



Rapport

Datum: 10 november 1999
Rapportnummer: 1999/460

Klacht

Op 9 november 1998 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw A. te Nieuwerkerk aan de IJssel, met een klacht over een gedraging van de Nederlandse ambassade in Islamabad (Pakistan), een gedraging van het Bureau Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), en een gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Naar de gedraging van de Nederlandse Ambassade en de gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die beide worden aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, en 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, werd een onderzoek ingesteld.

Op grond van de door verzoekster verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

1. Verzoekster klaagt over de wijze waarop de Nederlandse ambassade in Islamabad (Pakistan) heeft gehandeld in het kader van de visumaanvraag van haar schoonmoeder van 23 april 1998. Zij klaagt er met name over dat haar schoonmoeder:

- voor het verkrijgen van een visum vier keer een bezoek heeft moeten brengen aan de ambassade;
- op een heel vroeg tijdstip in de ochtend (ca. 05.00 uur) bij de ambassade aanwezig heeft moeten zijn om toegang te verkrijgen tot de ambassade;
- bij het eerste bezoek aan de ambassade een vliegticket en cheques ter waarde van 1000 dollar heeft moeten tonen, terwijl op dat moment nog niet zeker was of zij het visum zou krijgen.

2. Verzoekster klaagt verder over de wijze waarop het Bureau Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), heeft gehandeld in het kader van de visumaanvraag. Zij klaagt er met name over dat:

- het Bureau Visadienst haar, vanaf begin mei 1998 totdat het visum op 17 juli 1998 werd verleend, ondanks herhaald verzoek niet heeft geïnformeerd over de stand van zaken in de behandeling en de te verwachten behandelingsduur;
- het Bureau Visadienst heeft geweigerd haar met de behandelend medewerker te laten spreken.

3. Ten slotte klaagt verzoekster erover dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken, tot op het moment dat zij zich tot de Nationale ombudsman wendde, niet heeft gereageerd op haar brief van 14 augustus 1998, ondanks haar rappel van 24 september 1998.

Achtergrond

1. Rapport 99/120 van 23 maart 1999

In rapport 99/120 van 23 maart 1999 beoordeelde de Nationale ombudsman onder meer de toegankelijkheid van de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) in het kader van verificatie en legalisatie van documenten. De klacht luidde onder meer:

"Verzoekster klaagt mede namens 198 leden van de Pakistaanse gemeenschap in Nederland over de werkwijze van de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) bij de verificatie en legalisatie van documenten.

Zij maakt met name bezwaar tegen:

- de wijze waarop de Nederlandse ambassade bezoekers tegemoetreedt. Een afspraak maken is niet mogelijk. Telefonisch wordt geen informatie verstrekt. De Nederlandse ambassade is slechts 2 uur per dag, van 10.00 tot 12.00 uur, geopend voor het publiek en laat maar drie tot vijf mensen per dag toe tot de ambassade;

(...)"

De Nationale ombudsman overwoog in dat rapport onder meer dat een overheidsinstantie uit een oogpunt van dienstverlening goed toegankelijk dient te zijn voor burgers. Dit betekent dat burgers ofwel een afspraak moeten kunnen maken om met een medewerker te praten, of zich met succes bij die instantie moeten kunnen vervoegen tijdens voor het publiek geopende uren.

2. Het visum voor kort verblijf

1.1. Een visum ten behoeve van een verblijf in Nederland van ten hoogste drie maanden (visum voor kort verblijf) is een visum dat door een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het buitenland (ambassade) kan worden afgegeven.

Een visum dient bij de vertegenwoordiging in het buitenland in persoon te worden aangevraagd. Een visumaanvraag wordt schriftelijk ingediend door het invullen van een uniform visumaanvraagformulier.

Bij de aanvraag dienen te worden overgelegd een geldig reisdocument, bewijsstukken ter onderbouwing van het reisdoel en omstandigheden van het voorgenomen verblijf, stukken die aantonen dat de aanvrager over voldoende middelen van bestaan beschikt en

garanties voor terugkeer of doorreis.

De ambassade is bevoegd zelf op een aanvraag te beslissen. In geval twijfel bestaat over (één van) de voorwaarden voor het verkrijgen van een visum voor kort verblijf, kan de aanvraag door de ambassade worden voorgelegd aan de Visadienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken (als Bureau Visadienst ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van het ministerie van Justitie).

In dat geval beslist het Bureau Visadienst op de aanvraag en maakt de beslissing kenbaar aan de ambassade die vervolgens het visum afgeeft of de weigering mededeelt.

1.2. De belangrijkste voorwaarden waaraan een visumaanvraag wordt getoetst zijn:

- het bezit van een geldig reisdocument;
- het overleggen van documenten ter staving van het verblijfsdoel en de verblijfsomstandigheden;
- het beschikken over voldoende middelen van bestaan, zowel voor de duur van het voorgenomen verblijf als voor de door- of terugreis;
- niet worden beschouwd als een gevaar voor de openbare orde, de nationale veiligheid of de internationale betrekkingen;
- niet ter fine van weigering van toegang geregistreerd staan in het Schengen Informatie Systeem (SIS).

1.3. De Vreemdelingencirculaire vermeldt in paragraaf A.4/2.5.1 dat het beschikken over voldoende middelen van bestaan dient ter dekking van de uit het voorgenomen verblijf voortvloeiende kosten en van de kosten verbonden aan de door- of terugreis.

Zekerheid over voldoende middelen van bestaan kan worden gesteld, doordat een in Nederland wonende solvabele derde (de referent) zich garant stelt door ondertekening van een verklaring (paragraaf A.4/2.5.2.3 van de Vreemdelingencirculaire).

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd 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 Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Justitie reageerden.

De Minister van Buitenlandse Zaken werd een aantal nadere vragen gesteld.

Vervolgens werd verzoekster in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Nadat de Minister van Buitenlandse Zaken nogmaals een aantal nadere vragen was gesteld, werd verzoekster wederom in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

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

Noch de Minister van Buitenlandse Zaken noch de Minister van Justitie noch verzoekster gaf binnen de gestelde termijn een reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Op 23 april 1998 diende de schoonmoeder van verzoekster een aanvraag voor een visum voor kort verblijf in bij de Nederlandse ambassade in Islamabad (Pakistan).
2. Op 29 juni 1998 schreef verzoekster een (per fax verzonden) brief aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, afdeling Vreemdelingenzaken. De brief luidt, voorzover relevant, als volgt:

"Op 23 april j.l heeft mijn schoonmoeder Mw. K. bij de Nederlandse Ambassade in Islamabad, Pakistan, een visum aanvraag ingediend.

Zij moest daar 's-morgens om 5 uur een token ophalen en uiteindelijk om 9/ 9.30 uur mocht zij naar binnen. Daar moest zij de nodige papieren invullen en werd haar verteld dat zij de volgende week terug moest komen.

Zij kwam dus terug en toen werd er verteld dat de aanvraag naar Nederland gestuurd zou worden voor verdere informatie en dat dit 6 weken tot 3 maanden zal duren (het is trouwens de 2e keer dat zij hier komt, dus waarom dit allemaal zo lang moet duren begrijp ik niet).

Natuurlijk is dit een rare regel, iemand 3 keer terug laten komen voor een visumaanvraag. Pakistan is een groot land en het is een oude vrouw die 3 keer van Lahore naar Islamabad moet reizen en daar zijn geen allerlei voorzieningen voor bejaarden net als hier met reizen.

Ik heb de ambassade (consulaire sectie) zelf gebeld en men vertelde mij dat de aanvraag via elektronische weg naar Nederland is gestuurd, maar hier bij de Visadienst hebben ze

de aanvraag pas op 7 mei ontvangen.

Uiteindelijk hebben ze de aanvraag in behandeling genomen en mij een vragenlijst toegestuurd, gedateerd 25 mei, welke ik 3 juni ontvangen heb en 4 juni geretourneerd heb en welke zij op 12 juni ontvangen hebben.

Nu bel ik regelmatig met de informatiedienst van de Visumdienst om te vragen of deze visumaanvraag gehonoreerd is, want mijn schoonmoeder wilde eind juni/ begin juli komen voor onze gezinsuitbreiding (welke inmiddels heeft plaatsgevonden) en vanwege de schoolvakantie van onze dochter, die juli begint, zodat zij volop van haar kleinkinderen kan genieten.

Trouwens zij wil ook niet in de wintermaanden komen, want zij kan niet tegen de kou.

De mensen van de visadienst geven steeds hetzelfde antwoord n.l. dat de aanvraag in behandeling is en dat zij niet weten hoe lang dat gaat duren. Ik heb naar de behandelend ambtenaar gevraagd, maar die mag ik niet spreken. Uiteindelijk ben ik daar vanmorgen zelf geweest om iemand persoonlijk te spreken en een klachtenbrief te overhandigen (vide bijgesloten kopie), maar ook dat werd geweigerd. Ik kreeg niemand te zien, het lijkt wel een vesting."

3. Op 17 juli 1998 gaf de Nederlandse ambassade in Islamabad (Pakistan) het visum af aan verzoeksters schoonmoeder.

4. Op 21 juli 1998 beantwoordde het Hoofd van de afdeling Vreemdelingen- en Visumzaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken de brief van 29 juni 1999 van verzoekster als volgt:

"Uit ondermeer de verkregen reactie kan worden opgemaakt dat Mw. K. niet verplicht was zich om 05.00 uur bij de Consulaire Afdeling te melden. Zoals uit diverse publicaties blijkt is de Consulaire Afdeling 's-morgens van 09.00 uur tot 12.00 uur voor het publiek geopend.

Aangezien alle visumaanvragen nauwkeurig door de Ambassade worden bestudeerd is het helaas niet mogelijk direct bij indiening een beslissing te nemen op de ingediende visumaanvraag. Op dat moment wordt een beslissing genomen of de visumaanvraag aan de Visadienst te 's-Gravenhage wordt voorgelegd of dat tot zelfstandige afgifte wordt overgegaan.

Aangezien Mw. K. en u aangaven dat zij zelf niet over financiële middelen beschikt is door de Ambassade besloten de visumaanvraag aan de Visadienst voor te leggen voor verificatie.

Op 13 juli 1998 is een op 7 juli 1998 gedateerde brief van de Visadienst door de Ambassade ontvangen waarin stond vermeld dat geen bezwaar bestond tegen afgifte van het visum aan uw schoonmoeder. In een eerder werd met uw schoonmoeder afgesproken dat zij op 17 juli naar de Consulaire Afdeling van de Ambassade zou komen teneinde haar visum in ontvangst te nemen hetgeen inmiddels ook is geschied."

5. Op 14 augustus 1998 schreef verzoekster in reactie op het antwoord van het Ministerie van Buitenlandse Zaken een brief aan het Ministerie. De brief luidt, voorzover relevant, als volgt:

"U zegt dat het niet nodig is dat men zich om 5 uur 's morgens bij de Ambassade meldt, aangezien deze open is van 9 tot 12 uur. Echter wat U/ de Ambassade niet vermelden is dat er een bepaald aantal "tokens" per dag worden uitgegeven en als men dan om 9 uur komt en deze "tokens" zijn al uitgegeven wordt men weggestuurd door de beveiliging bij de poort van de Ambassade en men kan niet eens het terrein op. Indien men de andere dag weer om 9 uur komt is er weer precies hetzelfde verhaal en zo kan men wel een tijd doorgaan, daarom is het echt noodzakelijk dat men zich 's morgens vroeg meldt.

Kan er aan deze handelswijze iets gedaan worden.

In het geval van Pakistan moet men 4 keer naar de Ambassade voor het verkrijgen van een visum.

- a) een aanvraag indienen
- b) om te horen of men direkt een visum krijgt of dat het voor verificatie naar Den Haag wordt gestuurd
- c) paspoort brengen voor verlenen van visum
- d) na 3 dagen paspoort ophalen, waar visum is aangebracht

Voor een groot land als Pakistan, waar men van heinde en verre moet komen, en het openbaar vervoer zeer slecht is, is dit toch een rare regeling en bovendien is men minstens 2 dagen per keer kwijt, dus totaal 8 dagen, dat men naar de Ambassade moet i.v.m. het verkrijgen van een "token".

Ook moet men de eerste keer een ticket meenemen, US\$ 1.000,-- aan traveler cheques en als men het visum niet krijgt wat moet men dan met het ticket en de cheques doen. De cheques kan men inwisselen, maar daar zijn altijd kosten aan verbonden (koerswisseling).

Inderdaad is er op 13 juli een gedateerde brief van 7 juli door de Ambassade ontvangen en dankzij de medewerking van de Ambassade (ik heb daar zelf naar toe gebeld) is mijn schoonmoeder Mw. K. op 14 juli naar Islamabad gegaan met haar paspoort en is zij weer

op 17 juli geweest om het paspoort op te halen en uiteindelijk is zij op 22 juli gearriveerd."

6. Bij brief van 24 september 1998 rappelleerde verzoekster het Ministerie van Buitenlandse Zaken, omdat zij nog niets had vernomen op haar brief van 14 augustus 1998.

B. Standpunt verzoekster

Het standpunt van verzoekster staat samengevat weergegeven onder klacht, en staat verder beschreven in verzoeksters brieven aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 29 juni 1998 en 14 augustus 1998 (zie hiervoor, onder **A.2.** en **A.5.**).

C. Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken

In zijn reactie op de klacht deelde de Minister van Buitenlandse Zaken onder meer het volgende mee:

"Behandeling van de visumaanvraag door de Nederlandse ambassade in Islamabad.

Het is juist dat aanvragerster zich tot vier keer toe bij de ambassade heeft moeten melden teneinde een visum te verkrijgen. Op 23 april 1998 heeft mevrouw K. een visumaanvraag ingediend. De aanvraag is na bestudering voorgelegd aan het Bureau Visadienst, aangezien mevrouw K. niet zelf beschikte over voldoende middelen van bestaan, waardoor een onderzoek naar de referent noodzakelijk was. Dit is haar bij het tweede bezoek aan de ambassade meegedeeld. Na ontvangst van het bericht van het Bureau Visadienst op 13 juli 1998, waarin werd aangegeven dat geen bezwaar bestond tegen afgifte van de MVV, is mevrouw K. verzocht zich op 14 juli te melden bij de ambassade om haar paspoort en haar vliegticket over te leggen. Vanwege de grote hoeveelheid visumaanvragen op de ambassade in Islamabad is het niet mogelijk terstond het visum af te geven. Bij haar vierde bezoek op 17 juli 1998 is het visum verleend.

Overigens ben ik van mening dat het aantal benodigde bezoeken aan de ambassade teneinde een visum te verkrijgen tot een minimum dient te worden beperkt. Ik zal, in overleg met de ambassade, bezien hoe e.e.a. kan worden gerealiseerd.

De aanvrager heeft bij het indienen van de aanvraag de mogelijkheid een vliegticket over te leggen, maar is hiertoe niet verplicht. De aanvrager kan ook een reservering van een vlucht overleggen. Het ticket kan worden overgelegd nadat positief op de aanvraag is beslist, maar moet worden getoond voordat het visum kan worden afgegeven. Van het bovenstaande wordt melding gemaakt in het informatiemateriaal, dat op de ambassade beschikbaar is.

Bij het indienen van de visumaanvraag kunnen bij de ambassade wachttijden ontstaan. Deze zijn een gevolg van het toenemende aantal visumaanvragen, alsmede van

toenemende werkzaamheden op het gebied van verificatie en legalisatie van documenten. In september 1997 en september 1998 is de consulaire afdeling met één medewerker uitgebreid. Op deze wijze wordt getracht de afhandeling van visumaanvragen te bespoedigen en de wachttijden zo veel mogelijk te beperken.

Beantwoording van de brief van mevrouw A. d.d.14 augustus 1998 door het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De brief van 14 augustus 1998, almede de rappelbrief van 24 september 1998 is bij het ministerie in het ongerede geraakt, waardoor zij niet werden beantwoord. Ik acht de klacht van mevrouw A. gegrond in die zin dat het ministerie verzuimd heeft de bovengenoemde brieven te beantwoorden. Ik bied haar hiervoor mijn oprechte excuses aan."

D. Standpunt STAATSSECRETARIS van JUSTITIE

In zijn reactie op de klacht deelde de Staatssecretaris van Justitie onder meer het volgende mee:

"De klacht betreft onder meer de weigering van de medewerkers aan de informatielijn om klager op de hoogte te stellen van de stand van zaken in de behandeling van een visumaanvraag.

Het Bureau Visadienst heeft sinds jaren een telefonische informatielijn waar belanghebbenden geïnformeerd kunnen worden over onder meer de stand van zaken van ingediende visumaanvragen. De medewerkers aan de informatielijn nemen niet zelf de beslissingen op de visumaanvragen. Via het computersysteem van het Bureau Visadienst zijn deze medewerkers echter wel in staat na te gaan wat de stand van zaken is in de behandeling van een visumaanvraag.

Dat klaagster niet geïnformeerd zou zijn over de stand van zaken verbaast mij dan ook ten zeerste. Een mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de medewerkers aan de informatielijn niet aan hebben kunnen geven hoe lang de procedure nog zou duren, hetgeen bij klaagster het gevoel gaf dat men haar niet zou willen informeren. Gedurende de te doorlopen procedure zijn een aantal momenten waar een (zo kort mogelijke) periode dient te worden gewacht op bij voorbeeld het verwerken van verkregen informatie. Indien tijdens zo'n periode gebeld wordt met het verzoek geïnformeerd te worden over de stand van zaken zal meegedeeld worden hoe de procedure is en in welke fase de betreffende aanvraag zich bevindt. Meer informatie is op dat moment niet te geven. Tevens is het niet mogelijk exact aan te geven wanneer een beslissing is te verwachten.

Het is onmogelijk om elk verzoek van een belanghebbende om de behandelend ambtenaar te spreken te honoreren. De informatielijn is juist in gebruik genomen om de

behandelend ambtenaren te ontlasten van de taak om informatie te verstrekken, zodat zij meer tijd voor hun eigenlijke taken hebben. Slechts in gevallen die daartoe aanleiding geven zal door de medewerker aan de informatielijn worden doorverbonden met de behandelend ambtenaar. (Hierbij valt te denken aan termijnoverschrijdingen en het verstrekken van belangrijke nadere informatie.)

De medewerkers aan de informatielijn zijn geïnstrueerd wanneer een gesprek doorverbonden moet worden. Eventueel zal eerst kort overleg met de behandelend ambtenaar plaatsvinden of doorverbinden extra informatie op zal leveren. Indien dit het geval is zal de behandelend ambtenaar het gesprek overnemen. Als door de behandelend ambtenaar slechts kan worden herhaald wat reeds is verteld en niet meer informatie kan worden verstrekt zal het gesprek niet worden doorverbonden.

Het feit dat klager niet de behandelend ambtenaar te spreken kreeg leidt tot de conclusie dat er geen toegevoegde waarde is geweest om de behandelend ambtenaar het gesprek over te laten nemen. Dat de reden daartoe aan klager niet duidelijk is geweest spijt mij en is voor mij aanleiding geweest een en ander nogmaals onder de aandacht te brengen van de medewerkers aan de informatielijn.

Gelet op het voorgaande acht ik de klacht van mevrouw A. niet gegrond. Wel is tijdens een werkoverleg van de medewerkers aan de infolijn deze klacht ter sprake gebracht. De medewerkers zijn nogmaals nadrukkelijk gewezen op het belang van hun werk aan de informatielijn alsmede het belang van het signaleren van klachten."

E. REACTIE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

1. De Minister van Buitenlandse Zaken stuurde, daar om verzocht, bij brief van 29 maart 1999 met bijlagen informatiemateriaal met betrekking tot het aanvragen van een visum, dat op de Nederlandse Ambassade in Islamabad (Pakistan) beschikbaar is. Het materiaal bevat onder meer de volgende informatie:

"PLEASE READ THESE INSTRUCTIONS CAREFULLY BEFORE YOU APPLY FOR A VISA. IF THE VISA FORM IS NOT FILLED OUT COMPLETELY AND THE UNDERMENTIONED CONDITIONS ARE NOT MET, THE APPLICATION CAN NOT BE PROCESSED.

(...)

4. Confirmed return or onward air-ticket, airline stamped: "NON-TRANSFERABLE, NON-ENDORSABLE AND NOT-REROUTEABLE", or a travel-itinerary, issued by the airline. The air-ticket may be shown after a positive decision has been taken, but must be shown before the visa can be issued.

(...)

7. Traveller's cheques, to an amount which is sufficient to cover all expenses during your stay in Netherlands, with a minimum of USD 40,- per person per day (depending on the duration, purpose and other relevant factors concerning your visit. NO CASH)."

2. In het kader van een ander onderzoek van de Nationale ombudsman (zie achtergrond, onder 1.) verstrekke de Minister van Buitenlandse Zaken bij brieven van 19 februari 1998 en 11 juni 1998 informatie over de Nederlandse ambassade in Islamabad. De Minister liet in zijn bovengenoemde brief weten dat die informatie nog steeds juist was.

De brief van 19 februari 1998 bevat de volgende informatie, voorzover van belang:

"(...) Met name vanwege de beperkte bezoekersruimte en gelet op de personele bezetting van de consulaire afdeling is het nodig gebleken om de afhandeling van aanvragen voor respectievelijk visa, MVV's, laissez-passers en legalisatie/verificatie te stroomlijnen door:

-(...);

-tussen 09.45 en 10.15 bij de hoofdingang een eerste controle te houden op de juistheid en volledigheid van de visa-aanvragen;

-nieuwe resp. lopende visa-aanvragen op afspraak tussen 10.00 en 12.00 uur te behandelen;

-(...).

De (...) tijden van 10.00 tot 12.00 uur hebben uitsluitend betrekking op visa-aanvragen, waarbij aangetekend moge worden dat het sluitingsuur in de regel tot 13.00 uur uitloopt.

Het aantal personen dat per dag wordt binnengelaten blijft zelden beperkt tot het (...) aantal van 3 tot 5 mensen. Gemiddeld is er sprake van 30 tot 40 aanvragers per dag."

De brief van 11 juni 1998 bevat de volgende informatie, voorzover van belang:

"Het is zeker niet zo dat er zich 's nachts vele bezoekers voor de ambassade verzamelen en dat er maar drie tot vijf per dag worden toegelaten. Zoals reeds in mijn bovengenoemd schrijven is medegedeeld is de kanselarij van 08.30 tot 12.00 geopend voor legalisaties, visa en andere consulaire handelingen. Door de beperkte wachtruimte in de ambassade, die op de tweede verdieping is gelegen worden er 15 tot 20 personen tegelijk tot de wachtkamer toegelaten. Tevens is er voor wachtenden beneden (buiten de ambassade) evenals boven voor voldoende zitplaatsen gezorgd.

Voor laatkomers die van verre komen, wordt er veelal een uitzondering gemaakt in de middaguren."

F. REACTIE VERZOEKSTER

In reactie op de haar toegezonden reactie en nadere informatie van de Minister van Buitenlandse Zaken en de reactie van de Staatssecretaris van Justitie liet verzoekster onder meer weten dat de door de Minister van Buitenlandse Zaken genoemde openingstijden wel juist waren, maar dat er 's morgens een "token" diende te worden opgehaald, en dat die tokens meestal zijn uitgegeven voor 8.30 uur, zodat men wel genoodzaakt is om heel vroeg in de ochtend naar de ambassade te gaan.

G. NADERE INFORMATIE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

1. In antwoord op nadere vragen van de Nationale ombudsman verstrekke de Minister van Buitenlandse Zaken op 24 juni 1999 de volgende informatie:

"Het door de Nederlandse ambassade in Islamabad gehanteerde 'token-systeem' diende ertoe een onderscheid te maken tussen bezoekers die een visumaanvraag kwamen indienen en overige bezoekers. Op deze wijze kon van de (beperkte) wachtruimte van de visumafdeling optimaal gebruik worden gemaakt. Tevens kon met behulp van de tokens het aantal bezoekers worden afgestemd op het aantal medewerkers dat die dag op de visumafdeling werkzaam was.

De uitgezonden medewerker van de visumafdeling was verantwoordelijk voor de afgifte van de tokens. De bewaking van de ambassade controleerde vervolgens of bezoekers van de visumafdeling in het bezit waren van een token, alvorens hen toegang te verlenen. De tokens werden bij de opening van de visumafdeling, d.w.z. om 9.00 uur verstrekt.

Slechts aanvragers van een visum en bezoekers van de legalisatieafdeling dienden in het bezit te zijn van een token teneinde zich toegang te verschaffen tot de ambassade. Overige bezoekers hoefden niet over een token te beschikken.

Het aantal verstrekte tokens was aan een op de bezetting van de visumafdeling afgestemd maximum gebonden. In de regel konden de bezoekers die reeds bij de opening van de visumafdeling aanwezig waren, dezelfde dag geholpen worden. Het kon helaas voorkomen dat niet iedere aanvrager dezelfde dag geholpen kon worden, in geval hij zich later in de ochtend meldde. Indien in de loop van de dag bleek dat meer klanten geholpen konden worden, werden voor zover nodig extra tokens verstrekt.

De aanvrager van een visum diende slechts bij zijn eerste bezoek over een token te beschikken. Bij een eventueel tweede bezoek diende de aanvrager het zg. check-formulier, waarvan ik U bijgaand een kopie doe toekomen, over te leggen. Het check-formulier werd bij het eerste bezoek door één van de baliemedewerkers uitgereikt. Op dit formulier werden de documenten vermeld die de aanvrager diende over te leggen om zijn aanvraag te completeren, alsmede de datum voor het tweede bezoek. Het formulier verschafte de aanvrager toegang tot de ambassade, mits hij zich meldde op de datum die op het formulier werd vermeld.

Volledigheidshalve zij vermeld dat de Nederlandse Ambassade het token-systeem heeft afgeschaft. Thans wordt aan iedere bezoeker die zich meldt tijdens de openingstijden van de visumafdeling toegang tot de ambassade verleend. Een aantal andere buitenlandse vertegenwoordigingen in Islamabad maakt echter nog van een token-systeem gebruik."

2. De Minister van Buitenlandse Zaken voegde bij zijn brief van 24 juni 1999 een fotokopie van het zogenaamde check-formulier. De Minister deelde mee dat op dit formulier onder meer de documenten worden vermeld die de aanvrager dient over te leggen om zijn aanvraag te completeren, alsmede de datum voor het tweede bezoek. Het formulier luidt, voorzover relevant, als volgt:

" CHECK STATUS DATE VISA APPLICATION

Dear Mr/Mrs

In order to check the status of your visa application you are requested to visit this Embassy on

Monday/Tuesday/Wednesday/Thursday/Friday

If applicable: please bring the following:

- Confirmed return ticket(s)
- Traveller cheques up to an amount of US\$

(...)

Please note that opening times for Consular matters are from Monday to Friday between 09.00 a.m. and 12.00 a.m. The Embassy is closed on Saturday and Sunday."

Beoordeling

A. de Nederlandse ambassade in Islamabad (Pakistan)

I. Ten aanzien van de bezoeken aan de ambassade

1. Allereerst klaagt verzoekster erover dat haar schoonmoeder voor het verkrijgen van een visum vier keer een bezoek heeft moeten brengen aan de Nederlandse ambassade in Islamabad.

2. Op 23 april 1998 diende verzoeksters schoonmoeder de aanvraag in bij de ambassade. Toen zij volgens afspraak na een week terugkwam, deelde de ambassade haar mee dat de aanvraag was voorgelegd aan het Bureau Visadienst in Nederland, omdat zij niet beschikte over voldoende middelen van bestaan, zodat een onderzoek naar de referent

(verzoekster) nodig was (zie achtergrond, onder 2.).

3. Hoewel het aldus voorleggen van de aanvraag aan het Bureau Visadienst in overeenstemming was met de procedure ter zake, was het niet juist dat verzoeksters schoonmoeder naar de ambassade heeft moeten komen, uitsluitend om dit te vernemen.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

4. Nadat het Bureau Visadienst de ambassade had meegedeeld dat geen bezwaar bestond tegen afgifte van het visum, verzocht de ambassade verzoeksters schoonmoeder zich op 14 juli 1998 - voor de derde keer - te melden bij de ambassade, met medeneming van paspoort en vliegticket. Zij kreeg het visum toen echter nog niet, maar moest zich daartoe op 17 juli 1998 nogmaals naar de ambassade begeven, omdat het, zoals de Minister van Buitenlandse Zaken tijdens het onderzoek aangaf, vanwege het grote aantal visumaanvragen niet mogelijk was geweest het visum meteen op 14 juli 1998 af te geven. Met het oog op onder meer het toenemend aantal visumaanvragen was de personele capaciteit van de ambassade in september 1998 vergroot, evenals dat was gebeurd in september 1997, aldus de Minister.

Het kennelijk tekort aan personele capaciteit kan wel verklaren waarom de ambassade zich gedwongen heeft gezien verzoeksters schoonmoeder nog een vierde keer te laten terugkomen, maar kan dit niet rechtvaardigen.

Op dit punt is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

II Ten aanzien van de toegankelijkheid van de ambassade

1. In de tweede plaats klaagt verzoekster erover dat haar schoonmoeder bij haar eerste bezoek op een heel vroeg tijdstip in de ochtend (ca 05.00 uur) bij de ambassade aanwezig heeft moeten zijn om toegang te verkrijgen tot de ambassade. Verzoekster stelt dat dit vroege tijdstip noodzakelijk was, omdat meestal vóór 08.30 uur zogenoemde tokens werden uitgegeven, zonder welke men werd weggestuurd door de beveiliging van de ambassade.

De klacht dient derhalve aldus te worden verstaan, dat indien verzoeksters schoonmoeder zich binnen de openingstijden zou hebben gemeld, het niet zeker was geweest dat zij dezelfde dag toegang zou hebben verkregen tot de ambassade.

2. De Minister van Buitenlandse Zaken gaf aan dat de tokens bij de opening van de visumafdeling, d.w.z. om 9.00 uur, werden verstrekt onder verantwoordelijkheid van de uitgezonden medewerker van de visumafdeling. Het aantal verstrekte tokens was aan een op de bezetting van de visumafdeling afgestemd maximum gebonden.

Verder gaf de Minister aan dat "in de regel" (zie bevindingen, onder **G.1.**) de bezoekers die reeds bij de opening van de visumafdeling aanwezig waren, dezelfde dag geholpen werden. In geval een bezoeker zich later op de ochtend meldde, kon het voorkomen dat deze niet dezelfde dag kon worden geholpen.

3. Uit het oogpunt van dienstverlening mag van een overheidsinstantie worden verwacht dat zij aanvragen van burgers die zich binnen de door die instantie vastgestelde openingstijden hebben gemeld, in behandeling neemt. Capaciteitsproblemen, waarnaar de Minister ook in dit verband verwijst, mogen ook in dit opzicht in beginsel niet op de betrokken bezoekers worden afgewenteld.

Wat er ook zij van het tijdstip waarop de tokens daadwerkelijk werden verstrekt, aannemelijk is dat de werkwijze van de ambassade ertoe dwong om ruim vóór de openingstijden aanwezig te zijn, teneinde toegang tot de ambassade zeker te stellen. In zoverre is de ambassade vanuit een oogpunt van dienstverlening, ook ten aanzien van verzoeksters schoonmoeder, tekortgeschoten.

De onderzocht gedraging is daarmee ook op dit punt niet behoorlijk.

III Ten aanzien van het tonen van vliegticket en cheques

1. Voorts klaagt verzoekster erover dat haar schoonmoeder bij het eerste bezoek aan de ambassade een vliegticket en cheques ter waarde van 1000 dollar heeft moeten tonen, terwijl op dat moment nog niet zeker was of zij het visum zou krijgen.

2. Eén van de voorwaarden voor het verkrijgen van een visum voor kort verblijf is het beschikken over voldoende middelen van bestaan (zie achtergrond, onder 2.). Daartoe dienen bij de aanvraag stukken te worden overgelegd.

Uit het oogpunt van dienstverlening dient evenwel voorkomen te worden dat een aanvrager onnodige kosten maakt dan wel investeringen doet in een stadium dat nog niet kan worden vastgesteld of is voldaan aan de overige voorwaarden voor het verkrijgen van een visum.

3. Ten aanzien van het tonen van een vliegticket gaf de Minister van Buitenlandse Zaken aan dat de aanvrager van een visum bij het indienen van de aanvraag de mogelijkheid heeft een vliegticket over te leggen, maar dat hij ook een reservering van een vlucht over kan leggen. Het ticket kan worden overgelegd nadat positief op de aanvraag is beslist, maar moet worden getoond voordat het visum kan worden afgegeven.

De aanvrager wordt hierop gewezen door het op de ambassade beschikbare informatiemateriaal (zie bevindingen, onder **E.1.**).

4. Op grond van de over en weer verstrekte inlichtingen wordt het standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken met betrekking tot het tonen van een vliegticket aannemelijker geacht dan de stelling van verzoekster. In het op de ambassade beschikbare informatiemateriaal staat niet vermeld dat de benodigde stukken, waaronder traveller's cheques, tijdens het eerste bezoek dienen te worden overgelegd. Verder is hierbij van belang dat verzoekster niet heeft aangegeven dat haar schoonmoeder geen kennis heeft kunnen nemen van het informatiemateriaal. Ook is verzoekster niet nader ingegaan op hetgeen de Minister hierover opmerkte in zijn brief van 1 februari 1999.

Geconcludeerd kan worden dat de ambassade verzoeksters schoonmoeder niet heeft verplicht onnodige kosten te maken dan wel investeringen te doen in een stadium waarin het nog niet zeker was of zij het visum zou krijgen.

De onderzochte gedraging is op dit punt behoorlijk.

B. het Bureau Visadienst

1. Verzoekster klaagt er voorts over dat het Bureau Visadienst haar, vanaf begin mei 1998 totdat het visum op 17 juli 1998 werd verleend, ondanks herhaald verzoek niet heeft geïnformeerd over de stand van zaken in de behandeling en de te verwachten behandelingsduur. Verzoekster merkte op dat de medewerk(st)ers van het Bureau Visadienst steeds hetzelfde antwoord hadden gegeven, namelijk dat de aanvraag in behandeling was en dat zij niet wisten hoe lang het ging duren.

Verder klaagt zij erover dat de Visadienst heeft geweigerd haar te laten spreken met de behandelend medewerker.

2. Van de medewerk(st)ers van de informatielijn van het Bureau Visadienst mag worden verwacht dat zij een belanghebbende die daar om vraagt, correct en zo volledig mogelijk informeren over de stand van zaken in de behandeling van een visumaanvraag. Er kunnen zich echter omstandigheden voordoen waardoor niet de informatie kan worden gegeven waar in feite om wordt gevraagd. In zo'n geval mag worden verwacht dat de betrokkene wordt geïnformeerd over de reden daarvan.

3. De Minister van Justitie gaf aan dat de medewerk(st)ers van de telefonische informatielijn van het Bureau Visadienst via het computersysteem in staat waren na te gaan wat de stand van zaken was in de behandeling van een visumaanvraag. Het was voor de medewerk(st)ers echter niet mogelijk, aldus de Minister, exact aan te geven hoe lang de procedure nog zou duren en wanneer een beslissing viel te verwachten. Dit laatste, alsmede de mogelijkheid dat er op het moment van het verzoek om informatie over de stand van zaken geen nieuwe informatie kon worden gegeven omdat deze niet beschikbaar was, zou volgens de Minister een verklaring kunnen zijn voor het gevoel van verzoekster dat de medewerk(st)ers haar niet hadden willen informeren.

Verder gaf de Minister aan dat de medewerk(st)ers waren geïnstrueerd om slechts in gevallen die daartoe aanleiding gaven door te verbinden met de behandelend ambtenaar. Daarbij viel te denken aan gevallen waarin sprake was van termijnoverschrijding, of waarin de betrokkene belangrijke nadere informatie kon verstrekken.

4. Niet valt uit te sluiten dat verzoekster de mededeling dat niet kon worden meegedeeld hoe lang de procedure nog ging duren, alsmede het gebrek aan (nieuwe) informatie en de weigering door te verbinden met de behandelend medewerker, heeft opgevat als onwil aan de kant van de medewerk(st)ers van de informatielijn.

In de periode dat verzoekster de Visadienst om informatie verzocht, was echter de termijn waarbinnen op de aanvraag moest worden beslist, nog niet verstreken. De medewerk(st)ers konden derhalve volstaan met de mededeling dat de aanvraag in behandeling was. Ook was er geen reden zich niet te houden aan de instructie over het doorverbinden, waarnaar de Minister in zijn reactie verwees en die de Nationale ombudsman niet onredelijk voorkomt.

In zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk.

5. Ten overvloede wordt overwogen dat de onvrede van verzoekster wellicht had kunnen worden voorkomen wanneer de medewerk(st)ers van de informatielijn haar beter hadden geïnformeerd over de reden van het niet kunnen geven van meer exacte informatie over de stand van zaken van de visumaanvraag, alsmede over het bestaan en de inhoud van de werkinstructie ten aanzien van het doorverbinden met de behandelend medewerker.

C. het Ministerie van Buitenlandse Zaken

1. Tenslotte klaagt verzoekster erover dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken, tot op het moment dat zij zich tot de Nationale ombudsman wendde, niet heeft gereageerd op haar brief van 14 augustus 1998, ondanks haar rappel van 24 september 1998.

2. De Minister van Buitenlandse Zaken liet in zijn reactie weten dat het Ministerie heeft verzuimd de brief van 14 augustus 1998 alsmede de rappelbrief van 24 september 1998 te beantwoorden, omdat de brieven bij het Ministerie in het ongereede zijn geraakt.

3. Het is een vereiste van zorgvuldigheid dat een overheidsinstantie aan haar gerichte brieven adequaat verwerkt, en deze afhandelt binnen een redelijke termijn. Door het onbeantwoord laten van de brieven heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken gehandeld in strijd met dit vereiste. Het is dan ook terecht dat de Minister de klacht op dit onderdeel gegrond acht, en verzoekster daarvoor zijn excuses heeft aangeboden.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade in Islamabad (Pakistan), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, is gegrond, behoudens te aanzien van het tonen van vliegticket en cheques; op dat punt is de klacht niet gegrond.

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 niet gegrond.

De klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die eveneens wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, is gegrond.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennis genomen van de mededeling van de Minister van Buitenlandse Zaken dat hij, in overleg met de Nederlandse ambassade in Islamabad, zal bezien hoe het aantal benodigde bezoeken aan de ambassade ter verkrijging van een visum tot een minimum kan worden beperkt.

Verder heeft de Nationale ombudsman met instemming kennisgenomen van de mededeling van de Minister, dat de ambassade het token-systeem heeft afgeschaft en dat thans aan iedere bezoeker die zich meldt tijdens de openingstijden van de visumafdeling toegang tot de ambassade wordt verleend.