



# Rapport

Verslag van bevindingen over een klacht over de Immigratie- en Naturalisatiedienst te Zwolle

**Datum: 13 december 2012**

**Rapportnummer: 2012/199**

## Klacht

Verzoeker klaagde erover dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) zonder hem eerst uit te nodigen voor een gesprek hem op 17 juni 2011 liet weten dat het voornemen bestond om zijn verblijfsvergunning met terugwerkende kracht in te trekken en dat hij daardoor genoodzaakt was een advocaat in te schakelen.

## Bevindingen en beoordeling

### I Bevindingen

Verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd

1. Op 8 september 2000 werd verzoeker, die van Koerdische afkomst is, in Nederland toegelaten als vluchteling en kreeg hij een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. Hij had namelijk aannemelijk gemaakt dat hij gegronde vrees had voor vervolging in Turkije. Met documenten had hij aannemelijk gemaakt dat hij in Turkije in voorarrest was gehouden en was gemarteld. Ook had hij tijdens de asielprocedure met originele documenten zijn identiteit X aangetoond.

Naturalisatieverzoek en naamswijziging

2. Op 11 november 2010 diende verzoeker bij de gemeente een verzoek tot naturalisatie in. Tijdens de naturalisatieprocedure deed hij op 7 december 2010 via een vastgesteld formulier, namelijk "Model 2.22 Adviesblad naturalisatie (geldig vanaf 1 januari 2010)" (zie Achtergrond, onder 5.), tevens een verzoek om naamswijziging. In dit formulier was expliciet opgenomen dat een verzoek om naamswijziging kon worden gedaan, indien de verzoeker dit wenste. Dit was gebaseerd op artikel 12 van de Rijkswet op het Nederlanderschap (zie Achtergrond, onder 4.). De gemeente stuurde verzoekers naturalisatieverzoek met het verzoek om naamswijziging door naar de IND. In een rapport van bevindingen van 17 juni 2011 vermeldde de IND dat verzoeker bij zijn naturalisatieverzoek tevens een verzoek om naamswijziging had gedaan, dat zijn naam Y was en dat hij als verklaring bij de gemeente had opgegeven dat zijn verblijfsvergunning op een andere c.q. verkeerde naam was afgegeven.

Voornemen tot intrekking

3. Omdat verzoeker opeens een volledig andere naam had opgegeven, bestond er bij de IND aanleiding om te twifelen aan verzoekers eerder opgegeven identiteit en was er volgens de IND mogelijk sprake van fraude. Daarom besloot de IND op 17 juni 2011 om verzoeker een voornemen tot intrekking van zijn verblijfsvergunning te sturen en een onderzoek in te stellen. Verzoeker werden hierdoor de stuipen op het lijf gejaagd en hij leefde samen met zijn gezin in angst. Hij schakelde vanwege het grote belang van een

zorgvuldig geformuleerde zienswijze een advocaat in.

#### Gehoor IND

4. Naar aanleiding van de naar voren gebrachte zienswijze vond er op 4 oktober 2011 een gehoor plaats bij de IND. Tijdens dit gehoor liet verzoeker de IND weten dat hij de gemeente niet had meegedeeld dat hij in werkelijkheid een volledig andere naam had en evenmin dat hij bij zijn asielaanvraag een andere dan zijn echte naam had opgegeven. Dit bleek volgens verzoeker evenmin uit stukken. Ook lichtte hij toe dat hij de gemeente had laten weten dat zijn Turkse naam een zeer negatieve betekenis had en dat hij die ook daarom graag wilde laten wijzigen. Toen hem werd verteld dat hij zijn naam kon laten wijzigen, zag hij de mogelijkheid om eindelijk van deze naam af te komen. Daarom deed hij naast zijn verzoek om naturalisatie een verzoek tot naamswijziging.

#### Geen intrekking verblijfsvergunning

5. Naar aanleiding van verzoekers toelichting tijdens het gehoor liet de IND hem op 10 oktober 2011 weten dat de geconstateerde omstandigheden met betrekking tot verzoekers naamswijziging op dat moment geen aanleiding vormden om over te gaan tot intrekking van zijn verblijfsvergunning.

#### Reactie IND op klacht

6. Verzoeker had echter advocaatkosten gemaakt, namelijk €1237,01, die hij vergoed wilde hebben. Omdat zijn inkomen te hoog was, kwam hij niet in aanmerking voor kosteloze rechtsbijstand. Daarom diende hij op 17 november 2011 een klacht in bij de IND. De IND merkte de klacht aan als een verzoek om schadevergoeding en wees dit op 9 januari 2012 af.

#### Standpunt verzoeker

7. Verzoeker liet weten dat hij de IND tijdens de asielprocedure vele originele documenten had verstrekt waaruit zijn werkelijke naam bleek en waarop bovendien zijn foto stond. De IND zou de authenticiteit van deze documenten nimmer hebben betwist. Tijdens de asielprocedure twijfelde de IND niet aan zijn identiteit en verleende hem een vluchtelingenstatus. Verzoeker kreeg tijdens de naturalisatieprocedure de mogelijkheid om zijn naam te wijzigen en wilde daar gebruik van maken. Verzoeker was van Koerdische afkomst, maar droeg een Turkse naam die bovendien een negatieve betekenis had. In Turkije was het verboden om een Koerdische naam te voeren. Dat verzoeker bij zijn naturalisatieverzoek bij de gemeente had verklaard dat hij bij zijn asielaanvraag een andere (onjuiste) naam had opgegeven, zoals de IND stelde, was volgens verzoeker niet juist. Dit bleek evenmin uit stukken. Als er vragen waren over het verzoek tot naamswijziging, dan had de IND er ook voor kunnen kiezen om verzoeker eerst uit te nodigen voor een gesprek in plaats van meteen een voornemen tot intrekking van zijn

verblijfsvergunning te sturen. Dit voornemen veroorzaakte veel stress en angst bij verzoeker en zijn gezin. Verzoeker was ook genoodzaakt om een advocaat in te schakelen om voor hem een zienswijze in te dienen. Het belang van een zorgvuldig geformuleerde zienswijze was voor verzoeker en zijn gezin immers erg groot. Hij kon dit

onmogelijk zelf doen en was dus afhankelijk van professionele rechtshulp. Door het voornemen van de IND werd hij onnodig op kosten gejaagd. Verzoeker vond de handelwijze van de IND onbehoorlijk, onrechtmatig en zelfs verwerpelijk.

#### Standpunt IND

8. De IND merkte verzoekers klacht aan als een verzoek om schadevergoeding en wees dit om de volgende reden af. Telefonisch vernam de IND van de gemeente dat, omdat slechts onder bepaalde omstandigheden een naamswijziging kon worden aangevraagd, de gemeente aan verzoeker vroeg waarom hij dit wilde. De IND liet weten dat verzoeker volgens de gemeente had verklaard dat hij tijdens zijn eerdere asielaanvraag een andere naam had opgegeven. Een onderzoek kon volgens de IND worden ingesteld wanneer er een opmerkelijkheid werd geconstateerd ten aanzien van een persoon die een verblijfsvergunning had. Daar was in dit geval sprake van. Omdat verzoeker bij zijn naturalisatieverzoek een volledig andere naam had opgegeven, die niet bekend was bij de IND, was het niet onrechtmatig dat de IND hieruit de conclusie trok dat verzoeker (mogelijk) onjuiste gegevens had verstrekt bij zijn asielaanvraag. De IND volgde dan ook de voornemenprocedure zoals vastgelegd in artikel 41 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000; zie Achtergrond). Een voornemen was bovendien slechts een voorbereidende handeling en geen besluit. Nadat verzoeker in de zienswijze en tijdens het gehoor had toegelicht waarom hij zijn naam wilde wijzigen, besloot de IND om af te zien van een intrekking van zijn verblijfsvergunning. De kosten voor juridische bijstand kwamen volgens de IND echter niet in aanmerking voor vergoeding. Immers, in het normale maatschappelijke verkeer gold dat kosten voor juridische bijstand voor rekening kwamen van degene die deze bijstand inriep. Indien de kosten voor rechtsbijstand niet onder het toevoegingenstelsel van de Raad voor rechtsbijstand en het Besluit proceskosten bestuursrecht vielen, dienden deze voor rekening van de verzoeker te blijven. Enkel in zeer bijzondere omstandigheden kon dit anders zijn, maar daar was in dit geval geen sprake van, aldus de IND.

#### Standpunt Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

9. De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie liet, voor zover van belang, nog het volgende weten. De IND startte op goede gronden de intrekkingprocedure en nam daarbij de benodigde zorgvuldigheid in acht. Naar aanleiding van verzoekers verzoek tot naamswijziging nam de IND telefonisch contact op met de gemeente. De inhoud van dit telefoongesprek werd, behoudens een memo van 31 mei 2011 met enige juridische en logistieke opmerkingen, niet (voldoende) schriftelijk vastgelegd. De Staatssecretaris achtte

dit, zeker gezien de verstreckende gevolgen, niet zorgvuldig. Daarom vroeg hij aan de betrokken medewerkers meer aandacht voor een zorgvuldige verslaglegging van dit soort gesprekken. Uit het telefoongesprek met de gemeente, waarvan de IND de inhoud op 31 oktober 2012 (opnieuw) verifieerde bij de gemeente, kwam naar voren dat verzoeker als reden voor zijn verzoek tot naamswijziging had opgegeven dat hij bij zijn asielaanvraag een verkeerde naam had opgegeven en dat zijn echte naam altijd al Y was. Naar aanleiding daarvan bestond er volgens de Staatssecretaris een concrete fraude-indicatie, namelijk identiteitsfraude, hetgeen iets anders was dan enkel een wens tot naamswijziging. Het was in dergelijke gevallen gebruikelijk om direct een voornemen tot intrekking van de verblijfsvergunning uit te brengen. Dit gebeurde ook om de zorgvuldigheid binnen de intrekkingperiode te kunnen waarborgen en iemand de gelegenheid te bieden om zich goed te kunnen voorbereiden op het intrekkingsgesprek. Zeker in de situatie dat een verblijfsvergunning mogelijk zou worden ingetrokken, zou het eerder onzorgvuldig zijn wanneer er gehoord zou worden, zonder dat iemand zich op het gesprek had kunnen voorbereiden. Volgens de Staatssecretaris oordeelde de IND terecht dat er geen grond bestond voor een schadevergoeding dan wel vergoeding van de proceskosten. Voorts merkte de Staatssecretaris nog op dat de IND tijdens de behandeling van verzoekers (klacht)brief onvoldoende aandacht had voor de klacht zelf. Dit achtte hij niet behoorlijk. Hij betreurde het ten eerste dat er, ook gezien de grote impact voor verzoeker, weinig invloed was gereageerd en er geen oordeel was gegeven over de klacht. Daarom koppelde hij dit terug aan de betrokken medewerker, aldus de Staatssecretaris.

## II Beoordeling

### Vereiste van goede voorbereiding

10. Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid alle informatie die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen, verzamelt. Dit betekent ook dat de overheid relevante informatie verzamelt alvorens een procedure tot intrekking van een verblijfsvergunning te beginnen.

### Schending vereiste

11. De vraag die hier ter beantwoording voorligt is of de IND het vereiste van goede voorbereiding heeft geschonden door verzoeker direct een schriftelijk voornemen tot intrekking van zijn verblijfsvergunning te sturen naar aanleiding van zijn verzoek om naamswijziging. De Nationale ombudsman beantwoordt deze vraag bevestigend en komt om de volgende redenen tot dit oordeel.

12. Allereerst wijst de Nationale ombudsman erop dat een voornemen tot intrekking van een verblijfsvergunning en vluchtelingenstatus weliswaar geen besluit is gericht op rechtsgevolg, maar, zoals de Nationale ombudsman zich kan voorstellen, veel impact heeft op een (erkende) vluchteling, die in zijn land van herkomst veel heeft moeten doorstaan,

zowel daar als tijdens de asielprocedure in Nederland lange tijd in onzekerheid heeft geleefd en na verkrijging van een verblijfsvergunning en vluchtelingenstatus in de veronderstelling was dat hij eindelijk enige bestaanszekerheid had gevonden. Het voornemen, dat ook door de vorm en de inhoud, er uitziet als een officieel besluit, veroorzaakte bij verzoeker en zijn gezin dan ook veel stress en angst. Zoals uit de toelichting op artikel 39 van de Vw 2000 (zie Achtergrond, onder 3) blijkt, is de voornemenprocedure in de plaats gekomen van de bezwaarprocedure en betreft de voornemenprocedure een essentiële fase voorafgaand aan de totstandkoming van een besluit.

13. De Nationale ombudsman is dan ook van oordeel dat naast een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht ook een schriftelijk voornemen op een besluit op een

zorgvuldige wijze moet worden voorbereid, zeker als het een beslissing betreft, zoals in dit geval een intrekking van een verblijfsvergunning, die zeer ingrijpende consequenties kan hebben voor de (rechts)positie van de betrokkene. Het had dan ook op de weg van de IND gelegen om voorafgaand aan het voornemen de nodige kennis over de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren, bijvoorbeeld door verzoeker (schriftelijk, telefonisch of persoonlijk) een nadere toelichting te vragen over zijn verzoek om naamswijziging en met name zijn motieven daarvoor. Het standpunt dat dit met het oog op verzoekers (procedurele) belangen niet zorgvuldig zou zijn en het ten behoeve van een goede voorbereiding van het intrekkingsoordeel ook zorgvuldiger zou zijn om direct over te gaan tot een voornemen tot intrekking, deelt de Nationale ombudsman niet. Voorts neemt de Nationale ombudsman in aanmerking dat er geen stukken waren waaruit duidelijk en ondubbelzinnig bleek dat verzoeker tegenover een gemeenteambtenaar had verklaard dat hij tijdens zijn eerdere asielaanvraag een andere of verkeerde naam had opgegeven en dat zijn echte naam altijd al Y was. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman heeft de IND het voornemen tot intrekking van verzoekers verblijfsvergunning en vluchtelingenstatus in dit geval niet zorgvuldig voorbereid en is, gezien de impact daarvan die ook redelijkerwijs te voorzien was, te lichtvaardig daartoe over gegaan.

De onderzochte gedraging is dan ook niet behoorlijk.

## **Aanbeveling**

15. De Nationale ombudsman kan zich voorstellen dat verzoeker, gezien zijn belangen en positie, een advocaat heeft ingeschakeld om namens hem een zienswijze naar voren te brengen. Het belang van de zienswijze wordt ook benadrukt in uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, bijvoorbeeld die van 31 juli 2007 (LJN BB1457). Daaruit volgt dat de mogelijkheid voor de vreemdeling om een zienswijze naar voren te brengen, gelet op de wettelijke bepalingen inzake de voornemenprocedure die in asielzaken in de plaats is gekomen van de bezwaarprocedure, moet worden aangemerkt als een essentieel onderdeel van de procedure die voorafgaat aan de totstandkoming van

een besluit. Nu aannemelijk is dat een betere voorbereiding ertoe had geleid dat geen voornemenprocedure was gestart, geeft de Nationale ombudsman de minister in overweging om met inachtneming van het voorgaande de afwijzing van verzoekers verzoek om vergoeding van de advocaatkosten te heroverwegen.

## **Conclusie**

Klacht gegrond

De klacht over de onderzochte gedraging van de IND is gegrond wegens schending van het vereiste van goede voorbereiding.

## **Instemming**

De Nationale ombudsman heeft met instemming ervan kennisgenomen dat de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie:

aan de betrokken medewerkers meer aandacht heeft gevraagd voor een zorgvuldige verslaglegging van (telefoon)gesprekken, zoals hier aan de orde;

aan de betrokken medewerker heeft teruggekoppeld dat er tijdens de behandeling van verzoekers (klacht)brief onvoldoende aandacht was voor de klacht zelf, dat er weinig invoelend was gereageerd en dat er ten onrechte geen oordeel was gegeven over verzoekers klacht.

## **Aanbeveling**

De Nationale ombudsman geeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in overweging om, nu aannemelijk is dat een betere voorbereiding ertoe had geleid dat geen voornemenprocedure was gestart, de afwijzing van verzoekers verzoek om vergoeding van de advocaatkosten te heroverwegen.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

## **Achtergrond**

1. Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming

#### Artikel 14, derde lid

De lidstaten trekken de vluchtelingenstatus van een onderdaan van een derde land of staatloze in, beëindigen deze of weigeren deze te verlengen, indien, nadat hem de vluchtelingenstatus is verleend, door de betrokken lidstaat wordt vastgesteld dat:

- a) hij op grond van artikel 12 van de vluchtelingenstatus uitgesloten is of had moeten zijn;
- b) hij feiten verkeerd heeft weergegeven of heeft achtergehouden, of valse documenten heeft gebruikt, en dit doorslaggevend is geweest voor de verlening van de vluchtelingenstatus.

2. Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van de Europese Unie van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus

#### Artikel 37

De lidstaten zorgen ervoor dat een onderzoek om de vluchtelingenstatus van een bepaalde persoon in te trekken, kan beginnen wanneer er nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn waaruit blijkt dat er redenen zijn om de geldigheid van de vluchtelingenstatus opnieuw te onderzoeken.

#### Artikel 38, eerste lid

De lidstaten zorgen ervoor dat wanneer de bevoegde autoriteit overweegt de vluchtelingenstatus van een onderdaan van een derde land of staatloze in te trekken overeenkomstig artikel 14 van Richtlijn 2004/83/EG, de betrokkene de volgende waarborgen geniet:

- a) hij wordt er schriftelijk van in kennis gesteld dat de bevoegde autoriteit heroverweegt, of hij in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus, en van de redenen voor die heroverweging, en
- b) hem wordt de kans geboden om, tijdens een persoonlijk gehoor overeenkomstig artikel 10, lid 1, onder b), en de artikelen 12, 13 en 14, of in een schriftelijke verklaring, de redenen voor te leggen waarom de vluchtelingenstatus niet mag worden ingetrokken.

#### 3. Vreemdelingenwet 2000

##### Artikel 33, onder b

Onze Minister is bevoegd een verleende verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd in te trekken.



#### Artikel 35, eerste lid, onder a

De verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 33 kan worden ingetrokken indien de vreemdeling onjuiste gegevens heeft verstrekt dan wel gegevens heeft achtergehouden terwijl die gegevens tot afwijzing van de aanvraag tot het verlenen of verlengen zouden hebben geleid.

#### Artikel 38

Indien de vreemdeling in de gelegenheid wordt gesteld zich omtrent de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning of het verlengen van de geldigheidsduur ervan te doen horen, wordt de vreemdeling gehoord in een taal waarvan redelijkerwijze kan worden aangenomen dat hij die kan verstaan.

#### Artikel 39

1. Indien Onze Minister voornemens is de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning of het verlengen van de geldigheidsduur ervan af te wijzen, dan wordt de vreemdeling hiervan, onder opgave van redenen, schriftelijk mededeling gedaan. De mededeling kan eveneens betrekking hebben op het voornemen om niet ambtshalve een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 te verlenen dan wel op het voornemen om de uitzetting niet op grond van artikel 64 achterwege te laten. Het schriftelijke voornemen wordt aan de vreemdeling meegedeeld door uitreiking of toezending ervan. De op de aanvraag betrekking hebbende stukken worden bij de schriftelijke mededeling gevoegd, voor zover de vreemdeling geen kennis kan hebben van de inhoud van deze stukken.

2. De vreemdeling brengt zijn zienswijze, in afwijking van artikel 4:9 van de Algemene wet bestuursrecht, schriftelijk naar voren binnen de door Onze Minister bepaalde redelijke termijn.

3. Bij de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 37, worden regels gesteld omtrent de termijn, bedoeld in het tweede lid, alsmede de toepassing van de voorgaande leden.

Uit de toelichting op dit artikel blijkt dat ter vervanging van de bezwaarfase in de Vreemdelingenwet 2000 een voornemenprocedure is opgenomen.

#### Artikel 41

1. Indien Onze Minister voornemens is om de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28, dan wel de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, bedoeld in artikel 33, in te trekken, zijn de artikelen 38 en 39 van overeenkomstige toepassing.

2. Indien Onze Minister, na ontvangst van de zienswijze van de vreemdeling, voornemens blijft de verblijfsvergunning in te trekken, dan wordt de vreemdeling in de gelegenheid gesteld zich te doen horen.

#### 4. Rijkswet op het Nederlanderschap

##### Artikel 12, tweede lid

De naam van de verzoeker wordt zonedig in de in het Koninkrijk gebruikelijke lettertekens overgebracht en kan, indien dit voor de inburgering van belang is, met toestemming van de verzoeker bij het besluit tot verlening van het Nederlanderschap worden gewijzigd.

#### 5. Algemene wet bestuursrecht

##### 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.