



Rapport

Klacht

Op 16 juli 1998 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer S. te Cappelle aan den IJssel met een klacht over een gedraging van de Nederlandse ambassade te Manilla (Filipijnen) en een gedraging van het Bureau Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND).

Daar verzoeker niet had voldaan aan het kenbaarheidsvereiste zoals opgenomen in artikel 12 lid 2 van de Wet Nationale ombudsman, zond de Nationale ombudsman de klacht op 17 juli 1998 door aan het Bureau Visadienst.

Omdat verzoeker niet tevreden was met de wijze waarop het Bureau Visadienst zijn klacht had afgehandeld, wendde hij zich bij brief van 27 juli 1998, nader aangevuld bij brieven van 19 augustus en 20 september 1998, opnieuw tot de Nationale ombudsman.

Daarop werd naar de betreffende gedragingen een onderzoek ingesteld. De gedraging van de Nederlandse ambassade wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken. De gedraging van het Bureau Visadienst wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Justitie gezamenlijk.

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

Verzoeker klaagt over de onzorgvuldige behandeling door de Nederlandse ambassade te Manilla van de aanvraag van 5 februari 1998 om een visum voor toeristisch verblijf van mevrouw P.

Voorts klaagt verzoeker over de wijze van de behandeling en de duur van de behandeling door het Bureau Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) van het door verzoeker namens mevrouw P. op 20 februari 1998 ingediende bezwaarschrift, gericht tegen de afwijzende beslissing op haar aanvraag om een toeristenvisum.

Ook klaagt verzoeker erover dat het Bureau Visadienst zijn brief van 3 mei 1998 niet heeft beantwoord.

Achtergrond

1. **Algemene wet bestuursrecht** (wet van 29 december 1993, Stb. 1994/1, inwerkingtreding 1 januari 1994, Awb)

Artikel 3:2

Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

Artikel 3:46

Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.

Artikel 4:2, tweede lid

De aanvrager verschaft voorts de gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.

Artikel 4:5

1. Indien de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag of indien de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking, kan het bestuursorgaan besluiten de aanvraag niet te behandelen, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn de aanvraag aan te vullen.

(...)

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

Artikel 4:7

1. Voordat een bestuursorgaan een aanvraag tot het geven van een beschikking geheel of gedeeltelijk afwijst, stelt het de aanvrager in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen indien:

- a. de afwijzing zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de aanvrager betreffen, en
- b. die gegevens afwijken van gegevens die de aanvrager ter zake zelf heeft verstrekt.

2. Het eerste lid geldt niet indien sprake is van een afwijking van de aanvraag die slechts van geringe betekenis voor de aanvrager kan zijn.

Artikel 4:8

1. Voordat een bestuursorgaan een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, stelt het

die belanghebbende in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen indien:

a. de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen, en

b. die gegevens niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt.

(..).

Artikel 7:2

1. Voordat een bestuursorgaan op het bezwaar beslist, stelt het belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord.

2. Het bestuursorgaan stelt daarvan in ieder geval de indiener van het bezwaarschrift op de hoogte alsmede de belanghebbenden die bij de voorbereiding van het besluit hun zienswijze naar voren hebben gebracht.

Artikel 7:3

Van het horen van belanghebbenden kan worden afgezien indien:

a. het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is,

b. het bezwaar kennelijk ongegrond is,

c. de belanghebbenden hebben verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord, of

d. aan het bezwaar volledig tegemoet wordt gekomen en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad.

Artikel 7:10

1. Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of - indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld - binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift.

(...)

3. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan.

4. Verder uitstel is mogelijk voor zover de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad of ermee instemmen.

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de op de klacht betrekking hebbende stukken.

Tijdens het onderzoek kregen de Minister van Buitenlandse Zaken, de Staatssecretaris van Justitie en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Tevens werden de Minister en de Staatssecretaris enkele vragen gesteld.

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

De reacties van verzoeker, de Staatssecretaris van Justitie en de Minister van Buitenlandse Zaken gaven aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

Bevindingen

A. feiten

1. Op 5 februari 1998 vroeg mevrouw P. een visum voor kort verblijf (een zgn. toeristenvisum) aan bij de Nederlandse ambassade te Manilla (Filippijnen). De ambassade wees de aanvraag dezelfde dag af. De beslissing omvatte de volgende mededeling:

"(...) De reden is dat uit een hier te lande (in de Filippijnen; No) ingesteld onderzoek niet is komen vast te staan, dan wel onvoldoende is aangetoond, dat de opgegeven referent beschikt over een duurzaam inkomen dat minimaal gelijk is aan het bestaansminimum voor Nederland ten einde zich voor u garant te kunnen stellen en daarbij niet is gebleken dat u zelf over voldoende middelen beschikt. Daarnaast is onvoldoende komen vast te staan dat u tijdig zult terugkeren naar het land van herkomst."

2. Verzoeker, optredend als referent van mevrouw P., diende op 20 februari 1998 een bezwaarschrift in tegen de afwijzende beschikking.

Bij brief van 4 maart 1998 bevestigde de Minister van Buitenlandse Zaken de ontvangst van het bezwaarschrift van verzoeker. De brief bevatte onder andere de volgende mededeling:

"(...) Artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) stelt regels over de termijn waarbinnen ik op het bezwaarschrift moet hebben beslist. Aangezien ik gebruik maak van de mij in dit wetsartikel gegeven mogelijkheid om mijn beslissing te verdagen, betekent dit dat ik binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift daarop moet hebben beslist."

Voor een spoedige behandeling verzoek ik u bij voorkeur per omgaande, maar in ieder geval binnen twee weken na dagtekening van deze brief, de bijlage (vragenlijst waarop gegevens van aanvrager en referent dienen te worden vermeld; N.o.) ingevuld te retourneren.

Over de verdere voortgang ontvangt u zo spoedig mogelijk bericht."

3. Naar aanleiding van het bezwaarschrift deelde de ambassade op 4 maart 1998 per faxbericht onder meer het volgende mee aan het Bureau Visadienst:

"(...) Visum is geweigerd aangezien referent een broer heeft die reeds met de zus van betrokkene is getrouwd. (...) Verder heeft betrokkene geen werk, geen middelen van bestaan, is ongehuwd, jong en er is geen reservering overlegd. (...)

Er zijn geen inkomensspecificaties overlegd en het vermoeden bestaat dat betrokkene niet tijdig zal terugkeren."

4. Bij brief van 3 mei 1998 deelde verzoeker aan het Bureau Visadienst mee dat op 1 mei 1998 de termijn was verstreken waarbinnen hij volgens de hiervoor onder 2. vermelde brief van 4 maart 1998 bericht had moeten krijgen over het door hem ingediende bezwaarschrift. Hij verzocht dringend om hem binnen een week uitsluitel te geven.

5. Bij brief van 21 juli 1998 deelde het Bureau Visadienst verzoeker het volgende mee:

"(...) Door omstandigheden is de termijn waarbinnen beslist had moeten worden verstreken. Ik bied u hiervoor mijn excuses aan.

Na bestudering van het door u ingediende bezwaarschrift en de geretourneerde vragenlijst zijn er nog enige onduidelijkheden die ik graag op een hoorzitting aan u zou willen voorleggen. Daar er in de zomer bij de Visadienst altijd voor de hoorzittingen een zomerreces wordt gehouden, kan er momenteel voor u niet op korte termijn een zitting worden gepland. De eerstvolgende mogelijkheid voor een hoorzitting is op dinsdag 15 september 1998. Over de verdere procedure in deze wordt u nader ingelicht per brief. (...)"

6. Bij een tweede brief van 21 juli 1998 bevestigde het Bureau Visadienst de ontvangst van enkele door verzoeker toegestuurde stukken. De brief vermeldde tevens het volgende:

"(...) Aangezien ik gebruik maak van de mij in dit wetsartikel gegeven mogelijkheid om mijn beslissing te verdagen, betekent dit thans dat ik binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift, vermeerderd met de termijn als bedoeld in artikel 7:10, tweede lid, Awb (zie ACHTERGROND; N.o.), daarop moet hebben beslist.

Voordat ik beslis, stel ik u in de gelegenheid te worden gehoord. U ontvangt hierover nader bericht."

7. Bij brief 10 augustus 1998 nodigde het Bureau Visadienst verzoeker uit voor een hoorzitting op 15 september 1998. Op deze datum vond de hoorzitting plaats.

8. Bij brief van 15 september 1998 liet het Bureau Visadienst verzoeker weten geen bezwaar meer te maken tegen de afgifte van een toeristenvisum aan mevrouw P. Gelijktijdig werd de ambassade te Manilla hiervan op de hoogte gesteld.

B. Standpunt verzoeker

1. Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtschrijving onder KLACHT.

2. In zijn brief van 20 september van 1998 brengt verzoeker onder meer naar voren dat de hoorzitting naar aanleiding van het bezwaarschrift op 15 september 1998 onnodig was ter beantwoording van een aantal, in zijn ogen zinloze, vragen en volstaan had kunnen worden met een schriftelijke afhandeling.

C. Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken

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

"(...) Behandeling visumaanvraag door de ambassade

Op 5 februari 1998 heeft mevrouw P. een visum voor kort verblijf aangevraagd bij de Nederlandse vertegenwoordiging in Manilla. Dit visum werd op 5 februari 1998 zelfstandig geweigerd, omdat de bewijsstukken m.b.t. de middelen van bestaan (solvabiliteit) van mevrouw P. en (verzoeker; N.o.) als onvoldoende werden aangemerkt en er geen gegevens werden overgelegd die de band van mevrouw P. met haar land van herkomst aantoonde. Hierdoor bestond een redelijk vermoeden van vestigingsgevaar. Bij de aanvraag ontstond tevens gereede twijfel omtrent het beoogde doel van het verblijf. Derhalve werd bij de aanvraag niet voldaan aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een visum. Dezelfde dag werd aan mevrouw P. een beschikking uitgereikt, waarin genoemde redenen voor weigering van het visum worden vermeld.

Horen van de aanvrager voorafgaand aan het nemen van een afwijzend besluit op een aanvraag.

(...) Op grond van het bepaalde in artikel 3:2 Awb en artikel 4:7 Awb geldt een beperkte verplichting voor het bestuursorgaan om de aanvrager van een beschikking in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze naar voren te brengen. Deze verplichting geldt indien het bestuursorgaan overweegt de aanvraag niet of niet volledig in te willigen en de

afwijzing zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de aanvrager betreffen en die gegevens afwijken van gegevens die de aanvrager terzake heeft verstrekt. In geval het bovenstaande van toepassing is, zal een diplomatieke vertegenwoordiging een aanvrager -van bijvoorbeeld een visum- horen voordat een besluit op een aanvraag volgt en dit besluit, indien afwijzend, in de vorm van een beschikking wordt uitgereikt. Bij de behandeling van een visumaanvraag is deze praktijk gebruikelijk. In casu is hiertoe echter niet overgegaan, daar de gegevens op (het) visumaanvraagformulier geenszins door de ambassade of mevrouw P. werden betwist, waardoor kon worden afgezien van het horen van de aanvrager.

Wellicht had in casu niet zelfstandig op de aanvraag moeten worden beslist maar had de aanvraag moeten worden voorgelegd aan de Visadienst om duidelijkheid te verkrijgen omtrent de solvabiliteit van (verzoeker; N.o.) bij gebrek aan bewijs over de solvabiliteit van mevrouw P. en omtrent het vermoeden van vestigingsgevaar. De Visadienst had (verzoeker; N.o.) als belanghebbende in de gelegenheid kunnen stellen zijn zienswijze op het voorgenomen besluit tot weigering vooraf kenbaar te maken door hem te vragen naar gegevens over zijn solvabiliteit en hem te horen over het doel en de duur van het voorgenomen verblijf van mevrouw P. De ambassade heeft hier echter vanaf gezien daar niet werd aangenomen dat het horen van (verzoeker; N.o.) op enigerlei wijze zou kunnen bijdragen aan de besluitvorming. Ik hecht eraan in dit verband op te merken dat, op grond van het bepaalde in artikel 4:2 lid 2 van de Awb, de aanvrager de gegevens en bescheiden dient te verstrekken die voor de beslissing van de aanvraag noodzakelijk zijn en waarover hij redelijkerwijs kon beschikken.

Op dit punt acht ik de klacht van (verzoeker; N.o.) gegrond in de zin dat de ambassade de aanvraag aan de Visadienst had kunnen voorleggen waarbij (verzoeker; N.o.) in de gelegenheid had kunnen worden gesteld zijn zienswijze op de voorgenomen afwijzing kenbaar te maken."

d. Standpunt STAATSSECRETARIS van justitie

In zijn reactie van 18 december 1998 op de klacht deelde de Staatssecretaris van Justitie het volgende mee:

"(...) Eerst op 15 september 1998, nadat (verzoeker; N.o.) is gehoord door de bezwaarschriftencommissie van het Bureau Visadienst, is een (positieve) beslissing genomen op het namens (mevrouw P.; N.o.) op 20 februari 1998 ingediende bezwaarschrift. Het Bureau Visadienst heeft zich mitsdien niet aan de beslistermijn, zoals vermeld in Artikel 7:10 Awb (zie ACHTERGROND; N.o.), gehouden. De klacht wat betreft de lange behandelingsduur is mitsdien gegrond, hetgeen ook reeds in mijn brief d.d. 21 juli 1998 is verwoord.

Voor wat betreft de reden voor de lange behandelingsduur kan ik u het volgende meedelen. Het aantal bezwaarschriften per maand is sterk gestegen in vergelijking met voorgaande perioden. Hierdoor is een (tijdelijke) achterstand ontstaan bij de behandeling van de ingediende bezwaarschriften. Het Bureau Visadienst tracht door het treffen van allerlei maatregelen, waaronder het aantrekken van meer personeel, om deze tijdelijke achterstand te corrigeren.

In casu heeft de afhandeling van het bezwaarschrift -afgezien van voormelde (tijdelijke) achterstand- voorts langer op zich laten wachten vanwege het zomerreces bij het Bureau Visadienst. Dit zomerreces houdt in dat er enkele weken geen hoorzittingen worden gehouden. Het voorgaande is in het verleden ingevoerd, daar uit ervaringen is gebleken dat in de zomerperiode referenten vaak niet bereikbaar zijn, dan wel te kennen geven in die periode niet te kunnen verschijnen op een hoorzitting. De invoering van een dergelijk zomerreces, welke is ingegeven door voormelde praktische redenen, kan echter niet met zich brengen dat het Bureau Visadienst niet meer gehouden zou zijn zich aan de wettelijke beslistermijnen te conformeren. In het geval geconstateerd wordt dat een hoorzitting noodzakelijk is alvorens een beslissing te nemen op een bezwaarschrift en de beslistermijn dreigt te verstrijken, dan wel reeds is verstreken, dient het Bureau Visadienst te allen tijde te trachten op een zo kort mogelijke termijn een hoorzitting te plannen. Dit brengt met zich mee dat het zomerreces niet als argument gebruikt mag worden om niet binnen de gestelde wettelijke beslistermijn te beslissen. Hetgeen hieromtrent in mijn brief d.d. 21 juli 1998 is gesteld is mitsdien niet correct. Het Bureau Visadienst zal voortaan trachten -ongeacht of er sprake is van een zomerreces- hoorzittingen op zeer korte termijn te plannen. Dit geldt met name voor zaken, waarbij de beslistermijn dreigt te verstrijken, dan wel de beslistermijn reeds is verstreken.

Voor wat betreft de opmerking van (verzoeker, in zijn brief van 20 september 1998; N.o.), dat de hoorzitting in zijn ogen niet noodzakelijk was en ook volstaan had kunnen worden met het uitwisselen van schriftelijke informatie wordt het volgende opgemerkt.

De Algemene wet bestuursrecht verplicht een bestuursorgaan belanghebbende te horen alvorens een beslissing te nemen op het bezwaarschrift (artikel 7:2 Awb ,zie ACHTERGROND; N.o.), tenzij een van de uitzonderingen zich voordoen zoals vermeld in artikel 7:3 Awb. Voormelde uitzonderingen dienen uiterst restrictief te worden toegepast.

Zie bijv. ABRS 23 oktober 1995, NA 379

'Gelet op het belang dat de wetgever blijkens de totstandkoming van de Awb hecht aan het horen van belanghebbenden tijdens de bezwaarprocedure, dienen de uitzonderingsbepalingen op de hoorplicht restrictief te worden toegepast"

Het schriftelijk inwinnen van informatie kan overigens niet -zonder meer- gelijk gesteld worden met het daadwerkelijk mondeling horen van belanghebbenden. Immers blijkens de

MvT heeft het horen van belanghebbende een aantal onderscheiden functies. Ten eerste stelt het belanghebbenden in staat mondeling hun mening naar voren te brengen bij het bestuursorgaan en in de tweede plaats dient het ertoe om over nadere informatie te beschikken. Het horen heeft derhalve niet alleen een rechtsbeschermende functie voor belanghebbenden, maar stelt het bestuursorgaan tevens in staat te komen tot een objectieve, correcte besluitvorming.

Voorzover de klacht betrekking heeft op het uitblijven van een antwoord op de brief van (verzoeker; N.o.) d.d. 3 mei 1998 wordt het volgende opgemerkt.

Het niet tijdig beantwoorden van deze brief was het directe gevolg van de (tijdelijke) achterstand die is ontstaan bij de afhandeling van de bezwaarschriften. Het Bureau Visadienst heeft hierdoor eerst op 21 juli 1998 aangegeven dat een beslissing nog enige tijd in beslag zou nemen. Door het aantrekken van meer personeel en door het invoeren van enkele logistieke wijzigingen wordt getracht dergelijke situaties in de toekomst te voorkomen."

e. Reactie verzoeker

Verzoeker bleef bij zijn standpunt, maar voegde nog het volgende toe:

"(...) Naar aanleiding van de verklaring van de Visadienst dat de trage behandeling van mijn bezwaarschrift een gevolg is van de achterstand, wil ik nu weten waarom er al die tijd tegen mij gelogen is. Ik heb u in een eerdere brief uitgelegd, dat mij meerdere malen telefonisch is meegedeeld dat mijn zaak in behandeling was. Tevens is aan mij twee maal telefonisch de toezegging gedaan dat mijn dossier naar voren gehaald zou worden. Kunt u als (Nationale; N.o.) ombudsman achterhalen of medewerkers die mij telefonisch te woord staan (ik heb het hier over de infolijn 070-3703555) deze bevoegdheid hebben (het naar voren halen van dossiers) en of deze mensen bewust foutieve informatie verstrekken?

(...) Wat betreft het antwoord van de Nederlandse ambassade (reactie van de Minister van Buitenlandse zaken; N.o.) ben ik zeer teleurgesteld. Zij proberen met verwijzingen naar bepaalde punten in de Awb mijn klacht (grotendeels) ongegrond te verklaren.

Ik citeer letterlijk uit een fax van de Nederlandse ambassade aan de Visadienst (zie BEVINDINGEN, onder A.2.): "Visum is geweigerd aangezien referent een broer heeft die reeds met de zus van betrokkene is getrouwd."

Zoals ik al eerder geschreven heb, heb ik geen broer. Toch wordt dit echter als een vaststaand feit aan de Visadienst meegedeeld. Mede op grond van dit soort onjuiste feiten meent de Visadienst daarop mij aan een hoorzitting te moeten laten deelnemen. (Dit soort simpele feiten zijn overigens toch zeer eenvoudig na te gaan?)

Een citaat uit de brief van 5 februari 1998 waarbij mevrouw P. op de hoogte wordt gesteld van de afwijzing:

"De reden is dat uit een hier te lande ingesteld onderzoek niet is komen vast te staan, dan wel onvoldoende is aangetoond, dat de opgegeven referent beschikt over een duurzaam inkomen dat minimaal gelijk is aan het bestaansminimum."

Is dit onderzoek slecht uitgevoerd of is (...) niet voldoende als bestaansminimum?

De ambassade stelt dat bepaald is in artikel 4:2 lid 2 van de Awb dat de aanvrager de gegevens en bescheiden dient te verstrekken. Zoals ik u al eerder heb gemeld heb ik contact opgenomen met de ambassade om deze gegevens alsnog op te sturen, maar hier werd geen aandacht aan geschonken. (...)"

f. Nadere Reactie Minister van Buitenlandse Zaken

Naar aanleiding van de reactie van verzoeker deelde de Minister van Buitenlandse Zaken, voor zover van belang, nog het volgende mee:

"(...) Op 5 februari 1998 heeft mevrouw P. een visum voor kort verblijf aangevraagd bij de Nederlandse ambassade te Manilla. Zij heeft aldaar het visumaanvraagformulier ingevuld. Tevens heeft een interview tussen mevrouw P. en een medewerkster van de ambassade plaats gehad. Op basis van (...) het interview en (...) het aanvraagformulier weigerde de ambassade het visum. Mevrouw P. legde onvoldoende documenten over ter ondersteuning van haar aanvraag. Er werd geen schriftelijk bewijs overlegd, anders dan de verklaring van betrokkene zelf dat (verzoeker; N.o.) in vaste dienst werkzaam is bij de overheid. Er werd geen loonstrook of werkgeversverklaring overlegd. Evenmin werd aangetoond dat mevrouw P. zelf beschikte over voldoende middelen van bestaan of dat zij (of eventuele familieleden) inkomen uit arbeid verwierf. Ook werd geen retourticket of vluchtreservering overgelegd.

Met betrekking tot het feit dat (verzoeker; N.o.), in tegenstelling tot wat de ambassade beweerde, geen broer heeft, merk ik het volgende op. Uit het interview met mevrouw P. kwam naar voren dat (verzoeker; N.o.) haar vriend én de broer van haar zwager zou zijn. De ambassademedewerkster, die zowel Engels als de lokale tongval "Tagalog" beheerst, heeft hiervan aantekening gemaakt op het visumaanvraagformulier. In de bezwaarfase meldde (verzoeker; N.o.) niet de broer van betrokkene's zwager te zijn. Bij in ontvangstneming van de aanvraag bestond echter geen aanleiding om aan de uitspraak van mevrouw P. te twijfelen.

Op basis van het voorgaande oordeelde de ambassade, bij de behandeling van de aanvraag, dat de band van mevrouw P. met haar land van herkomst onvoldoende was aangetoond. Derhalve bestond er een redelijk vermoeden van vestigingsgevaar. Zoals ik reeds schreef in mijn brief van 14 december 1998, had de ambassade de aanvraag

wellicht moeten voorleggen aan het bureau Visadienst teneinde meer duidelijkheid te verkrijgen over de solvabiliteit van referent. Gebleken is immers dat (verzoeker; N.o.) tijdens de bezwaarprocedure wel documenten omtrent zijn solvabiliteit kon overleggen. Op grond van onder meer deze gegevens is het bezwaar gegrond verklaard.

(Verzoeker; N.o.) stelt voorts dat hij de ambassade (telefonisch) heeft aangeboden nadere gegevens te verstrekken. Aangezien dit aanbod werd gedaan nadat het visum reeds was geweigerd, is (verzoeker; N.o.) verzocht de gegevens over te leggen tijdens de bezwaarprocedure, welke werd afgehandeld door het Bureau Visadienst in Den Haag.

Tenslotte hecht ik eraan nogmaals te benadrukken dat, op grond van artikel 4:2 lid 2 van de Awb, het aan de aanvrager (van een visum) is om de gegevens te verstrekken die voor de beslissing op de aanvraag noodzakelijk zijn."

G. nadere reactie staatssecretaris van Justitie

Naar aanleiding van de reactie van verzoeker deelde de Staatssecretaris van Justitie, voor zover van belang, op 2 juli 1999 nog het volgende mee:

"(...) Ten aanzien van de bevoegdheden van de medewerkers aan de informatielijn van de Visadienst kan ik u mededelen dat deze inderdaad bevoegd zijn om visumzaken, indien daartoe aanleiding bestaat, naar voren te halen.

Wat betreft de laatste opmerking van (verzoeker; N.o.), dat medewerkers aan de informatielijn hem zouden hebben voorgelogen, deel ik u mede dat hiervan na intern onderzoek niets is gebleken.

(...) Wat betreft de tijdelijke achterstand moet ik u tot mijn spijt mededelen dat -ondanks het feit dat reeds allerlei maatregelen (...) zijn getroffen om deze achterstand weg te werken- dit nog niet is gelukt. In dat verband wijs ik er tevens op dat het aangetrokken (extra) personeel eerst interne opleidingen heeft moeten volgen voordat zij effectief ingezet kon worden. Voorts kost het in zijn algemeenheid enige tijd voordat maatregelen in het afhandelingsproces zullen leiden tot zichtbare resultaten.

Op uw vraag of in het onderhavige geval had kunnen worden volstaan met het schriftelijk inwinnen van informatie in plaats van het houden van een hoorzitting, kan ik u mededelen dat dit in casu zeker niet voor de hand lag. De zich in het dossier bevindende stukken zijn van dien aard, dat de Visadienst zich terecht op het standpunt heeft kunnen stellen dat een hoorzitting gehouden diende te worden. Schriftelijke uitwisseling van informatie zou in casu -naar alle waarschijnlijkheid- onvoldoende hebben opgeleverd om te kunnen komen tot een objectieve, correcte besluitvorming."

H. Overige INFORMATIE over het bureau visadienst.

1. In een brief van het Bureau Visadienst van 9 maart 2000 (die het Bureau Visadienst in een andere zaak aan de indiener van een bezwaarschrift stuurde en waarvan de Nationale ombudsman een afschrift ontving) deelde dat bureau mee, dat het grote aantal inkomende bezwaarschriften momenteel de verwerkingscapaciteit van dat bureau overtreft, waardoor het kan voorkomen dat niet binnen de wettelijke beslistermijnen op bezwaarschriften wordt beslist. Verder wordt in die brief aangegeven dat het oplossen van die problematiek de volle aandacht heeft en dat dat bureau inmiddels extra personeel heeft aangetrokken om dit probleem het hoofd te bieden.

2. Tijdens een gesprek op 16 mei 2000 deelden medewerkers van het Bureau Visadienst aan medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman mee, dat onder meer in verband met achterstanden in bezwaarzaken een reorganisatie van het Bureau Visadienst in gang was gezet.

Beoordeling

Verzoeker klaagt over de onzorgvuldige behandeling door de Nederlandse ambassade te Manilla (Filippijnen) van de visumaanvraag - waarbij hij optrad als referent - voor toeristisch verblijf van mevrouw P., alsmede over de wijze en duur van behandeling door het Bureau Visadienst van het bezwaarschrift gericht tegen de afwijzing van die visumaanvraag. Verder klaagt verzoeker over het niet beantwoorden van een brief door Bureau Visadienst.

A Ten aanzien van de NEDERLANDSE AMBASSADE TE MANILLA

1. Op 5 februari 1998 is het visum aangevraagd. De Nederlandse ambassade te Manilla wees de aanvraag op die datum direct af, onder meer omdat "uit een hier te lande (in de Filippijnen; No) ingesteld onderzoek" niet is komen vast te staan c.q. onvoldoende is aangetoond dat de referent beschikt over een duurzaam inkomen en wegens vestigingsgevaar.

In de reactie op de klacht stelde de Minister van Buitenlandse Zaken dat er geen gegevens waren overgelegd van de referent uit Nederland, maar dat de ambassade in dit geval beter de aanvraag aan het Bureau Visadienst had kunnen voorleggen om duidelijkheid te krijgen over de solvabiliteit van referent en over het vestigingsgevaar. Daarbij had de referent in de gelegenheid kunnen worden gesteld zijn zienswijze op de voorgenomen afwijzing kenbaar te maken (artikel 4:8 Algemene wet bestuursrecht (Awb), zie ACHTERGROND, ook voor de hierna vermelde wettelijke bepalingen). De Minister acht de klacht in zoverre gegrond.

2. De Minister van Buitenlandse Zaken merkte nog op dat de aanvrager op grond van artikel 4:2, tweede lid, Awb gegevens en bescheiden dient te verstrekken die voor de beslissing op de aanvraag noodzakelijk zijn en waarover hij redelijkerwijs kon beschikken. Op zichzelf is dit juist. Het neemt echter niet weg dat de ambassade mevrouw P., nadat in

dit geval was geconstateerd dat zij niet had voldaan aan die verplichting, met toepassing van artikel 4:5, eerste lid, Awb in gelegenheid had moeten stellen om de aanvraag aan te vullen met gegevens onder meer betreffende het werk en inkomen van referent en haar daartoe een redelijke termijn had dienen te stellen. Door dit na te laten en onmiddellijk op de visumaanvraag te beslissen, heeft de ambassade niet voldaan aan het in artikel 3:2 Awb neergelegde beginsel van zorgvuldige voorbereiding.

3. De ambassade heeft eveneens zonder deugdelijk onderzoek aangenomen dat er ten aanzien van mevrouw P. een redelijk vermoeden van vestigingsgevaar bestond. Volgens de reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken op de klacht ontleende de ambassade dit vermoeden aan een verklaring van mevrouw P. inhoudende dat een broer van referent getrouwd zou zijn met een zuster van mevrouw P. Bij de door de Minister van Buitenlandse Zaken overgelegde stukken ontbreekt een schriftelijke weergave van die verklaring van mevrouw P. Slechts in het faxbericht van de ambassade aan het Bureau Visadienst van 4 maart 1998 wordt de conclusie over het huwelijk van referent's broer met de zuster van mevrouw P. als vaststaand weergegeven als motivering van het vermoeden van vestigingsgevaar. Dit heeft verzoeker later eenvoudig kunnen ontzenuwen: hij heeft geen broer.

Hoe de ambassade tot het vermelde huwelijk heeft kunnen concluderen is dan ook niet zonder meer begrijpelijk en die conclusie is derhalve te lichtvaardig getrokken. Ook is niet duidelijk of aan mevrouw P. is voorgehouden of die conclusie juist was.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de ambassade de visumaanvraag van mevrouw P. niet met de nodige zorgvuldigheid heeft behandeld. De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

B Ten aanzien van HET bureau visadienst

1 De wijze en de duur van de behandeling van het bezwaarschrift

1.1 Verzoeker diende op 20 februari 1998 een bezwaarschrift in tegen de afwijzing van de visumaanvraag. Op 1 mei 1998 was de termijn van tien weken, waarbinnen zoals vermeld in de ontvangstbevestiging van 4 maart 1998 op het bezwaarschrift had moeten worden beslist, verstreken. Eerst op 15 september 1998 is op het bezwaarschrift beslist. De beslistermijn was daarmee met ruim negentien weken overschreden. Weliswaar is de beslistermijn bij brief van 21 juli 1998 conform artikel 7:10, tweede lid, Awb met vier weken verdaagd, maar deze mededeling is eerst na het verstrijken van de beslistermijn van tien weken gedaan. Dit is niet juist. Evenmin is verzoeker gevraagd om in te stemmen met verder uitstel van de besluitvorming als bedoeld in artikel 7:10, vierde lid, Awb. Ook dit is niet juist.

1.2 De Staatssecretaris voerde in zijn reactie van 18 december 1998 op de klacht als reden voor de lange behandelingsduur (tijdelijke) achterstand aan bij de afhandeling van ingediende bezwaarschriften door het Bureau Visadienst; hij stelde verbeteringen in het vooruitzicht. Verder erkende de Staatssecretaris dat het zomerreces, waarin geen hoorzittingen werden gehouden, niet als argument mag worden gebruikt om niet binnen de wettelijke beslistermijnen te beslissen. De Staatssecretaris zegde toe om voortaan te trachten hoorzittingen op korte termijn te doen plannen -ongeacht of er sprake is van zomerreces-, met name bij zaken waarvan de beslistermijn dreigt te verstrijken, dan wel is verstreken.

1.3 In zijn nadere reactie van 2 juli 1999 op de klacht erkende de Staatssecretaris dat het ondanks de getroffen maatregelen nog niet was gelukt om de achterstanden weg te werken. Ook bij brief van 9 maart 2000 (zie BEVINDINGEN, H.1.) maakte de Staatssecretaris melding van dergelijke achterstanden bij het Bureau Visadienst. Medewerkers van Bureau Visadienst hebben op 16 mei 2000 in een gesprek met medewerkers van de Nationale ombudsman aangegeven dat onder meer in verband met de achterstanden in bezwaarzaken een reorganisatie van dat Bureau in gang was gezet.

1.4 De - kennelijk structurele, en overigens betreurenswaardige - achterstanden bij de behandeling van bezwaarzaken kunnen de lange behandelingsduur van het door verzoeker ingediende bezwaarschrift wel verklaren, maar niet rechtvaardigen.

In zoverre is de onderzochte gedraging jegens verzoeker niet behoorlijk.

1.5 Verzoeker heeft voorts nog gesteld dat medewerkers van de info-lijn van de IND hem tweemaal de toezegging hebben gedaan dat zijn dossier ter behandeling naar voren zou worden gehaald. Ook zouden die medewerkers verzoeker hebben meegedeeld dat zijn dossier in behandeling was, terwijl later bleek dat dit als gevolg van de structurele achterstand niet het geval was.

De Staatssecretaris heeft op dit punt aangegeven dat medewerkers van de informatielijn bevoegd zijn om visumzaken naar voren te halen. Uit intern onderzoek was echter niet gebleken dat medewerkers van de informatielijn verzoeker onjuiste informatie hadden verstrekt. Aangezien aldus de lezing van verzoeker door de Staatssecretaris wordt weersproken en er geen feiten en omstandigheden voorhanden zijn die de lezing van verzoeker ondersteunen, moet de Nationale ombudsman zich op dit punt van een oordeel onthouden.

1.6 Volgens verzoeker had bij de behandeling van het bezwaarschrift kunnen worden volstaan met het schriftelijk inwinnen van informatie in plaats van het houden van een hoorzitting. De Staatssecretaris heeft daartegen naar voren gebracht dat het houden van een hoorzitting alvorens op bezwaar te beslissen, in beginsel verplicht is, en dat ook gezien de aard van de zich in het dossier bevindende stukken een hoorzitting aangewezen

was, terwijl schriftelijke informatie naar alle waarschijnlijkheid onvoldoende had opgeleverd voor een correcte besluitvorming.

Verzoeker kan worden toegegeven dat hij met betrekking tot zijn werk en inkomen voldoende schriftelijke informatie had verstrekt voor een juiste besluitvorming op dit punt. Echter ten aanzien van het in de beslissing in eerste aanleg tegengeworpen vermoeden van vestigingsgevaar kan de Staatssecretaris worden gevolgd in zijn standpunt dat een hoorzitting aangewezen was. Weliswaar heeft verzoeker aangegeven dat de hoorzitting voor hem onbevredigend is verlopen, maar gezien de mede naar aanleiding van die hoorzitting genomen (positieve) beslissing op het bezwaarschrift, heeft verzoeker tijdens die hoorzitting kennelijk het vermoeden van vestigingsgevaar kunnen wegnemen.

In zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk.

2 Het niet beantwoorden van verzoekers brief

2.1 In zijn brief van 3 mei 1998 attendeerde verzoeker het Bureau Visadienst op de overschrijding van de in de brief van 4 maart 1998 door het Hoofd Visadienst aangegeven beslistermijn van tien weken en drong verzoeker aan om hem binnen een week hierover uitsluitel te geven.

2.2 Hierop heeft het Bureau Visadienst eerst op 21 juli 1998 met twee brieven aan verzoeker gereageerd. In de eerste brief heeft het Bureau Visadienst- overigens na tussenkomst van de Nationale ombudsman - de ontvangst van verzoekers brief van 3 mei 1998 bevestigd, hem excuses aangeboden voor het verstrijken van de beslistermijn, en aangekondigd dat hij zou worden gehoord over het bezwaarschrift. In de tweede brief heeft het Bureau Visadienst de ontvangst van de geretourneerde stukken bevestigd, en de beslistermijn opnieuw met vier weken verdaagd.

Mede gelet op hetgeen hiervoor onder B. 1.1 is overwogen heeft verzoeker te laat antwoord gekregen op zijn brief van 3 mei 1998.

Ook in zoverre is de onderzochte gedraging jegens verzoeker niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de gedraging van de Nederlandse ambassade te Manilla (Filippijnen), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, is gegrond.

De klacht over de gedraging van het Bureau Visadienst, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Justitie gezamenlijk, is gegrond, behalve met betrekking tot de onjuiste informatie en het houden van de hoorzitting; met betrekking tot de onjuiste informatie onthoudt de Nationale ombudsman zich van een oordeel, terwijl de klacht over het houden van een hoorzitting ongegrond is.

Met instemming is ervan kennisgenomen dat het Bureau Visadienst nu vergaande maatregelen heeft getroffen om de behandeling van visumaanvragen en bezwaarschriften voortvarender aan te pakken.