



Rapport

Datum: 29 september 1999
Rapportnummer: 1999/415

KLACHT Op 26 januari 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw G. te Rotterdam, met een klacht over een gedraging van de Staatssecretaris van Justitie. Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld. Op grond van de door verzoekster verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoekster heeft op 15 januari 1998 een aanvraag tot naturalisatie ingediend. Bij brief van 4 september 1998 heeft de Staatssecretaris van Justitie haar meegedeeld dat Hare Majesteit de Koningin haar bij Koninklijk Besluit van 31 augustus 1998, nummer 98004191, het Nederlandschap heeft verleend. Vervolgens is aan haar op 14 september 1998 in de gemeente Rotterdam een Nederlands paspoort afgegeven. Verzoekster klaagt er over dat de Staatssecretaris van Justitie haar bij brief van 18 januari 1999 heeft meegedeeld dat:

- de kennisgeving van naturalisatie haar door een storing in de computerprogrammatuur per abuis is toegestuurd, nu aan die kennisgeving geen door Hare Majesteit de Koningin ondertekend Koninklijk Besluit ten grondslag ligt; - zij niet tot Nederlander is genaturaliseerd, maar dat op haar aanvraag van 15 januari 1998 nog een beslissing moet worden genomen waartoe een nader onderzoek wordt ingesteld; - de burgemeester van Rotterdam is verzocht haar op te roepen om haar Nederlandse paspoort in te nemen.

ACHTERGROND

1. Enkele relevante artikelen uit de Rijkswet op het Nederlandschap zijn:

"Artikel 7

1. Met inachtneming van de bepalingen van dit Hoofdstuk verlenen Wij op voordracht van Onze Minister het Nederlandschap aan vreemdelingen die daarom verzoeken.

2. Ten aanzien van hen die woonachtig zijn in de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk Aruba, adviseert Onze Minister van Justitie van de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk Onze Minister van Justitie van Aruba, omtrent het verzoek." "Artikel 8

1. Voor verlening van het Nederlandschap overeenkomstig artikel 7 komen slechts in aanmerking verzoekers:

a. die meerderjarig zijn; b. tegen wier verblijf voor onbepaalde tijd in Nederland, onderscheidenlijk de Nederlandse Antillen of Aruba, geen bedenkingen bestaan; c. die tenminste vijf jaren onmiddellijk voorafgaande aan het verzoek in Nederland, onderscheidenlijk de Nederlandse Antillen of Aruba, woonplaats of werkelijk verblijf hebben gehad; en d. die in de Nederlandse, onderscheidenlijk Nederlands-Antilliaanse of Arubaanse, samenleving als ingeburgerd kunnen worden beschouwd op grond van het feit dat zij beschikken over een redelijke kennis van de Nederlandse taal, dan wel - indien zij in de Nederlandse Antillen of Aruba wonen - de taal die op het eiland van inwoning naast het Nederlands gangbaar is, en zij zich ook overigens in de Nederlandse, onderscheidenlijk Nederlands-Antilliaanse of Arubaanse, samenleving hebben doen opnemen. (...)" "Artikel 9

1. Een verzoek van een vreemdeling die voldoet aan de bepalingen van de beide voorgaande artikelen wordt niettemin afgewezen, indien a. op grond van het gedrag van de verzoeker ernstige vermoedens bestaan dat hij gevaar oplevert voor de openbare orde, de goede zeden, de volksgezondheid, of de veiligheid van het Koninkrijk; of b. de verzoeker die een andere nationaliteit bezit, niet het mogelijke heeft gedaan om die nationaliteit te verliezen, dan wel niet bereid is het mogelijke te zullen doen om, na de totstandkoming van

de naturalisatie, die nationaliteit te verliezen, tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden verlangd; c. de verzoeker, op wie één van de uitzonderingen van artikel 8, tweede lid, van toepassing is, woont in het land waarvan hij onderdaan is.

2. Indien de verzoeker het Nederlandschap heeft verloren ingevolge artikel 16, eerste lid, kan het verzoek op de in het voorgaande lid onder a omschreven grond alleen worden afgewezen, indien hij binnen een periode van 10 jaren voorafgaande aan het

verzoek veroordeeld is wegens een strafbaar feit tegen de veiligheid van het Koninkrijk of is veroordeeld tot een gevangenisstraf van tenminste 5 jaren wegens een ander strafbaar feit.

3. Op het verzoek wordt binnen één jaar na indiening van het verzoek beslist. De beslissing kan ten hoogste tweemaal zes maanden worden aangehouden.

4. Beslissingen tot afwijzing of aanhouding van verzoeken tot verkrijging van het Nederlandschap kunnen door Onze Minister worden genomen."

"Artikel 10 Wij kunnen, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, in bijzondere gevallen het Nederlandschap verlenen met afwijking van het bepaalde in artikel 8, eerste lid, aanhef en onder a, c en d, en artikel 9, eerste lid, aanhef en onder c."

2. De Hoge Raad overwoog in zijn arrest van 16 september 1994, rek.nr. 8488, RvdW, 173, onder meer:

"Blijkens het voorgaande berust het middel (tot cassatie; N.o.) op het uitgangspunt dat de Nederlandse nationaliteit kan worden verkregen doordat van overheidswege bij de betrokkene het vertrouwen is gewekt dat hij die nationaliteit bezit. Dit uitgangspunt is evenwel niet juist. De wijzen waarop het Nederlandschap wordt verkregen, zijn limitatief voorzien in de Wet op het Nederlandschap en de Toescheidingsovereenkomst. Daaronder is niet begrepen een zodanige verkrijging door de werking van enig algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Het middel kan dus niet tot cassatie leiden."

3. De Nationale ombudsman overwoog in rapport 93/410 met betrekking tot de totstandkoming van het koninklijk besluit tot naturalisatie onder meer het volgende:

"Een genaturaliseerd persoon kan pas aanspraken maken op de rechten die aan het Nederlandschap zijn verbonden nadat hij in kennis is gesteld van het hem betreffende koninklijke besluit tot naturalisatie. Pas dan ook is hij ontheven van de verplichtingen die voor hem als vreemdeling gelden. Het is daarom van belang dat de kennisgeving van het naturalisatiebesluit plaatsvindt zo spoedig mogelijk na de ondertekening van dat besluit. (...) In dit verband moet het proces van besluitvorming dat leidt tot het verlenen van het Nederlandschap worden onderscheiden in drie fasen: de voorbereiding van het desbetreffende koninklijk besluit, uitmondend in de voordracht tot zo'n besluit, het nemen van dat besluit als zodanig en de tenuitvoerlegging van het genomen besluit. De afdeling Nationaliteit is, onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Justitie, belast met de voorbereiding van naturalisatiebesluiten, met name met het vereiste onderzoek naar aanleiding van het naturalisatieverzoek, en met de toetsing van de verkregen gegevens aan de wettelijke voorwaarden voor naturalisatie. Indien dat onderzoek leidt tot

een positieve conclusie ten aanzien van het verzoek is het

vervolgens, ingevolge art. 7, eerste lid van de Rijkswet op het Nederlandschap, en in de huidige situatie, aan de staatssecretaris van Justitie om de Koningin een voordracht te doen tot het nemen van een besluit om aan de verzoeker het Nederlandschap te verlenen. Met het doen van die voordracht is het aandeel van de staatssecretaris in de totstandkoming van het besluit voltooid. De enige bevoegdheid die de staatssecretaris, ingevolge art. 9, vierde lid van de Rijkswet, overigens toekomt is die tot het afwijzen of aanhouden van het naturalisatieverzoek. Het verlenen van het Nederlandschap vindt plaats bij koninklijk besluit, zo bepaalt het genoemde art. 7, eerste lid van de Rijkswet. Dit besluit komt tot stand op het moment van ondertekening door de Koningin, de ambtsdrager die daartoe door de wetgever bevoegd is verklaard. Art. 47 van de Grondwet bepaalt dat koninklijke besluiten worden ondertekend door de Koning en door een of meer ministers of staatssecretarissen. De medeondertekening - het zogenoemde contraseign - betreft de ministeriële verantwoordelijkheid zoals die in ons staatsrecht bestaat voor alle handelingen van de Koning. Zij ligt in het verlengde van de voordracht tot het desbetreffende besluit, en kan en mag niet achterwege blijven nadat het besluit door de Koning is getekend. Wanneer het contraseign is geplaatst moet het worden geacht te zijn gegeven op het moment waarop de Koning het besluit heeft getekend. Een genomen naturalisatiebesluit moet ten uitvoer worden gelegd. Dit behoort zo spoedig mogelijk te gebeuren; pas met de tenuitvoerlegging treden voor de belanghebbende de hiervoor (...) genoemde gevolgen in. De tenuitvoerlegging vindt plaats door het in kennis stellen van de belanghebbende, en daarnaast door het informeren van anderen, met name de gemeente waarin betrokkene woont. Met die tenuitvoerlegging is wederom de afdeling Nationaliteit belast, onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Justitie."

4. Artikel 9 van de Paspoortwet luidt als volgt:

"Iedere Nederlander heeft binnen de grenzen bij deze wet bepaald, recht op een nationaal paspoort, geldig voor vijf jaren en voor alle landen."

5. Artikel 3:40 van de Algemene wet bestuursrecht luidt:

"Een besluit treedt niet in werking voordat het is bekendgemaakt." Artikel 6:12 van de Algemene wet bestuursrecht luidt als volgt:

"1. Indien het bezwaar of beroep is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit, is het niet aan een termijn gebonden.

2. Het bezwaar- of beroepschrift kan worden ingediend zodra het bestuursorgaan in gebreke is tijdig een besluit te nemen.

3. Het bezwaar of beroep wordt niet-ontvankelijk verklaard indien het bezwaar- of beroepschrift onredelijk laat is ingediend." Overig

.

10.1. Het voorblad waarnaar de Staatssecretaris in zijn brief van 27 januari 1999 verwees, behoorde bij de beschikking van 27 januari 1999 en luidde als volgt:

"...Hierbij ontvang u mijn beschikking. Mijn beschikking houdt in dat uw vergunning tot verblijf wordt ingetrokken. U moet Nederland binnen vier weken verlaten. Indien u het niet eens bent met de inhoud van mijn besluit kunt u daartegen een bezwaarschrift indienen. Een bezwaarschrift kan worden ingediend binnen vier weken na toezending over de post van dit besluit. Eerst aan de hand van de inhoud van een in te dienen bezwaarschrift zal worden beslist of u de behandeling daarvan in Nederland mag afwachten..." Overige Achtergrond, onder 3:

2. De afdeling Nationaliteit is belast met de tenuitvoerlegging van naturalisatiebesluiten. Het Koninklijk Besluit waarbij verzoekers echtgenote het Nederlanderschap werd verleend, is ondertekend op 14 november 1991. Pas op 13 juli 1992 - zeven maanden na die ondertekening - werd verzoekers echtgenote in kennis gesteld van dat besluit. De door de staatssecretaris van Justitie aangevoerde omstandigheden kunnen een zo lange termijn wel verklaren, maar vormen daarvoor onvoldoende rechtvaardiging. Op dit punt is de afdeling dan ook te kort geschoten.

3. Voorts is nog het volgende van belang. De staatssecretaris van Justitie deelde in antwoord op nadere vragen van de Nationale ombudsman onder meer mee dat een koninklijk besluit tot naturalisatie zijns inziens zo nodig kan worden gewijzigd zo lang het niet ten uitvoer is gelegd. In zijn visie is het de tenuitvoerlegging die het besluit onherroepelijk maakt.

4. Deze zienswijze getuigt van een onjuiste opvatting ten aanzien van de totstandkoming van een koninklijk besluit, in dit geval een besluit tot het verlenen van het Nederlanderschap. (...) 5. De onder 4. beschreven verdeling van werkzaamheden en verantwoordelijkheden op het terrein van naturalisatie betekent dat de staatssecretaris van Justitie ten ene male de vrijheid mist om terug te komen op een koninklijk besluit tot naturalisatie dat door de Koningin is getekend. Immers, met dat besluit heeft de aanvrager het Nederlanderschap verkregen. De zienswijze van de staatssecretaris als zou hij na de ondertekening van een naturalisatiebesluit nog ruimte hebben om het besluit te wijzigen, is dan ook bepaald onjuist. Een en ander geeft aanleiding om in dit rapport de aanbeveling te doen dat - voor zoveel nog nodig - expliciet de instructie wordt gegeven dat elk door de Koningin getekend naturalisatiebesluit zo spoedig mogelijk ten uitvoer wordt gelegd." vvb.

F.4.2. Inleiding Bij de behandeling van een aanvraag om Naturalisatie worden zonnodig gegevens geactualiseerd en wordt de aanvraag beoordeeld. Indien dit leidt tot het oordeel dat wordt voldaan aan de voorwaarden, wordt de aanvrager op (concept)KB gezet. Als het (concept)KB "vol" is, dwz er staan 99 personen op vermeld, wordt het uitgeprint en ter ondertekening via de Staatssecretaris naar Hare Majesteit de Koningin verzonden. Op het moment van ondertekening van het KB door Hare Majesteit is de aanvrager Nederlander. Kennisgevingen Het besluit treedt echter niet in werking voordat het bekend is gemaakt (3:40 Awb) (zie achtergrond, onder 5; N.o.). De bekendmaking, die geschiedt dmv een kennisgeving met bijlage, heeft terugwerkende kracht. Als een KB door Hare Majesteit is ondertekend en is terugontvangen bij de regionale directie Zuid West, wordt het KB "geëxecuteerd", hetgeen ondermeer inhoudt dat er door Indis voor alle aanvragers een kennisgeving met bijbehorende bijlage wordt aangemaakt. Ook de gemeenten waar de

aanvraag is ingediend ontvangt een kennisgeving. Hierin wordt meegedeeld dat aan betrokkene bij KB datum X het Nederlandschap is verleend (...). De originele kennisgevingen worden eerst verzonden en daarna worden de kopie-exemplaren bij de dossiers gevoegd. Verwijdering van (concept)KB Ondanks de zorgvuldigheid die bij de behandeling van de aanvraag wordt betracht komt het in een enkel geval wel voor dat er nadere informatie binnenkomt over een aanvrager die reeds op (concept)KB staat. Zolang het KB nog niet is ondertekend door Hare Majesteit de Koningin, kan een aanvrager nog van het (concept)KB worden gehaald. Alleen een beperkt aantal medewerkers binnen de RD Zuid West is hiertoe geautoriseerd. Met de regio's is afgesproken dat de verzoeken worden gericht aan de unitmanager Naturalisatie RD Zuid West, deze geeft aan de desbetreffende medewerker opdracht dit uit te voeren. Binnen Indis is hiertoe een speciale voorziening getroffen. (...) Achtergrond:

14 Wet No "De ombudsman is niet verplicht een onderzoek als bedoeld in artikel 12, eerste lid, in te stellen of voort te zetten, indien:

(...) j. en zolang ten aanzien van een gedraging van het bestuursorgaan die nauw samenhangt met het onderwerp van het verzoekschrift een procedure aanhangig is bij een rechterlijke instantie, dan wel ingevolge een wettelijk geregelde administratiefrechtelijke voorziening bij een andere instantie;" ONDERZOEK 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 van Justitie en verzoekster de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Ook werden twee medewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) gehoord. Tevens werd de Staatssecretaris van Justitie een aantal specifieke vragen gesteld. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Verzoekster deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. Namens de Staatssecretaris en namens zichzelf berichtte mevrouw M., één van de betrokken medewerkers van de IND, dat het verslag geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen. De andere medewerker van de IND, de heer B., gaf binnen de gestelde termijn geen reactie. BEVINDINGEN De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. FEITEN

1. Op 15 januari 1998 diende verzoekster een aanvraag tot naturalisatie in. Op dat moment bezat zij de Surinaamse nationaliteit en verbleef zij in Nederland. Zij was in het bezit van een vergunning voor verblijf bij haar partner.

2.1. Bij brief van 4 september 1998 deelde de Staatssecretaris van Justitie verzoekster middels een zogenoemde kennisgeving van naturalisatie onder meer het volgende mee: "Hierbij deel ik u mede dat Hare Majesteit de Koningin bij Koninklijk Besluit het Nederlandschap heeft verleend aan:

. (verzoekster; N.o.); Het Nederlandschap is onthouden aan de minderjarige kinderen aan wie geen verblijf voor onbepaalde tijd in Nederland, onderscheidenlijk de Nederlandse Antillen en Aruba, is toegestaan. Datum KB : 31 augustus 1998 Nummer KB : 98004191

Voor verdere informatie verwijs ik u naar de bijlage."

2.2. In de bijlage bij de kennisgeving van naturalisatie is onder meer het volgende opgenomen:

"Hierbij treft u aan een kennisgeving waarin wordt vermeld dat aan u bij Koninklijk Besluit het Nederlandschap is verleend. U kunt nu een Nederlands paspoort aanvragen bij de gemeente waar u woont. U dient zich ook te wenden tot de vreemdelingendienst om u uit de vreemdelingenadministratie te laten uitschrijven en uw verblijfsvergunning in te leveren. Vergeet niet in beide

gevallen de kennisgeving mee te nemen. Ik verzoek u twee weken te wachten met het aanvragen van Nederlands paspoort. De gemeente moet namelijk eerst nog in de gemeentelijke basisadministratie verwerken dat u de Nederlandse nationaliteit bezit."

2.3. Op het Koninklijk Besluit van 31 augustus 1998, nummer 98004191, komt verzoeksters naam niet voor. Een afschrift van dit besluit was niet bij de kennisgeving aan verzoekster meegezonden.

3.1. De Staatssecretaris van Justitie deelde de burgemeester van de gemeente Rotterdam bij brief van 4 september 1998 mee dat aan verzoekster bij Koninklijk Besluit van 31 augustus 1998, nummer 98004191, het Nederlandschap was verleend.

3.2. De directeur dienst Burgerzaken van de gemeente Rotterdam berichtte verzoekster bij brief van 11 september 1998 onder meer het volgende:

"In de eerste plaats wil ik u feliciteren met het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit. In de basisadministratie persoonsgegevens zullen nu een aantal wijzigingen moeten worden aangebracht. De verwerking hiervan neemt 14 dagen in beslag, gerekend vanaf de op deze brief gestempelde datum, zodat u pas na het verstrijken van deze termijn een Nederlands(e) paspoort en/of identiteitskaart kunt aanvragen. U kunt dit doen in het stadhuis (...). Samenvattend:

- u dient 14 dagen te wachten voordat u een paspoort en/of identiteitskaart kunt aanvragen; - (...) - kosten paspoort F 117,50; identiteitskaart F 36,60. Verder dient u mee te nemen:

- de kennisgeving van het Ministerie van Justitie waaruit blijkt dat u de Nederlandse nationaliteit heeft verkregen; - deze brief; - twee identieke, goedgeijkende, recente pasfoto's; - het (de) thans in uw bezit zijnde paspoort(en)."

4. Op 14 september 1998 werd aan verzoekster door de burgemeester van Rotterdam een Nederlands paspoort afgegeven.

5. Verzoekster ging in november 1998 bij haar partner weg, en ging zelfstandig wonen.

6. Bij brief van 18 januari 1999 deelde de Staatssecretaris van Justitie verzoekster onder meer het volgende mee:

"In verband met uw aanvraag tot naturalisatie vraag ik hierbij uw aandacht voor het volgende. Op 4 september 1998 is aan u een kennisgeving verzonden met de mededeling dat aan u het Nederlandschap is verleend. Naar echter nadien is gebleken is deze

kennisgeving per abuis aan u toegestuurd. Immers, aan de kennisgeving tot naturalisatie ligt geen door Hare Majesteit de Koningin ondertekend Koninklijk Besluit ten grondslag. Door een storing in de computerprogrammatuur is u echter toch een brief toegezonden waarin van uw naturalisatie tot Nederlander melding wordt gemaakt. Hiervoor bied ik u mijn verontschuldigingen aan. Het vorenstaande betekent derhalve dat u niet tot Nederlander bent genaturaliseerd. Op uw aanvraag tot naturalisatie van 15 januari 1998 dient nog een beslissing te worden genomen. Door mij zal dan ook een nader onderzoek worden ingesteld, waarin wordt gezien of u voldoet aan de voorwaarden voor naturalisatie. U ontvangt hierover zo spoedig mogelijk bericht. Gebleken is overigens dat aan u reeds een reisdocument is verstrekt, waarop staat vermeld dat u de Nederlandse nationaliteit bezit. Inmiddels heb ik de burgemeester van uw woonplaats van de onjuistheid hiervan op de hoogte gebracht. Ik heb hem verzocht u op te roepen teneinde dit document in te nemen. U zult hierover van de burgemeester nader bericht ontvangen."

7. Bij brief van 22 januari 1999 liet de burgemeester van Rotterdam verzoekster onder meer het volgende weten:

"Naar aanleiding van een dezerzijds ontvangen kennisgeving d.d. 4 september 1998 van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van het Ministerie van Justitie werd op 9 september 1998 in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens van Rotterdam aangetekend dat u de Nederlandse nationaliteit met ingang van 31 augustus 1998 heeft verkregen door naturalisatie bij Koninklijk Besluit van laatstgenoemde datum, nummer 98.4191, alsmede dat u daardoor de Surinaamse nationaliteit verloren heeft. Een soortgelijke kennisgeving werd op 4 september 1998 eveneens aan u gezonden. De IND heeft ons bij brief van 18 januari 1999 meegedeeld, dat gebleken is dat aan bedoelde kennisgeving geen door Hare Majesteit de Koningin getekend Koninklijk Besluit ten grondslag ligt, zodat u de Nederlandse nationaliteit niet heeft verkregen. De kennisgeving had u dus eigenlijk niet toegezonden mogen worden en de inhoud ervan is onjuist. Dit betekent dat de in de eerste alinea van deze brief bedoelde wijzigingen, die ten aanzien van u in voormelde basisadministratie zijn aangebracht, niet correct zijn en dat aan u ten onrechte een Nederlands paspoort is afgegeven. Hoewel wij beseffen dat een en ander voor u vervelende consequenties kan hebben, zijn wij genoodzaakt in de basisadministratie ten aanzien van u aan te tekenen dat de gegevens met betrekking tot verkrijging van de Nederlandse en verlies van de Surinaamse nationaliteit onjuist zijn. Hierbij delen wij u mede dat heden ten aanzien van u in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens wijzigingen zijn aangebracht, die ertoe hebben geleid dat u in die administratie thans wederom bent aangemerkt als zijnde van uitsluitend Surinaamse nationaliteit. Tenslotte maken wij u erop attent dat het op 14 september 1998 aan u afgegeven Nederlandse paspoort nummer (...) zo spoedig mogelijk ingeleverd dient te worden bij het bureau Reisdocumenten/Rijbewijzen van de Dienst Burgerzaken."

8.1. Bij aangetekende brief van 27 januari 1999 - een datum gelegen na indiening van het verzoekschrift bij de Nationale ombudsman - zond de Staatssecretaris van Justitie verzoekster zijn beschikking van diezelfde datum, inhoudende dat de vergunning tot verblijf werd ingetrokken en dat zij het land binnen vier weken diende te verlaten. Het besluit werd

tevens meegestuurd. De Staatssecretaris voegde bij zijn brief verder een folder waarin rechtsmiddelen werden vermeld. Hij liet voorts weten de korpschef van de woonplaats van verzoekster te hebben geïnstrueerd.

8.2. Het besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 27 januari 1999 hield onder meer het volgende in:

"Op 25 januari 1999 heeft de Korpschef van politieregio Rotterdam-Rijnmond een voorstel ingediend, strekkende tot intrekking van de aan de vreemdelinge, van Surinaamse nationaliteit, G. (...), verleende vergunning tot verblijf. Betrokkene verblijft sedert 9 juni 1997 in Nederland. Op 20 juni 1997 heeft zij een aanvraag ingediend om een vergunning tot verblijf met het doel "bij Nederlandse partner L.", welke aanvraag bij beschikking niet werd ingewilligd, omdat de partner van betrokkene niet duurzaam over zelfstandige middelen van bestaan beschikte. Het tegen deze beschikking ingediende bezwaarschrift is bij beschikking van 9 oktober 1997 gegrond verklaard en betrokkene is op genoemde datum een vergunning tot verblijf voor het gevraagde doel verleend, geldig voor de duur van een jaar. De geldigheidsduur van deze vergunning is laatstelijk verlengd tot 19 september 1999. Ingevolge artikel 12 van de Vreemdelingenwet kan een vergunning tot verblijf onder meer worden ingetrokken ingevolge de beperking waaronder die vergunning is verleend. Uit ingekomen ambtsberichten is gebleken dat de partner van betrokkene op 16 januari 1999 heeft verklaard dat hij sinds ongeveer twee maanden niet meer met betrokkene samenwoont en dat de relatie is verbroken. Betrokkene heeft op 22 januari 1999 verklaard dat zij sinds november 1998 niet meer met haar partner samenwoont en dat de relatie is verbroken. Voorts heeft zij verklaard sinds genoemde november 1998

zelfstandig te wonen aan het adres (...) te Rotterdam. Van eerdergenoemde verklaringen is een ambtsedig proces-verbaal opgemaakt waarvan de inhoud hier als herhaald en ingelast dient te worden beschouwd. Betrokkene voldoet -gelet op het vorenstaande- sinds november 1998 niet meer aan de beperking waaronder aan haar een vergunning tot verblijf werd verleend. Mitsdien kan de vergunning tot verblijf worden ingetrokken. Er is niet gebleken dat met het voortgezet verblijf van betrokkene hier te lande een wezenlijk Nederlands belang is gediend. Evenmin is gebleken van enige beleidsregel op grond waarvan aan betrokkene voortgezet verblijf behoort te worden toegestaan. De omstandigheid dat betrokkene sinds 9 juni 1997 hier te lande verblijft en daardoor wellicht banden met Nederland heeft opgebouwd, is geen aanleiding om haar om klemmende redenen van humanitaire aard voortgezet verblijf hier te lande toe te staan. Hierbij is in aanmerking genomen dat betrokkene praktisch haar gehele leven in Suriname heeft gewoond en geacht wordt aldaar geworteld te zijn. Gelet hierop en mede gelet op de betrekkelijk korte duur van haar verblijf hier te lande worden haar banden met Suriname sterker geacht dan de banden met Nederland. Van betrokkene kan dan ook worden verlangd dat zij naar Suriname terugkeert. Niet is gebleken dat betrokkene zodanig in de Nederlandse samenleving is geïntegreerd en de Surinaamse samenleving zozeer is ontwend dat haar terugkeer naar Suriname niet kan worden verlangd. Op grond van haar leeftijd wordt betrokkene geacht zich in Suriname zelfstandig te kunnen handhaven. De

levensomstandigheden kunnen voor betrokkene in Suriname wellicht minder rooskleurig zijn dan in Nederland, maar dat leidt evenmin tot het oordeel dat haar om klemmende redenen van humanitaire aard voortgezet verblijf moet worden toegestaan. Betrokkene verschilt daarin niet van vele van haar landgenoten aan wie om die reden ook geen verblijf wordt toegestaan. Mitsdien kan aan betrokkene voortgezet verblijf op basis van vorenvermeld beleid worden geweigerd. Er zijn geen feiten of omstandigheden naar voren gebracht of gekomen op grond waarvan betrokkene om andere klemmende redenen van humanitaire aard in het bezit behoort te worden gelaten van de vergunning tot verblijf. Op grond van het bovenstaande kan de vergunning tot verblijf worden ingetrokken. De weigering om aan betrokkene voortgezet verblijf hier te lande toe te staan betekent geen schending van het recht op eerbiediging van het familie- of gezinsleven als bedoeld in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. In dit geval is immers geen sprake van familie- of gezinsleven als hiervoor bedoeld, tussen betrokkene en haar partner, voornoemd, aangezien geen sprake meer is van een feitelijke band tussen betrokkene en haar partner. Gebleken is dat de relatie feitelijk is ontworpen. Daarnaast woont en leeft de partner van betrokkene sedert december 1998 feitelijk samen met zijn ex-echtgenote, Gi. Gelet op het bepaalde bij en krachtens de Vreemdelingenwet en de Algemene wet bestuursrecht; **BESLUIT:** de aan betrokkene verleende vergunning tot verblijf in te trekken."

9. Bij brief van 8 februari 1999, eveneens een datum gelegen na indiening van het verzoekschrift, deelde de Staatssecretaris van Justitie verzoekster onder meer het volgende mee:

"Naar aanleiding van uw verzoek om naturalisatie deel ik u het volgende mee. U voldoet niet aan de voorwaarden voor naturalisatie. Ik wijs uw verzoek af om de volgende reden. Bij de beoordeling van een verzoek om naturalisatie zijn de bepalingen van de Rijkswet op het Nederlanderschap van toepassing. Eén van de voorwaarden voor naturalisatie is dat er geen bedenkingen bestaan tegen verblijf voor onbepaalde tijd in Nederland van de verzoeker (artikel 8, lid 1 onder b van de Rijkswet op het Nederlanderschap). Deze bepaling waarborgt dat het vreemdelingen- en naturalisatiebeleid met elkaar in overeenstemming zijn. Uit het ingestelde onderzoek is gebleken dat u niet beschikt over een geldige vergunning die u verblijf voor onbepaalde duur in Nederland toestaat. U bent in het bezit geweest van een vergunning tot verblijf onder de beperking "bij Nederlandse partner L.", geldig tot 19 september 1999. Bij beschikking van 27 januari 1999 is deze vergunning tot verblijf echter ingetrokken en is u aangezegd Nederland binnen vier weken te verlaten. Op grond van het vorenstaande bestaan er bedenkingen tegen uw verblijf voor onbepaalde duur in Nederland. In zeer bijzondere gevallen kunnen oud-Nederlanders en oud-Nederlandse onderdanen van wie kan worden gesteld dat zij vóór hun komst naar Nederland reeds bijzondere banden met Nederland hadden op grond van het feit dat zij in Nederland zijn geboren en getogen dan wel op grond van opvoeding, dienstbetrekking, maatschappelijke positie of anderszins voor naturalisatie in aanmerking komen. In die

gevallen bestaan geen bedenkingen tegen verblijf voor onbepaalde tijd in Nederland. Uw banden met Nederland moeten in redelijkheid als niet bijzonder worden aangemerkt, omdat u niet in Nederland bent geboren en getogen. Voorts heeft u niet als Nederlander of als Nederlands onderdaan hier te lande minstens de helft van het basisonderwijs gevolgd of gedurende uw minderjarigheid een opleiding gevolgd die meer dan destijds gebruikelijk was op Nederland zelf was gericht. Overigens is niet gebleken dat u door andere omstandigheden zoals opvoeding, maatschappelijke positie en/of dienstbetrekking, nauwe banden met Nederland heeft verkregen. Gezien het bovenstaande bestaan er bedenkingen tegen uw verblijf voor onbepaalde tijd hier te lande. Indien u het niet eens bent met mijn beslissing, kunt u daartegen bezwaar aantekenen."

10. Verzoekster tekende - nadat zij de onderhavige klacht bij de Nationale ombudsman had ingediend - tegen onder andere de beschikking tot intrekking van haar vergunning tot verblijf op 23 februari 1999 en de beschikking tot het afwijzen van haar naturalisatieverzoek op 19 maart 1999 bezwaar aan. In het bezwaarschrift van 19 maart 1999 bracht verzoekster onder meer naar voren dat het in strijd was met het vertrouwensbeginsel om terug te komen op het eerdere bericht van 4 september 1998 over de toekenning van het Nederlanderschap. Zij wees er daarin voorts op dat zij als gevolg van de kennisgeving enkele belangrijke stappen had genomen. Zij stelde verder dat zij geen enkele aanleiding had gehad om de juistheid van de kennisgeving in twijfel te trekken, en dat daarbij van belang was dat de kennisgeving was ondertekend door het bestuursorgaan dat tevens staatsrechtelijk verantwoordelijk is voor naturalisatiebesluiten. Het vertrouwensbeginsel houdt in dat in beginsel niet kan worden teruggekomen op een voor betrokkene begunstigende beschikking, aldus verzoekster. Zij concludeerde dat zij ervan had mogen uitgaan dat zij op 4 september 1998 in het bezit was gesteld van de Nederlandse nationaliteit en dat het alsnog intrekken daarvan getuigde van grote onzorgvuldigheid. B. STANDPUNT VERZOEKSTER Het standpunt van verzoekster staat samengevat weergegeven onder klacht. C. STANDPUNT STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

1. Bij brief van 1 februari 1999 verzocht de Nationale ombudsman de Staatssecretaris van Justitie te reageren op de klacht, en op de volgende vragen:

"1) U heeft verzoekster op 4 september 1998 meegedeeld dat aan haar de Nederlandse nationaliteit is verleend. Het vertrouwensbeginsel staat in beginsel in de weg aan het terugkomen op (een onvoorwaardelijke kennisgeving door het bevoegde gezag van) een voor betrokkene begunstigende beschikking. In dit geval betreft het een positief besluit tot het op aanvraag verlenen van de status van Nederlander. Van belang is dat de kennisgeving is ondertekend door het bestuursorgaan dat tevens staatsrechtelijk verantwoordelijk is voor naturalisatiebesluiten. Gezien uw brief van 18 januari 1999 meent u kennelijk dat er wel ruimte is om terug te komen op de kennisgeving van 4 september 1998. Welke grond rechtvaardigt naar uw opvatting deze inbreuk op het vertrouwensbeginsel? Waarom bent u van mening dat een naderhand geconstateerd gebrek niet een intern probleem is, dat had behoren te worden opgelost zonder bezwaar voor belanghebbende? Geeft uw reactie op de voorgaande vragen u aanleiding om alsnog

te bewerkstelligen dat verzoekster geen nadeel ondervindt van de gemaakte interne administratieve fout? Zo ja, hoe? 2) Zo er al ruimte zou zijn voor het terugkomen op de brief van 4 september 1998, had dan niet mogen worden verwacht dat het door u voor de beslissing op het naturalisatieverzoek nodig geachte onderzoek met de grootste spoed zou zijn gedaan, en dat verzoekster pas daarna zou zijn benaderd? 3) Wat is de verklaring voor de storing in de computerprogrammatuur? Wanneer en hoe is ontdekt dat de brief van 4 september 1998 per abuis is gestuurd? Is dit in meer gevallen, of eerder/vaker gebeurd? Zo ja, in hoeveel zaken? 4) U geeft in de brief van 18 januari 1999 aan dat u de burgemeester van Rotterdam hebt gevraagd om verzoekster op te roepen om haar Nederlandse paspoort in te nemen. Op welke grond zou de burgemeester, gelet op het vertrouwensbeginsel, het paspoort mogen innemen? 5) Blijkens uw brief van 18 januari 1999 is verzoekster niet tot Nederlander genaturaliseerd. Zij heeft echter wel een Nederlands paspoort verkregen. Zijn meer niet-Nederlanders in het bezit van een door de Nederlandse autoriteiten afgegeven Nederlands paspoort als gevolg van interne administratieve fouten bij de overheid?"

2. De Staatssecretaris van Justitie reageerde bij brief van 25 februari 1999. In zijn brief deelde hij onder meer het volgende mee:

"Naar aanleiding van deze klacht bericht ik u als volgt. Een verzoek om naturalisatie wordt na binnenkomst beoordeeld door medewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (verder te noemen: IND). Indien geoordeeld wordt dat verzoeker voldoet aan de voorwaarden voor naturalisatie, wordt de naam van

betrokkene op een zogenaamd concept-Koninklijk Besluit (verder te noemen: KB) geplaatst. Hierna wordt het concept-KB naar het Kabinet der Koningin ter ondertekening verzonden. De periode tussen het plaatsen op concept-KB en de ondertekening van het KB door de Koningin bedraagt in het algemeen vier weken. Incidenteel komt het voor dat in de periode tussen het plaatsen op concept-KB en de ondertekening van het KB nadere gegevens binnenkomen die erop wijzen dat betrokkene niet of niet meer aan de voorwaarden voor naturalisatie voldoet. Indien dit zich voordoet wordt de naam van betrokkene alsnog van het concept-KB verwijderd. Mevrouw G. (verzoekster; N.o.) heeft op 15 januari 1998 een verzoek om naturalisatie ingediend. Op 15 juni 1998 is haar naam op concept-KB geplaatst. Op 31 juli 1998 heeft de Vreemdelingendienst te Rotterdam telefonisch aan de IND laten weten dat de relatie op grond waarvan mevrouw G. in het bezit was van een vergunning tot verblijf waarschijnlijk een schijnrelatie betrof, die was aangegaan teneinde verblijf in Nederland te verkrijgen. Naar aanleiding hiervan is betrokkene van het concept-KB verwijderd. Aan de Vreemdelingendienst is verzocht een nader onderzoek naar de relatie van mevrouw G. in te stellen. In afwachting van de uitkomsten van dit onderzoek is de beslissing op haar verzoek tot naturalisatie aangehouden. Eind september 1998 is gebleken dat ondanks de verwijdering van de naam van mevrouw G. van het concept-KB op 4 september 1998 toch een kennisgeving van naturalisatie door de computer was aangemaakt die ook aan haar was verzonden. In afwachting van een nadere standpuntbepaling met betrekking tot de juridische implicaties

van deze ommissie is de Vreemdelingendienst verzocht het onderzoek naar de relatie van betrokkene vooralsnog niet actief voort te zetten. Begin januari 1999 is intern een standpunt bepaald hoe in dezen en andere soortgelijke zaken verder te handelen. Op 12 januari 1999 is wederom contact opgenomen met de Vreemdelingendienst, die het onderzoek naar de relatie van mevrouw G. heeft gereactiveerd. De Vreemdelingendienst heeft op 16 januari 1999 een huisbezoek afgelegd aan het woonadres van betrokkene en haar partner. Bij deze controle is gebleken dat mevrouw G. en haar partner niet meer op één adres woonachtig waren. Op 18 januari 1999 heeft de Vreemdelingendienst de IND hiervan in kennis gesteld. Nog op dezelfde dag is aan betrokkene bericht dat zij het Nederlanderschap niet had verkregen. Bij beslissing van 27 januari 1999 is de vergunning tot verblijf van mevrouw G. ingetrokken. Bij beslissing van 8 februari 1999 is haar verzoek om naturalisatie afgewezen. Mijn reactie op de door u geformuleerde vragen is als volgt. 1) Met betrekking tot uw vraag welke grond de in dezen gemaakte inbreuk op het vertrouwensbeginsel rechtvaardigt merk ik allereerst op dat naar mijn opvatting een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur in het algemeen niet zover kan strekken dat dit de wet opzij zet. In het onderhavige geval is van belang vast te stellen dat mevrouw G. nimmer de

Nederlandse nationaliteit heeft bezeten. Ingevolge artikel 7, eerste lid van de Rijkswet op het Nederlanderschap (zie achtergrond, onder 1.; N.o.) kan de verlening van het Nederlanderschap (naturalisatie) slechts bij KB tot stand komen. Zoals bij mijn brief van 18 januari 1999 aan mevrouw G. is meegedeeld, ligt aan de aan haar toegezonden kennisgeving van naturalisatie tot Nederlander geen door Hare Majesteit de Koningin getekend KB ten grondslag. Ik stel mij op het standpunt dat om het Nederlanderschap te verkrijgen ten alle tijde dient te worden voldaan aan de voorwaarden voor naturalisatie zoals die zijn vermeld in de Rijkswet op het Nederlanderschap. Hieraan doet in het onderhavige geval niet af dat mevrouw G. gedurende een aantal maanden in de veronderstelling heeft verkeerd dat zij reeds in het bezit was van het Nederlanderschap. Ik merk op dat ik mij in mijn standpunt dat mevrouw G. aan de haar abusievelijk toegezonden kennisgeving van naturalisatie geen rechten kan ontleen, gesteund weet door jurisprudentie van de Hoge Raad der Nederlanden (uitspraak van 16 september 1994) (zie achtergrond, onder 2.; N.o.), welke ervan uitgaat dat de wijzen waarop het Nederlanderschap wordt verkregen limitatief zijn voorzien in de wet, en dat daaronder niet is begrepen een zodanige verkrijging door de werking van enig algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Het vorenstaande staat los van het feit dat ik het uiteraard betreurt dat aanvankelijk aan mevrouw G. te kennen is gegeven dat zij het Nederlanderschap had verkregen. Bij mijn brief van 18 januari 1999 heb ik haar hiervoor mijn verontschuldiging aangeboden. Het onderzoek naar de relatie van mevrouw G. dat, zoals ik hiervoor heb aangegeven, de Vreemdelingendienst in juli 1998 heeft ingesteld en in januari 1999 heeft afgerond, heeft onder meer uitgewezen dat zij reeds sedert medio november 1998 niet meer met haar partner op eenzelfde adres woonachtig was. Naar aanleiding hiervan is bij beschikking van 27 januari 1999 de aan mevrouw G. verleende vergunning tot verblijf voor

verblijf bij partner ingetrokken. Niet is gebleken van enige beleidsregel op grond waarvan aan haar voortgezet verblijf behoort te worden toegestaan. Mevrouw G. is thans zonder verblijfstitel. Eén van de voorwaarden voor naturalisatie is dat er geen bedenkingen mogen bestaan tegen verblijf voor onbepaalde tijd in Nederland van de verzoeker. Ik verwijs u naar artikel 8, lid 1 onder b van de Rijkswet op het Nederlanderschap (zie achtergrond, onder 1.; N.o.). Gelet op de intrekking van haar vergunning tot verblijf is sprake van genoemde bedenkingen en diende op grond hiervan het verzoek om naturalisatie van mevrouw G. te worden afgewezen. Dit heeft bij beslissing van 8 februari 1999 zijn beslag gekregen. Het vorenstaande moge duidelijk maken dat ik geen aanleiding zie om alsnog te bewerkstelligen dat mevrouw G. geen nadeel ondervindt van de interne administratieve fout. 2) Zoals hierboven reeds is vermeld, heeft het onderzoek of mevrouw G. aan de

voorwaarden voor naturalisatie voldeed reeds op 31 juli 1998 een aanvang genomen. In verband met de eerder gememoreerde interne standpuntbepaling is het onderzoek van september 1998 tot januari 1999 niet actief voortgezet. Toen op 18 januari 1999 bleek dat de uitkomst van het inmiddels hervatte onderzoek zodanig was dat tot intrekking van de vergunning tot verblijf, en vervolgens afwijzing van het verzoek om naturalisatie zou worden overgegaan, heb ik uit het oogpunt van zorgvuldigheid gemeend mevrouw G. reeds vóórdat de procedure geheel was afgerond te moeten meedelen dat zij de Nederlandse nationaliteit niet had verkregen. Betrokkene is hierdoor onmiddellijk nadat duidelijk was geworden dat zij niet in aanmerking zou kunnen komen voor verlening van het Nederlanderschap hiervan in kennis gesteld. 3) Een verklaring voor de storing in de computerprogrammatuur is gelegen in het feit dat sinds mei 1998 wordt gewerkt met een nieuw computersysteem, dat automatisch kennisgevingen van verkrijging van het Nederlanderschap aanmaakt en ter verzending aanbiedt ten aanzien van personen die het Nederlanderschap hebben verkregen. Dat de computer ook kennisgevingen aanmaakte ten aanzien van personen die van het concept-KB waren verwijderd, is bekend geworden nadat een dergelijke kennisgeving onder ogen is gekomen van een medewerker van de IND, die op de hoogte was van het feit dat de persoon in kwestie van het concept-KB was verwijderd. Deze fout in de computerprogrammatuur is hoogstwaarschijnlijk vanaf het begin van de werking van het nieuwe systeem aanwezig geweest. Het abusievelijk verzenden van een kennisgeving tot naturalisatie heeft in tien gevallen plaatsgevonden. De fout in de computerprogrammatuur is direct nadat deze onderkend is verholpen. 4) Aangezien mevrouw G. niet in het bezit is van de Nederlandse nationaliteit, dient het aan haar verstrekte Nederlandse reisdocument te worden ingenomen. Ook hier geldt dat naar mijn oordeel het vertrouwensbeginsel niet zover strekt dat dit de wet opzij zet. Ik merk op dat het recht op een nationaal paspoort op grond van artikel 9 van de Paspoortwet alleen toekomt aan degene die de Nederlandse nationaliteit bezit. 5) Zoals ik reeds in de beantwoording van vraag 3 heb aangegeven, is ten gevolge van de fout in de computerprogrammatuur in tien gevallen abusievelijk een kennisgeving van verkrijging van het Nederlanderschap uitgegaan naar een persoon die de Nederlandse nationaliteit niet had verkregen. Het is mij bekend dat in de meeste van deze gevallen een Nederlands

paspoort of identiteitsdocument is afgegeven. Van andere gevallen van afgifte van een Nederlands paspoort als gevolg van interne administratieve fouten bij de overheid ben ik niet op de hoogte. De afgifte van Nederlandse paspoorten en identiteitsdocumenten is immers geen primaire Justitie verantwoordelijkheid. Overigens merk ik op dat mevrouw G. indien zij daarop prijs stelt de kosten van het aan haar afgegeven Nederlandse reisdocument alsmede de kosten van de twee hiervoor benodigde pasfoto's vergoed kan krijgen. Zij kan hiertoe een verzoek indienen bij de IND. Ten slotte merk ik nog op dat mevrouw G. tegen de beslissing van 8 februari 1999 tot afwijzing van haar verzoek om naturalisatie een rechtsmiddel kan aanwenden. De beoordeling in dezen is uiteindelijk aan de rechter."

D. VERKLARING MEDEWERKERS IND 1. Op maandag 8 maart 1999 bezochten twee medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman de Unit Naturalisatie van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND). Zij werden ontvangen door een drietal medewerkers van de IND. Alvorens op de zaak van verzoekster werd ingegaan, werd de medewerkers van de Nationale ombudsman eerst uitleg gegeven over de werkwijze binnen de Unit Naturalisatie. Bij de Unit Naturalisatie werd op dat moment gewerkt met het computersysteem Indis (IND-informatiesysteem). In Indis werd iedere processtap van een naturalisatieverzoek door een medewerker van de IND ingevoerd. Indien op een naturalisatieverzoek positief werd beslist, dan werd de zaak in de zogenoemde resumptiefase nog door een andere IND-medewerker opnieuw beoordeeld. Indien ook deze medewerker van mening was dat op het naturalisatieverzoek positief kon worden beslist, en dit werd in Indis ingevoerd, dan kwam de zaak automatisch op een lijst met namen van te naturaliseren personen, die in een concept Koninklijk Besluit werden opgenomen. Een concept Koninklijk Besluit gaat, als er 99 zaken in staan, ter ondertekening via de Staatssecretaris van Justitie naar de Koningin. Op het moment dat door beiden is ondertekend komt het Koninklijk Besluit (KB) - voorzien van datum en KB-nummer - terug bij de IND. De datum en het KB-nummer werden vervolgens in Indis ingevoerd in de fase "verwerken kennisgeving", waarna Indis automatisch voor de zaken die volgens Indis op het concept-KB stonden een kennisgeving aanmaakte met daarop vermeld de datum en het nummer van het Koninklijk Besluit. De kennisgevingen kwamen de dag daarna uit de printer en werden verstuurd. Vervolgens werden afschriften van de verstuurde kennisgevingen in de dossiers gevoegd. Mocht na de resumptiefase wanneer de zaak al in een concept-KB staat, wachtend tot het concept-KB is gevuld met 99 zaken om naar het Kabinet der Koningin te gaan informatie binnen zijn gekomen waaruit bleek dat het naturalisatieverzoek toch moest worden afgewezen of dat het besluit op dat verzoek moest worden uitgesteld, dan werd de zaak van het concept-KB verwijderd. Ook dit werd in Indis ingevoerd. In de nazomer van 1998 is gebleken dat wanneer een zaak van het concept-KB was verwijderd, de overige koppelingen - die Indis na plaatsing op het concept automatisch placht aan te maken niet ongedaan waren gemaakt. Zo was het mogelijk dat de naam van een verzoeker niet meer in het concept-KB stond, maar dat er toch een kennisgeving werd aangemaakt en verzonden met daarop vermeld de datum en

het nummer van het Koninklijk Besluit op het concept waarvan diens naam oorspronkelijk had gestaan.

2. Op diezelfde datum deelden de heer B. en mevrouw mr. M., medewerkers van de IND, inzake de klacht van verzoekster aan de medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman onder meer het volgende mee:

"Eind september 1998 is ontdekt dat er iets is fout gegaan met de naturalisatie van verzoekster. Een medewerker van de IND was in afwachting van het resultaat van een onderzoek van de vreemdelingendienst (VD) en kreeg tot zijn verbazing eind september 1998 bericht van de kennisgeving van naturalisatie. Hij overlegde dat met mij, de heer B. Bekeken is of er nog meer gevallen waren; dat bleken er ongeveer dertien te zijn. De mensen van de automatisering hebben uitgezocht welke dat waren en vanuit welke districten die afkomstig waren. Ik wilde ook weten waarom die mensen van het (concept-)KB moesten worden verwijderd. Er is toen een nota gemaakt voor de directie met de vraag wat nu te doen. Er was sprake van een exceptionele situatie die we wilden voorleggen aan de leiding. We hebben de interne standpuntbepaling afgewacht voordat betrokkenen op de hoogte zouden worden gesteld. Besloten werd om alsnog onderzoek te doen naar de huidige stand van zaken en vervolgens alsnog op het verzoek te beslissen. Achteraf gezien hadden we beter eerder verzoekster kunnen inlichten. We dachten dat het standpunt eerder duidelijk zou zijn. Er waren ook een paar gevallen die alsnog zijn genaturaliseerd. Het zou vervelend zijn geweest als we die eerst met een negatieve boodschap zouden hebben benaderd. Als het standpunt snel bekend zou zijn, en ook de uitkomst van het daarop volgende besluit op de naturalisatie zouden twee mededelingen in één gedaan kunnen worden. Dat was onze insteek. We ontdekten de fout eind september 1998; de gegevens hadden we in oktober compleet, en toen is het de lijn in gegaan. In januari 1999 vonden we dat we betrokkene op de hoogte moesten stellen, omdat toen het standpunt bekend was. Ik heb de collega's van het hoofdkantoor enkele malen telefonisch gesproken en gevraagd voortgang te betrachten. Er is niet schriftelijk gerappelleerd. We wisten eind september 1998 wel dat er geen naturalisatie tot stand was gekomen, maar we wilden weten hoe verder te handelen. In dit geval dat nader onderzoek moest worden gedaan naar het vermoeden van een schijnrelatie en wat te doen met de verblijfstitel. Het interne standpunt is per geval gevraagd en gegeven, met als algemene lijn, dat bij de beoordeling van het verzoek moest worden gekeken naar de huidige stand van zaken. Ook is bekeken of er kosten van betrokkenen vergoed moesten worden. In dit geval hebben we betrokkene er nog niet op gewezen dat door haar gemaakte kosten vergoed kunnen worden door de IND. We hadden dat misschien in de brief van 18 januari 1999 kunnen doen. We konden dus zelf wel vaststellen dat de naturalisatie niet tot stand was gekomen, maar wilden weten of we bijvoorbeeld alsnog moesten inwilligen omdat de kennisgeving

de deur uit was gegaan of dat we op grond van de bevindingen van het in te stellen onderzoek het verzoek om naturalisatie moesten afwijzen. We hadden op dat moment nog geen inzicht in de jurisprudentie op dit punt. We hebben eind september 1998 de vreemdelingendienst niet gevraagd het onderzoek voort te zetten omdat we dachten dat

het interne standpunt snel bekend zou zijn. Achteraf gezien hadden we de vreemdelingendienst actief kunnen verzoeken het onderzoek tussentijds voort te zetten. We hebben niet bewust gewacht met de berichtgeving naar betrokkene omdat dan het vermoeden van schijnrelatie duidelijker zou zijn of het bewijs hiervan geleverd zou zijn. Drie andere gevallen die van het KB hadden moeten worden verwijderd, zijn blijven staan. In tien gevallen zijn personen van het concept KB verwijderd, maar hebben zij wel een kennisgeving ontvangen. Per geval is verschillend gehandeld. Bijvoorbeeld een geval in Delft waarin het niet duidelijk was waarom de persoon van het KB was afgehaald; die is op een nieuw KB gezet en heeft de kosten vergoed gekregen. Er zat een fout in de programmatuur. Daardoor is betrokkene wel van het concept KB gehaald maar is niet het signaal gegeven dat er geen kennisgeving moest worden verzonden. Het is geen menselijke fout geweest bij het invoeren van de gegevens na het retour ontvangen van het ondertekende KB. Het KB-nummer wordt één keer ingevoerd en het systeem weet dan welke mensen er allemaal op het KB hebben gestaan en maakt voor al die mensen een kennisgeving aan. We hebben nadien geen extra controle in de procedure ingelast; we hebben na de ontdekking het systeem getest en rekenen er niet op dat het in de toekomst weer fout zal gaan. Wel hebben we het in de regionale directie Zuid-West nu zo geregeld dat het dossier bij de kopieën van de kennisgeving wordt gezocht voordat de brieven daadwerkelijk uitgaan. Dat was eerst anders; toen gingen de brieven al uit voordat het dossier bij de kopieën werd gezocht. Daardoor kwam de medewerker er in dit geval pas achter toen de brief aan verzoekster al uit was. Wij kennen het standpunt van de Staatssecretaris van Justitie met betrekking tot de werking van het vertrouwensbeginsel in dezen. Daarin wordt verwezen naar onder meer een uitspraak van de Hoge Raad op dit punt. U zegt mij dat de Nationale ombudsman met zijn vragen aan de Staatssecretaris niet zozeer doelde op de werking van het vertrouwensbeginsel contra legem, maar meer op de werking van het vertrouwensbeginsel in die zin dat er alles op alles wordt gezet dat de eerste positieve mededeling wordt gevolgd door een geldige positieve beslissing. Op het moment dat we opnieuw gingen toetsen voldeed verzoekster niet aan de voorwaarden zoals die in de wet zijn gesteld, dus konden we niet anders beslissen dan we hebben gedaan. We konden niet van de wet afwijken. Ze had op het moment van de nieuwe toetsing geen geldige verblijfstitel en kon daarom niet worden genaturaliseerd. De Rijkswet op het Nederlanderschap (artikel 10) biedt wel de mogelijkheid om van de verblijfstermijnen af te wijken, maar er moet wel zicht zijn op rechtmatig verblijf in Nederland; daarvan kan niet worden afgeweken. In het algemeen mag een burger afgaan op een mededeling gedaan door het bevoegd gezag, maar in dit geval werd niet voldaan aan een dwingend voorschrift van de wet en dan kan er geen beroep worden gedaan op het vertrouwensbeginsel."

E. REACTIE VERZOEKSTER Verzoekster werd bij brief van 8 maart 1999 door de Nationale ombudsman in kennis gesteld van het standpunt van de Staatssecretaris van Justitie. In reactie hierop berichtte zij bij brief van 9 maart 1999 onder meer het volgende: "Volgens de IND zouden zij, door de vreemdelingendienst van Rotterdam op 31 juli 1998

telefonisch bericht zijn dat mijn relatie waarschijnlijk schijn was. Ik heb tot en met november 1998 nog samengewoond met mijn partner. Ik heb mijn relatie met mijn partner pas in november 1998 verbroken, omdat zich echter problemen voordeden binnen mijn relatie en ik was nu financieel onafhankelijk en beschikte over zelfstandige woonruimte. Indien de vreemdelingenpolitie sinds juli 1998 dacht, dat mijn relatie schijn was, waarom hebben zij mij dan niet gelijk opgeroepen en mijn verblijfsdocument ingetrokken, maar ze hebben juist mijn vreemdelingendocument dat in september 1998 zou vervallen met een jaar verlengd tot september 1999, dat ik op 17 september moest afhalen. (...) Als ik door het bericht van 31 juli 1998 van de KB-lijst verwijderd was, hoe is er dan aan mij toch KB verleend? Hoe is het mogelijk dat de computer dit toch doet ondanks dat er beweerd wordt, dat ik van de KB-lijst was verwijderd? De computer zou nooit een beschikking uitdraaien, zonder dat het KB ten grondslag zou liggen. Bovendien ben ik in oktober 1998 als vreemdeling (tourist) naar Suriname geweest. Ik heb een visum moeten aanvragen. (...) Ik ben hierdoor nu statenloos, als ik nu mijn Nederlanderschap verlies." **F. REACTIE**

STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

1. De Nationale ombudsman vroeg de Staatssecretaris van Justitie naar aanleiding van de reactie van verzoekster en de verklaring van de medewerkers van de IND bij brief van 23 maart 1999 een reactie te geven op de volgende vragen:

"- Heeft u nog iets toe te voegen aan hetgeen de medewerkers van de IND hebben meegedeeld aan de hand van de volgende vragen:

Waarom is verzoekster niet meteen eind september 1998 in kennis gesteld van de ontdekte fout? En: waarom is intussen het onderzoek van de Vreemdelingendienst "niet actief voortgezet"? Wat houdt dit in? - Waarom is niet meteen - zoals verzoekster in haar brief van 9 maart 1999 stelt - na het vermoeden van het bestaan van een schijnrelatie eind juli 1998 een onderzoek bij verzoekster ingesteld? - Hoe luidt het interne standpunt dat in januari 1999 tot stand is gekomen? Hoe is tot dat standpunt gekomen? Waarom heeft het drie maanden geduurd om daartoe te komen? (...) - Op het moment dat verzoekster dacht de Nederlandse nationaliteit te hebben heeft zij afstand gedaan van haar Surinaamse nationaliteit. Wat is thans de nationaliteit en de status van mevrouw G.? Is de Surinaamse nationaliteit herleefd of is de afstand die zij van haar Surinaamse nationaliteit heeft gedaan alsnog terug te draaien? Wordt haar verblijf in Nederland gegund tijdens de verschillende procedures die nu aanhangig zijn? - In uw brief van 25 februari 1999 verwijst u met betrekking tot de werking van het vertrouwensbeginsel naar een arrest van de Hoge Raad. Mijns inziens betreft het daar een andere zaak dan in dezen het geval is, nu het hier gaat om een mededeling van het bevoegd gezag, waarop de burger mag vertrouwen en op de juistheid waarvan de burger geen controle heeft. Overigens doelde ik er met mijn eerdere vraag niet zozeer op dat de - positieve - kennisgeving van 4 september 1998 de naturalisatie tot stand zou hebben gebracht door de werking van het vertrouwensbeginsel. De vraag is meer of - nu de positieve kennisgeving het vertrouwen heeft gewekt dat er een positief besluit is genomen - dat vertrouwen dan niet zou moeten meebrengen dat er alsnog een positief besluit moet worden genomen? Is hier niet sprake van rechtsverwerking, ofwel houdt de mededeling van een positieve beschikking de overheid

niet aan het alsnog nemen van een positieve beschikking, eventueel met voorbijgaan aan andere criteria? Wat is uw mening op dit punt? - In hoeverre biedt de Rijkswet op het Nederlanderschap naar uw mening beleidsvrijheid om positief te beslissen op het naturalisatieverzoek van verzoekster? Had van die ruimte - gelet op het vertrouwensbeginsel - in casu niet gebruik moeten worden gemaakt?"

2. Na diverse malen te hebben gerappelleerd ontving de Nationale ombudsman bij faxbericht van 3 juni 1999 verontschuldiging van de directeur Uitvoering van de IND voor het feit dat de beantwoording van de brief van 23 maart 1999 veel langer had geduurd dan wenselijk was.

3. De Staatssecretaris van Justitie reageerde uiteindelijk bij brief van 4 juni 1999 op de gestelde vragen. In zijn brief deelde hij onder meer het volgende mee:

"Mijn reactie op de door u geformuleerde vragen is als volgt.

1. Buiten hetgeen hieronder is genoemd heb ik aan hetgeen eerder aan u is medegedeeld niets toe te voegen.

2. Mevrouw G. is niet direct eind september 1998 in kennis gesteld van het feit dat zij het Nederlanderschap niet had verkregen omdat er de voorkeur aan werd gegeven het intern te bepalen standpunt dienaangaande af te wachten. Zodra het interne standpunt bekend zou zijn, zouden alle betrokkenen namelijk meteen duidelijkheid kunnen verkrijgen over het al dan niet (alsnog) verkrijgen van het Nederlanderschap. Het onderzoek van de Vreemdelingendienst is gedurende de periode van intern beraad niet actief voortgezet. Dit houdt in dat de Vreemdelingendienst in die periode niet nader heeft onderzocht of de relatie van mevrouw G. een "echte" relatie betrof of niet. Op grond van de aan mevrouw G. toegezonden kennisgeving van naturalisatie werd er door de Vreemdelingendienst immers van uit gegaan dat zij niet meer onder de Vreemdelingenwetgeving viel. Voorts is door de IND niet telefonisch gerappelleerd in verband met het onderzoek naar de relatie van betrokkene aangezien het juist werd geacht het intern te bepalen standpunt in deze af te wachten.

3. Een onderzoek naar vermeende schijnrelaties wordt uitgevoerd door de Vreemdelingendienst. Indien door de Vreemdelingendienst aan de IND de mededeling wordt gedaan dat een onderzoek zal worden ingesteld, zoals in het geval van mevrouw G. op 31 juli 1998 is gebeurd, wordt ervan uitgegaan dat de Vreemdelingendienst dit onderzoek daadwerkelijk zal uitvoeren. Het is echter aan de Vreemdelingendienst om te bepalen wanneer een dergelijk onderzoek kan plaatsvinden.

4. Zoals reeds tijdens het gesprek tussen uw medewerkers en de medewerkers van de IND d.d. 8 maart jl. ter sprake is gekomen, kwam uit het interne beraad naar voren dat diende te worden onderzocht of door de betrokken personen aan de voorwaarden voor naturalisatie werd voldaan door middel van een nieuw in te stellen onderzoek hiernaar. Vervolgens diende uiteraard alsnog op de verzoeken om naturalisatie te worden beslist. De reden waarom het interne beraad drie maanden heeft geduurd, is dat meerdere personen bij de beoordeling van en advisering in deze kwestie zijn betrokken. (...)

5. Mevrouw G. heeft de Surinaamse nationaliteit. Door verkrijging van het Nederlanderschap gaat de Surinaamse nationaliteit automatisch verloren. Er hoeft

derhalve geen afstand van de Surinaamse nationaliteit te worden gedaan. Aangezien mevrouw G. de Nederlandse nationaliteit niet heeft verkregen, is haar Surinaamse nationaliteit ook niet verloren gegaan. De vergunning tot verblijf van mevrouw G. is bij beschikking van 27 januari 1999 ingetrokken. Tegen deze beschikking heeft zij op 23 februari 1999 bezwaar aangetekend. Tegen de beschikking tot afwijzing van haar verzoek om naturalisatie van 8 februari 1999 heeft mevrouw G. op 19 maart 1999 bezwaar aangetekend. Mevrouw G. zal met betrekking tot beide bezwaarschriften in de gelegenheid worden gesteld haar bezwaren mondeling toe te lichten voor een ambtelijke commissie.

6. Om het Nederlanderschap te verkrijgen dient te allen tijde te worden voldaan aan de voorwaarden voor naturalisatie zoals die zijn vermeld in de Rijkswet op het Nederlanderschap. Het op enig moment in de procedure mededelen dat een positieve beschikking zal worden genomen kan er niet toe leiden dat ongeacht eventueel later

aan het licht gekomen feiten die ertoe leiden dat niet meer wordt voldaan aan die voorwaarden een dergelijke positieve beschikking daadwerkelijk tot stand dient te komen. Overigens is in de brief van 25 februari 1999 verwezen naar het arrest van de Hoge Raad aangezien daaruit valt af te leiden dat het Nederlanderschap alleen kan worden verkregen op de wijzen die in de Rijkswet op het Nederlanderschap zijn genoemd en niet door de werking van een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

7. Op grond van artikel 8 lid 1 onder b van de Rijkswet op het Nederlanderschap is een dwingende voorwaarde voor naturalisatie het bezit van een vergunning tot verblijf op grond waarvan verblijf voor onbepaalde tijd in Nederland is toegestaan. Op de voorwaarde genoemd in dit artikel kan geen uitzondering worden gemaakt. Wel is het mogelijk om, indien de betrokken persoon niet in het bezit is van een geldige vergunning tot verblijf, in het kader van de beslissing op het verzoek om naturalisatie te bezien of hij voor verlening van een dergelijke vergunning tot verblijf in aanmerking zou komen als hij daartoe een verzoek zou indienen. Indien dit het geval is, kan ervan worden uitgegaan dat tegen het verblijf voor onbepaalde duur in Nederland van de verzoeker geen bedenkingen bestaan. In het geval van oud-Nederlanders, zoals mevrouw G., wordt nagegaan of er bijzondere banden met Nederland bestaan op grond waarvan geen bedenkingen bestaan tegen verblijf voor onbepaalde tijd in Nederland. Zoals uit de beschikking tot afwijzing van het verzoek om naturalisatie van mevrouw G. van 8 februari 1999 blijkt, is bezien of zij beschikt over dergelijke bijzondere banden. Gebleken is echter, dat mevrouw G. niet over bijzondere banden met Nederland beschikt, zodat zij ook niet op grond daarvan in aanmerking zou kunnen komen voor verlening van een vergunning tot verblijf of verlening van het Nederlanderschap. Overigens wijs ik erop dat artikel 10 van de Rijkswet op het Nederlanderschap de mogelijkheid biedt tot afwijking van enige voorwaarden voor verlening van het Nederlanderschap. Op grond van dit artikel is het echter niet toegestaan af te wijken van onder meer de voorwaarde dat er geen bedenkingen mogen bestaan tegen verblijf voor onbepaalde tijd in Nederland van de verzoeker. Blijkbaar is ook de wetgever de mening toegedaan dat deze voorwaarde van zodanig groot belang is, dat het niet kan worden toegestaan van deze voorwaarde af te wijken."

4.1. Bij zijn reactie deed de Staatssecretaris van Justitie een kopie toekomen van een verkorte versie van de nota van de directeur van de regionale directie Zuid-West (DRZW) aan het hoofd van de IND (HIND) van 14 oktober 1998. Gelet op het interne karakter van de nota verzocht de Staatssecretaris de Nationale ombudsman uitdrukkelijk deze niet openbaar te maken. Bij faxbericht van 11 juni 1999 werd dit verzoek door een medewerkster van de IND herhaald. Gevraagd werd om - in het geval de Nationale ombudsman aan het uitdrukkelijk verzoek voorbij zou gaan - in ieder geval een bepaalde passage achterwege te laten. De substituut-ombudsman liet de Staatssecretaris van Justitie bij brief van 23 juni 1999 weten delen van de nota relevant te achten voor het onderzoek, en geen reden te zien waarom die delen niet naar buiten konden worden gebracht. De substituut-ombudsman kon zich wel vinden in het weglaten van de desbetreffende passage.

4.2. In de desbetreffende nota is onder meer het volgende opgenomen:

"Samenvatting Door een programmatuurfout in Indis is aan 10 naturalisanten die om verschillende redenen van het concept-KB waren verwijderd toch een kennisgeving verzonden waarbij is meegedeeld dat aan hen het Nederlanderschap is verleend. Voorts is in 3 gevallen een naturalisant in Indis van het KB verwijderd maar is deze toch op het concept-KB gekomen (...). Enerzijds zijn er bij betrokkenen verwachtingen gewekt. Anderzijds kan iemand niet in strijd met de wet worden genaturaliseerd indien niet aan de voorwaarden is voldaan. Per geval wordt een voorstel gedaan hoe hiermee om te gaan. De programmatuurfout zou inmiddels zijn hersteld. (...) Indis / gewekte verwachtingen Onlangs is ontdekt dat voor de aanvragers die van het (concept)KB zijn gehaald door Indis toch een kennisgeving is aangemaakt en dat in de meeste gevallen deze kennisgeving ook is verzonden. Dit is een programmatuurfout binnen Indis die inmiddels is hersteld. Er zijn bij de aanvragers verwachtingen gewekt dat aan hen het Nederlanderschap is verleend. (...) Per zaak dient een afweging te worden gemaakt of betrokkene alsnog wordt voorgedragen voor het Nederlanderschap of dat aan betrokkene wordt meegedeeld dat de kennisgeving op een misslag berust en zijn verzoek alsnog wordt afgewezen. In dat geval kan een kopie van het KB worden meegestuurd waarop betrokkene zelf kan waarnemen dat hij niet op het KB stond. Het is vervolgens de vraag of deze mededeling een besluit is ingevolge de Awb. Het besluit was immers niet gericht op enig rechtsgevolg aangezien betrokkene nooit Nederlander was en in feite dat slechts de strekking van de mededeling is. Vervolgens is het dus ook de vraag of tegen een dergelijke beslissing een bezwaarschrift kan worden ingediend. Duidelijk is dat het vertrouwensbeginsel zeer zwaar weegt. Een argument om alsnog bepaalde zaken af te wijzen zou kunnen zijn dat een rechtsbeginsel (in casu het vertrouwensbeginsel) er niet toe kan leiden dat in strijd met de wet een voordracht wordt gedaan. Rechtsbeginselen strekken niet zo ver dat zij de wet opzij kunnen zetten. (...)

6. Dit betreft mogelijke schijnhuwelijken. (...) Ik stel voor de onderzoekende instantie te verzoeken om binnen 2 weken met concrete resultaten te komen die kunnen leiden tot verblijfsbeëindiging. Komen die concrete resultaten niet binnen 2 weken dan worden

betrokkenen alsnog voorgedragen voor het Nederlandschap. In het andere geval wordt meegedeeld dat de kennisgeving op een omissie berust en wordt het verblijf beëindigd." **G. NADERE REACTIE VERZOEKSTER** Verzoekster liet in reactie op het verslag van het gesprek met de medewerkers van de IND en op de reactie van de Staatssecretaris van Justitie op de nadere vragen van Nationale ombudsman bij brief van 30 juni 1999 nog het volgende weten:

"...Doordat de IND mij niet gelijk op de hoogte heeft gesteld van de gemaakte fout door hun zelf heb ik stappen ondernomen na mijn naturalisatie. Er wordt aangehaald dat ik geen bijzondere banden met Nederland heb. Ik heb een vaste baan in de gezondheidszorg. Ik ben werkzaam als verpleegkundige. Er is een tekort aan verplegend personeel. Trouwens mijn werkgever heeft na de naturalisatie, na een contract van een jaar mij in vaste dienst aangenomen. In hoeverre kan die nog op mij rekenen? Ik heb een koopwoning en een hypotheeklening. Ik betaal belasting. Volgens de IND hebben ze in januari mijn verblijfsvergunning ingetrokken, omdat ik toen niet meer aan eisen voldeed. De verblijfsvergunning, die ik in bezit had, heb ik zelf ingeleverd in september, na mijn naturalisatie. Ik ben in september 1998 voor verlenging van mijn verblijfsvergunning geweest bij de vreemdelingendienst. Deze hebben ze verlengd tot september 1999. Als de vreemdelingendienst in juli 1998 heeft doorgegeven aan de IND, dat mijn relatie schijn was, waarom heeft de vreemdelingendienst mijn vergunning tot verblijf verlengd. Moesten ze deze niet in juli intrekken, als zij uitgingen van een vermoedelijke schijnrelatie? Waarom wordt er in januari 1999 een onderzoek gedaan, door de vreemdelingendienst, als ik niet meer onder de vreemdelingenwet viel? Hebben ze gewacht tot dat ik mijn relatie verbroken had? Er is eind september 1998 door een IND-medewerker ontdekt, dat er een fout was met mijn naturalisatie. Is het niet een menselijke fout geweest om mij niet op de hoogte te stellen? Waarom moest het standpunt intern bekeken worden? Moesten ze toen niet, de vreemdelingendienst al inschakelen? Toen was mijn relatie nog in stand. Er wordt er van uit gegaan, dat ik de Surinaamse nationaliteit heb. Ik ben in september genaturaliseerd geweest. Ik heb sindsdien tot 22 januari 1999 ingeschreven gestaan als Nederlandse bij de gemeente. Ik heb een visum moeten aanvragen om naar Suriname te gaan. Bovendien moest ik daar mij aanmelden bij de vreemdelingenpolitie. Ik ben dus een vreemdeling in Suriname en in Nederland beschik ik volgens de IND geen verblijfsstatus. Waar moet ik dan terecht? Allerbelangrijkste is dat ik in Suriname bij de gemeente ben uitgeschreven als Surinaamse. Hoe kom ik dan nog in Suriname terecht? Wie kan mij garanderen wat voor nationaliteit ik heb?..."

Beoordeling

I. ALGEMEEN

1. Op 15 januari 1998 diende verzoekster - die op dat moment de Surinaamse nationaliteit bezat, in Nederland verbleef en in het bezit was van een vergunning voor verblijf bij haar partner - een aanvraag tot naturalisatie in.

2. De Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (hierna: de IND) is onder verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Justitie belast met de voorbereiding en tenuitvoerlegging van naturalisatiebesluiten. Tot de voorbereiding behoren met name het vereiste onderzoek naar aanleiding van het naturalisatieverzoek en de toetsing van de verkregen gegevens aan de wettelijke voorwaarden voor naturalisatie. Indien dat onderzoek leidt tot een positieve conclusie, dan doet de Staatssecretaris van Justitie de Koningin een voordracht tot het nemen van een besluit om aan de verzoeker het Nederlanderschap te verlenen. Het verlenen van het Nederlanderschap vindt plaats bij Koninklijk Besluit, dat tot stand komt door ondertekening door de Koningin en medeondertekening door de Staatssecretaris van Justitie, en wordt tenuitvoergelegd door het in kennis stellen van de belanghebbende. Pas met de tenuitvoerlegging treden voor de belanghebbende de gevolgen van de naturalisatie in (zie ook achtergrond, onder 3.). De voordracht van de Staatssecretaris van Justitie aan de Koningin bestaat uit een concept Koninklijk Besluit. Het is gebruikelijk dat een concept Koninklijk Besluit inzake naturalisatie ter tekening naar de Koningin wordt gezonden wanneer het concept een lijst van 99 namen van te naturaliseren personen bevat.

3.1. Na toetsing van haar aanvraag door de IND werd verzoeksters naam op 15 juni 1998 op een concept Koninklijk Besluit geplaatst, in afwachting van het opvullen van het concept tot een lijst van 99 namen. Daarna zou het concept ter tekening worden aangeboden aan de Koningin.

3.2. Op 31 juli 1998 liet de Vreemdelingendienst te Rotterdam de IND weten dat het vermoeden bestond dat de relatie op grond waarvan verzoekster in het bezit was gesteld van een vergunning tot verblijf een schijnrelatie betrof, die was aangegaan met het doel om verblijf in Nederland te verkrijgen. Naar aanleiding hiervan werd verzoeksters naam van het concept Koninklijk Besluit verwijderd, en werd de vreemdelingendienst verzocht een nader onderzoek in te stellen naar de relatie van verzoekster. In afwachting van de uitkomsten van dat onderzoek hield de IND de beslissing op verzoeksters aanvraag tot naturalisatie aan.

4. Hoewel verzoeksters naam van het concept Koninklijk Besluit was verwijderd, waren in het computersysteem waarmee de IND sinds mei 1998 werkte (Indis) niet alle koppelingen ongedaan gemaakt. Een en ander leidde ertoe dat - nadat het concept

waarop verzoeksters naam had gestaan, ondertekend als Koninklijk Besluit bij de IND was teruggekeerd, en de datum en het nummer van het Koninklijk Besluit in Indis waren ingevoerd - in het computersysteem nog wel een kennisgeving werd aangemaakt in de zaak van verzoekster, hoewel haar naam niet op het ondertekende Koninklijk Besluit stond. Die kennisgeving werd op 4 september 1998 aan verzoekster gezonden. Bij kennisgeving van 4 september 1998 deelde de Staatssecretaris van Justitie verzoekster mee dat Hare Majesteit de Koningin haar bij Koninklijk Besluit van 31 augustus 1998, nummer 98004191, het Nederlanderschap had verleend. De burgemeester van de gemeente waarin verzoekster woonachtig was, werd een soortgelijke kennisgeving gezonden, waarna verzoekster door de burgemeester in staat werd gesteld een

Nederlands paspoort te verkrijgen. Aan verzoekster werd op 14 september 1998 een Nederlands paspoort afgegeven.

5. Eind september 1998 werd bij de IND ontdekt dat er onder andere in het geval van verzoekster een kennisgeving van naturalisatie was uitgegaan, hoewel de naam van de aanvrager niet op een ondertekend Koninklijk Besluit had gestaan. De oorzaak hiervan bleek een programmatuurfout in het computersysteem. Bij interne nota van 14 oktober 1998 werd aan de leiding van de IND gevraagd in deze en andere zaken een standpunt te bepalen. In afwachting van het standpunt werd niets met deze zaken gedaan.

6. In november 1998 ging verzoekster bij haar partner weg en ging zij zelfstandig wonen.

7. Begin januari 1999 was intern het standpunt van de IND bepaald hoe in deze en andere soortgelijke zaken verder te handelen. Dit standpunt hield in dat de aanvragen tot naturalisatie zouden worden beoordeeld aan de hand van de stand van zaken op dat moment januari 1999. Na een nieuw onderzoek moest worden beoordeeld of de aanvragers aan de voorwaarden voor naturalisatie voldeden. Op 12 januari 1999 werd opnieuw contact opgenomen met de Vreemdelingendienst, die het onderzoek naar de relatie van verzoekster reactiveerde. Na een huisbezoek op 16 januari 1999 op het woonadres van verzoekster en haar partner bleek dat zij niet meer op één adres woonachtig waren. Op 18 januari 1999 stelde de Vreemdelingendienst de IND hiervan in kennis. Nog op dezelfde dag werd aan verzoekster bericht dat zij het Nederlanderschap niet had verkregen, en dat op haar aanvraag nog moest worden beslist na een nader onderzoek. Bij beslissing van 27 januari 1999 werd haar vergunning tot verblijf ingetrokken, en bij beslissing van 8 februari 1999 werd haar verzoek om naturalisatie afgewezen. Verzoekster tekende tegen deze beschikkingen op 23 februari 1999, respectievelijk op 19 maart 1999 bezwaar aan. In het bezwaarschrift van 19 maart 1999 bracht verzoekster onder meer naar voren dat het in strijd was met het vertrouwensbeginsel om terug te komen op de kennisgeving van 4 september 1998. Zij voerde voorts aan dat zij er van had mogen uitgaan dat zij op 4 september 1998 in het bezit was gesteld van de Nederlandse nationaliteit en dat het alsnog intrekken daarvan getuigde van grote onzorgvuldigheid.

II. TEN AANZIEN VAN DE

Klacht

1.1. Verzoekster klaagt er in de eerste plaats over dat de Staatssecretaris van Justitie haar bij brief van 18 januari 1999 heeft meegedeeld dat de kennisgeving van naturalisatie haar door een storing in de computerprogrammatuur per abuis is toegestuurd, nu aan die kennisgeving geen door Hare Majesteit de Koningin ondertekend Koninklijk Besluit ten grondslag ligt. In de kennisgeving stonden datum en nummer van het Koninklijk Besluit vermeld. Verzoekster is dan ook van mening dat niet gezegd kan worden dat de kennisgeving onterecht is verzonden. Een afschrift van het Koninklijk Besluit was niet bij de kennisgeving meegestuurd.

1.2. Uit het onderzoek is gebleken dat op de kennisgeving van naturalisatie aan verzoekster de datum en het nummer van het Koninklijk Besluit stonden vermeld. Op het Koninklijk Besluit, nummer 98004191, dat op 31 augustus 1998 is ondertekend, stond verzoeksters naam echter niet vermeld. Hoewel zij op het concept vermeld had gestaan dat tot het Koninklijk Besluit van 31 augustus 1998 leidde, was haar naam daarvan verwijderd. Voorts is tijdens het onderzoek naar voren gekomen dat de IND vanaf mei 1998 met een nieuw computersysteem is gaan werken waarin automatisch kennisgevingen van verkrijging van het Nederlanderschap werden aangemaakt en ter verzending werden aangeboden ten aanzien van personen die het Nederlanderschap hadden verkregen. Na de verwijdering van verzoeksters naam van het concept Koninklijk Besluit, waren in het computersysteem echter niet de overige koppelingen ongedaan gemaakt. Zo had het kunnen gebeuren dat er toch nog een kennisgeving werd aangemaakt en ter verzending werd aangeboden. Medewerkers van de IND brachten tijdens het onderzoek naar voren dat het gebruikelijk was dat na verzending van een kennisgeving het desbetreffende dossier bij het afschrift van de kennisgeving werd gezocht, en dat daarom pas na verzending was ontdekt dat er in de zaak van verzoekster toch een kennisgeving was aangemaakt en verzonden. De IND-medewerkers gaven voorts aan dat de werkwijze na de ontdekking van de fout was aangepast, in die zin dat eerst het dossier bij de kennisgeving werd gezocht en dat de kennisgeving pas daarna werd verzonden. Zo kon een fout als in het geval van verzoekster niet meer plaatsvinden.

1.3. Zoals hiervoor onder 1.2. al is aangegeven, is het sluitstuk van de totstandkoming van een besluit tot naturalisatie de kennisgeving van naturalisatie aan de belanghebbende. Een genaturaliseerd persoon kan pas aanspraak maken op de rechten die aan het Nederlanderschap zijn verbonden nadat hij in kennis is gesteld van het hem betreffende Koninklijke Besluit tot naturalisatie. Pas dan ook is hij ontheven van de verplichtingen die voor hem als vreemdeling gelden. Gelet op de gevolgen die een kennisgeving van naturalisatie met zich meebrengt, is het van belang dat de gegevens

die daarin staan vermeld juist zijn. De geadresseerde moet ervan uit kunnen gaan dat de inhoud van de kennisgeving klopt, en dat daarmee voor hem de rechtsgevolgen van de naturalisatie intreden.

1.4. Met name ook nu de IND werkte met een nieuw computersysteem dat automatisch kennisgevingen aanmaakte, mocht - gezien het grote belang van de juistheid van de kennisgeving van naturalisatie en het daarin vermelde - worden verwacht dat de kennisgeving vóór de verzending aan een controle zou zijn onderworpen. Gelet op de geschetste praktijk vond destijds echter ten aanzien van de uitgeprinte kennisgevingen geen controle vóór de verzending plaats. Wanneer een controle zou zijn uitgevoerd, zou de per abuis aangemaakte kennisgeving niet aan verzoekster zijn verstuurd. Dat dit laatste toch is gebeurd, is in strijd met de vereiste zorgvuldigheid. De onderzochte gedraging is op dit punt dan ook niet behoorlijk.

2.1. Verzoekster klaagt er voorts over dat de Staatssecretaris van Justitie haar in de brief van 18 januari 1999 heeft meegedeeld dat zij niet tot Nederlander is genaturaliseerd, maar

dat op haar aanvraag van 15 januari 1998 nog een beslissing moest worden genomen, waartoe een nader onderzoek werd ingesteld. Verzoekster is van mening dat zij na de kennisgeving van 4 september 1998 Nederlander is geworden.

2.2. Gelet op de verwachting die de ondubbelzinnige kennisgeving van 4 september 1998 bij verzoekster had gewekt, is de klacht van verzoekster op dit punt op zichzelf begrijpelijk. Dit neemt niet weg dat de mededeling in de brief van 18 januari 1999 over de naturalisatie feitelijk juist was. Immers, omdat verzoeksters naam niet voorkwam op het bewuste ondertekende Koninklijk Besluit, was verzoekster met dat besluit niet genaturaliseerd. In zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk. Het is (uiteindelijk) aan de bestuursrechter om zich uit te spreken over de twee besluiten die verzoekster intussen heeft aangevochten, en over de betekenis van de kennisgeving in dat verband.

2.3. Gelet op het gerechtvaardigde vertrouwen dat de kennisgeving van 4 september 1998 bij verzoekster heeft opgewekt, en gezien de gevolgen van het abusievelijk verzenden van de kennisgeving van naturalisatie, is het intussen bepaald onjuist en laakbaar dat de Staatssecretaris van Justitie verzoekster pas bij brief van 18 januari 1999 in kennis heeft gesteld van de gemaakte fout. Dit had moeten gebeuren meteen na de ontdekking van de fout eind september 1998. Hoe de IND vervolgens zou handelen, had eventueel naderhand nog meegedeeld kunnen worden, na intern beraad. Het door de Staatssecretaris van Justitie aangevoerde argument om te wachten totdat het interne standpunt was bepaald, rechtvaardigt de gang van zaken niet. Wat in de brief van 18 januari 1999 is meegedeeld, had ook direct na de ontdekking van de fout kunnen en

moeten worden meegedeeld; daarvoor had niet het interne standpunt behoeven te worden afgewacht. Ook op dit punt is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

3.1. Ten slotte klaagt verzoekster er over dat de Staatssecretaris van Justitie haar bij brief van 18 januari 1999 heeft meegedeeld dat de burgemeester van Rotterdam was verzocht haar op te roepen om haar Nederlandse paspoort in te nemen.

3.2. De Staatssecretaris van Justitie gaf in reactie op dit punt aan dat nu verzoekster niet in het bezit was van de Nederlandse nationaliteit, het aan haar verstrekte Nederlandse reisdocument diende te worden ingenomen. Hij was van mening dat ook op dit punt geldt dat het vertrouwensbeginsel niet zover strekt dat het de wet opzij zet. Hij merkte voorts op dat het recht op een nationaal paspoort op grond van artikel 9 van de Paspoortwet (zie achtergrond, onder 4.) alleen toe komt aan degene die de Nederlandse nationaliteit bezit.

3.3. Uit hetgeen hiervoor, onder 2.2., is overwogen, vloeit voort dat verzoekster ook op dit punt niet in haar kritiek kan worden gevolgd, dit onverminderd de ernstige onzorgvuldigheid bij de IND die tot de bewuste situatie had geleid. Op dit punt is de onderzochte gedraging behoorlijk.

4. Ten overvloede wordt nog het volgende opgemerkt. Zoals onder II.1.4. is overwogen, had de kennisgeving niet mogen worden verzonden. De gevolgen van deze fout hadden tot op zekere hoogte beperkt kunnen worden wanneer direct na ontdekking van de fout betrokkene daarvan op de hoogte was gebracht. Nu dit veel te laat is gebeurd, had mogen worden verwacht dat verzoekster in de brief van 18 januari 1999 behalve

verontschuldiging voor de gemaakte fout een vergoeding zou zijn aangeboden van op zijn minst de kosten voor de aanschaf van het paspoort, in plaats van zoals in de reactie van de Staatssecretaris aan de Nationale ombudsman is aangegeven een eventuele vergoeding te laten afhangen van een actie van verzoekster. Het vorenstaande geeft de Nationale ombudsman aanleiding tot het doen van een aanbeveling.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Staatssecretaris van Justitie is gegrond wat betreft het verzenden van de kennisgeving van 4 september 1998 en het tijdstip van in kennis stellen van de gemaakte fout, en niet gegrond wat betreft de mededeling in die kennisgeving over verzoeksters naturalisatie en het verzoek aan de burgemeester van Rotterdam met betrekking tot de inname van het paspoort. **AANBEVELING** De Staatssecretaris van Justitie wordt in overweging gegeven om verzoekster de kosten voor de aanschaf van het Nederlandse paspoort te vergoeden.