

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Verlenging van een reisdocument

Stadsdeel Oud West

Stadsdeel Centrum

VGA Verzekeringen

3 maart 2010

RA1048580

Samenvatting

Een oorspronkelijk uit Ethiopië komende vrouw werkt op Schiphol. Voor haar werk dient zij over een speciaal veiligheidspasje te beschikken. Zolang dit veiligheidspasje geldig is, kan zij werken. In april 2008 ontvangt de vrouw van de Dienst Persoonsgegevens een brief waarin zij attent gemaakt wordt op het feit dat haar reisdocument zal verlopen. Naar eigen zeggen vervoegt zij zich in juli 2008 voor het eerst bij de afdeling Burgerzaken van het stadsdeel Oud-West. De medewerker die zij spreekt, laat haar weten dat het reisdocument niet bij het stadsdeel kan worden verlengd. Wanneer het veiligheidspasje op 17 november 2008 verloopt, ontdekt zij dat zij voor de verlenging daarvan over een geldig reisdocument dient te beschikken. Opnieuw gaat zij naar het stadsdeel. Dezelfde medewerker laat haar opnieuw weten dat het reisdocument niet bij het stadsdeel kan worden aangevraagd. Hij zegt niet waar zij dan wel moet zijn. Inmiddels kan zij niet meer werken en heeft zij geen inkomsten meer. Nadat zij verschillende keren van het kastje naar de muur is gestuurd, vraagt zij het document uiteindelijk op 3 december 2008 aan bij het stadsdeel Centrum. Op 27 januari 2009 kan zij het document ophalen. De vrouw is van mening dat zij door toedoen van het stadsdeel Oud-West een paar maanden inkomsten is misgelopen. VGA Verzekeringen wijst haar schadeclaim af. De vrouw legt de zaak aan de ombudsman voor. De ombudsman stelt vast dat door de handelwijze van de ambtenaar van stadsdeel Oud-West de verlenging van het reisdocument vertraging heeft opgelopen. Rekening houdend met het feit dat de vrouw eind december 2008 over een nieuw reisdocument had kunnen beschikken, acht de ombudsman het besluit van VGA om één maand schadevergoeding toe te kennen niet kennelijk onredelijk.

Oordeel

De onderzochte gedragingen zijn voor wat betreft:

- de behandeling van een aanvraag verlenging van een reisdocument: onbehoorlijk;
- de afhandeling van een schadeclaim: behoorlijk.

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 26 mei 2009 op het spreekuur ingediend en betreft *de gemeente Amsterdam, stadsdeel Oud West, stadsdeel Centrum en VGA Verzekeringen*.

Het gevraagde onderzoek heeft betrekking op:

- de behandeling van een aanvraag verlenging van een reisdocument;
- de afhandeling van een schadeclaim.

Bevindingen

achtergrond van het verzoek

Verzoekster komt oorspronkelijk uit Ethiopië. Zij is een alleenstaande moeder met een kind van zes. Zij beschikt over een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en een Nederlands reisdocument. Sinds 1995 werkt zij op Schiphol achter de douane en dient daarvoor over een speciaal Schiphol veiligheidspasje te beschikken. Zolang dit veiligheidspasje geldig is, kan zij werken. Het pasje wordt eens in de drie jaar verlengd. Zij hoeft niet gelijktijdig over een geldig reisdocument te beschikken.

In april 2008 ontvangt verzoekster van de Dienst Persoonsgegevens een brief waarin zij attent gemaakt wordt op het feit dat haar reisdocument op 6 augustus 2008 zal verlopen. Voor verlenging verwijst de dienst naar de afdeling Burgerzaken van een stadsdeel. Voor verzoekster is het de eerste keer dat zij haar reisdocument moet vernieuwen.

eerste poging

Eind juli 2008 vervoegt verzoekster zich bij de afdeling Burgerzaken van stadsdeel Oud-West om een nieuw reisdocument aan te vragen. Zij spreekt met een medewerker van de afdeling Burgerzaken. De man vertelt haar dat dit reisdocument niet bij het stadsdeel kan worden aangevraagd. Hij zegt niet te weten waar dat wel kan en stuurt haar weg. Verzoekster is van haar stuk gebracht, omdat zij ervan overtuigd is dat zij – conform de brief van de Dienst Persoonsgegevens - bij het stadsdeel aan het goede adres is.

tweede poging

Enige dagen later vervoegt zij zich opnieuw bij de afdeling Burgerzaken in de hoop een andere ambtenaar te spreken die haar wel kan helpen. Dat lukt in eerste instantie maar al gauw komt dezelfde ambtenaar - die zij eerder heeft gesproken - erbij die haar opnieuw laat weten dat het stadsdeel haar niet kan helpen.

Op 17 november 2008 verloopt het veiligheidspasje. Een paar dagen daarvoor meldt verzoekster zich bij de Schipholgroep om het pasje te verlengen. Zij is in de veronderstelling dat zij hiervoor slechts haar verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd hoeft te tonen net als de voorgaande keren dat zij het pasje verlengde. De regels blijken echter veranderd. Op het moment van verlenging dient zij niet alleen een geldige verblijfsvergunning te hebben, maar ook een geldig reisdocument. Aangezien zij zonder veiligheidspasje niet kan werken, is 17 november 2008 haar laatste werkdag dat jaar.

derde poging

Verzoekster gaat op 18 november 2008 opnieuw naar de afdeling Burgerzaken van het stadsdeel om het reisdocument te verlengen. Opnieuw stuurt dezelfde ambtenaar haar weg. Zij besluit direct door te gaan naar de IND bij station Sloterdijk voor advies. De IND verklaart dat het reisdocument toch echt bij de afdeling Burgerzaken van een stadsdeel moet worden vernieuwd. Een medewerker van de IND neemt direct telefonisch contact op met de betreffende ambtenaar van het stadsdeel. Deze volhardt in zijn stelling dat het desbetreffende reisdocument niet bij het stadsdeel verkregen kan worden.

vierde poging

Verzoekster besluit vervolgens naar stadsdeel Centrum te gaan. Zij meldt zich op 3 december 2008 bij de afdeling Burgerzaken. Tot opluchting van verzoekster, kan het reisdocument hier wel worden vernieuwd. Zij legt de situatie uit en de ambtenaar die zij hier spreekt, zegt toe de aanvraag met spoed te behandelen. Het nieuwe reisdocument kan zij daarom over drie dagen ophalen. Verzoekster is opgelucht maar wanneer zij drie dagen later terugkomt om het reisdocument op te halen, krijgt zij van een andere medewerkster te horen dat het nog twee weken zal duren. Na twee weken is het document er nog niet. Verzoekster gaat vervolgens nog vele malen naar de afdeling Burgerzaken terug om te vragen wanneer het document klaar is. Uiteindelijk kan zij het reisdocument op 27 januari 2009 ophalen. Verzoekster wil zo snel mogelijk aan het werk, maar de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst dient eerst nog een onderzoek in te stellen of het veiligheidspasje verlengd kan worden. Dit onderzoek neemt twee weken in beslag. Verzoekster krijgt een nieuw veiligheidspasje geldig tot 30 november 2011. Op 20 februari 2009 kan zij eindelijk weer aan het werk.

behandeling klacht

Verzoekster kan zich niet vinden in de handelwijze van de afdeling Burgerzaken van stadsdeel Oud-West en die van de betreffende ambtenaar bij dat stadsdeel in het bijzonder. Door toedoen van het stadsdeel heeft zij drie maanden geen inkomsten gehad. Van eind november 2008 tot haar salarisbetaling eind april 2009 heeft zij geld moeten lenen van vrienden voor de vaste lasten en eten en drinken. Zij zit behoorlijk in de schulden. Verzoekster heeft de ziekte van Crohn en de stress die deze situatie veroorzaakt, werkt nadelig op haar ziekte. Zij dient op 24 januari 2009 per e-mail een klacht in bij het stadsdeel. In het kader van de klachtafhandeling, vindt er op 18 februari 2009 een hoorzitting plaats. Op 10 maart 2009 krijgt verzoekster een brief van het stadsdeel. Het stadsdeel erkent dat er onjuist is gehandeld door de aanvraag voor een nieuw reisdocument niet in behandeling te nemen en dat zij voor de aanvraag over de juiste documenten beschikte. Aangezien de betreffende ambtenaar niet meer voor de gemeente Amsterdam werkt, kan hij niet meer op zijn gedrag worden aangesproken. Het stadsdeel biedt haar excuses aan voor de vervelende situatie. Wat betreft de schadeclaim adviseert het stadsdeel deze bij het stadsdeel of rechtstreeks bij VGA Verzekeringen (VGA) in te dienen.

behandeling schadeclaim

Verzoekster besluit haar schadeclaim voor drie maanden gederfde inkomsten rechtstreeks bij VGA in te dienen. Op 20 mei 2009 reageert VGA op de schadeclaim en wijst deze af. VGA laat weten dat niet is aangetoond dat er een verband bestaat tussen het niet direct in behandeling nemen van de aanvraag en de schade. VGA voegt daaraan toe dat, indien er sprake is van schade, deze eerder het gevolg is van het feit dat verzoekster het paspoort te laat heeft aangevraagd en zij er ten onrechte vanuit is gegaan dat een paspoort binnen enkele dagen kon worden verstrekt.

Verzoekster kan zich niet vinden in de afwijzingsbrief. Zo staat er in dat zij zich pas op 18 november 2008 voor het eerst bij het stadsdeel meldde, terwijl zij daar eind juli al voor het eerst was. Verzoekster heeft dit overigens abusievelijk in haar klachtbrief aan het stadsdeel niet geschreven. Verzoekster is van mening dat zij door toedoen van stadsdeel Oud-West drie maanden niet heeft kunnen werken en daarom geen inkomsten had. Zij wendt zich daarom op 26 mei 2009 tot de ombudsman.

reactie Stadsdeel Oud West

Naar aanleiding van verzoeksters klacht van 24 januari 2009, heeft op 18 februari 2009 een hoorzitting plaatsgevonden. In haar klacht heeft verzoekster geen melding gemaakt van twee bezoeken aan de afdeling Burgerzaken eind juli 2008. Ook tijdens de hoorzitting heeft zij dat niet verteld. Bij de afhandeling van de klacht en schadeclaim is het stadsdeel afgegaan op verzoeksters informatie, dat zij voor het eerst op 18 november 2008 bij de afdeling Burgerzaken is geweest. De betreffende medewerker heeft desgevraagd laten weten geen herinnering aan verzoekster te hebben. Hij kon derhalve bevestigen noch ontkennen dat verzoekster reeds eind juli 2008 voor het eerst op het stadsdeel was geweest.

Verzoekster heeft in eerste instantie in haar klacht en tijdens de hoorzitting naar voren gebracht dat zij door toedoen van het stadsdeel twee maanden niet heeft kunnen werken. Via de ombudsman verneemt het stadsdeel voor het eerst dat er sprake zou zijn van drie maanden inkomstenderving.

behandeling klacht

In het kader van de afhandeling van de schadeclaim heeft het stadsdeel VGA zijn visie gegeven. Het stadsdeel heeft VGA laten weten de aanvraag voor een vreemdelingendocument ten minste vier weken in beslag neemt. Als het stadsdeel de aanvraag op 18 november 2008 in behandeling had genomen, had verzoekster op zijn vroegst op 16 december 2008 over een nieuw reisdocument kunnen beschikken. Uiteindelijk is verzoeksters aanvraag bij stadsdeel Centrum op 3 december 2008 in behandeling genomen en heeft zij op 27 januari 2009 haar reisdocument gekregen. Het stadsdeel is daarom van mening dat, als direct gevolg van het foutief handelen van de afdeling Burgerzaken, verzoekster niet in het bezit is geweest van een geldig reisdocument van 16 december 2008 tot 27 januari 2009. Het stadsdeel heeft VGA op 28 juli 2009 meegedeeld dat het stadsdeel de claim over deze periode rechtvaardig vindt.

reactie VGA Verzekeringen

VGA heeft verzoeksters schadeclaim op 20 mei 2009 afgewezen. De afhandeling van de claim was gebaseerd op informatie van verzoekster en van het stadsdeel die tot dat moment bekend was. VGA was net als het stadsdeel onbekend met de nieuwe informatie – zoals hierboven beschreven – dat verzoekster onder meer stelt dat zij reeds in juli 2008 zich voor het eerst bij de afdeling Burgerzaken is geweest. Verzoekster had VGA evenmin geïnformeerd over de problemen rond het veiligheidspasje en de noodzakelijkheid daarvan in relatie tot het reisdocument. VGA stelt zich op het standpunt dat de initiële afwijzing op basis van de toen bekende informatie correct was.

Naar aanleiding van de brief van stadsdeel Oud-West van 28 juli 2009 en in overleg met het stadsdeel, heeft VGA de eerdere afwijzing van de schadeclaim heroverwogen. In tegenstelling tot wat het stadsdeel eerder liet weten dat de afhandeling van een paspoortaanvraag vier weken duurt, verklaart het stadsdeel dat de afhandelingstermijn in de praktijk vijf tot acht weken bedraagt. Het stadsdeel en VGA gaan er vanuit dat verzoekster zich op 18 november 2008 voor het eerst

heeft gemeld. Bij een gemiddelde behandelingstijd zou de pas eind december klaar zijn geweest. Aangezien de pas uiteindelijk op 27 januari 2009 klaar was, is er sprake van een vertraging van één maand. De vertraging die is ontstaan doordat verzoekster twee weken heeft gewacht om – na op 18 november 2008 te zijn weggestuurd – zelf weer in actie te komen, zal buiten beschouwing worden gelaten. Uitgaande van de salarisstroom van juni 2008, is VGA bereid € 1.238,46 (maandsalaris minus reiskosten) te vergoeden.

reactie stadsdeel Centrum

Verzoekster was in de veronderstelling dat haar reisdocument met spoed kon worden aangevraagd. Deze informatie had zij vernomen van een kennis van haar die weliswaar bij de afdeling Burgerzaken van stadsdeel Centrum werkzaam is, maar geen inhoudelijke kennis daaromtrent heeft. Een reisdocument voor vreemdelingen zoals verzoekster die heeft, een 'vreemdelingenpaspoort' kan echter nooit met spoed worden aangevraagd. De medewerker die verzoekster aan de balie heeft gesproken, heeft verzoekster correct voorgelicht. De routing van een vreemdelingenpaspoort is als volgt. Het aanvraagformulier wordt naar het Koppelingsbureau van de IND doorgestuurd. De IND toetst of betrokkene voldoet aan de verblijfseisen. Indien dat het geval is, wordt de aanvraag naar het ministerie van BuZa doorgestuurd. Voldoet betrokkene aan de verblijfseisen, dat stuurt de IND de aanvraag terug naar de desbetreffende afdeling Burgerzaken. Aan burgers wordt altijd verteld dat een aanvraag ongeveer drie maanden in beslag neemt. Verzoeksters aanvraag is binnen drie maanden afgehandeld.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoekster, naar beide stadsdelen en VGA gestuurd teneinde een nadere reactie mogelijk te maken. Stadsdeel Centrum heeft laten zich te kunnen vinden in het verslag van bevindingen. Stadsdeel Oud-West heeft desgevraagd een aanvullende reactie gegeven die voor zover relevant in het verslag van bevindingen is verwerkt. VGA heeft niet gereageerd.

Behoorlijkheidsvereisten

De ombudsman toetst de gedragingen en handelingen van gemeentelijke instanties aan behoorlijkheidsvereisten. In dit onderzoek is getoetst aan actieve en adequate informatieverstrekking en het motiveringsvereiste.

Overwegingen

de behandeling van een aanvraag verlenging van een reisdocument

Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers tijdig begrijpelijke, juiste en volledige informatie verstrekken. Het vereiste brengt onder meer met zich mee dat het bestuursorgaan een duidelijk en op het onderwerp toegesneden antwoord moet geven op de gestelde vraag.

Verzoekster kwam bij de afdeling Burgerzaken voor de verlenging van haar reisdocument. Het kunnen beschikken over een geldig paspoort of reisdocument kan om uiteenlopende redenen zeer belangrijk zijn. Voor verzoekster was het met name belangrijk omdat zij zonder geldig

reisdocument een voor haar werk benodigde veiligheidspas niet kon verlengen en dan niet kon blijven werken.

De medewerker die zij in november sprak, vertelde dat het reisdocument niet bij het stadsdeel verlengd kan worden terwijl vast is komen te staan dat zij bij het stadsdeel wel degelijk aan het juiste adres was. In deze zaak heeft een medewerker van stadsdeel Oud-West verzoekster hierover onjuist geïnformeerd door haar ten onrechte weg te sturen. De betreffende ambtenaar heeft niet de moeite genomen om uit te zoeken bij welke instantie verzoekster dan wel moest wezen. Als hij dat wel had gedaan was hij tot de conclusie gekomen dat het stadsdeel wel degelijk de aangewezen instantie was geweest om haar reisdocument te verlengen.

Vast staat dat door de handelwijze van de ambtenaar de aanvraag van het reisdocument vertraging heeft opgelopen. Het stadsdeel heeft erkend dat de betreffende ambtenaar verzoekster verkeerd heeft voorgelicht en dat daardoor de afgifte van het reisdocument onnodig vertraagd is.

De gemeente heeft in strijd met het beginsel van actieve en adequate informatieverstrekking gehandeld.

de afhandeling van een schadeclaim

Het vereiste van motivering houdt in dat het handelen van een bestuursorgaan feitelijk en logisch gedragen wordt door een kenbare motivering. Een bestuursorgaan moet zijn besluiten en handelingen steeds goed motiveren. Drie bouwstenen voor een goede motivering zijn: de relevante wettelijke voorschriften, de relevante feiten en belangen en een deugdelijke redenering die de burger moet kunnen achterhalen.

In deze zaak heeft VGA verzoekster schadeclaim in eerste instantie afgewezen omdat volgens VGA niet is aangetoond dat er een verband bestaat tussen het niet direct in behandeling nemen van de aanvraag en de schade. De ombudsman constateert dat de gemeente zich wat betreft de initiële afwijzing van de schadeclaim onvoldoende van de relevante feiten en belangen op de hoogte heeft gesteld. Aan het besluit ligt dan ook geen deugdelijke redenering ten grondslag ligt. Na tussenkomst van de ombudsman komt VGA op de afwijzing terug en heeft alsnog een schadevergoeding toegewezen.

Wat betreft de hoogte van de toegekende schadeclaim overweegt de ombudsman dat verzoekster eind december 2008 over een nieuw reisdocument had kunnen beschikken. Nu niet is komen vast te staan of verzoekster zich al in juli voor het eerst heeft gemeld, moet worden uitgegaan van november als de eerste keer waarop verzoekster door het stadsdeel ten onrechte is weggestuurd. Daarom acht de ombudsman het besluit van VGA om verzoekster één maand schadevergoeding toe te kennen niet kennelijk onredelijk.

De gemeente heeft niet in strijd met het motiveringsvereiste gehandeld.

Oordeel

De onderzochte gedragingen zijn voor wat betreft:

- het niet (direct) in behandeling nemen van de verlenging van een reisdocument: onbehoorlijk;
- de afhandeling van een schadeclaim: behoorlijk.