

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:923

Datum uitspraak

6 maart 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 30 oktober 2020 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid het verzoek van [wederpartij] om hem het Nederlanderschap te verlenen afgewezen. [wederpartij] heeft op 14 april 2001 een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 van de Vw 2000 aangevraagd. Nadat deze aanvraag onherroepelijk was afgewezen, is hij uiteindelijk op 21 november 2013 in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd. De geldigheidsduur daarvan is daarna verschillende keren verlengd. Hij heeft sinds 2001 gesteld dat hij in Freetown in Sierra Leone is geboren, daar ook gewoond heeft en de Sierra Leone nationaliteit heeft. De staatssecretaris heeft het verzoek afgewezen, omdat hij de identiteit en nationaliteit van [wederpartij] niet met de vereiste zekerheid kan vaststellen, ondanks dat hij een gelegaliseerde geboorteakte van 20 september 2018 en een Sierra Leoons paspoort, met als 'date of issue' 19 september 2018, heeft overgelegd en ondanks dat deze documenten inhoudelijk overeenkomen met de eerder door [wederpartij] verstrekte informatie over zijn identiteit en nationaliteit.

Volledige tekst

202203642/1/V6.

Datum uitspraak: 6 maart 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 6 mei 2022 in zaak nr. 21/651 in het geding tussen:

[wederpartij]

en

de staatssecretaris.

Procesverloop

Bij besluit van 30 oktober 2020 heeft de staatssecretaris het verzoek van [wederpartij] om hem het Nederlanderschap te verlenen (hierna: het verzoek) afgewezen.

Bij besluit van 8 maart 2021 heeft de staatssecretaris het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 6 mei 2022 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 8 maart 2021 vernietigd en de staatssecretaris opgedragen om een nieuw besluit op bezwaar te nemen met inachtneming van deze uitspraak.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 januari 2023, waar de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. J. Laros, en [wederpartij], bijgestaan door mr. M.H. van der Linden, advocaat te Almelo, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Inleiding

2. [wederpartij] heeft op 14 april 2001 een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 van de Vw 2000 aangevraagd. Nadat deze aanvraag onherroepelijk was afgewezen, is hij uiteindelijk op 21 november 2013 in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd. De geldigheidsduur daarvan is daarna verschillende keren verlengd. Hij heeft sinds 2001 gesteld dat hij in Freetown in Sierra Leone is geboren, daar ook gewoond heeft en de Sierra Leoneese nationaliteit heeft.

2.1. De staatssecretaris heeft het verzoek afgewezen, omdat hij de identiteit en nationaliteit van [wederpartij] niet met de vereiste zekerheid kan vaststellen, ondanks dat hij een gelegaliseerde geboorteakte van 20 september 2018 en een Sierra Leone paspoort, met als 'date of issue' 19 september 2018, heeft overgelegd en ondanks dat deze documenten inhoudelijk overeenkomen met de eerder door [wederpartij] verstrekte informatie over zijn identiteit en nationaliteit. De staatssecretaris heeft zijn twijfel gebaseerd op een taalanalyse door het Bureau Land en Taal (thans: Team Onderzoek en Expertise Land en Taal; hierna: TOELT), die is uitgevoerd in het kader van de eerder door [wederpartij] gevoerde asielrechtelijke procedure. In een rapport van 10 oktober 2006 heeft TOELT geconcludeerd dat [wederpartij] eenduidig niet te herleiden is tot de spraak- en cultuurgemeenschap binnen Sierra Leone. Volgens TOELT spreekt [wederpartij] weliswaar Krio, maar niet zoals mag worden verwacht van iemand die - zoals [wederpartij] heeft verklaard - in Freetown is geboren en getogen. Het Krio is eenduidig niet zijn moedertaal. Mogelijk heeft hij enige tijd in

Freetown verbleven, aldus TOELT. [wederpartij] heeft hiertegen een contra-expertise van De Taalstudio van 9 juni 2009 ingebracht. In deze contra-expertise heeft M.A. Finney, een expert van De Taalstudio, geconcludeerd dat [wederpartij] waarschijnlijk een aanzienlijk deel van zijn socialisatie in Freetown heeft doorgebracht en mogelijk daar geboren is, terwijl hij een andere moedertaal sprak en vloeiend Krio als tweede taal sprak. In een rapport van 3 juli 2009 heeft TOELT gereageerd op de contra-expertise. Volgens TOELT heeft Finney niet geconcludeerd dat [wederpartij] eenduidig te herleiden is tot de spraak- en cultuurgemeenschap binnen Sierra Leone. Ook heeft Finney, net zoals TOELT, geconcludeerd dat Krio niet de moedertaal van [wederpartij] is. [wederpartij] is er daarom niet in geslaagd om de twijfel over zijn herkomst weg te nemen, aldus TOELT.

Uitspraak rechtbank

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat de staatssecretaris ondeugdelijk heeft gemotiveerd waarom hij het verzoek heeft afgewezen, gelet op de geboorteakte en het paspoort, het door [wederpartij] overgelegde ondersteunende bewijs en het feit dat de taalanalyses niet uitsluiten dat hij uit Sierra Leone komt. Daarbij heeft de rechtbank overwogen dat in het rapport van TOELT van 3 juli 2009 weliswaar staat dat de contra-expertise geen aanleiding geeft om het standpunt te herzien dat [wederpartij] eenduidig niet te herleiden is tot de spraakgemeenschap binnen Sierra Leone, maar dat de contra-expertise ook niet uitsluit dat hij afkomstig is uit Sierra Leone. In het rapport van TOELT van 3 juli 2009 staat hierover dat [wederpartij] volgens Finney vloeiend Krio spreekt, maar niet op moedertaalniveau. Het Krio dat [wederpartij] spreekt, vertoont namelijk een aantal afwijkingen op fonologisch, lexicaal en syntactisch gebied die niet verwacht worden van een moedertaalspreker van Krio. De rechtbank heeft overwogen dat Finney hiervoor een verklaring geeft, namelijk dat dit mogelijk een gevolg is van het verblijf van [wederpartij] in Nederland.

Heeft de staatssecretaris het besluit op bezwaar deugdelijk gemotiveerd?

4. De staatssecretaris betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat hij ondeugdelijk heeft gemotiveerd waarom hij het verzoek heeft afgewezen. Hij voert aan dat er door de taalanalyse van TOELT sprake is van gerede twijfel over de identiteit en nationaliteit van [wederpartij]. De staatssecretaris wijst er hierbij op dat [wederpartij] wisselend heeft verklaard over zijn moedertaal. Volgens de staatssecretaris nemen het paspoort en de geboorteakte die [wederpartij] in deze procedure heeft overgelegd, deze twijfel niet weg.

Toetsingskader taalanalyse

4.1. Uit vaste rechtspraak van de Afdeling volgt dat een advies van TOELT een deskundigenadvies is aan de staatssecretaris ten behoeve van de uitvoering van zijn bevoegdheden. De staatssecretaris mag op het advies van TOELT afgaan, nadat hij is nagegaan of het advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, de redenering daarin begrijpelijk is en de getrokken conclusies daarop aansluiten. Deze verplichting is neergelegd in artikel 3:9 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) voor de wettelijke adviseur en volgt uit artikel 3:2 van de Awb voor andere adviseurs. De Afdeling wijst op haar uitspraak van 22 januari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:197](#), onder 2.3.

Als een partij concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het advies, de begrijpelijkheid van de in het advies gevolgde redenering of het aansluiten van de conclusies daarop naar voren heeft gebracht, mag het bestuursorgaan niet zonder nadere motivering op het advies afgaan. Zo nodig vraagt het bestuursorgaan de adviseur een reactie op wat over het advies is aangevoerd. De Afdeling wijst op haar uitspraak van 17 november 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2566](#), onder 4.1. De

Afdeling wijst ook op haar uitspraken van 29 november 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:4419](#) en [ECLI:NL:RVS:2023:4420](#), beide onder 4.1.

De staatssecretaris mocht de taalanalyse bij de beoordeling betrekken

4.2. Tussen partijen staat niet ter discussie dat het rapport van 10 oktober 2006 en de reactie van TOELT van 3 juli 2009 op zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen, de redeneringen daarin begrijpelijk zijn en de getrokken conclusies daarop aansluiten. De staatssecretaris betoogt daarom terecht dat hij de taalanalyse door TOELT in deze procedure bij de beoordeling mag betrekken. TOELT heeft geconcludeerd dat [wederpartij] eenduidig niet te herleiden is tot de spraak- en cultuurgemeenschap binnen Sierra Leone. De staatssecretaris voert terecht aan dat Finney niet tot een andere conclusie is gekomen. De overweging van de rechtbank dat Finney een mogelijke verklaring heeft gegeven voor het feit dat [wederpartij] Krio vloeiend maar niet op moedertaalniveau spreekt, neemt - zoals de staatssecretaris terecht aanvoert - niet weg dat ook Finney heeft geconcludeerd dat Krio niet de moedertaal van [wederpartij] is. Hoewel de rechtbank terecht heeft overwogen dat Finney ook niet uitsluit dat [wederpartij] - zoals hij heeft verklaard - uit Freetown in Sierra Leone komt en/of daar geboren is, en hoewel TOELT erkent dat hij mogelijk enige tijd in Freetown heeft verbleven, neemt dit niet weg dat de staatssecretaris mag tegenwerpen dat niet duidelijk is wat de moedertaal van [wederpartij] is en dat hij hierover wisselend heeft verklaard. Enerzijds heeft hij namelijk tijdens het eerste asielgehoor en tegenover Finney verklaard dat Krio zijn moedertaal is en dat hij maar een klein beetje Fula spreekt, omdat er bij hem thuis heel weinig Fula werd gesproken. Anderzijds heeft hij op de zitting bij de rechtbank verklaard dat hij vanwege de afkomst van zijn ouders thuis Fula sprak. Daarbij heeft [wederpartij] op de zitting bij de Afdeling verklaard dat hij ook in Nederland thuis Fula spreekt met zijn kinderen en dat hij daarnaast ook Krio spreekt. De staatssecretaris heeft zich dan ook terecht op het standpunt gesteld dat niet duidelijk is wat de moedertaal van [wederpartij] is. Dat er in Sierra Leone zowel Fula als Krio wordt gesproken en Finney heeft geconcludeerd dat [wederpartij] vloeiend Krio als tweede taal spreekt, neemt niet weg dat niet duidelijk is wat de moedertaal van [wederpartij] is. Ook als het ervoor zou moeten worden gehouden dat Fula de moedertaal van [wederpartij] is, dan betekent dit niet vanzelfsprekend dat hij afkomstig is uit Sierra Leone, omdat Fula in Afrika wijdverbreid wordt gesproken.

4.3. Gelet op het voorgaande heeft de staatssecretaris zich op basis van de taalanalyse terecht op het standpunt gesteld dat er twijfel bestaat over de identiteit en nationaliteit van [wederpartij].

4.4. Het betoog slaagt in zoverre.

Heeft [wederpartij] de gerezen twijfel weggenomen met de overgelegde documenten?

5. [wederpartij] heeft bij het verzoek een gelegaliseerde geboorteakte en een Sierra Leoons paspoort overgelegd. Deze documenten moeten worden aangemerkt als nader bewijs voor de door [wederpartij] opgegeven identiteit en nationaliteit. Voor de beantwoording van de vraag of [wederpartij] met deze documenten de gerezen twijfel heeft weggenomen, is van belang welke bewijswaarde moet worden toegekend aan die documenten.

5.1. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 29 november 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:4302](#), onder 5.7, moet de staatssecretaris, als er twijfel bestaat over de identiteit en nationaliteit van een verzoeker, nagaan of die verzoeker de gerezen twijfel met de door hem overgelegde documenten heeft weggenomen. In dat kader zal de staatssecretaris moeten beoordelen of buiten twijfel uit die documenten volgt dat de daarin vermelde identiteit en nationaliteit juist zijn. De staatssecretaris mag daarbij niet zonder

deugdelijke motivering voorbijgaan aan die documenten. De motivering die de staatssecretaris moet geven voor het niet accepteren van die documenten is afhankelijk van de bewijswaarde daarvan. In de uitspraak van 29 november 2023, onder 5.3 tot en met 5.6, heeft de Afdeling uiteengezet hoe de staatssecretaris hieraan invulling moet geven.

5.2. [wederpartij] heeft op de zitting bij de Afdeling gesteld hoe hij de geboorteakte en het paspoort heeft verkregen. Hij heeft gesteld dat de Sierra Leoneanse ambassade in België geen paspoortaanvraagformulier afgeeft bij een eerste paspoort. Hij heeft het paspoort en de geboorteakte persoonlijk bij de autoriteiten in Freetown in Sierra Leone aangevraagd. Hij heeft eerst het paspoort aangevraagd en daarna de geboorteakte. Vervolgens heeft hij eerst de geboorteakte gekregen en daarna het paspoort. Er zijn vingerafdrukken gemaakt van zijn tien vingers en daarna heeft hij het paspoort gekregen. De vingerafdrukken waren genoeg om de identiteit vast te stellen. Hij is steeds geholpen door dezelfde ambtenaar. Verder heeft [wederpartij] toegelicht dat in Sierra Leone een geboorteakte niet nodig is om een paspoort aan te vragen. Bij de aanvraag moet je een formulier invullen en vindt een gehoor plaats. Op een later moment moet je terugkomen voor het afnemen van vingerafdrukken. Verder stelt [wederpartij] dat de 'date of issue' op een paspoort niet per definitie de datum van de aanvraag of de afgifte weergeeft. Tot slot heeft [wederpartij] toegelicht dat de geboorteakte is afgegeven op basis van zijn eigen verklaringen. In Sierra Leone hebben veel mensen geen officiële documenten. Ook zijn door de burgeroorlog de gegevens van mensen in de administratie kwijtgeraakt, aldus [wederpartij].

5.3. De staatssecretaris heeft op de zitting bij de Afdeling nader toegelicht dat hij betwijfelt of [wederpartij] met de geboorteakte en het paspoort de gerezen twijfel over zijn identiteit en nationaliteit heeft weggenomen. De geboorteakte is afgegeven op 20 september 2018 en het paspoort heeft 19 september 2018 als 'date of issue'. De geboorteakte kan dus niet aan het paspoort ten grondslag hebben gelegen. Uit het Algemeen Ambtsbericht Sierra Leone van mei 2011 volgt echter dat bij de aanvraag van een paspoort ook een geboorteakte moet worden overgelegd. Het is dus niet duidelijk op basis van welk document het paspoort van [wederpartij] is afgegeven. Hoewel het ambtsbericht ruimte lijkt te laten om een paspoort aan te vragen zonder een paspoortaanvraagformulier van de Sierra Leoneanse ambassade, staat in het ambtsbericht niet dat het mogelijk is om een paspoort te krijgen op basis van vingerafdrukken. Verder heeft de staatssecretaris toegelicht dat aan het paspoort niet de door [wederpartij] gewenste waarde kan worden gehecht. In Sierra Leone zijn veel blanco paspoorten in omloop. Deze paspoorten zijn op zichzelf echt, maar worden later ingevuld. Het dossier bevat geen bewijs dat [wederpartij] zelf het paspoort in Sierra Leone heeft aangevraagd. Bureau Documenten heeft het paspoort niet onderzocht. Tot slot heeft de staatssecretaris toegelicht dat de geboorteakte echt is, maar dat dit niets zegt over de opmaak, afgifte en inhoud. Hij wijst er hierbij op dat de geboorteakte is afgegeven op basis van de eigen verklaringen van [wederpartij]. Aan de geboorteakte kan dus niet de door [wederpartij] gewenste waarde worden gehecht, aldus de staatssecretaris.

5.4. De motivering die de staatssecretaris op de zitting bij de Afdeling heeft gegeven, staat niet in het besluit op bezwaar van 8 maart 2021. In dat besluit heeft hij namelijk, zoals hij op de zitting heeft bevestigd, de twijfel over de identiteit en nationaliteit van [wederpartij] alleen gebaseerd op de taalanalyse door TOELT. De rechtbank heeft dus, hoewel op andere gronden, terecht geoordeeld dat de staatssecretaris ondeugdelijk heeft gemotiveerd waarom hij het verzoek heeft afgewezen.

5.5. Omdat het in dit geval gaat om de vraag of [wederpartij] met de door hem overgelegde documenten de gerezen twijfel heeft weggenomen, neemt de Afdeling ook in aanmerking dat [wederpartij] sinds 2001 steeds consistent heeft verklaard over zijn identiteit, nationaliteit

en herkomst. De Afdeling wijst ter vergelijking op voormelde uitspraak van 29 november 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:4419](#), onder 6.6.

5.6. Naar het oordeel van de Afdeling heeft [wederpartij] met de onder 5.2 weergegeven toelichtingen een begin van bewijs geleverd dat het paspoort is afgegeven op basis van de geboorteakte. Het had in dit geval op de weg van de staatssecretaris gelegen om het paspoort ter onderzoek aan Bureau Documenten aan te bieden en om nader onderzoek te doen naar de bewijswaarde van de geboorteakte en het paspoort en de wijze waarop [wederpartij] stelt deze documenten te hebben verkregen. De Afdeling wijst op haar onder 5.1 vermelde uitspraak van 29 november 2023, onder 5.3 tot en met 5.6. In dit geval moest de staatssecretaris daarbij onder meer onderzoeken of de 'date of issue' op een in Sierra Leone verstrekt nationaal paspoort correspondeert met de datum van de aanvraag, de datum van productie van het paspoort of de datum van afgifte, alsook welke betekenis moest worden toegekend aan deze 'date of issue' in relatie tot de datum van opmaak op de ook door [wederpartij] overgelegde geboorteakte.

Omdat de staatssecretaris de twijfel over de identiteit en nationaliteit van [wederpartij] alleen heeft gebaseerd op de taalanalyse door TOELT, is het besluit op bezwaar van 8 maart 2021 in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid en berust het in strijd met artikel 7:12, eerste lid, van die wet niet op een deugdelijke motivering. De Afdeling komt hierdoor niet toe aan beantwoording van de vraag of [wederpartij] met de door hem overgelegde documenten de twijfels over zijn identiteit en nationaliteit heeft weggenomen.

5.7. Het voorgaande maakt ook dat het bezwaar, anders dan de staatssecretaris in het besluit op bezwaar heeft gesteld, niet kennelijk ongegrond was. De staatssecretaris heeft dan ook in strijd met artikel 7:2, eerste lid, van de Awb afgezien van het horen in bezwaar. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

5.8. Het betoog slaagt in zoverre niet.

Conclusie

6. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd met verbetering van de gronden waarop deze berust. Dit betekent dat de staatssecretaris een nieuw besluit op bezwaar moet nemen met inachtneming van wat de Afdeling in deze uitspraak heeft overwogen.

7. De staatssecretaris moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. veroordeelt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid tot vergoeding van bij [wederpartij] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.750,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

III. bepaalt dat van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een griffierecht van € 548,00 wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Sevenster, voorzitter, en mr. A. Kuijer en mr. J.H. van Breda,

leden, in tegenwoordigheid van mr. N.R. van Ark, griffier.
w.g. Sevenster
voorzitter

w.g. Van Ark
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 6 maart 2024

861

BIJLAGE

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.

Artikel 3:9

Indien een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een adviseur is verricht, dient het bestuursorgaan zich ervan te vergewissen dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.

Artikel 7:2

1. Voordat een bestuursorgaan op het bezwaar beslist, stelt het belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord.

[...]

Artikel 7:12

1. De beslissing op het bezwaar dient te berusten op een deugdelijke motivering, die bij de bekendmaking van de beslissing wordt vermeld. Daarbij wordt, indien ingevolge artikel 7:3 van het horen is afgezien, tevens aangegeven op welke grond dat is geschied.

[...]