



Rapport

Datum: 26 maart 1998

Rapportnummer: 1998/090

Klacht

Op 13 augustus 1996 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer W. te Ruinerwold met een klacht over een gedraging van het Bureau Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie en het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Omdat het verzoek nog niet voldeed aan het kenbaarheidsvereiste, zoals neergelegd in artikel 12, tweede lid van de Wet Nationale ombudsman, stuurde de Nationale ombudsman de klacht ter behandeling door aan de Minister van Buitenlandse Zaken. Bij verzoekschrift van 9 februari 1997 wendde verzoeker zich wederom tot de Nationale ombudsman met een klacht over een gedraging van het Bureau Visadienst, en met een klacht over een gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Naar de gedraging van het Bureau Visadienst, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Justitie gezamenlijk, en de gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, werd een onderzoek ingesteld. Op grond van de door verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt over de lange behandelingsduur van een aanvraag van 21 mei 1996, ingediend bij de Nederlandse ambassade in Turkije, van een visum voor kort verblijf. Ondanks zijn verzoek van 3 juli 1996 om een spoedige behandeling is het visum pas op 16 augustus 1996 afgegeven. Daarnaast klaagt verzoeker erover dat een door hem ondertekende garantverklaring werd verlangd door het Bureau Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij het Ministerie van Justitie, terwijl dit bij een eerdere visumaanvraag in 1994 niet als voorwaarde was gesteld. Tevens klaagt verzoeker erover dat, tot op het moment dat hij zich op 9 februari 1997 tot de Nationale ombudsman wendde, het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet heeft gereageerd op zijn brief van 21 december 1996 en dat hij geen reactie heeft ontvangen van het Bureau Visadienst op zijn brief van 28 december 1996. **ACHTERGROND Zie bijlage**

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werden de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. De Staatssecretaris van Justitie reageerde in plaats van de Minister van Justitie. Tijdens het onderzoek kreeg verzoeker de gelegenheid op de door de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Justitie verstrekte inlichtingen te reageren. Tevens werden aan de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Justitie specifieke vragen gesteld. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Verzoeker, de Minister van Justitie en de Minister van Buitenlandse Zaken deelden mee zich met de inhoud van het verslag te

kunnen verenigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

. De feiten

1. Verzoeker had in 1996 een Turkse vreemdelinge, mevrouw G., uitgenodigd om voor enkele weken Nederland te bezoeken. Evenals als bij een eerdere uitnodiging in 1994, had hij ter verkrijging van een visum voor kort verblijf in Nederland voor deze vreemdelinge op 20 februari 1996 een brief met garantverklaring gericht aan de Nederlandse ambassade in Turkije (Ankara) opgesteld en ondertekend. Tezamen met zijn salarisspecificatie stuurde hij deze garantverklaring naar de vreemdelinge in Turkije. De garantverklaring hield onder meer het volgende in:

"...Voor de geldigheidsduur van haar visum wens ik te mijnen huize uit te nodigen: Mevrouw G. (...) Ik verzoek u daartoe een visum met een looptijd van maximaal drie maanden voor een door haar aan te geven periode te verstrekken. De genodigde is (...) in het bezit van een geldig paspoort. Ten aanzien van haar komst kan door mij aan u terzake worden gegarandeerd: een retour vliegbiljet IrabzonAmsterdam, met

vooraf vastgestelde terugreisdatum, alsmede het onderdak, de voeding en de kosten van het verblijf gedurende de geldigheidsduur van het visum. Aanvraagster is door mij geïnformeerd omtrent een noodzakelijk door haar aan te schaffen ziektekosten en reisverzekering, waarvan de geldigheidsduur overeen dient te komen met dat van het visum. Ik sta bij deze tegenover u en onze regering in voor het voldoen van de in dit verzoek genoemde kosten. Van mijn integere bedoelingen kunt u overtuigd zijn." De handtekening van verzoeker onder deze brief was op 21 februari 1996 gelegaliseerd door de burgemeester van Ruinerwold met zijn handtekening en een stempel van de gemeente Ruinerwold.

2. Bij brief van 1 juli 1996 ontving verzoeker een bericht van het Bureau Visadienst dat een vreemdelinge van Turkse nationaliteit bij de Nederlandse ambassade in Turkije (Ankara) op 21 mei 1996 een visumaanvraag voor kort verblijf in Nederland had ingediend. Het Bureau Visadienst deelde in deze brief verder het volgende mee:

"...U bent daarbij als referent/ontvangende relatie opgegeven. Indien u als referent/ontvangende relatie wenst op te treden, mag ik u verzoeken bijgevoegde formulieren volledig in te vullen en binnen eenentwintig (21) dagen aan mijn dienst te retourneren. U dient als bijlagen te overleggen een recent bewijs van uw inkomen. Indien u zelfstandige bent, dient u een verklaring van een boekhouder over te leggen waaruit kan worden opgemaakt wat uw inkomsten zijn. Ook dient u te overleggen een verklaring waaruit blijkt dat u in Nederland woonachtig bent (kopie van uw paspoort of vergunning tot verblijf, bewijs van Nederlanderschap). Tevens dient u de originele bijgevoegde garant en bewustverklaring te ondertekenen en retour te zenden..." De bijgevoegde garantverklaring

was een GARANTVERKLARING MODEL D17.

3. Verzoeker beantwoordde voormelde brief van het Bureau Visadienst bij brief van 3 juli 1996. In deze brief bracht hij onder meer het volgende naar voren:

"Blijkens uw standaardbrief dd 1 juli jl wenst u van mij een garantverklaring voor de afgifte door onze ambassade te Ankara, van een visum tot kort verblijf ten behoeve van genodigde. Uitsluitend onder de druk van de tijd, die mevrouw G. heeft en ik

voor haar bezoek heb, zend ik uw afdeling GOZ/Visadienst de formulieren tezamen met mijn garantverklaring ingevuld en ondertekend, met gelijke post. Aan genodigde is recent door mij een door de Gemeente Ruinerwold gewaarmerkte uitnodiging zowel als de thans wederom door u gewenste bescheiden omtrent mijn inkomen en Nationaliteit, ter beschikking gesteld. Deze bescheiden zijn, volgens mijn informatie tezamen met haar bewijs van inkomen en vermogen, bij de visumaanvraag overhandigd aan onze ambassade te Ankara. Volgens de mij bekende normen is dat voldoende om in dit geval een visumaanvraag voor kort verblijf te honoreren. Ik betwijfel daarom de gang van zaken die thans door uw dienst gehanteerd wordt. Ik verzoek u het door mij gesignaleerde nader te onderzoeken en mij op korte termijn omtrent de achtergrond van het door uw dienst terzake verlangde, te informeren. Bovenal verzoek ik u vriendelijk: Met spoed thans de aanvraag van mevrouw G. af te handelen."

4. Omdat verzoeker op 21 juli 1996 geen reactie op de hiervoor onder 3. genoemde brief had ontvangen, stuurde hij het Bureau Visadienst op die datum een rappelbrief.

5. Verzoeker stuurde op 12 augustus 1996 een tweede rappelbrief naar het Bureau Visadienst, waarin hij de Visadienst verzocht om de in behandeling zijnde aanvraag van het visum tot kort verblijf te behandelen ten behoeve van de periode 1 juni tot en met 14 augustus 1997, nu de geschikte periode in 1996 inmiddels was verstreken.

6. Bij brief van 29 augustus 1996 deelde verzoeker de Nederlandse ambassadeur in Turkije (Ankara) onder meer het volgende mee:

"Het verkrijgen van een visum tot kort verblijf is (...) in het onderhavige geval een bijna niet te nemen barrière gebleken. Dien aangaande verwijs ik u naar de visumaanvraag d.d. 21 mei j.l. door Mevrouw G. bij uw vestiging. Mevrouw G. beschikt naast mijn gewaarmerkte uitnodiging, over een bewijs van mijn (regelmatig) inkomen zowel als van mijn nationaliteit. In die uitnodiging stel ik mij garant voor de kosten van verblijf voor de geldigheidsduur van het visum, en bij binnenkomst in Nederland, het bezit van een reisbiljet met vaste terugreisdatum. Volgens haar informatie aan mij heeft zij deze documenten met die van haar, ook daadwerkelijk overgelegd bij de visumaanvraag. Bovendien kan zij aantonen te beschikken over een (bescheiden) vermogen. (...)

Zij wordt door haar werkgever geacht tien achtereenvolgende maanden, gedurende de periode van 15 augustus tot + 15 juni, beschikbaar te zijn. Voor een visumaanvraag dient zij 2 x 18 uur (...) te reizen en tenminste één overnachting ter plaatse te maken. De informatie uit de (tweede) alinea in aanmerking genomen zou het toch mogelijk moeten zijn, eventueel ook na controle van het bureau visadienst te Den Haag van mijn

(maatschappelijke) achtergronden, om binnen de voor haar beschikbare twee maanden over een visum te kunnen beschikken. (...) Een te gemakkelijke behandeling van de aanvraag van het personeel binnen uw vestiging, sluit ik als oorzaak niet uit. (...) Ik verzoek u voor mij na te gaan en mij te berichten, op welke grond uw dienst mevrouw G. geen visum verstrekt heeft (...)."

7. Bij brief van 10 september 1996 ontving verzoeker van de Nederlandse ambassadeur in Turkije (Ankara) onder meer het volgende antwoord:

"In antwoord op uw brief van 29 augustus 1996 wil ik u voorts laten weten dat op 16 augustus een brief is gestuurd aan mevrouw G., waarin haar wordt medegedeeld dat positief is beschikt op haar visumaanvraag. Gelet op de hoogte van het inkomen van mevrouw G. was het niet mogelijk eigenmachtig een visum af te geven, doch was voorlegging aan de visadienst noodzakelijk. Helaas is met deze procedure geruime tijd gemoeid, reden waarom niet eerder tot visumafgifte kon worden overgegaan."

8. Verzoeker deelde de Nederlandse ambassadeur van Turkije (Ankara) bij brief van 21 september 1996 nog het volgende mee:

"...Doordat teveel tijd heeft gelegen tussen de aanvraag (21 mei) en de positieve beschikking (16 augustus), is de periode waarin zij (betrokken vreemdelinge; N.o.) vakantie heeft, inmiddels verstreken..."

9. Het Hoofd van de afdeling Vreemdelingen en Visumzaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken liet verzoeker, in reactie op de schriftelijke correspondentie tussen verzoeker en de Nederlandse ambassade in Turkije (Ankara) waarvan afschriften door tussenkomst van de Nationale ombudsman aan de Minister van Buitenlandse Zaken waren toegestuurd, bij brief van 26 november 1996 onder meer het volgende weten:

"Op 21 mei 1996 diende mevrouw G. een visumaanvraag in bij de Nederlandse Ambassade te Ankara. Hierbij werd een gelegaliseerde garantverklaring van U overgelegd, gedateerd 20 februari 1996. Daarenboven overlegde mevrouw G. een salarisspecificatie alsmede een verklaring van haar werkgever over de mogelijkheid, vanaf 1 juli jl., 45 dagen verlof op te nemen. Deze gegevens werden samen met de visumaanvraag van mevrouw G. ter advisering voorgelegd aan Bureau Visadienst ondergebracht bij het Ministerie van Justitie. Vervolgens ontving de Ambassade op 16 augustus 1996 van Bureau Visadienst een machtiging tot afgifte van het gevraagde visum. Mevrouw G. is hierover schriftelijk door de Ambassade geïnformeerd. Uit uw brief blijkt dat u zich met name niet kunt verenigen met de behandelingsduur van de visumaanvraag ten behoeve van mevrouw G. op grond waarvan zij uiteindelijk geen gebruik heeft kunnen maken van het visum. De reden van de behandelingsduur bij Bureau Visadienst is mij niet bekend weshalve Uw brief voor een nadere reactie is doorgezonden naar Bureau Visadienst. Tot slot kan ik u berichten dat het Ministerie er in overleg met Bureau Visadienst en de Consulaire en/of Diplomatieke Vertegenwoordigingen voortdurend naar streeft de behandelingsduur terug te brengen om zo veel mogelijk problemen als de onderhavige in de toekomst te voorkomen."

10. Verzoeker stuurde op 21 december 1996 een brief naar het Ministerie van

Buitenlandse Zaken, waarin hij onder meer het volgende naar voren bracht:

"Zowel mevrouw G. als ik zijn zeer teleurgesteld in de gang van zaken rond haar, door mij ondersteunde visumaanvraag. Zij beschikt naast haar regelmatig inkomen, in Turkije evenals in Nederland het geval is over een (bescheiden) banksaldo. Ook mijn gewaarmerkte uitnodiging, vergezeld van mijn salarisspecificatie, bood voldoende zekerheid om een visum tot kort verblijf te verstrekken. Daarnaast is in 1994 op mijn uitnodiging, overigens onder gelijke zekerheden en zonder garantverklaring reeds een visum tot kort verblijf aan mevrouw G. verstrekt. Aan deze zaken is door uw vestiging in Ankara naar mijn mening geen of in ieder geval onvoldoende aandacht geschonken. Bovendien staat mevrouw G. noch ik als bezwaarlijk geregistreerd. Ten aanzien van de ongehoord lange behandelingsduur der aanvraag (21 mei tot 16 augustus) draagt u hiervoor in uw antwoord aan mij, geen argumenten aan. Van het Bureau Visadienst heb ik (ook

nu nog steeds) geen antwoord ontvangen. Omtrent het uitblijven van hun reactie heb ik reeds mijn beklag gedaan. Primair acht ik echter om bovenstaande redenen, het Ministerie van Buitenlandse Zaken cq uw dienst verantwoordelijk. (...) Tevens verzoek ik u met betrekking tot de door u bij het Bureau Visadienst gevraagde reactie omtrent de reden van de behandelingsduur, na hun antwoord persoonlijk uw conclusie aan mij kenbaar te maken."

11. In reactie op de brief van verzoeker van 3 juli 1996, deelde het Bureau Visadienst bij brief van 20 december 1996 aan verzoeker het volgende mee:

"...Ter verkrijging van een visum voor de duur van maximaal drie maanden dient de aanvrager aan te tonen over voldoende middelen van bestaan te beschikken om gedurende het verblijf in Nederland te voorzien in de kosten van levensonderhoud. Indien aanvrager niet zelfstandig beschikt over voldoende middelen van bestaan of dit niet aan kan tonen, kan een hier te lande wonende en verblijvende persoon zich garant stellen voor de aanvrager. Hiertoe dient een garantverklaring te worden ondertekend. Het ondertekenen van een garantverklaring kan tevens verlangd worden ter meerdere zekerheid voor de Staat om kosten, die voor de Staat en andere openbare lichamen voortvloeien uit het verblijf van de vreemdeling(e), waarin mede zijn begrepen kosten van een reis van de vreemdeling(e) naar een plaats buiten Nederland, op een garantsteller te kunnen verhalen. (...) Met betrekking tot de duur van de behandeling van bovengenoemde visumaanvraag deel ik u het volgende mee. Getracht wordt elke visumaanvraag zo snel mogelijk te behandelen. De totale behandelingsduur van een visumaanvraag bedraagt maximaal drie maanden. Dit acht ik een redelijke termijn. Bovengenoemde vreemdelinge heeft op 21 mei 1996 een visumaanvraag ingediend. Op 16 augustus 1996 is de beslissing op de aanvraag doorgestuurd naar de diplomatieke vertegenwoordiging te Ankara. Gelet op het feit dat de termijn van drie maanden, zoals hierboven genoemd, niet is overschreden, concludeer ik dat de behandeling niet onredelijk lang heeft geduurd. Ik zie dan ook geen reden om nader op dit deel van uw brief in te gaan..."

12. Verzoeker stuurde op 28 december 1996 een brief naar het Bureau Visadienst, waarin

hij in reactie op de brief van het Bureau Visadienst van 20 december 1996 onder meer het volgende meedeelde:

"Ik concludeer daarentegen het uitblijven van een tijdige reactie, ondanks mijn rappel d.d. 21 juli, op mijn verzoek om de aanvraag met spoed af te handelen. Alsmede het uitblijven van uw antwoord op mijn verzoek om een onderzoek. Ook negeert u het verzoek uit mijn brief van 12 augustus."

. Het standpunt van verzoeker

1. Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder **KLACHT**.
2. Verzoeker liet bij brief van 7 maart 1997 weten dat hij bij brief van 4 maart 1997 een antwoord op zijn brief van 28 december 1996 had ontvangen van het Bureau Visadienst.

. Het standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken De Minister van Buitenlandse Zaken reageerde bij brief van 15 april 1997 onder meer als volgt op de klacht van verzoeker:

"De klacht van verzoeker betreft voornamelijk de duur van behandeling van de aanvraag en de terzake van visumafgifte geldende voorwaarden. Voor een inhoudelijke reactie op deze onderdelen van de klacht moge ik u verwijzen naar de brief aan u van het Bureau Visadienst bij de Immigratie en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie d.d. 3 april jl. Voorts klaagt verzoeker over het feit dat zijn brief van 21 december 1996 aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken onbeantwoord is gebleven. Het is juist dat de laatste brief van verzoeker niet heeft geleid tot een nadere schriftelijke reactie van deze zijde. De noodzaak tot het nogmaals geven van een inhoudelijke reactie leek te ontbreken, gezien de diverse antwoorden van de zijde van de verscheidene bij de visumaanvraag betrokken instanties. Immers, de brieven van 10 september en 10 oktober 1996 aan verzoeker van de Nederlandse Ambassade te Ankara, alsmede de door dit Ministerie gegeven schriftelijke uitleg van 26 november 1996 in antwoord op verzoekers brief van 21 september, hadden de vragen van verzoeker al voor een groot deel beantwoord. Met de uitvoerige brief van het Bureau Visadienst van het Ministerie van Justitie d.d. 20 december 1996 als sluitstuk, bleven geen vragen van verzoeker onbeantwoord. (...) Het ware echter wenselijk geweest aan verzoeker te schrijven dat geen nadere reactie meer zou volgen."

. De reactie van verzoeker op het standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken Nadat de Nationale ombudsman aan verzoeker had meegedeeld dat de brief van 3 april 1997 van het Bureau Visadienst, met daarin opgenomen het standpunt van de Staatssecretaris van Justitie, was vertraagd en hierdoor nog niet in het bezit was van het Bureau Nationale ombudsman, reageerde verzoeker bij brief van 29 april 1997 als volgt op het standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken:

"...Ik heb omtrent de behandelingsduur van een visumaanvraag tot kort verblijf, een tot nu toe niet weerlegde klacht ingediend. Ik krijg van het bureau Visadienst geen reactie op mijn verzoek om spoed noch antwoord op mijn brieven. Ik schakel mede genoodzaakt door een

eerdere ervaring, uw dienst in. Vervolgens worden termijnen van antwoord zonder nader verzoek tot uitstel, bij herhaling overschreden. BZ (Buitenlandse Zaken; N.o.) geeft toe "De reden van de behandelingsduur bij Bureau Visadienst is mij niet bekend" (brief 261196). En nu geeft de IND (Immigratie- en Naturalisatiedienst; N.o.) onjuiste informatie aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Die op haar beurt de door mij verzochte persoonlijke reactie (21 december) kennelijk toch overlaat aan die IND. Mevrouw G. en ik zijn vanaf 21 mei 1996 tot heden, door deze handelwijze 11 maanden aan het lijntje gehouden. Terwijl de reden van de behandelingsduur en, wat belangrijker is, het wegnemen van de oorzaak daarvan, ook bij mij nog steeds niet bekend is!..."

. Het standpunt van de Staatssecretaris van Justitie Bij brief van 18 april 1997 reageerde de Staatssecretaris van Justitie op de klacht van verzoeker. De reactie luidde onder meer als volgt:

"Voorzover de klacht van de heer W. (verzoeker; N.o.) de behandelingsduur van visumaanvragen betreft kan ik u meedelen dat ik in mijn brief van 20 december 1996, waarmee ik reageerde op de brief van de heer W. van 3 juli 1996, met reden omkleed, heb aangegeven waarom ik een termijn van drie maanden voor de behandeling van een visumaanvraag voor een periode van maximaal drie maanden redelijk acht.

Ik heb tot op heden geen aanleiding gezien om deze termijn te heroverwegen en blijf dan ook bij mijn mening dat een termijn van maximaal drie maanden redelijk is. Uit het departementale dossier van bovengenoemde vreemdelinge blijkt dat de heer W. bij brief van 15 september 1993 van het Bureau Visadienst reeds op de hoogte is gesteld van de behandelingstermijn van bovengenoemde visa. Overigens zij hierbij opgemerkt dat de heer W. in zijn brief van 3 juli 1996 slechts verzoekt om een spoedige afhandeling van de aanvraag, gedaan door mevrouw G., maar geen nadere motivering voor zijn verzoek geeft. Met betrekking tot de klacht van de heer W., dat hij ten behoeve van de visumaanvraag van bovengenoemde vreemdeling, in tegenstelling tot een in 1994 ingediende visumaanvraag, een garantverklaring diende te ondertekenen, wil ik eveneens verwijzen naar mijn brief van 20 december 1996. In genoemde brief heb ik uiteengezet dat een garantverklaring een tweeledig doel dient. Ten eerste kan een hier te lande woonachtige referent verzocht worden een garantverklaring te ondertekenen indien de aanvrager niet over voldoende middelen van bestaan beschikt. Daarnaast kan een garantverklaring worden verzocht ter meerdere zekerheid voor de Staat om kosten, die voor de Staat en andere openbare lichamen voortvloeien uit het verblijf van de vreemdeling(e) waarin mede zijn begrepen kosten van een reis van de vreemdeling(e) naar een plaats buiten Nederland, op een garantsteller te verhalen. Aangezien betrokkene bij het indienen van de aanvraag bij de Nederlandse vertegenwoordiging te Ankara niet heeft kunnen aantonen over het richtbedrag van f 75, per dag dat zij in Nederland wenste te verblijven te beschikken, is de aanvraag ter advisering aan het Bureau Visadienst voorgelegd. Hierop is aan de heer W. een inlichtingenformulier gestuurd alsmede een garantverklaring en een bewustverklaring met het verzoek deze ingevuld en voorzien van de gevraagde bijlage te retourneren. Op de brief van 28 december 1996 is inmiddels bij brief van 4 maart 1997

inhoudelijk door de Visadienst gereageerd."

. Reactie van verzoeker op het standpunt van de Staatssecretaris van Justitie Verzoeker reageerde bij brief van 24 mei 1997 als volgt op het standpunt van de Staatssecretaris van Justitie:

"...De Staatssecretaris van Justitie schrijft in de eerste alinea dat hij in zijn (lees: de Visadienst in hun) brief van 20 december 1996 met redenen omkleed heeft aangegeven waarom een termijn van drie maanden redelijk wordt geacht. In die brief wordt helemaal geen reden gegeven. Er wordt gesteld dat de totale behandelingsduur van een visumaanvraag drie maanden bedraagt. Dat er nu opgemerkt wordt dat ik in mijn brief van 3 juli 1996 slechts verzoek om een spoedige afhandeling maar geen nadere motivering voor dat verzoek geef, noem ik een uitvlucht. Er is tenslotte ook niet om een reden gevraagd. In tegendeel: er is ook na een herhaald verzoek aan de Visadienst, niet eens gereageerd. Dàt, de beoordeling van de aanvraag en de behandelingsduur vormde de basis van de door mij bij u ingediende klacht. In een eerder stadium (brief 26 november 1996) gaf het Ministerie van Buitenlandse Zaken reeds toe niet op de hoogte te zijn. Inhoudelijk zegt (ook!) de Staatssecretaris over de oorzaak van de te lange behandelingsduur en het feit dat er in 1994 zonder garantstelling een visum is verstrekt: NIETS!! Naar mijn mening is ook zeer kwalijk dat de indruk gewekt wordt dat een behandelingsduur van drie maanden normaal is en kennelijk, in weerwil van de jurisprudentie, getolereerd wordt. Resumerend luidt mijn conclusie derhalve: Schrijnend..."

. De reactie van de Staatssecretaris van Justitie Naar aanleiding van vragen van de Nationale ombudsman aan zowel de Minister van Justitie als de Minister van Buitenlandse Zaken reageerde de Staatssecretaris van Justitie bij brief van 5 september 1997 onder meer als volgt:

"1. Door betrokkene is op 21 mei 1996 bij de Nederlandse vertegenwoordiging te Ankara een aanvraag om verlening van een visum ingediend. Deze aanvraag is door genoemde vertegenwoordiging ter beoordeling aan het Bureau Visadienst voorgelegd en aldaar op 22 mei 1996 ontvangen. Met betrekking tot de stukken die bij het indienen van genoemde aanvraag ter ondersteuning zijn overgelegd, waaronder een gelegaliseerde garantverklaring en een salarisspecificatie van de heer W., wil ik het volgende opmerken. Zoals ik reeds in mijn brieven aan de heer W. van 20 december 1996 en aan u van 18 april 1997, naar de inhoud waarvan ik hierbij mag verwijzen, uiteen heb gezet kan een garantverklaring om een tweetal redenen worden verlangd. De garantverklaring die referent samen met de vragenformulieren kreeg toegestuurd diende ter meerdere zekerheid voor de Staat om

kosten, die voor de Staat en andere openbare lichamen voortvloeien uit het verblijf van de vreemdeling(e), waarin mede zijn begrepen kosten van een reis van een vreemdeling(e) naar een plaats buiten Nederland, op een garantsteller te verhalen. De conclusie dat de bij de aanvraag overgelegde documenten niet voldeden is, gelet op het bovenstaande, niet juist en is geen reden geweest in dit geval de formulieren aan referent te versturen. Hierbij

merk ik voorts op dat de legalisatie van de bij het indienen van genoemde visumaanvraag overgelegde garantverklaring slechts de legalisatie van de handtekening van referent betreft. De inhoud van de garantverklaring wordt bij legalisatie niet geverifieerd.

2. Indien een Nederlandse vertegenwoordiging het Bureau Visadienst verzoekt een onderzoek in te stellen naar aanleiding van een ingediende visumaanvraag, wordt de hier te lande verblijvende referent onder meer verzocht, eventueel door tussenkomst van de vreemdelingenpolitie, een garantverklaring conform het model D 17, zoals in de vreemdelingencirculaire 1994 staat afgebeeld, te ondertekenen. Tevens wordt de garantsteller verzocht stukken te overleggen waaruit blijkt dat hij duurzaam over voldoende middelen van bestaan beschikt in de zin van de Vreemdelingenwet en derhalve solvabel kan worden geacht teneinde zich garant te kunnen stellen.

3. Aangezien de Nederlandse vertegenwoordiging te Ankara in 1994 gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheid zelfstandig te beslissen op aldaar ingediende visumaanvragen, kan ik uw vraag waarom betrokkene in 1994, zonder dat een door referent ondertekende garantverklaring was overgelegd in het bezit is gesteld van een visum, niet beantwoorden. Ik verwijs u voor het beantwoorden van deze vraag naar een reactie hieromtrent van het Ministerie van Buitenlandse Zaken."

. De reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken Bij brief van 15 oktober 1997 reageerde de Minister van Buitenlandse Zaken onder meer als volgt op de vragen van de Nationale ombudsman:

"Helaas is de juiste toedracht van de beoordeling van de aanvraag, die door mevrouw G. in maart 1994 bij de Nederlandse ambassade te Ankara werd ingediend, niet meer te achterhalen. Met name valt niet meer na te gaan in hoeverre zij toen wel over voldoende middelen van bestaan beschikte. Vast staat dat de

aanvraag op 4 mei 1994 is ingewilligd en dat een visum voor de duur van 60 dagen is verstrekt. (...) Er bestaat geen mogelijkheid thans nog te achterhalen of destijds tot visumaangifte is besloten na wellicht telefonisch advies van de Visadienst, of dat de ambassade alsnog zelfstandig tot afgifte is overgegaan. Voorts is gebleken dat bij de Visadienst zelf de indruk bestaat dat het visum zelfstandig door de ambassade is verleend, aangezien de betreffende voorlegging niet is terug te vinden in het dossier of in de computer. Gesteld dat de ambassade zelfstandig zou hebben besloten tot visumafgifte aan mevrouw G., is bij gebrek aan schriftelijke gegevens evenmin te achterhalen op grond van welke overwegingen hiertoe is besloten. Hoe dat ook zij, in 1996 beschikte mevrouw G. zelf kennelijk niet over voldoende middelen van bestaan. In die omstandigheid is voorlegging van de visumaanvraag op zijn plaats. Een concreet antwoord op de in uw brief gestelde vraag is derhalve niet te geven. Bij de indiening van een visumaanvraag gaat het erom dat de aanvrager de consulaire medewerker overtuigt van de zekerheid dat aan de geldende voorwaarden m.b.t. de beschikbare middelen en de tijdige terugkeer naar het land van herkomst wordt voldaan. In feite luidt de opdracht aan de behandelend consulaire medewerker om, bij twijfel aan de juistheid van de overgelegde bescheiden of aan het doel en de omstandigheden van het voorgenomen verblijf in Nederland, de aanvraag aan de

nationale dienst voor te leggen."

Beoordeling

. Ten aanzien van de behandelingsduur van de visumaanvraag

1. Verzoeker klaagt in de eerste plaats over de lange behandelingsduur van een aanvraag van een visum voor kort verblijf op 21 mei 1996, ingediend bij de Nederlandse ambassade in Turkije (Ankara). Ondanks zijn verzoek van 3 juli 1996 om een spoedige behandeling is het visum pas op 16 augustus 1996 afgegeven.
2. Termijnen in het bestuursrecht zijn voor de belanghebbende doorgaans fatale termijnen. Uit een oogpunt van een op dit punt na te streven gelijkheid tussen overheid en burger, en van de geloofwaardigheid van de overheid, behoren bestuursorganen zich evenzeer strikt gebonden te achten aan wettelijke voorschriften

inzake voor hen geldende termijnen. Dat geldt temeer wanneer de desbetreffende wettelijke voorschriften (enige) ruimte bieden voor het verlengen van de duur van de besluitvorming.

3. Voor de behandeling van aanvragen van een visum voor kort verblijf is niet bij wettelijk voorschrift een termijn vastgesteld waarbinnen een beslissing moet worden genomen. Dit betekent dat de behandeling van deze aanvragen, ingevolge artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), dient plaats te vinden binnen een redelijke termijn. Deze is in ieder geval verstreken acht weken na ontvangst van de aanvraag, tenzij het bestuursorgaan intussen een kennisgeving als bedoeld in artikel 4:14 van de Awb heeft gedaan (zie **ACHTERGROND** onder 1.) De termijn voor de behandeling van de aanvraag wordt opgeschort vanaf de dag dat de aanvrager of de referent in staat wordt gesteld ontbrekende bescheiden alsnog bij de aanvraag te voegen, tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn is verstreken.

4. Een Turkse vreemdelinge diende bij de Nederlandse ambassade in Turkije op 21 mei 1996 een aanvraag in van een visum voor kort verblijf in Nederland. Deze aanvraag werd ter beoordeling aan het Bureau Visadienst in Nederland voorgelegd en aldaar op 22 mei 1996 ontvangen. De Visadienst verzocht verzoeker, die optrad als referent van de vreemdelinge, bij brief van 1 juli 1996 de bijgevoegde formulieren in te vullen en te retourneren ten behoeve van de aanvraag van een visum voor kort verblijf. Verzoeker voldeed twee dagen later, bij brief van 3 juli 1996, aan dit verzoek. Op 16 augustus 1996 stuurde het Bureau Visadienst een positieve beslissing op de aanvraag naar de Nederlandse ambassade in Turkije, die bij brief van diezelfde datum de vreemdelinge hierover informeerde. De totale behandelingsduur van de aanvraag van een visum voor kort verblijf bedroeg bijna drie maanden.

5. In deze zaak is niet gebleken dat binnen acht weken na de ontvangst van de aanvraag een schriftelijke mededeling is gedaan van een redelijke termijn waarbinnen de beschikking tegemoet kon worden gezien. Daarom had het Bureau Visadienst, gelet op

artikel 4:13 van de Awb, binnen acht weken, vermeerderd met de twee dagen gedurende welke verzoeker zijn aanvraag heeft aangevuld, na ontvangst van de aanvraag op de ambassade dat wil zeggen uiterlijk 16 juli 1996 op de visumaanvraag moeten beslissen. Het is niet juist dat dit niet is gebeurd. De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

II. Ten aanzien van het vragen van de garantverklaring

1. Verder klaagt verzoeker erover dat het Bureau Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij het Ministerie van Justitie, een door hem ondertekende garantverklaring verlangde terwijl dit bij een eerdere visumaanvraag in 1994 niet als voorwaarde was gesteld.
2. Bij de indiening van een visumaanvraag wordt de aanvrager geacht de consulaire medewerker op de ambassade te overtuigen van de zekerheid dat aan de geldende voorwaarden met betrekking tot de beschikbare middelen en de tijdige terugkeer naar het land van herkomst wordt voldaan. Bij twijfel kan de medewerker de aanvraag aan het Bureau Visadienst voorleggen (zie **ACHTERGROND** onder 2.1.). Het overleggen van bepaalde bewijsstukken bij het indienen van de aanvraag van een visum is niet voorgeschreven, maar kan wel bijdragen tot het nemen van een beslissing ter plaatse. Het ter plaatse overleggen van bewijsstukken is echter geen garantie dat de aanvraag niet voor nader onderzoek wordt doorgestuurd aan het Bureau Visadienst.
3. Verzoeker had op 20 februari 1996 een garantverklaring opgesteld en toegestuurd aan de vreemdelinge in Turkije. De vreemdelinge leverde deze garantverklaring tezamen met haar aanvraag van een visum voor kort verblijf in bij de Nederlandse ambassade in Turkije. Verzoeker stelt dat de vreemdelinge in 1994 op dezelfde wijze en onder dezelfde voorwaarden een visum had aangevraagd, en dat toen direct had gekregen. De Nederlandse ambassade in Turkije stuurde de aanvraag in mei 1996 direct na ontvangst ter beoordeling door aan het Bureau Visadienst in Nederland. Het Bureau Visadienst verzocht verzoeker om ter garantstelling voor de vreemdelinge een D17 formulier in te vullen. In 1994 is het visum toegewezen zonder dit verzoek van het Bureau Visadienst aan verzoeker.
4. De Minister van Buitenlandse Zaken deelde bij brief van 15 oktober 1997 mee dat bij de Visadienst de indruk bestond dat het visum in 1994 waarschijnlijk door de Nederlandse ambassade in Turkije zelfstandig was verleend. Bij gebrek aan schriftelijke gegevens was niet meer te achterhalen op grond van welke overwegingen destijds hiertoe was besloten. Volgens de Minister was de visumaanvraag in 1996 doorgestuurd aan het Bureau Visadienst omdat de vreemdelinge op dat moment niet beschikte over voldoende middelen van bestaan.
5. De Nederlandse ambassade in Turkije twijfelde in 1996 aan de beschikbare middelen van de Turkse vreemdelinge. Dat was voor haar een toereikende reden om de aanvraag aan het Bureau Visadienst voor te leggen. Na de ontvangst van de aanvraag had het

Bureau Visadienst voldoende reden om verzoeker te vragen een D17 formulier ter garantstelling voor de vreemdelinge in te vullen (zie **ACHTERGROND** onder 2.2.). Dat dit - om onbekende redenen - in 1994 niet is gebeurd, doet hieraan niet af. De onderzochte gedraging is op dit punt dan ook behoorlijk. III. Ten aanzien van de reacties op verzoekers brieven

1. Tenslotte klaagt verzoeker erover dat, tot op het moment dat hij zich op 9 februari 1997 tot de Nationale ombudsman wendde, het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet heeft gereageerd op zijn brief van 21 december 1996 en dat hij geen reactie heeft ontvangen van het Bureau Visadienst op zijn brief van 28 december 1996.
2. Verzoeker had op 21 december 1996 een brief gezonden aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Bij brief van 15 april 1997 voerde de Minister van Buitenlandse Zaken als reden voor het nietbeantwoorden van de brief aan dat verzoeker in eerdere brieven van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en van het Bureau Visadienst al voldoende was geïnformeerd. Een dergelijke omstandigheid kan er echter niet aan afdoen dat op een brief als die van verzoeker behoort te worden gereageerd per brief onder vermelding van de reden waarom geen verdere inhoudelijke reactie wordt gegeven (zie ook **ACHTERGROND** onder 3). Het is niet juist dat dit niet is gebeurd. De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.
3. Verzoeker had op 28 december 1996 een brief gestuurd aan het Bureau Visadienst. Bij brief van 4 maart 1997 heeft het Bureau Visadienst deze brief beantwoord. Niet is gebleken van feiten of omstandigheden die deze termijn kunnen rechtvaardigen. Op dit punt is van belang dat aan verzoeker geen behandlingsbericht is gestuurd (zie **ACHTERGROND** onder 3.) De onderzochte gedraging is op dit punt eveneens niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Bureau Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Justitie gezamenlijk, is gegrond, behalve ten aanzien van het vragen van de garantverklaring; op dit punt is de klacht niet gegrond. De klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, is gegrond.

BIJLAGE

Achtergrond

1. De artikelen 4:13 en 4:14 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) luiden als volgt:
"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."

2.1. Schengenlanden, waaronder Nederland, stellen voor kort verblijf, dat wil zeggen voor een verblijf van maximaal drie maanden, gemeenschappelijke voorwaarden, die in artikel 8 van de Vreemdelingenwet zijn opgenomen. Vreemdelingen (onder andere Turken) die aan deze voorwaarden voldoen, mogen zich vrij in het hele Schengengebied verplaatsen. Een visum voor kort verblijf is een visum dat door een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het buitenland kan worden afgegeven. Deze posten beslissen zelfstandig, of leggen de aanvraag in geval van twijfel voor aan de nationale Visadienst.

2.2. Een van de voorwaarden voor het verkrijgen van een visum voor kort verblijf is dat de vreemdeling moet beschikken over voldoende middelen van bestaan, zowel voor de duur van het voorgenomen verblijf als voor de terugreis naar het land van oorsprong. In geval hierover twijfel bestaat, kan de aanvraag door de ambassade worden voorgelegd aan de Visadienst, waarna onder meer zekerheid kan worden gesteld doordat een in het desbetreffende Schengenland solvabele derde zich garant stelt door ondertekening van een verklaring overeenkomstig model D17.

De derde stelt zich daarbij garant voor de kosten die voor de staat of andere openbare lichamen uit het verblijf van de vreemdeling kunnen voortvloeien, alsmede voor de kosten van de reis naar een plaats buiten Nederland waar toelating van de vreemdeling is gewaarborgd.

3.1. Het is een vereiste van zorgvuldigheid dat overheidsinstanties aan hen gerichte brieven afhandelen binnen een redelijke termijn. Indien directe afhandeling niet mogelijk is, behoort de betrokkene binnen twee à drie weken een behandlungsbericht te ontvangen, met informatie over de reden waarom directe afhandeling niet mogelijk is en over de tijd die naar verwachting nog met de afhandeling zal zijn gemoeid. Dit bericht zal tevens gegevens moeten bevatten die hem in staat stellen om direct toegang te krijgen tot de afdeling of ambtenaar die zich met de behandeling van zijn brief bezighoudt.

3.2. Als naderhand blijkt dat de behandeling langer gaat duren dan in het behandlungsbericht was aangegeven, behoort de betrokkene daarover, door middel van een tussenbericht, tijdig te worden geïnformeerd. In dit tussenbericht dient de reden van de ontstane vertraging te worden vermeld en dient een nieuwe termijn te worden genoemd waarbinnen afhandeling naar verwachting zal plaatsvinden. Indien het noemen van zo'n nieuwe termijn niet mogelijk is, moet dit worden meegedeeld en uitgelegd.

3.3. De hiervoor geformuleerde uitgangspunten met betrekking tot informatieverstrekking

dienen zeker te gelden voor tussentijds gedane verzoeken om informatie indien die informatie (nog) niet eigener beweging door de betreffende instantie is verstrekt.