



Rapport

h2>Klacht

Verzoeker klaagt erover dat:

1. de minister van Buitenlandse Zaken in zijn beslissingen op visumaanvragen in algemene bewoordingen de regels aangeeft, maar onvoldoende uitleg geeft waarom een aanvraag in het specifieke geval wordt afgewezen, zoals de aanvraag van zijn neef in Marokko van 5 juni 2007;
2. de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), op verzoekers bezwaarschrift van 22 juni 2007 dat hij om meer duidelijkheid te krijgen had ingediend, niet adequaat heeft gereageerd, zodat de periode waarvoor de aanvraag is bedoeld, al is verstreken voordat er een beslissing wordt genomen.

Beoordeling

Algemeen

De wereld is "klein" geworden: veel mensen hebben familie of vrienden in het buitenland. Als je hen graag wilt ontvangen maar daarvoor een visum nodig is, dan vereist dat enige organisatie: het moment waarop het visum eventueel wordt verleend moet natuurlijk in de eerste plaats samenvallen met de periode waarvoor het visum wordt aangevraagd, bijvoorbeeld een schoolvakantie of verlof van het werk, anders is alle moeite voor niets. Het is dus een zaak van goed plannen. Men moet, om in aanmerking te komen voor een visum, aan een aantal voorwaarden voldoen. Die voorwaarden zijn (inter)nationaal vastgelegd. Het is verstandig om daar bijtijds de nodige informatie over in te winnen en de benodigde stukken te verzamelen. Dat spaart tijd en maakt de kans op een teleurstellende uitkomst kleiner. De gegevens die worden ingeleverd bij de aanvraag moeten echter wel zo recent mogelijk zijn, anders bestaat de kans dat het niet meer klopt tegen de tijd dat de aanvraag wordt behandeld. Dat houdt dan ook in dat de aanvraag ook weer niet te vroeg kan worden ingediend. Een heel gedoe dus. Daar komt bij dat ook al denkt men zelf aan alle voorwaarden te voldoen, de aanvraag niettemin kan worden afgewezen, omdat de verstrekte informatie blijkbaar toch niet voldoende is. Als dat gebeurt dan is dat een hele teleurstelling. Zeker als je uit de schriftelijke beslissing niet goed kan opmaken waarom in jouw geval de aanvraag nu eigenlijk is afgewezen. Je kunt dan natuurlijk in de eerste plaats de telefoon pakken en om uitleg vragen, maar om eventueel een andere beslissing te krijgen moet je toch een bezwaarschrift indienen. Het hele proces kan dan wel langer duren dan waarop was gehoopt en dan kan een geplande vakantie zomaar in het water vallen.

Verzoekers probleem

Verzoekers neef in Marokko wilde graag de vakantie doorbrengen bij zijn familie in Nederland. Hij diende onder meer zowel in januari 2007 als op 5 juni 2007 een visumaanvraag in bij de Nederlandse ambassade in Rabat. Beide aanvragen werden afgewezen, de laatste op de dag van de aanvraag, 5 juni 2007. Verzoeker dacht dat aan alle voorwaarden was voldaan en kon uit de beschikking niet opmaken waaraan het nou precies schortte. Hij diende daarom op 22 juni 2007 een bezwaarschrift in bij de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

De Visadienst kon dat bezwaarschrift echter niet direct behandelen omdat niet was gebleken dat verzoeker was gemachtigd om namens zijn neef op te treden, dus vroeg de Visadienst hem in een brief van 11 juli 2007 om hiervoor alsnog te zorgen. Om de zaak vervolgens toch zo voortvarend mogelijk te kunnen behandelen, stuurde de Visadienst hem daarbij ook alvast een vragenlijst met het verzoek om zowel het machtigingsformulier als de ingevulde en ondertekende vragenlijst binnen twee weken terug te sturen.

Verzoeker was teleurgesteld dat het allemaal langer zou duren dan hij had gedacht en liet de Visadienst op 17 juli 2007 weten dat hij het bezwaarschrift weer introk, omdat tegen de tijd dat het bezwaarschrift zou zijn behandeld de vakantie van zijn neef voorbij zou zijn. Verzoeker vond dat de hele procedure het per definitie onmogelijk maakt korte familiebezoeken te realiseren en vroeg de Nationale ombudsman om bij de betreffende instanties aan te dringen op verbetering.

Wat vindt de minister van Buitenlandse zaken

De Nationale ombudsman stelde eerst de Visadienst in de gelegenheid om zelf namens de minister van Buitenlandse Zaken op de klacht te reageren. Verzoeker vond de reactie echter niet bevredigend, omdat (weer) was volstaan met een uitleg van de regels in algemene bewoordingen, zoals de voorwaarden voor verblijf en de vanwege de omstandigheden mogelijk langere duur van de behandeling van bezwaarschriften.

Daarom werd de klacht daarna voorgelegd aan zowel de minister als aan de staatssecretaris van Justitie. De minister deelde het gezamenlijk standpunt mee.

1. Motivering van de weigering

Als een visum wordt geweigerd, dan gebeurt dit volgens de voorschriften in de Gemeenschappelijke Visuminstructies (GVI): er wordt verwezen naar de betreffende bepalingen van de Overeenkomst ter uitvoering van het akkoord van Schengen. Soms, in gevallen waarin het nationale recht daartoe verplicht, kan de tekst worden aangevuld met meer gedetailleerde informatie. De weigeringsbeschikking bevat dus zowel de grond van de weigering als de reden daarvoor en voldoet daarmee aan de gestelde eisen. Daarom acht de minister dit klachtonderdeel dan ook ongegrond.

Overigens bestaat de mogelijkheid om mondeling een nadere toelichting te krijgen, aldus de minister, voor het geval verzoeker daar om heeft gevraagd maar niet heeft gekregen, biedt hij zijn excuses aan. Wel wordt onderzocht of en in welke gevallen er in de toekomst nog wat verder kan worden ingegaan op de reden waarom een visum wordt geweigerd waardoor, naar de minister hoopt, de weigering wat duidelijker wordt voor de aanvrager. Het zal nog wel even duren voor het zover is, want de werkwijzen van het ministerie en de Visadienst moeten op elkaar worden afgestemd, de uitvoeringsvoorschriften moeten worden vastgesteld, de systemen worden aangepast en de medewerkers van het ministerie, de Visadienst en de Nederlandse vertegenwoordigingen moeten vertrouwd raken met de nieuwe manier van werken.

In antwoord op aanvullende vragen deelt het ministerie mee dat in april 2010 de nieuwe Visumcode in werking zal treden waarin elf specifieke weigeringsgronden worden genoemd; de Nederlandse procedure wordt daarop aangepast en het voordeel zal zijn dat de burger meer inzicht krijgt in een specifieke weigeringsgrond. Het huidige visumsysteem wordt aangepast zodat het kan worden geactiveerd zodra de Visumcode in werking treedt. Omdat de Visumcode weliswaar de weigeringsgronden voorschrijft maar geen uitgebreide toelichting bevat voor de burger, wordt tegelijkertijd door de betrokken departementen en diensten (Buitenlandse Zaken, Justitie, Visadienst) ook gewerkt aan een uitgebreidere motivatie bij elke weigeringsgrond. Er wordt naar gestreefd om alles bij de inwerkingtreding van de Visumcode klaar te hebben.

2. Behandelingsduur verzoekers bezwaarschrift

De minister vindt dat niet alleen de aanvraag maar ook het bezwaarschrift voldoende voorvarend is opgepakt. Hij komt tot deze conclusie door alle data op een rijtje te zetten: de aanvraag is op 5 juni 2007 ingediend voor de periode van 15 juli tot en met 14 augustus 2007. De aanvraag is dezelfde dag afgewezen. Op 22 juni 2007 heeft verzoeker bezwaar gemaakt, op 26 juni 2007 heeft de Visadienst het bezwaarschrift ontvangen. Op 5 juli 2007 heeft de Visadienst het dossier van verzoekers neef opgevraagd bij de ambassade en op 11 juli 2007 is verzoeker om de machtiging gevraagd. Het dossier kwam bij de Visadienst aan op 13 juli 2007. Op 19 juli 2007 heeft de Visadienst verzoekers brief ontvangen, waarin hij het bezwaarschrift weer intrekt, omdat de vakantie (bijna) voorbij is. De minister tekent bij dit alles nog aan dat verzoeker tweeënhalve week heeft gewacht met het indienen van een bezwaarschrift, waardoor het praktisch onmogelijk zou zijn geweest om nog voor het begin van de geplande vakantie op het bezwaarschrift te beslissen, maar op het moment dat verzoeker het bezwaar intrekt is de daarvoor geldende termijn in elk geval nog niet voorbij. Hij acht ook deze klacht ongegrond.

Oordeel Nationale ombudsman

1. Motivering van de weigering

Overheidsinstanties moeten duidelijke taal gebruiken naar de burger toe. Dat volgt ook uit het motiveringsvereiste, dat inhoudt dat het handelen van bestuursorganen feitelijk en logisch wordt gedragen door een kenbare motivering: wat doet een overheidsinstantie en waarom. Dat komt de verhouding tussen overheid en burger ten goede, want onbegrip wekt wrevel en ook ontevredenheid, terwijl dat wellicht had kunnen worden voorkomen.

Bepaalde besluiten van een overheidsinstantie, zoals een beslissing op een (visum)aanvraag moeten ook aan het motiveringsvereiste voldoen, in dat geval op grond van de wet.

De Nationale ombudsman begrijpt dat het frustrerend moet zijn geweest voor verzoeker dat de aanvraag van zijn neef (weer) werd afgewezen, te meer omdat het voor verzoeker niet duidelijk was waarom: de opsomming van de diverse regels was daartoe voor hem onvoldoende. Verzoeker voelde zich daarom gedwongen om een bezwaarschrift in te dienen om die duidelijkheid toch te krijgen.

Dat was ook de juiste weg om op te komen tegen een beslissing, want op zich biedt de procedure voldoende juridische waarborgen. De betrokkene moet echter wel goed uit de beschikking kunnen opmaken waar hij of zij nu precies aan toe is: waarom is mijn aanvraag afgewezen, aan welke voorwaarden voldeed ik niet, heeft het in mijn geval zin om bezwaar te maken en waar moet ik bij een eventuele volgende aanvraag aan denken? Beschikkingen moeten daarom helder zijn en als het ware een handreiking zijn met daarin de voorwaarden waaraan men moet voldoen om wel op een positief antwoord te kunnen rekenen. Aan deze voorwaarden voldeed de beschikking niet en daarom is de Nationale ombudsman van oordeel dat het motiveringsvereiste is geschonden. De klacht over de onderzochte gedraging is gegrond.

Verbetering te goede

De betrokken instanties hebben kennelijk zelf wel ingezien dat burgers moeite hebben met de bewoordingen waarin een negatieve beslissing is opgesteld, gelet op hun bereidheid om daar iets aan te doen. De Nationale ombudsman waardeert het positief dat er op dit terrein iets gaat gebeuren. Hij stemt dan ook in met deze maatregelen, met name als de uitwerking ervan leidt tot beschikkingen die betrokkene beter informeren over de voorwaarden voor toelating. Dit zal naar verwachting veel ongenoegen voorkomen bij zowel visumaanvragers als de betrokken referenten en dus de relatie tussen burger en overheid op dit punt zeker verbeteren.

2. Behandelingsduur

Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat overheidsinstanties slagvaardig en met voldoende snelheid optreden.

Snelheid is altijd al van belang, maar wanneer het gaat om een reactie op een visumaanvraag of een bezwaarschrift tegen een weigering daarvan is snelheid van handelen helemaal van belang: alles moet natuurlijk liefst zo snel mogelijk beklonken zijn, anders is de aanvrager er niet meer mee gebaat.

Wat betreft verzoekers klacht over het niet adequaat reageren op een bezwaarschrift heeft de Nationale ombudsman geconstateerd dat zowel de ambassade als de Visadienst in verzoekers geval voldoende voortvarend te werk zijn gegaan. Het is jammer dat verzoeker pas na twee weken bezwaar heeft gemaakt of niet even direct contact heeft opgenomen met de Visadienst. Dan had hij in de eerste plaats om de nodige uitleg kunnen vragen en wellicht ook direct een machtiging kunnen sturen, wat weer tijd had bespaard. Zoals het nu gelopen is, heeft de Visadienst tijdig een verzoek daartoe gedaan en direct een vragenlijst meegestuurd. De behandeling van het bezwaarschrift tot dan toe is dan ook voldoende voortvarend verlopen. Verzoeker heeft vervolgens het bezwaar ingetrokken, daarom valt uiteraard niet vast te stellen of de uiteindelijke beslissing tijdig zou zijn genomen. De klacht is op dit punt dan ook ongegrond.

Conclusie

1. De klacht over de gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken is gegrond vanwege schending van het motiveringsvereiste.
2. De klacht over de onderzochte gedraging van de Visadienst is ongegrond.

Instemming

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen dat de minister een aantal maatregelen neemt om beschikkingen op visumaanvragen voor de burger begrijpelijker te maken.

Onderzoek

Zie beoordeling

Informatieoverzicht

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

Beschikkingen van 29 januari 2007 en 5 juni 2007 waarbij de visumaanvragen werden afgewezen;

Bezwaarschrift van verzoeker, gedateerd 22 juni 2007;

Bevestiging van de Visadienst van 11 juli 2007 van de ontvangst van verzoekers bezwaarschrift op 26 juni 2007 en verzoek om een machtiging;

Brief van verzoeker van 17 juli 2007 over de intrekking van het bezwaarschrift;

Klachtbrief van verzoeker van 5 september 2007, ter behandeling doorgestuurd naar de Visadienst;

Reactie van de Visadienst van 15 oktober 2007 op verzoekers klacht;

Klachtbrief van verzoeker van 12 februari 2008;

Brief van 15 december 2008 van de Nationale ombudsman aan de minister van Buitenlandse Zaken;

Brief van 29 juni 2009 van de Nationale ombudsman aan de staatssecretaris van Justitie;

Reactie van de minister van 30 juli 2009;

Reactie van de staatssecretaris van 31 juli 2009;

Reactie van 9 november 2009 per e-mail van het Ministerie van Buitenlandse Zaken op telefonisch gestelde nadere vragen.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond