



Rapport

Datum: 9 mei 2006

Rapportnummer: 2006/180

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat het Nederlandse Consulaat te Southampton (Verenigd Koninkrijk) hem niet tijdig de gelegenheid heeft geboden om een aanvraag in te dienen om verlening van een visum kort verblijf ten behoeve van zijn echtgenote, waardoor het visum niet beschikbaar was op de voorgenomen reisdatum van 22 mei 2004.

Voorts klaagt verzoeker erover dat zijn verzoek om compensatie voor in verband hiermee geleden financieel nadeel in het kader van de klachtbehandeling is afgewezen.

Beoordeling

I. Ten aanzien van het gelegenheid bieden een aanvraag in te dienen

Bevindingen

1. Verzoeker, met de Engelse nationaliteit, wilde met zijn echtgenote, met de Indonesische nationaliteit, van 22 tot en met 30 mei 2004 in Nederland verblijven voor een bezoek aan een vriend. Verzoeker maakte telefonisch een afspraak met het Nederlandse Consulaat in Southampton om een aanvraag in te dienen om verlening van een Schengenvisum. Op 16 april 2004 bezochten verzoeker en zijn echtgenote het Consulaat en dienden zij de aanvraag in. Tijdens dit bezoek deelde het Consulaat hen mee dat zij kopieën van het paspoort en recente salarisstroken van de gastheer in Nederland bij de aanvraag dienden te voegen. Op 29 april 2004 verschaften zij de gevraagde stukken.

2. Op 19 mei 2004 diende verzoeker bij de Nederlandse ambassade in Londen een klacht in dat het Consulaat te Southampton hem niet tijdig de gelegenheid had geboden een aanvraag te dienen om verlening van een visum kort verblijf ten behoeve van zijn echtgenote. Verzoeker schreef hiertoe het volgende:

"I told Mr. B. (de Honorair Consul; N.o.) of our intended outward date of travel (namely 22 May 2004), and he advised me to call him after Easter (11 en 12 april 2004; N.o.) to arrange an interview appointment with him to proceed with the visa application, but I told him that I would prefer to see him *earlier*, (before Easter) to submit my wife's visa application. He told me not to apply early notwithstanding any possible delays that can and do occur when applying for visas for Indonesian nationals.

Based on his assurance that we had 'plenty of time' to apply for the visa, I bought a non refundable airline ticket in good faith that the visa would be received before 22 May 2004, and was subsequently told today by the visa section of Royal Netherlands Embassy, London, that the visa would not in any circumstances be completed before 24 May 2004 because of administrative procedures involved. I thus hold the Royal Netherlands Embassy

responsible for any loss of monies resulting from the above.”

3. Op 25 mei 2004, drie dagen na de voorgenomen reisdatum, kreeg verzoekers echtgenote haar visum.

4. Op 1 juni 2004 berichtte de Consulaire Afdeling van de Nederlandse Ambassade in Londen verzoeker naar aanleiding van zijn brief van 19 mei 2004 dat de aanvraag was doorgezonden naar de Nederlandse ambassade, nadat op 29 april 2004 de ontbrekende stukken bij de aanvraag waren gevoegd. Omdat de ambassade was gesloten in verband met Engelse en Nederlandse feestdagen, en vanwege de wettelijke wachttijd van twee weken voor personen met de Indonesische nationaliteit voordat het visum kon worden verstrekt, kon het visum niet tijdig worden afgegeven. Als het echter niet dertien dagen had geduurd voordat de ontbrekende documenten waren overgelegd, had het visum kunnen worden verstrekt vóór de reisdatum 22 mei 2004.

5. Vervolgens diende verzoeker op 6 juli 2004 een klacht in bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Op 21 oktober 2004 richtte verzoeker zich met zijn klacht tot de Nationale ombudsman, omdat hij van het ministerie nog geen inhoudelijk antwoord op zijn klacht had ontvangen.

In zijn verzoekschrift deelde hij onder meer mee dat hij op 20 februari 2004 het Consulaat had gebeld om een afspraak te maken om een visumaanvraag in te dienen. De heer B. had hem toen gezegd na 13 april 2004 te bellen om een afspraak te maken, omdat een vroege visumaanvraag in het verleden had geleid tot administratieve fouten. Toen verzoeker zijn twijfel had uitgesproken dat vijf weken niet genoeg zou zijn voor de procedure, had B. hem verzekerd dat er ruim voldoende tijd zou zijn. Daarop had hij erop vertrouwd dat vijf weken genoeg zou zijn. Op 13 april 2004 had hij B. gebeld om een afspraak te maken, en op 14 april 2004 had hij een vliegticket gekocht, omdat hij erop vertrouwde dat zij het visum op tijd zouden krijgen. Op 16 april 2004 had B. hem gezegd dat hij recente kopieën van het paspoort en van salarisstroken van de referent moest bijvoegen. Dit stond echter niet duidelijk in het aanvraagformulier. Dit had volgens verzoeker een onvoorziene vertraging veroorzaakt in de aanvraagprocedure.

6. Op 17 december 2004 reageerde het Ministerie van Buitenlandse Zaken alsnog op verzoekers brief van 6 juli 2004. De minister achtte de klacht ongegrond. De minister deelde verzoeker onder meer mee dat de wettelijke beslistermijn voor visumaanvragen acht weken is. Bovendien weten alle ambassades in het Verenigd Koninkrijk dat nooit een garantie kan worden gegeven over de termijn van behandeling van een visumaanvraag. In de praktijk is een termijn van vijf weken in normale omstandigheden echter voldoende. Daarom was een termijn van ongeveer vijf weken voorgesteld. Deze termijn zou ook inderdaad voldoende zijn geweest wanneer de visumaanvraag compleet was op het moment van indiening.

Volgens de minister was het allereerst de verantwoordelijkheid van de aanvrager om een aanvraag compleet met alle bijbehorende stukken in te dienen. Op de website van de ambassade was vermeld welke bijlagen moesten worden ingediend. Bovendien was ook op de website meegedeeld dat de ambassade aanvullende informatie kan verzoeken.

Nadat de aanvraag op 29 april 2004 was gecompleteerd, had het Consulaat de aanvraag meteen doorgezonden naar de Nederlandse ambassade in Londen om verder te worden behandeld. Bij de eerste mogelijkheid, op 10 mei 2004, was de aanvraag volgens de Schengenregels voorgelegd. Helaas was de behandeling vertraagd door lokale en Nederlandse feestdagen, waarop de ambassade was gesloten. Dit was echter niet een omstandigheid die aan de ambassade was te wijten.

In een aanvullende reactie van 18 augustus 2005 deelde de minister mee dat de ambassade was gesloten op 30 april 2004, 3 mei 2004 (Britse 'bankholiday'), 5 mei 2004; en 20 en 21 mei 2004 (Hemelvaartsdag en verplichte brugdag).

7. Op 19 april 2005 verwees de minister van Buitenlandse Zaken in reactie op de klacht naar de onder 6. genoemde brief van 17 december 2004. Hij zag geen reden om tot een ander oordeel te komen dan in deze brief was vermeld, omdat verzoeker geen nieuwe feiten of omstandigheden had aangedragen.

8. In een reactie van 18 augustus 2005 op nadere vragen van de Nationale ombudsman berichtte de minister onder meer dat de consul verzoeker in een telefoongesprek eind maart 2004 had meegedeeld dat het goedkeuren van een visumaanvraag gemiddeld drie weken in beslag nam.

9. Verzoeker deelde in reactie op de informatie van de minister op 15 september 2005 onder meer mee dat op het desbetreffende aanvraagformulier bij "supporting documents" slechts was vermeld "Details of sponsor", maar niet welke documenten of welke details werden verlangd. Daarom had hij aangenomen dat was bedoeld een naam en adres van de referent. Hij had overigens in februari 2004 gebeld en niet eind maart 2004 om een afspraak te maken. Volgens hem had de heer B. niet de feestdagen in aanmerking genomen bij het maken van de afspraak. Vervolgens was er ook vertraging geweest in de postbezorging in het Verenigd Koninkrijk vanwege logistieke problemen bij de Royal Mail.

10. In reactie op het verslag van bevindingen liet verzoeker op 21 februari 2006 weten dat de Honorair Consul ten onrechte niet gebruik had gemaakt van de wettelijke termijn van acht weken. Omdat hij zelf niet op de hoogte was geweest van deze wettelijke termijn, hield hij de Honorair Consul hiervoor verantwoordelijk.

Beoordeling

11. Het beginsel van fair play houdt voor bestuursorganen in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. Dit brengt mee dat een bestuursorgaan geen onnodige belemmeringen mag opwerpen voor een burger die een aanvraag wil indienen.

12. Het is voor de aanvrager van een visum van groot belang dat het visum vóór de voorgenomen reisdatum wordt verstrekt. Dit betekent dat een aanvraag ook tijdig moet worden ingediend, zodat een bestuursorgaan in redelijkheid de aanvraag vóór de voorgenomen vertrekdatum kan behandelen.

13. De minister van Buitenlandse Zaken heeft betwist dat verzoeker op 20 februari 2004 een afspraak wilde maken met het consulaat om de visumaanvraag in te dienen.

Wat hier ook van zij, vast staat dat verzoeker in elk geval eind maart 2004 een afspraak wilde maken om de aanvraag in te dienen in verband met de voorgenomen reisdatum van 22 mei 2004. Hij kreeg deze afspraak ruim twee weken later, op 16 april 2004. Het visum werd vervolgens na vijf weken en vier dagen verleend, en daarmee drie dagen te laat voor de voorgenomen reis, op 25 mei 2004.

14. De twee redenen van het consulaat om verzoeker niet meteen naar het consulaat te laten komen om de aanvraag in te dienen waren:

- a. een visumaanvraag kon gewoonlijk binnen vijf weken worden afgehandeld;
- b. een vroege visumaanvraag had in het verleden geleid tot administratieve fouten.

15. Omdat het consulaat toch niet in staat is gebleken om het visum tijdig te verlenen, is deze eerste reden in dit geval onjuist gebleken. De tweede reden is onvoldoende zwaarwegend tegenover verzoekers belang van een tijdige verstrekking van het visum. Daarom had het consulaat verzoeker eerder de aanvraag moeten laten indienen. De minister heeft immers niet laten weten dat het feitelijk onmogelijk was voor het consulaat om verzoeker meteen de aanvraag te laten indienen.

16. Het argument van de minister dat de aanvraag tijdig zou zijn behandeld wanneer verzoeker de aanvraag meteen compleet had ingediend, en dat het geheel verzoekers eigen verantwoordelijkheid was om dat te doen, gaat er aan voorbij dat een bestuursorgaan er altijd rekening mee moet houden dat het nodig kan zijn om een aanvraag aan te vullen op grond van artikel 4:5 (Awb, zie Achtergrond). Wanneer een herstel-verzuimtermijn van twee weken nodig is, zoals in dit geval, mag dit er niet meteen toe leiden dat het visum niet meer tijdig kan worden verleend. Hier komt in dit specifieke geval nog bij dat het consulaat ook rekening had moeten houden met feestdagen in de periode eind april en mei 2004, en de wachttijd van twee weken die voor personen met de Indonesische nationaliteit wordt gehanteerd. Ten slotte is nog van belang dat de wettelijke termijn om te beslissen op een aanvraag, acht weken is op grond van artikel 4:13

Algemene wet bestuursrecht (Awb, zie Achtergrond).

17. Het consulaat had dan ook verzoeker moeten adviseren zijn aanvraag eerder in te dienen, zoals verzoeker wilde. Door dit niet te doen, heeft het consulaat gehandeld in strijd met het beginsel van fair play.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

II. Ten aanzien van het niet vergoeden van de geleden schade

Bevindingen

1. In zijn brief van 1 juni 2004 aan de Nederlandse ambassade in Londen verzocht verzoeker om vergoeding van de door hem geleden schade van 224,20 Engelse ponden.
2. Op 1 juni 2004 berichtte de Nederlandse ambassade verzoeker dat wanneer het geen dertien dagen had geduurd om de ontbrekende documenten bij de aanvraag te voegen, het visum nog tijdig zou zijn verleend. Daarom zag de ambassadeur geen aanleiding om verzoeker schadevergoeding toe te kennen.
3. Verzoeker klaagt erover dat zijn verzoek om compensatie voor financieel nadeel door de te late visum-verlening is afgewezen.
4. De minister van Buitenlandse Zaken verwees in zijn reactie op de klacht van 19 april 2005 naar de brief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 17 december 2004. In deze brief gaf het ministerie aan dat het Schengen-aanvraagformulier voor het hele Schengengebied hetzelfde was, zodat de Nederlandse diplomatieke posten niet verantwoordelijk waren voor eventuele onduidelijkheden in dit formulier, en dat het verzoekers eigen verantwoordelijkheid was om een complete aanvraag in te dienen. Noch de ambassade, noch het consulaat had onjuist gehandeld. Bovendien was het geen voorwaarde voor het verlenen van een visum om alvast een vliegticket te kopen. Verzoeker had kunnen volstaan met een reservering. Daarom waren de Nederlandse autoriteiten niet aansprakelijk voor zijn schade. Om die redenen zag de minister geen aanleiding om verzoeker schadevergoeding toe te kennen.
5. In zijn reactie op het verslag van bevindingen liet verzoeker weten dat het niet mogelijk was om een vluchtreservering te maken in het geval de vlucht binnen acht weken voor vertrek werd geboekt. In dat geval diende de volledige prijs te worden betaald, en hoe korter voor vertrek werd geboekt, hoe hoger de prijs van het vliegticket was.

Beoordeling

6. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is.

7. Wanneer een klacht over een besluit van een bestuursorgaan tot afwijzing van een verzoek om schadevergoeding niet kan worden onderworpen aan het oordeel van de bestuursrechter, is de Nationale ombudsman bevoegd die klacht te onderzoeken en te beoordelen, maar stelt hij zich terughoudend op. In zo'n geval is immers de burgerlijke rechter de instantie die bij uitsluiting bevoegd is om bindend te beslissen over de vraag of, op grond van bepalingen van burgerlijk recht, het betrokken bestuursorgaan gehouden is om de gestelde schade te vergoeden.

8. Wat betreft de gehoudenheid tot schadevergoeding brengt het redelijkheidsvereiste mee dat het bestuursorgaan mag weigeren om financiële aansprakelijkheid voor ontstane schade te aanvaarden indien het op goede gronden zijn aansprakelijkheid betwist. In dat geval kan het bestuursorgaan het aan de burger overlaten om vragen betreffende de onrechtmatigheid van het handelen of betreffende de overige voorwaarden om de schadeclaim toe te wijzen aan het oordeel van de burgerlijke rechter te onderwerpen. Dit is slechts anders indien de gronden en de overwegingen waarop de betwisting van de aansprakelijkheid berust, zo evident onjuist zijn dat het bestuursorgaan in redelijkheid niet tot zijn beslissing had kunnen komen. Alsdan moet de afweging van het belang van het bestuursorgaan bij betwisting van zijn gehoudenheid tot schadevergoeding tegenover het belang van de burger bij schadevergoeding worden geacht in strijd met het redelijkheidsvereiste te hebben plaatsgevonden.

9. Verzoeker heeft zijn schadeclaim gebaseerd op het vertrouwen dat zijn echtgenote tijdig een visum werd verleend. De afwijzing van de schadeclaim door de minister van Buitenlandse Zaken is gebaseerd op de redenering dat het consulaat niets viel te verwijten en dat verzoeker niet in het kader van de visumprocedure een vliegticket hoefde te kopen, omdat dit niet een voorwaarde voor verlening van het visum was, en dat een vliegreservering voldoende was geweest.

10. Het is begrijpelijk dat verzoeker al vóórdat op de visumaanvraag was beslist een vliegticket had gekocht om op de gewenste datum te kunnen reizen. De minister stelt echter terecht dat geen noodzaak bestond voor verzoeker om in het kader van de visumprocedure een vliegticket te kopen. Het consulaat heeft verzoeker niet de garantie gegeven dat verzoekers echtgenote ook daadwerkelijk een visum zou krijgen. Verzoeker mocht er daarom wel op vertrouwen dat de procedure binnen vijf weken zou zijn afgerond, maar niet dat het visum ook zou worden verleend. Daarom kan niet worden gezegd dat de minister in redelijkheid niet tot de afwijzende beslissing had kunnen komen. De minister heeft dan ook niet gehandeld in strijd met het redelijkheidsvereiste.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Nederlandse consulaat te Southampton (Verenigd Koninkrijk) is:

- gegrond ten aanzien van de termijn waarbinnen verzoeker een visum-aanvraag kon indienen, wegens strijd met het beginsel van fair play.
- niet gegrond wat betreft de weigering schade te vergoeden.

Onderzoek

Op 25 oktober 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer L. te Bournemouth (Verenigd Koninkrijk), met een klacht over een gedraging van het Nederlandse consulaat te Southampton (Verenigd Koninkrijk).

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Buitenlandse Zaken 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 minister 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 reacties van de minister van Buitenlandse Zaken en van verzoeker gaven aanleiding het verslag op een enkel punt aan te vullen.

Informatieoverzicht

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

- Brieven van verzoeker aan de Honorair Consul van 19 mei 2004 en 7 juni 2004
- Brieven van de Consulaire Afdeling van de Nederlandse Ambassade in Londen aan verzoeker van 1 en 9 juni 2004
- Brief van verzoeker aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 6 juli 2004
- Brief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan verzoeker van 17 december 2004

- Brieven van verzoeker aan de Nationale ombudsman van 21 oktober 2004, 21 januari 2005 en 15 september 2005

- Brieven van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Nationale ombudsman van 9 april en 18 augustus 2005.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 4:5

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

(...)

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.

(...)

4. Een besluit om de aanvraag niet te behandelen wordt aan de aanvrager bekendgemaakt binnen vier weken nadat de aanvraag is aangevuld of nadat de daarvoor gestelde termijnongebruikt is verstreken.”

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, derde lid, heeft gedaan.”

2. De website van de Ambassade van het Koninkrijk der Nederlanden

“How to obtain a Schengen Visa

Short stay (...)

Where to apply (...)

What to submit

Before you receive a visa, authorisation from the Central Authorities and/or our Schengen Partners may be required. If so, your application may be sent to the Ministry of Foreign Affairs or the Ministry of Justice in the Netherlands for information and advice. As it can take up three months to process your visa application, it is essential to apply well in advance. All applications should be made at least three weeks prior to proposed travel dates (...)

You always need (...)

PLUS in case of (...)

a visitor`s visa (family/friends)

Original letter of guarantee legalised by the town hall from the sponsor in The Netherlands with a copy of his/her passport, residence permit and payslips from the last 3 months;

Evidence of sufficient funds to cover the cost of your intended stay (e.g. original bank statement) amounting to a minimum of GBP 30 per day. “