



# Rapport

**Datum: 8 maart 2006**

**Rapportnummer: 2006/078**

## Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) met betrekking tot de behandeling van zijn verzoek om naturalisatie en van de aanvraag van zijn echtgenote om een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) het dossier van hem en zijn echtgenote niet heeft gescheiden, waardoor de behandeling van beide aanvragen vertraging heeft opgelopen.

## Beoordeling

### Bevindingen

1. Verzoeker, van Afghaanse nationaliteit en al enige tijd in Nederland verblijvend, diende op 25 september 2003 bij de IND een verzoek in om verlening van het Nederlanderschap (naturalisatieverzoek). Daarnaast had de Visadienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de IND, een op 29 augustus 2003 ingediend bezwaarschrift in behandeling, gericht tegen de afwijzing van een aanvraag van verzoekers echtgenote om een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv), en, nadat het bezwaar op 5 februari 2004 niet-ontvankelijk was verklaard, een nieuwe, op 2 november 2004 ingediende mvv-aanvraag. De mvv-procedures hebben beide ruim vijf maanden geduurd: op 5 februari 2004 werd op het bezwaarschrift beslist, en op 7 april 2005 werd meegedeeld dat geen bezwaar bestond tegen de afgifte van een mvv. De behandeling van het naturalisatieverzoek heeft ruim vijftien maanden in beslag genomen: deze procedure werd op 11 april 2005 afgerond met een besluit.

2. Verzoeker diende in de loop van bovengenoemde procedures verschillende keren een klacht in bij de IND over de lange behandelingsduur. Zo werd de beslissing op het bezwaarschrift in de eerste mvv-procedure op 5 februari 2004 genomen nadat verzoeker op 1 december 2003 een klacht over de lange duur van de behandeling had ingediend. Ook aan de mededeling van 7 april 2005 dat geen bezwaar bestond tegen de afgifte van een mvv, was een klacht, ingediend op 1 maart 2005, voorafgegaan. Dit was ook het geval in de naturalisatieprocedure: voorafgaand aan het besluit van 11 april 2005 was tot drie keer toe een klacht ingediend: op 21 december 2004 en 26 januari 2005 had verzoeker bij de IND een klacht ingediend, en, omdat dit niet tot een passende maatregel had geleid, had hij ten slotte op 30 maart 2005 een klacht ingediend bij de Nationale ombudsman, waarna middels een interventie in beide zaken een oplossing werd bereikt en de Nationale ombudsman het onderzoek tussentijds beëindigde.

3. Op 21 december 2004 uitte verzoeker er tevens zijn ongenoegen over dat de vertraging was opgetreden wegens het vele 'verhuizen' van het dossier van de ene afdeling van de IND naar de andere. In reactie op de klacht gaf de IND namens de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan dat verzoeker terecht had gesteld dat door de

samenloop van procedures vertraging was opgetreden in de afhandeling van het naturalisatieverzoek, maar dat het bij de IND niet gebruikelijk was om dossiers van echtelieden te scheiden.

Omdat hij zich met deze werkwijze niet kon verenigen, wendde hij zich tot de Nationale ombudsman.

4.1 In reactie op de klacht deed de minister het volgende mee. Uitgangspunt bij het dossierbeheer was dat procedures van gezinsleden in één dossier werden gevoegd; dossiers werden uitsluitend gesplitst in het geval een minderjarige tijdens een procedure meerderjarig werd of als de meerderjarige een nieuwe procedure startte. Samenvoeging was met name wenselijk met het oog op een zorgvuldige besluitvorming: vanwege het te hanteren toetsingskader kon de vreemdelingrechtelijke status van het ene gezinslid immers van cruciale invloed zijn op de besluitvorming in de procedure van een ander gezinslid. Verder werd voorkomen dat er dubbele procedures ontstonden, of dat er poststukken die betrekking hadden op meerdere gezinsleden slechts in één van de dossiers werden gevoegd, aldus de minister. Zij gaf aan dat bij de keuze voor deze werkwijze onder ogen was gezien dat die bij samenloop van procedures de behandelingstermijnen nadelig kon beïnvloeden. De 'Werkinstructie samenloop van procedures' beoogde dit nadeel te ondervangen en was erop gericht om bij samenloop van procedures onnodige vertragingen te voorkomen; hierbij was een nadere prioritering aangebracht, aldus de minister. Zij gaf aan dat genoemde werkwijze omverlet liet dat de IND gehouden was aan de wettelijke beslistermijnen, en dat eerdere klachten van verzoeker en zijn echtgenote dan ook gegrond waren verklaard. De klacht dat de IND het dossier niet had gescheiden, achtte zij om genoemde redenen echter ongegrond.

4.2. In de werkinstructie Aanmaken, Samenvoegen en Splitsen dossier is onder meer aangegeven dat de IND gehuwde personen en hun kinderen onder één dossiernummer registreert. Ook indien meerdere procedures lopen, wordt het dossier niet gescheiden.

In de werkinstructie Samenloop van procedures is onder meer aangegeven dat indien er sprake is van meerdere aanvragen in één dossier, de aanvraag met de hoogste Algemene IND Prioriteit voorrang heeft. Van een IND prioriteit is onder meer sprake wanneer een klacht is ingediend. Verder gaat, indien de wettelijke beslistermijn van een van beide aanvragen is verstreken, de aanvraag waar dat niet het geval is, voor. In niet in de instructie genoemde gevallen, bij gelijke prioriteit of bij twijfel geldt dat in goed overleg tussen de betrokken afdelingen een oplossing moet worden gezocht.

5.1. Voorts legde de minister een overzicht van het procedureverloop van de procedures van verzoeker en zijn echtgenote over (zie Achtergrond), waarin onder meer was aangegeven waar het dossier zich in die periode precies had bevonden. De minister gaf de volgende analyse. Het dossier had in de naturalisatieprocedure stilgelegen tussen 5 februari 2004 en 2 november 2004; dit was de hoofdoorzaak van de vertraging in de

afhandeling van de mvv-aanvraag geweest. De klachten van 21 december en 26 januari 2005 inzake de naturalisatieprocedure hadden vervolgens verhindert dat de mvv-procedure onmiddellijk kon worden afgerond. Voorts waren de afronding van de eerste en het begin van de tweede mvv-procedure op ongelukkige wijze samengevallen met het begin en het einde van de naturalisatieprocedure; overigens had geen van de procedures onmiddellijk kunnen worden afgerond, onder meer vanwege het ontbreken van stukken, aldus de minister. Zij gaf aan dat achterstanden bij de afdeling naturalisatie de hoofdoorzaak waren geweest van de vertragingen in de naturalisatieprocedure van verzoeker. De oorzaak behoefde niet te worden gezocht in de aanpassing of afschaffing van de werkinstructie samenloop van procedures (aangenomen wordt dat de minister heeft bedoeld: de oplossing van het probleem, dan wel de toepassing van de werkinstructie). De minister begreep dat het procedureverloop voor verzoeker en zijn echtgenote als gevolg van die achterstanden zeer onbevredigend was geweest en bood daarvoor haar excuses aan. De reeds getroffen maatregelen om die achterstanden terug te dringen, leken reeds hun effect te sorteren, aldus de minister, zodat vergelijkbare problemen in de toekomst hopelijk zoveel mogelijk zouden worden voorkomen.

5.2. Uit het overzicht van het procedureverloop komt voorts onder meer het volgende naar voren. Op 2 november 2004 was er telefonisch contact geweest met verzoekers gemachtigde over één van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor naturalisatie, het inburgeringsvereiste. Op 11 november 2004 was het dossier als gevolg van de mvv-aanvraag van 2 november 2004 overgedragen de betreffende afdeling. Het was weer overgedragen aan de afdeling naturalisatie nadat op 21 december 2004 en nogmaals op 26 januari 2005 een klacht was ingediend over de behandelingsduur van het naturalisatieverzoek. Op 1 en 14 februari 2005 waren de klachten gegrond verklaard en op 1 februari 2005 was tevens een brief gestuurd over het inburgeringsvereiste. Bij brief van 25 februari 2005 was aan verzoeker meegedeeld dat een beslissing op het naturalisatieverzoek wegens capaciteitsproblemen nog op zich zou laten wachten. Op 5 april 2005 was het dossier vanwege de op 1 maart 2005 ingediende klacht overgedragen aan de afdeling regulier en nadat deze op 7 april 2005 was afgehandeld, weer aan de afdeling naturalisatie.

6. Met ingang van 1 november 2005 is een nieuwe werkinstructie Samenloop van procedures van toepassing. Ook in deze instructie wordt een aantal voorrangsregels gegeven. Daarbij is tevens aangegeven dat de voorrang ook wordt bepaald door een logische volgorde en de termijn die voor de afhandeling van een procedure beschikbaar en nodig is. Tevens wordt het belang benadrukt van telefonisch overleg tussen de betrokken afdelingen en het reageren met verstand door de betrokken medewerkers op een gegeven situatie.

## **II. Beoordeling**

7. Het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen houdt in dat bestuursorganen hun administratieve beheer en organisatorisch functioneren inrichten op een wijze die behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert.

Dit impliceert dat een bestuursorgaan dat er uit zorgvuldigheidsoverwegingen voor heeft gekozen om gezinsleden onder één dossiernummer te registreren en dat dossier bij een samenloop van procedures van die gezinsleden niet te splitsen, er voor dient te zorgen dat de werkprocessen zodanig zijn ingericht dat de vertragingen die zich als gevolg daarvan in de behandeling voordoen, tot een minimum worden beperkt.

8. De Nationale ombudsman onderschrijft het belang van een zorgvuldige besluitvorming. Hij kan zich daarom in beginsel vinden in de door de IND vanuit dit oogpunt gekozen werkwijze bij samenloop van procedures van gezinsleden, en de daarin aangebrachte rangorde van procedures. Daarbij is echter wel van belang dat onnodige vertraging wordt voorkomen..

9. In dit geval was er op 2 november 2004 telefonisch contact tussen de IND en verzoeker inzake de naturalisatieprocedure. Op 11 november 2004 was het dossier naar aanleiding van de inmiddels ingediende mvv-aanvraag conform de voorrangsregels van de werkinstructie naar de betreffende afdeling gestuurd. Daarna stapelde zich klacht op klacht op, met alle verhuisbewegingen - weer conform de voorrangsregels - vandien. Als klap op de vuurpijl had de IND aan verzoeker, nadat zijn klacht over de lange behandelingsduur van het naturalisatieverzoek reeds gegrond was verklaard, een brief gestuurd dat wegens capaciteitsproblemen een beslissing nog op zich zou laten wachten.

10. De Nationale ombudsman is van oordeel dat in dit geval een minder strikt volgen van de voorrangsregels van de werkinstructie onnodige vertraging had kunnen voorkomen. Zo had begin november 2004 - eventueel na onderling intern overleg, waartoe de werkinstructie overigens de ruimte bood - eerst een verdere stap in de naturalisatieprocedure kunnen worden gezet alvorens het dossier aan de afdeling regulier over te dragen. Indien daarbij tevens aan verzoeker was uitgelegd voor welke keuzes de IND zich als gevolg van de twee te behandelen aanvragen geplaatst zag, wat de werkwijze van de IND in dezen was, en hij uitleg had gekregen over het verdere verloop van de procedures, dan was hij, naar mag worden verwacht, niet overgegaan tot het indienen van klachten en was daardoor in zoverre ook geen onnodige vertraging ontstaan.

11. Bij een wat pragmatischer aanpak had de vertraging in beide procedures tot een minimum kunnen worden beperkt. De Nationale ombudsman heeft er dan ook met instemming kennis van genomen dat per 1 november 2005 een nieuwe werkinstructie Samenloop van procedures van toepassing is, waarin het belang van onderling overleg wordt benadrukt. De IND heeft in verzoekers geval, door vast te houden aan de door de toen geldende werkinstructie voorgeschreven werkwijze, er echter onvoldoende voor gezorgd dat de vertragingen die zich als gevolg van de samenloop van de mvv-procedure

en het naturalisatieverzoek hebben voorgedaan, tot een minimum beperkt zijn gebleven. Daarmee is het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen onvoldoende in acht genomen.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst is gegrond, wegens schending van het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen.

Instemming

De Nationale ombudsman heeft er met instemming kennis van genomen dat per 1 november 2005 een nieuwe werkinstructie Samenloop van procedures van toepassing is, waarin het belang van onderling overleg tussen de betrokken IND-onderdelen wordt benadrukt.

## **Onderzoek**

Op 20 april 2005 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer D., ingediend door de Stichting VluchtelingenWerk Utrecht te Utrecht, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Het verzoek van de minister om kopieën van de door haar gezonden werkinstructies gelet op het interne karakter ervan niet verdere te verspreiden, werd gehonoreerd.

Tijdens het onderzoek kregen de minister en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

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

Tevens werd de minister een aantal specifieke vragen gesteld.

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

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie berichtte dat het verslag haar geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

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

1. Klacht van 21 december 2004;
2. Reactie IND van 1 februari 2005;
3. Brief IND van 25 februari 2005;
4. Verzoekschrift van 30 maart 2005 (onderzoek tussentijds beëindigd na interventie);
5. Verzoekschrift van 19 april 2005;
6. Standpunt minister van 20 juni 2005;
7. Werkinstructie Aanmaken, samenvoegen en Splitsen dossier;
8. Werkinstructie Samenloop van procedures;
9. Nadere reactie minister van 20 juni 2005
10. Werkinstructie samenloop van procedures van 1 november 2005.

## **Bevindingen**

Zie onder Beoordeling.

## **Achtergrond**

“ Data-overzicht procedures

- De naturalisatieprocedure is in een gewoon lettertype weergegeven.
- De mw-procedure is in schuingedrukte letters weergegeven.
- De data omtrent dossierverkeer zijn in vetgedrukte letters weergegeven,

NB. Naar aanleiding van onderhavig verzoek is gebleken dat met de conversie van de geautomatiseerde gegevens van de vreemdelingendienst in 2004, de geautomatiseerde

levens van de IND omtrent het dossierverkeer in dit dossier verloren zijn gegaan. De data over het dossierverkeer zoals in ondergaand overzicht vermeld zijn overgenomen uit de handmatige aantekeningen op het dossier zelf. Dit betekent dat de gegevens niet honderd procent betrouwbaar zijn, en wellicht niet geheel volledig. Daarvoor bied ik mijn excuses aan. Echter, over het geheel bezien lijkt de weergegeven dossierbeweging een betrouwbaar beeld te geven.

Overzicht:

(...)

29.08-03 bezwaarschrift met verzoek om een nadere termijn voor aanvulling gronden

04-09-03 dossier bij unit regulier

25-09-03 indiening naturalisatieverzoek

21-10-03 advies gemeente

23-10-03 ontvangst naturalisatieverzoek door IND

07-11-03 dossier opgevraagd door naturalisatie-unit

28-11-03 aanvulling gronden

01-12-03 klacht over lange behandelingsduur

00-00-00 dossier bij unit regulier

06-02-04 gegrondverklaring klacht

05-02-04 beschikking: bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk

**12-07-04 dossier opgevraagd door naturalisatie-unit, ingedeeld op beslissen voor september 2004**

02-11-04 telefonisch contact met (gemachtigde; N.o.) over het feit dat het overgelegde certificaat geen vrijstelling geeft van de naturalisatietoets (i.v.m. Inburgeringsvereiste)

02-11 -04 mvv aanvraag

11 -11 -04 dossier naar mvv-unit

11-11-04 fax (gemachtigde; N.o.)

16-11 -04 ontvangstbevestiging en verzoek om toezending nadere stukken



30-11-04 brief advocaat met stukken

01-12-04 brief advocaat met aanvullende stukken

21-12-04 brief klacht over behandelingsduur en samenloop van procedures, van mw. Van Harten

13-01 -05 brief IND aan advocaat met verzoek om nadere stukken

20-01-05 brief advocaat met nadere stukken

26-01-05 Klacht van (gemachtigde; N.o.) over lange behandelingsduur

**28-01-05 dossier door unit naturalisatie opgevraagd bij mvv-unit ivm afhandeling klacht**

01-02-05 brief aan betrokkene over inburgeringsvereiste

01-02-05 brief aan (gemachtigde; N.o.) met gegrondverklaring klacht

03-02-05 brief van (gemachtigde; N.o.)

14-02-05 brief gegrondverklaring klacht d.d. 26-01-05 en verlening van een termijn voor het overleggen van het juiste stuk dat recht op vrijstelling geeft van de naturalisatietoets

24-02-05 fax van (gemachtigde; N.o.)

01 - 03-05 klacht over behandelingsduur

25-02-05 Brief dat wegens capaciteitsproblemen een beslissing nog op zich laat wachten (N.B, volgens Interventie nationale ombudsman d.d. 6 april 2005 is een dergelijke brief verzonden, brief bevindt zich niet in het dossier)

30-03-05 fax van (gemachtigde; N.o.)

05-04-05 dossier naar mvv unit

06-04-05 klacht; Interventie Nationale ombudsman waarin binnen 5 werkdagen een oplossing werd verzocht

07-04-05 afhandeling klacht en mededeling geen bezwaar tegen afgifte mvv

11-04-05 dossier naar naturalisatie unit

11-04-05 beschikking; afwijzing naturalisatieverzoek

(...)"