



Rapport

Klacht

1. Verzoeker, van Rwandese nationaliteit, aan wie op 16 juni 2000 een verblijfsvergunning als vluchteling werd verleend, klaagt over de lange duur van de behandeling door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van zijn begin 2003 ingediende verzoek om naturalisatie.
2. Verzoeker klaagt er ook over dat de IND hem tussentijds nauwelijks heeft geïnformeerd over de afhandeling van zijn naturalisatieverzoek. Met name klaagt hij erover dat hij pas op 31 maart 2006 erover is geïnformeerd dat zijn dossier was overgedragen naar de unit- 1(F) van de IND teneinde te beoordelen of er aanwijzingen waren om op grond van artikel 1(F) van het Vluchtelingenverdrag zijn asielstatus in te trekken.
3. Tenslotte klaagt verzoeker erover dat de IND de toezegging, gedaan bij ongedateerde brief uit december 2006, om in week 2 van 2007 het dossier te beoordelen, niet is nagekomen.

Beoordeling

Algemeen

Op grond van artikel 1(F) van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (het Vluchtelingenverdrag) zijn de bepalingen van dat verdrag niet van toepassing op een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan, dat hij een ernstig niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten, of dat hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen die in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties.

De vraag of dit artikel van toepassing is, kan zich voordoen tijdens de behandeling van een aanvraag om toelating tot Nederland, maar ook in het kader van een heroverweging. Dit laatste is hier het geval: tijdens de behandeling van een verzoek om verlening van het Nederlanderschap (naturalisatieverzoek) is de vraag gerezen of mogelijk artikel 1(F) van het Vluchtelingenverdrag van toepassing is. Die vraag moet eerst worden beantwoord voordat op het naturalisatieverzoek kan worden beslist. Daartoe wordt het dossier overgedragen aan een speciale unit van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Unit 1(F). Daar vindt een eerste beoordeling plaats, eventueel gevolgd door een aanvullend gehoor en/ of een onderzoek via het Ministerie van Buitenlandse Zaken; daarna volgt dan een tweede beoordeling. Al met al kan een dergelijk onderzoek enige tijd in beslag nemen. De uitkomst kan zijn dat artikel 1(F) niet van toepassing is; in dat geval wordt het dossier weer overgedragen voor de verdere behandeling van het naturalisatieverzoek. Maar de uitkomst kan ook tot gevolg hebben dat iemands

verblijfsvergunning wordt ingetrokken.

I. Ten aanzien van de lange duur van de behandeling van het naturalisatieverzoek

Bevindingen

1. Verzoeker, van Rwandese nationaliteit, verzocht in 1998 om toelating als vluchteling tot Nederland en kreeg in 2000 een verblijfsvergunning asiel. Hij diende begin 2003 bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een verzoek in om verlening van het Nederlanderschap (naturalisatieverzoek).

2. Omdat er aanwijzingen waren dat artikel 1(F) van het Vluchtelingenverdrag mogelijk op hem van toepassing was, werd verzoekers dossier in juli 2003 overgedragen aan de Unit 1(F) van de IND. In augustus 2005 volgde een eerste beoordeling, afgerond in september 2005. Daarbij was geconcludeerd dat verzoeker aanvullend moest worden gehoord. Dit gebeurde op 4 en 7 juli 2006. Op 6 augustus 2006 ontving de IND verzoekers correcties en aanvullingen op het rapport van het aanvullend gehoor. In januari 2007 werd begonnen met de tweede beoordeling. Daarbij werd duidelijk dat nog een aantal vragen moest worden beantwoord, voordat kon worden vastgesteld of er al dan niet serieuze vermoedens waren dat artikel 1(F) in verzoekers geval van toepassing was. Het Bureau Land en Taal van de IND stuurde deze vragen door aan de minister van Buitenlandse Zaken, die in maart 2007 meedeelde dat het onderzoek zes maanden in beslag zou nemen.

3. Eind september 2007 was het onderzoek afgerond en op 1 oktober 2007 werd het resultaat, neergelegd in een individueel ambtsbericht, naar verzoeker gestuurd. Hij werd in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze te geven op het ambtsbericht en op het voornemen om naar aanleiding van dat ambtsbericht zijn verblijfsvergunning in te trekken. Op 21 februari 2008 liet de IND desgevraagd weten dat er nog geen definitief besluit was genomen over de mogelijke intrekking van verzoekers verblijfsvergunning en het naturalisatieverzoek.

4. De staatssecretaris van Justitie weet de lange duur van de behandeling van het naturalisatieverzoek in de eerste plaats aan de grote voorraad te behandelen 1(F)-zaken, veroorzaakt door een in het recente verleden opgetreden hoge instroom, in samenhang met een capaciteitsprobleem; daarbij diende bij de behandeling daarvan rekening te worden gehouden met de leeftijd van dossiers en werd voorrang gegeven aan de behandeling van de oude voorraad zaken en aan zaken waarin een toezegging was gedaan, bijvoorbeeld in het kader van klachtbehandeling. Verder was er nog extra vertraging ontstaan, omdat in een groot aantal te behandelen 1(F)-zaken de betrokkenen opnieuw moesten worden gehoord als gevolg van een uitspraak van Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ARRvS). Deze redenen doen echter niet af aan de overschrijding van de beslistermijn, aldus de staatssecretaris. Zij achtte de klacht

dan ook gegrond.

5. De staatssecretaris deelde verder mee dat naar aanleiding van de problematiek rond de lange behandelingsduur van potentiële 1(F)-zaken eind 2005 overleg had plaatsgehad om tot een efficiëntere behandeling van dossiers te komen. Dit had begin 2006 geleid tot een proef genaamd Case Management, waarbij specifieke medewerkers waren aangewezen voor de behandeling van heroverwegingsdossiers, zoals dat van verzoeker. Zijn dossier was in maart 2006 toebedeeld. Dat de behandeling daarvan tussen het verzenden in augustus 2006 van het rapport van aanvullend gehoor en de tweede beoordeling in januari 2007 weer had stilgelegen, schreef de staatssecretaris toe aan de eerder genoemde prioriteitstelling naar ouderdom van zaken en de noodzaak om tijdig te beslissen in een groot aantal zaken waarin de ARRVs de beschikkingen had vernietigd.

6. Bij brief van 12 maart 2008 liet verzoeker weten dat naar aanleiding van zijn reactie op het individuele ambtsbericht de IND eind januari 2008 de minister van Buitenlandse Zaken opnieuw een aantal vragen was voorgelegd.

Beoordeling

7. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden. Dit houdt in dat een bestuursorgaan een naturalisatieverzoek in beginsel dient af te handelen binnen de daarvoor gestelde wettelijke termijnen.

8. Op grond van artikel 9, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN; zie Achtergrond, onder 1.) dient binnen één jaar na indiening van het naturalisatieverzoek een beslissing te worden genomen; die beslissing kan hoogstens tweemaal zes maanden worden aangehouden.

9. Gelet op het belang van een zorgvuldige besluitvorming is het begrijpelijk dat de beslissing op het naturalisatieverzoek is aangehouden tot na de beantwoording van de vraag of artikel 1(F) van het Vluchtelingenverdrag in verzoekers geval van toepassing is. De afdeling naturalisatie van de IND heeft het dossier daartoe tijdig, in juli 2003, overgedragen. De vertraging van ruim vier jaren moet dan echter met name worden toegeschreven aan het feit dat de aanpak van 1(F)-zaken althans ten tijde van de overdracht van verzoekers dossier kennelijk onvoldoende was georganiseerd. Met als gevolg dat op zijn naturalisatieverzoek zestig maanden na indiening ervan nog geen beslissing was genomen. Hiermee is in strijd gehandeld met het vereiste van voortvarendheid. De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

II. Ten aanzien van het gebrek aan informatie over de voortgang

Bevindingen

1. Op 31 maart 2006 stuurde de IND verzoeker een brief met de mededeling dat zijn dossier voor behandeling was overgedragen aan de Unit 1(F), dat een eerste beoordeling had plaatsgevonden, dat er een nader onderzoek was ingesteld en dat hij aanvullend zou worden gehoord. De IND bood verzoeker daarbij excuses aan voor het feit dat hij pas op dat moment op de hoogte werd gesteld van de overdracht.

2. In december 2006 volgde een ongedateerd tussenbericht met de mededeling dat op korte termijn nog geen beslissing kon worden genomen en dat het dossier in week 2 van 2007 zou worden ingedeeld en dan zou worden beoordeeld. In een brief van 23 januari 2007 deelde de IND onder meer mee dat de beoordeling was afgerond, dat was geconcludeerd dat artikel 1(F) mogelijk van toepassing was, dat nader onderzoek noodzakelijk werd geacht en dat dit onderzoek, te verrichten door de minister van Buitenlandse Zaken, drie tot zes maanden in beslag kon nemen; over drie maanden zou verzoeker nader bericht ontvangen over het resultaat van het onderzoek en het verdere verloop van de procedure. In reactie op een brief van verzoeker van 10 april 2007 deelde de IND op 18 april 2007 onder meer mee dat het niet mogelijk was een beslissing te nemen voordat de resultaten van het onderzoek bekend waren en dat dit onderzoek gerekend vanaf 6 maart 2007 zes maanden in beslag zou nemen. Het laatste bericht van de IND was van 1 oktober 2007; dit bevatte onder meer de mededeling dat het onderzoek was afgerond en dat het voornemen bestond verzoekers verblijfsvergunning te heroverwegen.

3. De staatssecretaris van Justitie liet in haar reactie weten dat zij dit klachtonderdeel gegrond achtte wat betreft het gebrek aan informatie over de behandeling van het naturalisatieverzoek en het late moment waarop verzoeker over de overdracht van het dossier was geïnformeerd. Zij bood verzoeker hiervoor haar excuses aan. Voor de redenen voor het aanvankelijk uitblijven van bericht verwees zij naar de eerdergenoemde perikelen rond de behandeling van 1(F)-zaken. De staatssecretaris deelde mee dat sinds het invoeren van het eerdergenoemde casemanagement en het verzenden van termijnberichten sinds begin 2007 een vreemdeling in een asielprocedure beter wordt geïnformeerd over de overdracht van het dossier, de voortgang van de procedure en de termijn waarbinnen een beslissing is te verwachten. Overigens was zij van mening dat verzoeker ook na de invoering van het casemanagement wel naar behoren was geïnformeerd over de stand van zaken in zijn dossier.

Beoordeling

4. Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien.

5. Verzoeker is pas op 31 maart 2006, dat is dus ruim twee en een half jaar nadat zijn dossier was overgedragen aan de Unit 1(F), daarvan op de hoogte gesteld. Dit is zonder

meer veel te lang. Er zijn hem geen berichten gestuurd over de aanhouding van zijn naturalisatieverzoek. De problemen rond de behandeling van 1(F)-zaken kunnen zeker niet worden aangevoerd als excuus voor het feit dat niet alleen de behandelingsduur extreem is uitgelopen, maar dat ook een tijdige berichtgeving daarover achterwege is gebleven; zo is niet duidelijk waarom de behandelend unit niet direct tegelijk met de overdracht van het dossier tevens een bericht daarover aan verzoeker heeft gestuurd. Vanaf maart 2006 is verzoeker wel regelmatig over het verloop van de 1(F)-procedure geïnformeerd. In die verdere berichtgeving ontbreekt echter wel nadere informatie over mogelijke gevolgen voor de naturalisatieprocedure en het verdere verloop daarvan. Voor verzoeker stond er veel op het spel. Hij verkeerde niet alleen al lange tijd in onzekerheid over de afloop van de procedure, het ontbrak hem daarbij ook nog eens aan voldoende informatie. Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking is daarmee geschonden. De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

III. Ten aanzien van het niet nakomen van de toezegging

Bevindingen

1. In december 2006 stuurde de IND verzoeker een tussenbericht met aan het slot de mededeling dat het dossier in week twee van 2007 zou worden ingedeeld en dan beoordeeld, en dat verzoeker zo spoedig mogelijk over het resultaat van die beoordeling nader zou worden geïnformeerd. Verzoeker ging er, mede gelet op de lange voorgeschiedenis, van uit dat deze toezegging inhield dat in de tweede week van 2007 een beslissing zou worden genomen.

2. De staatssecretaris achtte dit klachtonderdeel ongegrond. Volgens de staatssecretaris was een toezegging dat in week twee van 2007 een beslissing zou worden genomen nooit gedaan; dit zou ook blijken uit de brief die op 23 januari 2007 aan verzoeker was gestuurd met het bericht dat naar aanleiding van de beoordeling nader onderzoek noodzakelijk werd geacht. Om in de toekomst mogelijke misverstanden over de betekenis van een toegezegde beoordeling te voorkomen, zou met de Unit 1(F) worden bezien of de bewoordingen van de brieven die hierover worden verstuurd, aanpassing behoeften.

Beoordeling

3. Het vereiste van rechtszekerheid houdt onder meer in dat gerechtvaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens bestuursorganen door die bestuursorganen worden gehonoreerd.

4. De Nationale ombudsman meent dat de bewuste brief niet de toezegging bevat die verzoeker er in heeft gezien. Het vereiste van rechtszekerheid is dan ook niet geschonden, en de klacht is op dit punt niet gegrond.

Wel kan de woordkeuze in de brief aanleiding zijn geweest voor een misverstand. Daarbij is van belang dat voor een bestuursorgaan de gebruikte terminologie over het verloop van een bepaalde procedure gesneden koek is, terwijl de persoon om wie het gaat die kennis vaak niet heeft. Het is van groot belang dat daarmee bij de opstelling van brieven rekening wordt gehouden. De Nationale ombudsman heeft er dan ook met instemming kennis van genomen dat de staatssecretaris dit heeft onderkend en de brieven waar nodig zal aanpassen.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst is gegrond ten aanzien van:

de lange behandelingsduur van het naturalisatieverzoek, wegens schending van het vereiste van voortvarendheid;

het gebrek aan informatie over de voortgang, wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking,

en is niet gegrond ten aanzien van het niet nakomen van een toezegging.

Instemming

De Nationale ombudsman heeft er met instemming kennis van genomen dat met de Unit 1(F) van de IND zal worden bezien of brieven met de aankondiging dat het dossier zal worden beoordeeld, aanpassing behoeven.

Onderzoek

Op 3 mei 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer N. te Papendrecht, ingediend door de heer mr. W. Boelens, advocaat 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 staatssecretaris van Justitie, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de staatssecretaris van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

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

Tevens werd de staatssecretaris een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De staatssecretaris van Justitie berichtte dat het verslag haar geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen. De reactie van verzoeker gaf aanleiding het verslag op een enkel punt aan te vullen.

Informatieoverzicht

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

Verzoekschrift van 2 mei 2007.

Verzoek van 21 mei 2007 aan de IND om informatie.

Reactie van de IND van 31 mei 2007.

Standpunt van de staatssecretaris van Justitie van 8 oktober 2007 met bijlagen.

Reactie van verzoeker van 6 november 2007.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Rijkswet op het Nederlanderschap

Artikel 9, vierde lid

"Op het verzoek wordt beslist binnen één jaar na de betaling van het verschuldigde recht, bedoeld in artikel 13 of na de beslissing tot algehele ontheffing van die betaling, dan wel na de ontvangst van de gevraagde aanvulling van het verzoek, noodzakelijk voor de beoordeling daarvan. De beslissing kan ten hoogste tweemaal zes maanden worden aangehouden."

2. Verdrag betreffende de status van vluchtelingen Verdrag van 28 juli 1951, Trb. 1954/88; doorgaans aangeduid als het Vluchtelingenverdrag

Artikel 1 Definitie van de term "vluchteling"

"(...)

F. De bepalingen van dit Verdrag zijn niet van toepassing op een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen, dat:

(a) hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan, zoals omschreven in de internationale overeenkomsten welke zijn opgesteld om bepalingen met betrekking tot deze misdrijven in het leven te roepen;

(b) hij een ernstig, niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten;

(c) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties."