



# Rapport

**Datum: 23 december 2005**  
**Rapportnummer: 2005/397**

## Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), namens de minister van Buitenlandse Zaken op 26 november 2004 een negatief advies heeft uitgebracht omtrent de afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf aan zijn echtgenote wegens het ontbreken van een uittreksel uit de Gemeentelijke Basisadministratie van de inschrijving van verzoekers huwelijk, zonder hem in de gelegenheid te stellen dit stuk alsnog over te leggen.

## Beoordeling

### Algemeen

Verzoeker, van Nederlandse nationaliteit, was op 14 augustus 2004 in Noord-Irak in het huwelijk getreden. Met het oog op de overkomst van zijn Iraakse echtgenote naar Nederland en de daarvoor benodigde machtiging tot voorlopig verblijf (mvv), verzocht hij op 5 oktober 2004 de gemeente 's-Hertogenbosch om inschrijving van zijn huwelijk in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). De gemeente stuurde de huwelijksakte voor onderzoek op echtheid naar het Bureau Documenten van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Met ingang van 1 november 2004 zou het beleid ten aanzien van gezinshereniging en gezinsvorming op een aantal punten worden gewijzigd. Gezinsvorming houdt in dat een vreemdeling een verblijfsvergunning wil om in Nederland te gaan wonen bij een (huwelijks)partner, waarbij de relatie is ontstaan terwijl de partner in Nederland woonde. Na 1 november 2004 zou onder meer de minimumleeftijd voor gezinsvorming worden verhoogd van 18 naar 21 jaar. In het geval van verzoeker was sprake van gezinsvorming. Omdat zijn echtgenote 18 jaar oud was, wilde hij tijdig - vóór 1 november 2004 - een verzoek om advies omtrent de afgifte van een mvv aanvragen.

### I. Bevindingen

1. Op 23 oktober 2004 diende verzoeker bij de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de IND, een verzoek in om advies omtrent de afgifte van een mvv aan zijn echtgenote. Bij een dergelijk verzoek dient onder meer een uittreksel van de inschrijving van de huwelijksakte te worden overgelegd. Op dat moment was het onderzoek naar de echtheid van zijn huwelijksakte door het Bureau Documenten van de IND nog niet afgerond. Het huwelijk was derhalve nog niet ingeschreven in de GBA, en hij kon dus geen uittreksel daarvan overleggen. Ondanks het ontbreken van dit stuk was hij op aanraden van een medewerker van de afdeling publieksvoorlichting van de IND overgegaan tot het indienen van een verzoek om advies; deze medewerker had volgens verzoeker diverse keren tevergeefs bij het Bureau Documenten geïnformeerd naar de stand van zaken van het onderzoek. Verzoeker sloot een begeleidend schrijven bij,

waarin hij aangaf dat hij de benodigde stukken zou sturen zodra alles in orde was.

2. Bij brief van 8 november 2004 bevestigde de Visadienst de ontvangst van het verzoek om advies, met onder meer de mededeling dat zo spoedig mogelijk, en in elk geval binnen drie maanden, een advies zou worden uitgebracht en dat verzoeker, indien mocht blijken dat meer gegevens nodig zouden zijn, daarover een brief zou ontvangen.

3. Op 26 november 2005 adviseerde de minister van Buitenlandse Zaken negatief, onder meer omdat was gebleken dat verzoekers huwelijk niet was ingeschreven in de GBA. De minister gaf in het advies aan dat verzoeker weliswaar in zijn brief van 23 oktober 2004 had gemeld dat zijn huwelijk nog niet was ingeschreven en dat hem vanuit de IND was geadviseerd om reeds op voorhand een adviesverzoek in te dienen, maar dat op het aanvraagformulier expliciet werd vermeld de aanvraag pas in te dienen als alle gevraagde documenten en bescheiden aanwezig waren; het ontbreken van een uittreksel uit de GBA kwam dan ook voor rekening van verzoeker, aldus de minister in zijn advies.

4. Verzoeker kon zich hierbij niet neerleggen: bij brief van 22 december 2004 liet hij onder meer weten dat de gemeente zijn huwelijk nog steeds niet kon registreren vanwege de lange duur van het onderzoek door de IND naar de echtheid van de huwelijksakte. Op 28 januari 2005 liet de Visadienst namens de minister van Buitenlandse Zaken in reactie daarop onder meer weten geen reden te zien om het advies te herzien, en deelde verzoeker mee dat het hem vrij stond een nieuw verzoek om advies, dan wel een mvv-aanvraag in te dienen. Ook zijn telefonische klacht van 31 januari 2005 leidde niet tot heroverweging - verzoeker had deze klacht ingediend nadat hij op 25 januari 2005 een uittreksel uit de GBA van zijn inmiddels ingeschreven huwelijk aan de Visadienst had gestuurd. In reactie op de klacht was verzoeker erop gewezen dat naast de verantwoordelijkheid van de aanvrager om reeds bij de indiening van een verzoek te voldoen aan de gestelde voorwaarden, deze ook rekening dient te houden met het feit dat bepaalde procedures, zoals het inschrijven bij de GBA of controle op de echtheid van documenten, langere tijd in beslag kunnen nemen.

5. Ook verzoekers gemachtigde diende een uitgebreid gemotiveerd verzoek in om heroverweging van het advies: op 4 maart 2005 legde hij, onder verwijzing naar onder meer de leeftijd van verzoekers echtgenote, uit dat het indienen van een nieuw verzoek of om een mvv-aanvraag in hun geval geen zin had. Voorts gaf hij aan dat het onverkort tegenwerpen van de plicht om bij indiening van het verzoek aan alle voorwaarden te voldoen in dit geval onredelijk was geweest, te meer nu het onderzoek van de huwelijksakte door het Bureau Documenten van de IND zo lang had geduurd en een medewerker van de IND verzoeker had aangeraden om maar alvast een verzoek in te dienen. Hij gaf aan dat het op de weg van de Visadienst had gelegen om verzoeker een herstelverzuimmogelijkheid te bieden, althans om met het uitbrengen van een advies te wachten tot het Bureau Documenten het onderzoek zou hebben afgerond. In reactie daarop liet de Visadienst bij brief van 8 maart 2005 weten dat de mvv-procedure was

afgesloten en dat verzoeker, indien hij een nieuw advies wenste, een nieuw aanvraagformulier kon indienen. In reactie op het protest dat verzoekers gemachtigde tegen deze reactie op 11 maart 2005 uitte, liet de Visadienst weten dat zijn brieven niet tot een ander oordeel leidden dan hetgeen al eerder was uiteengezet in de eerdere brieven aan hem en aan verzoeker.

Daarop wendde verzoeker zich via zijn gemachtigde tot de Nationale ombudsman.

6. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie liet in reactie op de klacht weten dat zij de klacht ongegrond achtte. Zij gaf onder meer aan dat indien een verzoek om advies niet alle gegevens bevat die nodig zijn voor de beoordeling ervan, de aanvrager een redelijke termijn wordt gegeven om het verzuim te herstellen; de redelijke termijn is echter niet bedoeld om de aanvrager de gelegenheid te bieden alsnog aan bepaalde inhoudelijke voorwaarden te gaan voldoen. Omdat verzoeker echter reeds bij zijn verzoek had verklaard dat hij nog niet beschikte over een uittreksel uit de GBA, hoefde hem niet de gelegenheid te worden geboden alsnog aan deze inhoudelijke voorwaarde te gaan voldoen, aldus de minister. Zij deelde mee dat een uittreksel uit de GBA inmiddels was overgelegd, en dat dit stuk in het kader van een eventuele nieuw verzoek een rol zou kunnen spelen; dat verzoek zou echter onvermijdelijk worden beoordeeld volgens het sedert 1 november 2004 geldende toetsingskader.

7. Voorts deelde de minister mee dat het Bureau Documenten op 21 december 2004 een verklaring had afgegeven aan de gemeente 's-Hertogenbosch, waarin de resultaten van het onderzoek naar de echtheid van de huwelijksakte waren neergelegd. Desgevraagd liet zij weten dat het Bureau Documenten ernaar streeft om binnen vier à zes weken een dergelijk onderzoek af te ronden; zij meende dat het onderzoek in verzoekers zaak niet onredelijk lang had geduurd. Verder deelde zij desgevraagd mee dat indien een verzoek om een advies van vóór 1 november 2004 heeft geleid tot een negatief advies, een nieuw - na 1 november 2004 ingediend - verzoek om advies wordt beoordeeld op basis van de nieuwe regelgeving, ook indien inmiddels aan alle voorwaarden wordt voldaan zoals die golden vóór 1 november 2004. De invoering van de nieuwe regelgeving kent geen overgangsregeling, en tegen een negatief advies kunnen geen rechtsmiddelen worden ingesteld, aldus de minister, en een andere werkwijze zou één van deze feiten negeren.

8. De minister van Buitenlandse Zaken verwees in zijn reactie op de klacht naar de reactie van minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

## **II. Beoordeling**

9. Het beginsel van fair play houdt voor bestuursorganen in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. Dit impliceert dat een bestuursorgaan, indien bij een verzoek om een advies omtrent de afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) niet alle benodigde stukken zijn overgelegd, een burger in de gelegenheid dient te

stellen dit binnen een redelijke termijn alsnog te doen.

10. Bovengenoemd beginsel komt tot uiting in hoofdstuk B1/1.1.4. en 4.2.1. van de Vreemdelingencirculaire 2000. Hierin is, conform artikel 4:5, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht, aangegeven dat indien bij een aanvraag niet alle gevraagde gegevens of bescheiden zijn overgelegd, een hersteltermijn van in beginsel twee weken wordt gegeven (zie Achtergrond, onder 1. en 2.).

11. De minister heeft aangegeven dat het, nu verzoeker aanstonds had laten weten niet te beschikken over een uittreksel van de inschrijving van zijn huwelijksakte, niet zinvol was geweest hem in de gelegenheid te stellen dit alsnog over te leggen. De Nationale ombudsman kan de minister hierin niet volgen.

10. Verzoeker kon, zoals hij in zijn begeleidende brief ook had aangegeven, het gevraagde uittreksel niet overleggen omdat een onderzoek door de IND naar de echtheid van zijn huwelijksakte nog niet was afgerond.

De huwelijksakte was begin oktober 2004 voor onderzoek aangeboden aan de IND. Volgens de minister streeft het Bureau Documenten van de IND ernaar een dergelijk onderzoek binnen vier tot zes weken af te ronden. Die termijn was op 8 november 2004 toen de Visadienst de ontvangst van het verzoek bevestigde, al zo goed als verstreken. De Visadienst had moeten nagaan wat de stand van zaken was van het onderzoek en zonodig moeten bewerkstelligen dat dit zo spoedig mogelijk zou worden afgerond. Vervolgens had de Visadienst verzoeker in de gelegenheid dienen te stellen om binnen een redelijke termijn alsnog een uittreksel van de inschrijving van zijn huwelijk in de GBA over te leggen. Dat de Visadienst zonder daartoe over te gaan achttien dagen nadien een advies heeft uitgebracht, is in strijd met het beginsel van fair play.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de Visadienst is gegrond, wegens schending van het beginsel van fair play.

## **Onderzoek**

Op 8 april 2005 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer A. te `s-Hertogenbosch, ingediend door de heer mr. P.J.M. van Kuppenveld, advocaat te `s-Hertogenbosch, met een klacht over een gedraging van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als 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 werd de ministers verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen de ministers en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Tevens werd de ministers een aantal specifieke vragen gesteld.

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

Verzoeker deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

De reactie van de minister van Buitenlandse Zaken gaf aanleiding het verslag aan te vullen.

#### Informatieoverzicht

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

1. Verzoek om advies van 23 oktober 2004;
2. Ontvangstbevestiging van de Visadienst van 8 november 2004;
3. Advies van 26 november 2004;
4. Verklaring van onderzoek van het Bureau Documenten IND van 21 december 2004;
5. Verzoek om heroverweging van 22 december 2004;
6. Reactie van de Visadienst van 28 januari 2005;
7. Klachtenregistratieformulier van 31 januari 2005;
8. Reactie Visadienst op de klacht van 24 februari 2005;
9. Verzoek om heroverweging via gemachtigde van 4 maart 2005;
10. Reactie van de Visadienst van 8 maart 2005;

11. Klacht via gemachtigde van 11 maart 2005;
12. Reactie van de Visadienst van 31 maart 2005;
13. Verzoekschrift van 6 april 2005 en aanvullende stukken van 27 april 2005;
14. Standpunt minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 10 juni 2005;
15. Standpunt de minister van Buitenlandse Zaken van 23 juni 2005;
16. Reactie verzoeker via gemachtigde van 21 juli 2005;
17. Reactie minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 7 september 2005 op nadere vragen.

## **Bevindingen**

Zie onder Beoordeling.

## **Achtergrond**

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 4:5, eerste lid

Het bestuursorgaan kan besluiten de aanvraag niet te behandelen, indien:

- a. de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag, of
- b. de aanvraag geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15, of
- c. de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking,

mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen.

2. Vreemdelingencirculaire 2000

Hoofdstuk B.1 /1.1.4 en 4.2.1

“1.1.4 Verzoek om advies

Voorafgaande aan de indiening van de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf bij de diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het buitenland, kan een hier te lande verblijvende referent door middel van een model M138 verzoeken om een advies in verband met het voornemen van een vreemdeling om een machtiging tot voorlopig verblijf aan te vragen in het buitenland. (...)

De referent verzoekt om een advies door het daartoe bestemde formulier (model M138) ingevuld en voorzien van de gevraagde gegevens en bescheiden te retourneren aan de Visadienst. (...)

Indien de referent bij het indienen van het verzoek om advies niet alle gevraagde gegevens en bescheiden heeft overgelegd, wordt hem éénmaal een hersteltermijn van twee weken verleend.

(...)

De Visadienst brengt vervolgens een advies uit naar aanleiding van het verzoek. Indien op grond van de door de referent overgelegde gegevens en (kopieën van) bescheiden kan worden geconcludeerd dat niet wordt voldaan aan de toelatingsvoorwaarden voor het betreffende verblijfsdoel, ontvangt hij een negatief advies waartegen geen rechtsmiddelen openstaan.

(...)

#### 4.2.1 Herstel verzuim

Indien niet wordt voldaan aan de vereisten voor het in behandeling nemen van de aanvraag - bijvoorbeeld omdat de leges niet zijn voldaan, de aanvraag niet is ondertekend of niet de nodige gegevens bevat - wordt de aanvrager een redelijke termijn gegeven om dat verzuim te herstellen. De redelijke termijn is niet bedoeld om de vreemdeling de gelegenheid te bieden alsnog aan bepaalde inhoudelijke voorwaarden te gaan voldoen.

In het algemeen is een termijn van twee weken redelijk.

(...)

#### Geen herstel verzuim

Geen termijn wordt echter gegeven indien van te voren reeds vast staat dat aan een bepaalde voorwaarde niet wordt voldaan, bijvoorbeeld omdat de vreemdeling niet beschikt over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf. In dat geval kan het gebrek niet worden hersteld.

(...)



## Verlenging

De termijn die gegeven wordt om de aanvraag aan te vullen kan in beginsel worden verlengd. Daarvoor zullen uiteraard bijzonder goede redenen aanwezig moeten zijn. Indien de reeds gegeven termijn redelijk is geweest en de aanvraag toch niet is aangevuld, zal er in het algemeen echter geen aanleiding bestaan om die termijn te verlengen....”