



Rapport

Datum: 1 november 2005
Rapportnummer: 2005/332

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat hij tegenstrijdige informatie heeft ontvangen van de Nederlandse ambassade te Canberra (Australië) en de Visadienst kort verblijf van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), zowel over de duur van de behandeling van de door zijn Chinese, in Australië wonende, vriendin eind januari 2004 ingediende aanvraag om verlening van een visum kort verblijf, als over de voorwaarden waaronder het visum kon worden verstrekt.

Tenslotte klaagt verzoeker erover dat hij als referent nimmer een vragenlijst heeft ontvangen.

Beoordeling

I. Bevindingen

1. Verzoekers vriendin, die in Australië woont en de Chinese nationaliteit heeft, wilde verzoeker in maart 2004 in Nederland komen opzoeken. Omdat zij voor deze reis een visum nodig had (zie Achtergrond, onder 1.), diende zij op 28 januari 2004 bij de Nederlandse ambassade te Canberra een aanvraag in om een visum kort verblijf. De Consulaire afdeling van de ambassade nam de aanvraag in behandeling. Verzoekers vriendin begreep van de behandelend ambtenaar dat binnen vier weken zou worden beslist. De aanvraag werd op 2 februari 2004 voor advies doorgestuurd naar de Visadienst kort verblijf van het Ministerie van Buitenlandse zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

2. Omdat er na vier weken nog geen beslissing was gekomen op de aanvraag informeerde verzoeker telefonisch bij de Visadienst kort verblijf naar de behandelingstermijn. De Visadienst liet weten dat een visumaanvraag moest worden behandeld binnen dertien weken. Tevens begreep verzoeker dat voor de inwilliging van de aanvraag een referent in Nederland vereist was. Verzoeker raadpleegde ook de website van de IND en las daar dat de behandeling maximaal acht weken in beslag nam, en dat het hebben van een referent een voorwaarde kon zijn. Verzoekers vriendin raadpleegde op haar beurt de website van de Nederlandse ambassade in Canberra, en begreep dat de behandeling tien dagen duurde, terwijl over de voorwaarden voor verlening niets op deze site was vermeld. Er werd verwezen naar de website van de IND in Nederland.

3. Uit het onderzoek is wat betreft de informatieverstrekking door de ambassade te Canberra nog het volgende gebleken. De ambassade maakte van de gesprekken met aanvragers geen notities. De betrokken ambtenaar verklaarde de vriendin van verzoeker geen andere informatie te hebben verstrekt dan op de website is te vinden. Op de website van de Nederlandse ambassade te Canberra staat over de behandelingstermijn voor een visum kort verblijf en de voorwaarden voor verlening het volgende vermeld:

"(...) Please note:

Application for a visa takes at least 10 business days and some may take considerably longer depending on the nationality of the applicant.

There is no guarantee that a visa will be issued. Additional information and/or documentation may be required.

A separate information booklet about the procedures for obtaining an authorization for temporary stay (mvv) is available. Please check the following website of the Ministry of Justice in the Netherlands.

For information how to obtain a Schengen Visa click here."

4. Op de website van de IND staat over visumaanvragen kort verblijf onder meer het volgende vermeld:

"Een visum voor Nederland aanvragen

Aan welke voorwaarden moet ik voldoen?

(...) De hoogte van de benodigde financiële middelen hangt af van de aard van het reisdoel (b.v. aanschaf goederen), het onderdak (b.v. hotel of privé) en de duur van het verblijf. Deze verplichting kan door een referent in Nederland worden overgenomen door zich garant te stellen voor alle kosten die uit uw verblijf voor de Nederlandse staat kunnen voortvloeien. (...)

Hoe lang duurt de behandeling van een visumaanvraag:

De afhandeling van een visumaanvraag bedraagt minimaal enkele dagen tot maximaal 2 maanden, indien nader onderzoek in Nederland nodig is. In uitzonderlijke gevallen kan een onderzoek meer dan twee maanden in beslag nemen. U wordt aangeraden het visum zo vroeg mogelijk aan te vragen. U voorkomt daarmee mogelijk een teleurstelling dat u niet tijdig kunt afreizen."

5. Op 23 februari 2004 diende verzoeker bij de minister van Buitenlandse Zaken en bij de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie een klacht in over de onduidelijke en tegenstrijdige informatieverstrekking over zowel de behandelingstermijn als over de voorwaarden waaronder een visum wordt verleend. Tevens drong hij erop aan dat vóór 3 maart 2004, de dag waarop de vliegreis gepland was, het visum zou worden verleend.

6. Hoewel verzoeker als referent zou dienen maar nimmer een vragenlijst had ontvangen, liet de Visadienst kort verblijf op 18 maart 2004 de ambassade in Canberra weten geen bezwaar te hebben tegen afgifte van het visum. Op 18 april 2004 kreeg de vriendin van verzoeker van de Nederlandse ambassade in Canberra bericht dat zij het visum kon

afhalen. Omdat haar vakantieperiode op dat moment al voorbij was heeft zij het visum niet afgehaald.

7. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie reageerde bij brief van 25 mei 2004 op de klacht. Voor zover de klacht betrekking had op de onjuiste mededeling van de Visadienst kort verblijf dat de behandeling dertien weken duurde, verklaarde zij de klacht gegrond. Voor het overige achtte zij de klacht ongegrond. Zij wees verzoeker erop dat met de visumverlening op 18 maart 2004 binnen de wettelijke beslistermijn was beslist. Dit antwoord van de minister was mede namens de minister van Buitenlandse Zaken verzonden. Deze had de klacht doorgestuurd naar de ambassade. De reactie van de ambassade was in de klachtafhandelingbrief meegenomen.

8. In haar reactie van 11 juli 2004 op de klacht bij de Nationale ombudsman liet de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de Nationale ombudsman het volgende weten. De klacht van verzoeker dat hij geen vragenlijst had ontvangen, achtte zij gegrond. Uit het departementale dossier was gebleken dat er wel een brief was opgenomen van 20 februari 2004 gericht aan verzoeker, waarbij de vragenlijst ter invulling werd aangeboden.

Of deze brief met de vragenlijst verzoeker had bereikt was onduidelijk. In ieder geval staat vast dat op de visumaanvraag is beslist op basis van de stukken in het dossier zonder dat de vragenlijst door verzoeker was geretourneerd.

Ook de eerder verstrekte informatie dat verzoekers vriendin het visum op 5 april had opgehaald, bleek achteraf onjuist. De minister betreurde de onjuiste informatie ten aanzien van de vragenlijst en de datum van afgifte van het visum. Zij bood hiervoor haar verontschuldiging aan. Omdat dit verder geen consequenties had voor de procedure en de uiteindelijke positieve beslissing zag zij geen reden voor het nemen van verdere maatregelen.

Wat betreft klachten over de informatieverstrekking verwees zij naar het standpunt verwoord in de klachtafhandelingsbrief van 25 mei 2004. De minister van Buitenlandse Zaken verwees in zijn brief van 29 juli 2005 naar de brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

II. Beoordeling

T.a.v. de informatieverstrekking over de duur van de behandeling

9. Voor de behandeling van een visumaanvraag is niet bij wettelijk voorschrift een termijn vastgesteld waarbinnen een beslissing moet worden genomen. Dit betekent dat de behandeling van visumaanvragen ingevolge het bepaalde in artikel 4:13, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet plaatsvinden binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag. Op grond van het tweede lid van deze bepaling moet de redelijke termijn geacht worden in elk geval te zijn verstreken wanneer acht weken na het

indienen van de aanvraag geen beschikking is gegeven, noch de aanvrager een kennisgeving is gedaan als bedoeld in artikel 4:14 van de Awb (zie Achtergrond, onder 2.). De termijn kan met toepassing van artikel 4:5, eerste lid Awb en artikel 4:15 ter aanvulling van de aanvraag worden opgeschort.

10. Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien. Dit houdt ook in dat het bestuursorgaan duidelijke informatie verschaft en dat deze informatie overeenkomt met de informatie die op de website of langs andere weg verstrekt wordt.

11. In dit geval hebben de ambassade en de Visadienst kort verblijf verschillende informatie verstrekt. De ambassade heeft een minimumtermijn genoemd van tien dagen voor de behandeling van de visumaanvraag. Daarnaast heeft een medewerker van de ambassade mogelijk een gemiddelde behandelingstermijn genoemd van vier weken. Op de website van de ambassade is de behandelingstermijn van acht weken te vinden, als men doorlinkt naar de site van de IND. De Visadienst kort verblijf heeft telefonisch aan verzoeker een termijn van dertien weken genoemd.

12. Niet gezegd kan worden dat de ambassade onjuiste informatie heeft verstrekt of informatie die tegenstrijdig was met die van de Visadienst kort verblijf. De Visadienst kort verblijf heeft toegegeven dat de telefonisch genoemde termijn voor behandeling van dertien weken onjuist was, maar heeft wel de juiste behandelingstermijn op de website van de IND vermeld. Al met al is de klacht over tegenstrijdige informatieverstrekking slechts gegrond wat betreft de genoemde onjuiste termijn van dertien weken. Echter in dit geval wilden verzoeker en zijn vriendin geïnformeerd worden over de precieze behandelingsduur, nu zij er specifiek belang bij hadden dat het visum op tijd zou worden verstrekt met het oog op de geplande vakantie. Hierover hebben zij geen adequate en eenduidige informatie verkregen. In die zin hebben zowel de ambassade als de Visadienst kort verblijf gehandeld in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

De onderzochte gedraging van de Visadienst kort verblijf en de Nederlandse ambassade te Canberra is in zoverre niet behoorlijk.

T.a.v. de informatieverstrekking over de vereisten voor visumverlening.

13. Om voor de verlening van een visum kort verblijf in aanmerking te komen moet men aan een aantal vereisten voldoen. Deze vereisen staan onder meer vermeld in de uitvoeringsovereenkomst bij het Akkoord van Schengen (zie Achtergrond, onder 1.). Zo dient men onder meer te beschikken over voldoende middelen van bestaan, zowel voor de duur van het voorgenomen verblijf als voor de terugreis naar het land van oorsprong of voor de doorreis naar een derde Staat, waar de toelating is gewaarborgd, dan wel in staat

te zijn deze middelen rechtmatig te verwerven. Mocht aan de solvabiliteit getwijfeld worden dan kan een referent in Nederland deze verplichtingen overnemen.

14. Verzoeker klaagt erover dat over de voorwaarden waaronder het visum zou kunnen worden verleend eveneens tegenstrijdige informatie is gegeven door de ambassade en de Visadienst kort verblijf.

15. Uit het onderzoek is gebleken dat, nu daarover niets is geregistreerd, niet is vast te stellen in hoeverre verzoekers vriendin bij de Nederlandse ambassade tijdens de aanvraag van het visum heeft geïnformeerd naar de voorwaarden voor de verlening. Evenmin staat vast of de ambassade op dit punt informatie heeft verstrekt en zo ja, wat deze informatie inhield.

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft in het kader van de klachtbehandeling naar voren gebracht dat voor zover de Visadienst kort verblijf zou hebben meegedeeld dat zonder referent geen visum kon worden verstrekt, deze informatie onjuist was. Of deze informatie is verstrekt staat echter ook niet vast. In ieder geval wordt op de website van de IND de juiste informatie verstrekt.

16. Nu onvoldoende is vast te stellen wat verzoeker en zijn vriendin bij de ambassade en de Visadienst kort verblijf hebben gevraagd en wat daarop is geantwoord, kan geen oordeel worden gegeven op dit punt.

T.a.v. de toezending van de vragenlijst

17. Verzoeker klaagt er ook over dat de Visadienst kort verblijf aan hem als referent in het kader van de visumaanvraag kort verblijf nooit om informatie heeft gevraagd.

18. Gebleken is dat de beslissing op de visumaanvraag is genomen zonder dat er door verzoeker informatie was verstrekt door invulling van de gebruikelijke vragenlijst. Uit het dossier valt niet op te maken of de brief met de vragenlijst daadwerkelijk naar verzoeker is verzonden. Wel staat vast dat zich in het dossier geen door verzoeker ingevulde lijst bevindt.

19. Het vereiste van administratieve nauwkeurigheid houdt in dat bestuursorganen secuur werken. Dit impliceert dat het bestuursorganen alle stukken die zij in het kader van de behandeling van een aanvraag verzenden dan wel ontvangen nauwkeurig registreren met datum van verzending of ontvangst.

20. In dit geval heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie verzoeker in de klachtafhandelsbrief laten weten dat de Visadienst kort verblijf op 20 februari 2004 een brief had gestuurd met het verzoek de bijgaande vragenlijst in te vullen. Verzoeker heeft deze lijst op 20 maart 2004 volgens de minister geretourneerd.

Nu het er echter voor moet worden gehouden dat verzoeker de brief met vragenlijst niet heeft ontvangen, laat staan heeft geretourneerd, is het duidelijk dat de Visadienst kort verblijf in dit geval de correspondentie aan en van verzoeker niet nauwkeurig heeft geregistreerd. Door zo te handelen heeft de Visadienst kort verblijf het vereiste van administratieve nauwkeurigheid geschonden.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Visadienst kort verblijf van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is gegrond:

- wat betreft de informatieverstrekking over de behandelingsduur van de visumaanvraag, wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.
- wat betreft het niet ontvangen van een vragenlijst, wegens strijd met het vereiste van administratieve nauwkeurigheid.

De klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade te Canberra (Australië) is gegrond, wegens strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

De Nationale ombudsman onthoudt zich van een oordeel wat betreft de klacht over de informatieverstrekking door de Visadienst kort verblijf en de ambassade over de voorwaarden waaronder visa worden verleend.

Onderzoek

Op 9 september 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer V. te Delft, met een klacht over een gedraging van de Nederlandse ambassade te Canberra (Australië) en een gedraging van de Visadienst kort verblijf van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

Naar deze gedragingen, die worden aangemerkt als respectievelijk een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken, en een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie gezamenlijk, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werden de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Daarnaast werd aan beide ministers gevraagd enkele vragen te beantwoorden. Tijdens het onderzoek kregen de ministers en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Verzoekschrift van 6 september 2004 van verzoeker aan de Nationale ombudsman;
2. Brief van 23 februari 2004 van verzoeker aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie;
3. Brief van 23 februari 2004 van verzoeker aan de minister van Buitenlandse Zaken;
4. Brief van 3 maart 2004 van het hoofd van de Afdeling Vreemdeling - en visumzaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan verzoeker;
5. Brief van 17 mei 2004 van verzoeker aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie;
6. Klachtafhandelingsbrief van 25 mei 2004 van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie;
7. Brief van 3 juni 2004 van verzoeker aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie;
7. Brief van 6 september 2004 van verzoeker aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie;
9. Brief van 12 december 2004 van verzoeker aan de Nationale ombudsman;
10. Reactie van 11 juli 2004 van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, met bijlagen;
11. Reactie van 29 juli 2004 van de minister van Buitenlandse Zaken;
12. Brief van 5 augustus 2005 van verzoeker als reactie op brieven van de ministers van 11 juli 2005 respectievelijk 29 juli 2005;

13. Website van de Nederlandse ambassade te Canberra;

14. Website van de IND;

15. Website van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Uitvoeringsovereenkomst bij het Akkoord van Schengen (Overeenkomst van 13 juni 1990, Trb. 1990, 145)

Artikel 5, eerste lid:

“1. Aan een vreemdeling die aan onderstaande voorwaarden voldoet, kan toegang worden verleend tot het grondgebied van de Overeenkomstsluitende Partijen voor een verblijf van ten hoogste drie maanden:

a. in het bezit zijn van een geldig grensoverschrijdingsdocument of van de geldige grensoverschrijdingsdocumenten, aangewezen door het Uitvoerend Comité;

b. indien vereist, in het bezit zijn van een geldig visum;

c. het, zo nodig, overleggen van documenten ter staving van het doel van het voorgenomen verblijf en de verblijfsomstandigheden alsmede het beschikken over voldoende middelen van bestaan, zowel voor de duur van het voorgenomen verblijf als voor de terugreis naar het land van oorsprong of voor de doorreis naar een derde Staat, waar de toelating is gewaarborgd, dan wel in staat zijn deze middelen rechtmatig te verwerven;

(...).”

Artikel 15:

“De visa als bedoeld in artikel 10 (visa voor kort verblijf; No) mogen in beginsel slechts worden afgegeven, voor zover de vreemdeling aan de in artikel 5, lid 1, onder a.,b.,c. (...) gestelde voorwaarden voor binnenkomst voldoet.”

2. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 4:5 eerste lid

"Indien de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag of indien de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking, kan het bestuursorgaan besluiten de aanvraag niet te behandelen, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn de aanvraag aan te vullen."

Artikel 4:13:

"1. Een beschikking dient te worden gegeven binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn of, bij het ontbreken van zulk een termijn, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag.

2. De in het eerste lid bedoelde redelijke termijn is in ieder geval verstreken wanneer het bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven, noch een kennisgeving als bedoeld in artikel 4:14 heeft gedaan."

Artikel 4:14:

"Indien, bij het ontbreken van een bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn, een beschikking niet binnen acht weken kan worden gegeven, stelt het bestuursorgaan de aanvrager daarvan in kennis en noemt het daarbij een redelijke termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien."

Artikel 4:15:

"De termijn voor het geven van een beschikking wordt opgeschort met ingang van de dag waarop het bestuursorgaan krachtens artikel 4:5 de aanvrager uitnodigt de aanvraag aan te vullen, tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken."