



Advies Raad van State betreffende het Voorstel van rijkswet tot wijziging van de rijkswet op het Nederlandschap houdende verlenging van de termijnen voor verlening van het Nederlandschap en enige andere wijzigingen

Nader Rapport

15 januari 2014

Nr. 448269

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Voorstel van rijkswet tot wijziging van de rijkswet op het Nederlandschap houdende verlenging van de termijnen voor verlening van het Nederlandschap en enige andere wijzigingen

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 juli 2013, nr. no. 13.001547, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 september 2013, nr. No. W03.13.0236/II/K, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling adviseert van de verlenging af te zien indien de noodzaak van de verlenging van de termijn van toegang en hoofdverblijf niet dragend kan worden gemotiveerd. Hij verwijst naar de toelichting waarin wordt overwogen dat verlenging van de termijnen noodzakelijk wordt geacht teneinde nog beter te borgen dat iemand daadwerkelijke binding heeft met een van de samenlevingen van het Koninkrijk. Naar het oordeel van de Afdeling wordt hiermee niet gemotiveerd waarom een nog betere borging van de inburgering noodzakelijk moet worden geacht. Evenmin wordt hiermee ingegaan op de observatie van de ACVZ dat een verlenging van de termijn voor bepaalde groepen de mogelijkheid tot het stellen van integratie-eisen juist vertraagt.

Op grond van de Wet Inburgering dienen vreemdelingen die inburgeringsplichtig zijn binnen drie jaar mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal op ten minste het niveau A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen en kennis van de Nederlandse samenleving te hebben verworven. Als na deze drie jaar het gewenste niveau nog niet is bereikt, blijft de status van inburgeringsplichtige gehandhaafd. De Wet inburgering kent geen vast moment waarop de inburgeringsplicht vervalt als het gewenste niveau niet wordt gehaald. Op individuele basis wordt vastgesteld of handhaving van de inburgeringsplicht nog aan de orde is of niet.

Niet elke naturalisandus is inburgeringsplichtig geweest. Belangrijke uitzonderingen zijn EU-onderdanen en andere vreemdelingen afkomstig uit Westers georiënteerde landen, zoals de Verenigde Staten of Japan. Ook Turkse onderdanen en hun familieleden zijn niet inburgeringsplichtig.

Uit het eindrapport Inburgering en participatie, De bijdrage van inburgering aan de participatie van migranten in de Nederlandse samenleving (Bijlage bij Kamerstukken II, 32 824, nr. 34) komt naar voren dat tijd op verschillende manieren een rol speelt bij participatie. Allereerst neemt de kans op betaald werk of het volgen van een opleiding toe naarmate er na de vestiging in de Nederlandse samenleving meer tijd verstrijkt (p. 34). Het onderzoek laat zien dat de aansluiting op de arbeidsmarkt en het onderwijs voor inburgeringsplichtige vreemdelingen enige tijd kost, ook na het behalen van het inburgeringsexamen. Niet alleen participeren vreemdelingen meer naarmate ze langer in Nederland verblijven, ook is te constateren dat vreemdelingen die na het inburgeren langer de tijd hebben gehad om een baan te vinden of een opleiding te zoeken, een hogere mate van participatie vertonen (p. 70). Naast de algemene factor tijd zijn ook andere factoren van invloed op de mate van participatie in de Nederlandse samenleving, waaronder de achtergrond van de vreemdeling en de motivatie van de vreemdeling zelf. Dit zijn individuele factoren, die niet geheel in een algemeen geldende naturalisatietermijn kunnen worden verdisconteerd. Het onderzoek doet geen uitspraak over de naturalisatietermijn, maar de onderzoeksresultaten indiceren wel dat de inburgeringsplichtige vreemdelingen doorgaans na vervulling van hun inburgeringsplicht nog niet tot de meest volledige vorm van participatie in de samenleving zijn gekomen.



De verlenging van de naturalisatietermijn heeft niet tot doel eventueel bestaande problemen ten aanzien van de inburgering van verschillende groepen op te lossen. Een algemene naturalisatietermijn beoogt te waarborgen dat redelijkerwijs kan worden uitgegaan dat er voldoende tijd is geweest om in de Nederlandse samenleving of een samenleving van één van de andere landen van het Koninkrijk te integreren. Wanneer dit het geval is, kan in de tijd en naar gelang omstandigheden veranderen. Zoals reeds is aangegeven in de memorie van toelichting is elke termijn, ook de geldende termijn van vijf jaar toelating en hoofdverblijf, enigszins arbitrair. Een termijn van zeven jaar doet meer recht aan de gedachte dat er een substantiële periode van verblijf en toelating vooraf dient te gaan aan de verlening van het Nederlanderschap. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

De Afdeling signaleert terecht dat de uitzondering ook relevant kan zijn voor personen die meerderjarig waren ten tijde van de erkenning en voor personen die tijdens de minderjarigheid niet tijdig konden voldoen aan de voorwaarden voor het van rechtswege verkrijgen dan wel het kunnen opteren voor het Nederlanderschap. Op dit punt is de toelichting aangepast.

De Afdeling is niet overtuigd van de noodzaak van het vervallen van verkorte termijn van toelating en hoofdverblijf voor de vreemdeling die is erkend door een Nederlander of is gewettigd door een Nederlander zonder erkenning en voor de vreemdeling die tijdens zijn meerderjarigheid in een van de landen van het Koninkrijk is geadopteerd. Naar het oordeel van de Afdeling is het feit dat het hier gaat om kleine groepen op zich geen argument om de uitzonderingen te schrappen.

Vooronderstelling bij een uitzondering op de algemene termijn van toelating en hoofdverblijf is dat er sprake is van een zodanig bijzondere band met Nederland dat deze een verkorting van de algemene termijn rechtvaardigt. Er is geen dringende noodzaak om een uitzondering te maken op de algemene naturalisatietermijn en een verkorte naturalisatietermijn te stellen voor de vreemdeling die door erkenning of wettiging zonder erkenning het kind van een Nederlander is geworden. Bij de erkenning en wettiging gaat het in deze vrijwel altijd om niet-biologische kinderen. In geval van een biologisch kind wordt immers door het binnen één jaar aantonen van het biologisch vaderschap het Nederlanderschap van rechtswege verkregen op grond van artikel 4, vierde lid. Ook gaat het vrijwel altijd om kinderen die ouder zijn dan vijftien jaar ten tijde van de erkenning. Kinderen die voor hun vijftiende erkend worden, kunnen het Nederlanderschap verkrijgen na drie jaar verzorging door optie op grond van artikel 6, eerste lid onderdeel c. Het gaat hier dus om erkenningen van niet-biologische kinderen die na het vijftiende levensjaar van de betrokkene hebben plaatsgevonden.

De familierechtelijke band, ontstaan na het vijftiende levensjaar en zonder biologische verwantschap, is onvoldoende zwaarwegend om een uitzondering op de algemene naturalisatietermijn te rechtvaardigen. Is betrokkene reeds toegelaten en woonachtig in Nederland of een ander land van het Koninkrijk, dan is reeds een groot deel van de termijn verstreken en heeft de verlenging van de termijn betrekkelijk weinig gevolgen. Vestigt de vreemdeling zich na de erkenning of de wettiging in Nederland of een van de andere landen van het Koninkrijk dan onderscheidt hij zich in wezen niet van een andere nieuwkomer.

Ook voor de vreemdeling die als meerderjarige wordt geadopteerd door een Nederlander geldt hetgeen hierboven is aangevoerd. Adoptie gedurende de meerderjarigheid is evenzeer onvoldoende grond om een uitzondering op de algemene naturalisatietermijn te rechtvaardigen. Is de meerderjarige reeds toegelaten en woonachtig in Nederland of een ander land van het Koninkrijk, dan is reeds een groot deel van de termijn verstreken en heeft de verlenging betrekkelijk weinig gevolgen. Vestigt betrokkene zich pas na de adoptie in een van de landen van het Koninkrijk dan is de betrokkene vaak maar zeer beperkt te onderscheiden van andere nieuwkomers. De memorie van toelichting is op deze punten gewijzigd en aangevuld.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een wijziging aan te brengen in het voorstel en de memorie van toelichting. Het betreft hier het schrappen van artikel 26 RWN, dat door het verstrijken van de tijd zinledig is geworden. Voor een nadere toelichting zij verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij dit artikel.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden, aan de Staten van Aruba, aan die van Curaçao en aan die van Sint Maarten.

*De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven.*



Advies Raad van State

No. W03.13.0236/II/K
's-Gravenhage, 6 september 2013

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 19 juli 2013, no.13.001547, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging ahangig gemaakt het voorstel van rijkswet tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap, houdende verlenging van de termijnen voor verlening van het Nederlandschap en enige andere wijzigingen, met memorie van toelichting.

Voor de verlening van het Nederlandschap geldt in beginsel de eis dat de verzoeker onmiddellijk voorafgaande aan het verzoek tenminste vijf jaar toelating en hoofdverblijf heeft. Deze eis wordt in het voorstel verlengd tot zeven jaar, tevens wordt een aantal uitzonderingen op deze termijn geschrapt. De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk maakt naar aanleiding van het voorstel van rijkswet opmerkingen over de noodzaak van de verlenging van deze termijn alsmede over de redengeving voor het schrappen van een aantal van de uitzonderingen. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. Verlenging van de termijn van toegang en hoofdverblijf

De memorie van toelichting biedt slechts een summiere motivering voor het verlengen van de termijn dat een naturalisandus toegang en hoofdverblijf moet hebben gehad in Nederland voorafgaand aan de aanvraag van het Nederlandschap van vijf tot zeven jaar. De toelichting merkt op dat een termijn altijd in zekere zin arbitrair is. Dat laat echter onverlet dat een wijziging van die termijn wel een overtuigende motivering behoeft. Ook de overweging dat de termijnen dienen te garanderen dat het Nederlandschap kan worden verkregen wanneer redelijkerwijs kan worden aangenomen dat er voldoende tijd is geweest om in de Nederlandse samenleving of een samenleving van één van de andere landen van het Koninkrijk te integreren vormt geen motivering, maar enkel een uitgangspunt voor het stellen van een termijn. Dat de huidige vijf jaar niet aan dit uitgangspunt voldoet staat met die opmerking dan ook niet vast.¹

De VNG en de ACVZ reageerden in de consultatiefase reeds kritisch op de verlenging van de termijn van toegang en hoofdverblijf. De VNG stelt de noodzaak hiervan niet te zien en een onderbouwing te missen.² Zij acht de huidige drempels om te naturaliseren al hoog genoeg. Een vergroting van de groep niet-Nederlanders die niet volwaardig kunnen deelnemen aan de maatschappij acht zij onwenselijk.

De ACVZ merkt op dat niet wordt aangetoond dat de integratie van naturalisandi in de Nederlandse samenleving na 5 jaar onvoldoende zou zijn.³ Zij merkt daarbij op dat voor vreemdelingen in het algemeen geldt dat zij na drie jaar aan het inburgeringsvereiste moeten voldoen.⁴ In het algemeen heeft het verlengen van de termijn van toegang en hoofdverblijf dan ook geen betekenis voor de inburgering van deze groep. Voor unieburgers en andere personen waarvoor geen inburgeringseis geldt op grond van de Wet inburgering⁵ betekent het verlengen van de termijn zelfs uitstel van het moment waarop een inburgeringseis kan worden gesteld. De ACVZ stelt daarbij dat dit uit het oogpunt van integratiebevordering niet zinvol is.

De toelichting beperkt zich in haar reactie hierop tot de opmerking dat de verlenging van de termijnen noodzakelijk wordt geacht teneinde nog beter te borgen dat iemand daadwerkelijke binding heeft met de samenleving van de landen van het Koninkrijk.⁶ Naar het oordeel van de Afdeling wordt hiermee niet gemotiveerd waarom een nog betere borging noodzakelijk moet worden geacht. Evenmin wordt hiermee ingegaan op de observatie van de ACVZ dat een verlenging van de termijn voor bepaalde groepen de mogelijkheid tot het stellen van integratie-eisen juist vertraagt.

Voor een draagkrachtige motivering zou de toelichting ten minste in moeten gaan op het bestaande

¹ Hetgeen wordt bevestigd door het gegeven dat dit deel van de toelichting overeenkomt met het inmiddels ingetrokken voorstel onder Kamerstuknummer 33 201 (R 1977), nr. 3 blz. 5, waarin aan de hand van dit uitgangspunt de reeds geldende vijf jaar juist werd bevestigd.

² VNG, Brief van 30 mei 2013 betreffende de consultatie voorstel van Rijkswet inzake de verlenging van de naturalisatietermijn, kenmerk BAWI/U201300758.

³ ACVZ, Brief van 23 mei 2013 betreffende Advies voorstel van Rijkswet inzake de verlenging van naturalisatietermijnen en de uitbreiding van de openbare ordetoets voor minderjarigen, kenmerk ACVZ/ADV/2013/010.

⁴ Ingevolge artikel 7 Wet inburgering.

⁵ Zie met name artikel 5, tweede lid, Wet inburgering.

⁶ Memorie van Toelichting, algemeen deel, § Consultatie.



kader van inburgeringseisen voor ingezetenen in relatie tot de termijn van naturalisatie. Tevens zou de toelichting aandacht moeten besteden aan eventueel bestaande problemen ten aanzien van de inburgering van de verschillende groepen die op grond van artikel 8 Rijkswet op het Nederlander-schap (RWN) een verzoek tot naturalisatie indienen en de aanleiding die de regering heeft om aan te nemen dat een verlenging van de in artikel 8 RWN opgenomen termijn zal bijdragen aan de oplossing van deze eventuele problemen.

Indien de noodzaak van de verlenging van de termijn van toegang en hoofdverblijf niet dragend kan worden gemotiveerd, adviseert de Afdeling van de verlenging af te zien.

2. Schrappen uitzonderingen voor de erkende meerderjarige vreemdeling en de meerderjarig geadopteerde.

Het voorstel schrapt onder meer de verkorte termijn van toelating en hoofdverblijf voor de meerderjarige vreemdeling die is erkend door een Nederlander, of is gewettigd door een Nederlander zonder erkenning.⁷ De toelichting stelt dat deze uitzondering slechts van belang is voor diegenen die na hun vijftiende, maar voor hun meerderjarigheid zijn erkend door een niet-biologische vader. De Afdeling is hiervan niet overtuigd. Zij merkt in dit verband op dat de bekorting in beginsel geldt voor alle meerderjarige personen die door erkenning of wettiging zonder erkenning het kind van een Nederlander zijn geworden. Deze uitzondering kan daarmee ook relevant zijn voor personen die meerderjarig waren ten tijde van de erkenning en personen waarvoor tijdens de minderjarigheid niet is voldaan aan de voorwaarden voor het van rechtswege verkrijgen⁸ dan wel het kunnen opteren voor het Nederlander-schap.⁹ De toelichting gaat op beide aspecten niet in.

Daarnaast merkt de toelichting over de groep erkende kinderen alsmede de adoptiekinderen op dat het hierbij gaat om kleine groepen. Naar het oordeel van de Afdeling is dit op zich geen argument om de uitzonderingen te schrappen. Gemotiveerd zou moeten worden waarom de argumentatie die aan deze uitzonderingen ten grondslag heeft gelegen niet langer relevant is, ook voor de kleine groep die van deze uitzonderingen gebruik kan maken.

Indien voor de schrapping van deze uitzondering geen toereikende motivering kan worden gegeven, adviseert de Afdeling van de voorgestelde schrapping af te zien.

3. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van Aruba, aan die van Curaçao en aan die van Sint Maarten, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*

⁷ Artikel 8, vijfde lid, Rijkswet op het Nederlandschap.

⁸ Voor minderjarigen ouder dan 7 geldt op grond van artikel 4, vierde lid, Rijkswet op het Nederlandschap de eis dat binnen één jaar na erkenning het biologisch vaderschap is aangetoond.

⁹ Artikel 6, eerste lid, onder c, Rijkswet op het Nederlandschap stelt hiervoor de eis dat onmiddellijk voorafgaand aan de verklaring gedurende een onafgebroken periode van ten minste drie jaren verzorging en opvoeding is genoten van de Nederlander door wie hij is erkend.



Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk betreffende no. W03.13.0236/II

- In artikel I, onder B, tevens de verwijzing in artikel 5b van de Rijkswet op het Nederlandschap naar artikel 9 van de Wet conflictenrecht adoptie vervangen door een verwijzing naar artikel 111 van Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek.
- In de artikelen 6, achtste lid, 16, eerste en tweede lid, artikel 26, derde lid en artikel 28, derde lid van de Rijkswet op het Nederlandschap, 'artikel 11, achtste lid, vervangen door: artikel 11, zevende lid.
- In de artikelen II en III eenduidig tot uitdrukking brengen of het de bedoeling is de mogelijkheid open te houden de verschillende onderdelen op verschillende momenten in werking te laten treden, voor artikel III overeenkomstig de modellen opgenomen in aanwijzing 180 Ar.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Voorstel van rijkswet tot wijziging van de rijkswet op het Nederlandschap houdende verlenging van de termijnen voor verlening van het Nederlandschap en enige andere wijzigingen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is enige bepalingen van de Rijkswet op het Nederlandschap te wijzigen ter verlenging van de termijnen voor verlening van het Nederlanderschap, en het doen van enige andere wijzigingen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van Raad van State van het Koninkrijk gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, de bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk in acht genomen zijnde, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Rijkswet op het Nederlandschap wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1, tweede lid wordt de zinsnede 'artikelen 2 en 3 van de Wet conflictenrecht geregistreerd partnerschap' telkens vervangen door: artikelen 61 en 62 van Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek.

B

In artikel 5b wordt de zinsnede 'artikel 6 of artikel 7 van de Wet conflictenrecht adoptie' telkens vervangen door: artikel 108 of artikel 109 van Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek.

C

Artikel 6 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel d, wordt de laatste volzin geschrapt.
2. In het vierde lid na 'indien' ingevoegd: verzoeker of medeverzoeker de leeftijd van twaalf jaar heeft bereikt en.
3. In het vijfde lid wordt de eerste 'dertien weken' vervangen door: zesentwintig weken.
4. In het achtste lid komt in de een na laatste volzin 'en jegens hem geen vermoedens bestaan als in het vierde lid bedoeld' te vervallen, en wordt na de een na laatste volzin een nieuwe volzin toegevoegd, luidende: Een kind dat ten tijde van het afleggen van de bereidverklaring de leeftijd van twaalf jaar heeft bereikt, deelt slechts in de verkrijging indien jegens hem geen vermoedens bestaan als in het vierde lid bedoeld.

D

In artikel 6a, zesde lid wordt de zinsnede 'artikel 6, vierde lid' vervangen door: artikel 6, vijfde lid.

E

Onder het vervallen van de 1 voor de tekst van het eerste lid vervalt artikel 7, tweede lid.

F

Artikel 8 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel c wordt 'vijf jaren' vervangen door 'zeven jaren'.
2. Het tweede lid komt te luiden:
 2. De termijn, bedoeld in het eerste lid, onder c, wordt op drie jaren gesteld voor de verzoeker die



sedert ten minste drie jaren de echtgenoot is van en samenwoont met een Nederlander.

3. Onder vernummering van het zesde tot het vijfde lid vervalt het vijfde lid.

G

Artikel 9 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vervanging van de puntkomma aan het eind van onderdeel b door een punt vervalt het eerste lid, onderdeel c.

2. In het vijfde lid wordt een volzin toegevoegd die luidt: Beslissingen tot afwijzing van een bezwaar ingediend tegen een besluit tot naturalisatie worden eveneens door Onze Minister genomen.

H

In artikel 10 vervalt de zinsnede 'artikel 9, eerste lid, aanhef en onder c,'.

I

Artikel 11 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt een volzin toegevoegd, luidende: Aan een kind dat ten tijde van het verzoek de leeftijd van twaalf jaar heeft bereikt wordt het Nederlanderschap slechts verleend indien op hem geen van de afwijzingsgronden van artikel 9, aanhef en onder a, met inbegrip van het tweede lid van dat artikel, van toepassing is.

2. In het vierde lid wordt de derde volzin vervangen door: Aan een kind dat ten tijde van het verzoek de leeftijd van zestien jaar heeft bereikt, wordt het Nederlanderschap slechts verleend, indien hij daarmee uitdrukkelijk instemt en hij bereid is bij de verkrijging van het Nederlanderschap een verklaring van verbondenheid af te leggen. Aan een kind dat ten tijde van het verzoek de leeftijd van twaalf jaar heeft bereikt wordt het Nederlanderschap slechts verleend indien op hem geen van de afwijzingsgronden van artikel 9, aanhef en onder a, met inbegrip van het tweede lid van dat artikel, van toepassing is.

3. Onder vernummering van het zevende en achtste lid tot het zesde en zevende lid vervalt het zesde lid.

J

In artikel 16, eerste lid, onderdeel d, wordt de zinsnede 'artikel 15, eerste lid, onder b, c of d' vervangen door: artikel 15, eerste lid, onder b, c, d of f.

K

Artikel 22 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid onder d wordt de zinsnede 'het eerste lid van artikel 14, en artikel 15, eerste lid, onder d' vervangen door: het eerste en tweede lid van artikel 14, en artikel 15, eerste lid, onder d en f.

2. In het tweede lid wordt de zinsnede 'Onze Ministers van Justitie' vervangen door: De Gouverneurs.

L

Artikel 29 wordt als volgt gewijzigd:

1. De zinsnede 'tijdvakken van hoofdverblijf' wordt vervangen door: tijdvakken van toelating en hoofdverblijf.

2. De zinsnede 'Aruba, ' komt te vervallen.

ARTIKEL II

De in artikel I genoemde wijzigingen zijn niet van toepassing op verklaringen tot verkrijging van het Nederlanderschap en verzoeken om verlening van het Nederlanderschap ingediend voor de inwerkingtreding van het betreffende artikel of onderdeel van deze Rijkswet.



ARTIKEL III

De artikelen van deze Rijkswet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad , in het Afkondigingsblad van Aruba, in het Publicatieblad van Curaçao en in het Afkondigingsblad van Sint Maarten zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Dit voorstel van Rijkswet strekt tot een aantal maatregelen. Allereerst wordt de naturalisatietermijn verlengd van vijf naar zeven jaar. Ten tweede worden van enkele uitzonderingen op de algemene naturalisatietermijn geschrapt en wordt een termijn gesteld van drie jaar toelating en hoofdverblijf voor degenen die gehuwd zijn met een Nederlander. Ten derde wordt voorgesteld de openbare ordetoetsing ook toe te passen bij medenaturalisandi en optanten van twaalf tot zestien jaar.

Tot slot worden enkele technische en ondergeschikte wijzigingen opgenomen, die ten dele reeds in het ingetrokken voorstel van Rijkswet ter aanscherping van de eisen voor verkrijging en verlening van het Nederlanderschap (Kamerstukken II, 33201 R1977) waren opgenomen, en ten dele voortvloeien uit de inwerkingtreding van Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek op 1 januari 2012 in Nederland.

Verlenging termijnen van toelating en hoofdverblijf bij naturalisatie

Termijnen van toelating en hoofdverblijf voorafgaand aan de naturalisatie dienen te garanderen dat het Nederlanderschap kan worden verkregen wanneer redelijkerwijs kan worden aangenomen dat er voldoende tijd is geweest om in de Nederlandse samenleving of een samenleving van één van de andere landen van het Koninkrijk te integreren. Elke mogelijke termijn heeft daarbij noodzakelijkerwijs een enigszins arbitrair karakter. Dit voorstel zet in op de verlenging van de termijn voor naturalisatie naar zeven jaar. Hiermee blijft het voorstel binnen de grens van tien jaar toelating en hoofdverblijf, die gegeven is in artikel 6, derde lid van het Europees Verdrag inzake Nationaliteit (EVN), en binnen de bandbreedte van variatie die in deze termijnen internationaal gezien bestaat.

Ook wordt voorgesteld om een vereenvoudiging aan te brengen in de verschillende termijnen door enkele obsoleete en weinig gebruikte uitzonderingen te schrappen. Samenvattend wordt voorgesteld de volgende uitzonderingen in artikel 8 te laten vervallen:

1. De oud-Nederlanders die woonachtig zijn buiten het Koninkrijk, maar in een land waarvan ze de nationaliteit niet bezitten;
2. Degene die tijdens zijn meerderjarigheid in Nederland, Aruba, Curaçao of Sint Maarten is geadopteerd door ouders van wie in elk geval één het Nederlanderschap bezit; en
3. De meerderjarige vreemdeling die is erkend door een Nederlander, of is gewettigd door een Nederlander zonder erkenning.

Hieronder worden de achterliggende overwegingen voor het schrappen van de verschillende uitzonderingen uiteengezet.

De oud-Nederlanders die woonachtig zijn in een land waarvan ze de nationaliteit niet bezitten en de vreemdeling die is erkend door een Nederlander, of is gewettigd door een Nederlander zonder erkenning, betreft een ondergeschikte wijziging. Aan deze regeling bestaat geen behoefte meer, daar oud-Nederlanders doorgaans, wanneer zij gedurende een jaar binnen het Koninkrijk wonen, kunnen opteren voor het Nederlanderschap op grond van artikel 6, eerste lid onder f. Op grond van de vreemdelingenwetgeving komen oud-Nederlanders als vreemdeling in aanmerking voor wedertoelating. Bij inwerkingtreding van de Rijkswet op het Nederlanderschap in 1985 bestond enige behoefte aan deze bepaling ten behoeve van oud-Nederlanders die voor 1 januari 1985 door de werking van de wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap staatloos waren geworden en buiten het Koninkrijk verblijf houden. Aangenomen mag worden dat er, bijna 30 jaar na dato, zich geen personen meer voor naturalisatie tot Nederlander zullen melden op deze grond. Voor het overige wordt de belangstelling voor het Nederlanderschap doorgaans voorafgegaan door een feitelijke terugkeer naar Koninkrijk der Nederlanden, waardoor de periode van verblijf geen probleem zal vormen.

Naar het burgerlijk recht van de landen van het Koninkrijk kan iemand niet gedurende zijn meerderjarigheid geadopteerd worden. De enige categorie waarvoor deze uitzondering nog werking heeft, zijn diegenen die naar vreemd recht op meerderjarige leeftijd zijn geadopteerd, en diegenen die gedurende de adoptieprocedure de meerderjarige leeftijd bereiken. Deze situaties komen vrijwel nooit voor.

De meerderjarige vreemdeling die erkend is of door wettiging zonder erkenning kind van een Nederlander is geworden moet drie jaar in het Koninkrijk der Nederlanden verblijf en toelating hebben voordat hij kan verzoeken tot naturalisatie op grond van artikel 8, vijfde lid. Heeft de vestiging van de familierechtelijke band plaatsgevonden tijdens de minderjarigheid van de vreemdeling, dan wordt de periode sinds de vestiging van de familierechtelijke relatie van de periode van toelating en hoofdverblijf afgetrokken. Deze bepaling uit 2003 is min of meer achterhaald door de wijziging van de RWN in 2009 met betrekking tot de erkenning van minderjarige kinderen. De minderjarige die voor zijn zevende levensjaar wordt erkend, wordt weer van rechtswege Nederlander sinds 1 maart 2009. De



minderjarige vreemdeling die na zijn zevende levensjaar wordt erkend, kan opteren op grond van artikel 6, eerste lid onder c, of het Nederlandschap van rechtswege verkrijgen na het aantonen van het biologisch vaderschap van een Nederlandse vader. Voorwaarde hiervoor is een periode van drie jaar verzorging en opvoeding. Artikel 8, vijfde lid is daarmee slechts van belang voor diegenen die na hun vijftiende, maar voor hun meerderjarigheid zijn erkend door een niet-biologische vader. Dit is kwantitatief een zeer beperkte groep, en deze naturalisatiegrond wordt dan ook zeer weinig gebruikt.

In de consultatie is overwogen ook de uitzondering te schrappen van het derde lid, degene die in totaal tien jaren toelating en hoofdverblijf heeft gehad en na twee jaar onafgebroken toelating en hoofdverblijf een verzoek tot verlening van het Nederlandschap kan indienen. Gebleken is echter dat met name in de Caribische landen van het Koninkrijk een dergelijke opeenvolging van korte verblijfs-termijnen met enige regelmaat voorkomt, en er belang aan wordt gehecht om in deze gevallen de mogelijkheid open te laten om bij het voldoen aan de overige vereisten te naturaliseren.

Ten derde wordt voorgesteld voor vreemdelingen die ten minste drie jaar gehuwd zijn met een Nederlandse partner een termijn te stellen van drie jaar toelating en hoofdverblijf. Het is wenselijk om een termijn van toelating en hoofdverblijf te stellen met het oog op het garanderen van een reële band met de Nederlandse samenleving of een van de andere samenlevingen van het Koninkrijk. Voor een termijn van drie jaar is gekozen omdat artikel 6, vierde lid, onderdeel a van het EVN, verplicht tot het vergemakkelijken van de naturalisatie van echtgenoten van Nederlanders. Aan dit vergemakkelijken kan vorm worden gegeven door een kortere termijn te stellen dan de algemene termijn van zeven jaar toelating en hoofdverblijf. De termijn van drie jaar toelating en hoofdverblijf sluit aan bij de bestaande termijn van drie jaar toelating en hoofdverblijf voor degene die ongehuwd met een ongehuwde Nederlander in een duurzame relatie anders dan het huwelijk samenleeft. De nuance in het stelsel, waarbij waarde wordt gehecht aan het hebben van een Nederlandse partner in het bepalen van de band met het Koninkrijk wordt hiermee gewaarborgd.

Openbare ordetoetsing bij twaalf- tot zestienjarigen

Deze maatregel was reeds onderdeel van het genoemde voorstel van Rijkswet. Naturalisatie en bevestiging van optie worden geweigerd als op grond van het gedrag van verzoeker ernstige vermoedens bestaan dat hij een gevaar oplevert voor de openbare orde, de goede zeden of de veiligheid van het Koninkrijk. Dit geldt voor meerderjarigen en voor minderjarigen vanaf zestien jaar. In de praktijk blijkt echter dat ook minderjarige vreemdelingen van twaalf tot en met vijftien jaar soms ernstige misdrijven plegen. Het gaat hier bijvoorbeeld om misdrijven als ernstige mishandeling en diefstal met geweld. Deze vreemdelingen kunnen onder de huidige Rijkswet zonder problemen naturaliseren, omdat er geen enkele openbare ordetoetsing plaatsvindt.

Dit wordt onwenselijk geacht. Hierom wordt voorgesteld de openbare ordetoetsing toe te passen vanaf twaalf jaar. Dit is in overeenstemming met het vreemdelingenrecht, waar ook kan worden getoetst aan de openbare orde bij personen van twaalf jaar en ouder bij de aanvraag voor of verlenging van een verblijfsvergunning. Na ommekomst van de rehabilitatietermijn van vier jaar kunnen zij, indien ze inmiddels meerderjarig zijn, zelfstandig een naturalisatieverzoek indienen, of een nieuwe optieverklaring afleggen. Dit geldt uiteraard niet indien de betreffende personen in de tussenliggende periode opnieuw openbare ordefeiten plegen.

Administratieve lasten en uitvoeringslasten

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de uitvoeringslasten van de overheid, en geen gevolgen voor de administratieve lasten van burgers.

Consultatie

In het kader van het voorbereiden van deze Rijkswet is de ACVZ geconsulteerd. Voorts zijn de NvvB en de VNG geconsulteerd. De NvvB heeft enkele redactionele opmerkingen gemaakt bij het voorstel, en geen officiële consultatiebrief toegezonden. De VNG en de ACVZ maken opmerkingen over verschillende onderdelen van het wetsvoorstel.

De ACVZ mist op het punt van verlenging van de termijnen een goede onderbouwing van de noodzaak van de maatregel. Onvoldoende wordt onderbouwd waarom de huidige termijn van vijf jaar niet voldoet. Voorts stelt ze dat het logisch zou zijn om de termijn van vijf jaar te behouden, met het oog op het feit dat de Richtlijn langdurig ingezetenen een zelfde termijn van vijf jaar kennen.

De termijn van zeven jaar is, zoals reeds aangegeven, tot op zekere hoogte arbitrair. Dit geldt ook voor de termijn van vijf jaar, die lange tijd heeft gegolden. De verlenging van de termijnen acht ik noodzakelijk teneinde nog beter te borgen dat iemand daadwerkelijke binding heeft met de samenleving van



de landen van het Koninkrijk. Er is geen systematische noodzaak tot het stellen van dezelfde termijn voor naturalisatie als in de Richtlijn langdurig ingezetenen. Dit blijkt reeds uit het feit dat er verschillende landen in Europa zijn die, hoewel allen gebonden aan deze Richtlijn, uiteenlopende naturalisatietermijnen kennen.

De ACVZ acht het stellen van een termijn van drie jaar toelating en hoofdverblijf voor vreemdelingen die gehuwd zijn met een Nederlander gerechtvaardigd, gelet op het doel van integratie en het feit dat er een verschil is in rechtspositie tussen duurzaam ongehuwd samenwonenden en gehuwden. Wel merkt zij op dat daarnaast meer concreet gemotiveerd dient te worden waarom het thans nodig is meer beperkingen op te leggen dan voorheen aan Nederlanders die met hun gezin in eigen land willen wonen.

Op dit punt lijkt er sprake van een misverstand. Voor diegenen die met hun gezin in Nederland wonen, betekent de maatregel doorgaans geen verzwaring. Zij verblijven immers reeds in Nederland. Voor hen geldt dat zij eerst dienden te voldoen aan de termijn van drie jaar huwelijk, en onder het voorstel dienen te voldoen aan drie jaar toelating en hoofdverblijf. Voor diegenen die in Nederland wonen, maakt dit feitelijk geen verschil, en in dat opzicht is er geen sprake van een verslechtering van hun rechtspositie.

De ACVZ acht de noodzaak van de uitbreiding van de openbare ordetoets bij medenaturalisandi en optanten van 12 tot 16 jaar deze maatregel onvoldoende onderbouwd. Indien het kabinet dit onderdeel handhaaft, stelt ze voor in de wet op te nemen welke misdrijven kunnen leiden tot weigering van de nationaliteit, en hierbij ruimte te laten voor een belangenafweging.

De openbare orde-toetsing vanaf 12 jaar sluit aan bij de leeftijden die gelden voor strafrechtelijke aansprakelijkheid en de leeftijdsgrens in het vreemdelingenrecht. Het is niet onredelijk om deze leeftijdsgrens ook te stellen bij naturalisatie. Het openbare ordebeleid voor naturalisatie is verder uitgewerkt voor de verschillende landen in de Handleidingen voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Ik zie geen noodzaak om dit gedetailleerde beleid in de Rijkswet op te nemen. Ook zie ik geen noodzaak tot het wettelijk opnemen van een marge voor belangenafweging, omdat er in het kader van de toepassing van het beleid altijd een belangenafweging plaatsvindt, en afgeweken kan worden van het beleid indien een belangenafweging hiertoe noopt.

Ook de VNG is van mening dat de drempel om te naturaliseren op dit moment al voldoende hoog is door de huidige termijn van vijf jaar en daarnaast door een aantal maatregelen die de laatste jaren genomen zijn, zoals onder andere de inburgeringstoets en de hoogte van de leges. Voorts merkt de VNG op dat er geen uitzondering is opgenomen voor vluchtelingen, terwijl het Vluchtelingenverdrag verplicht tot het faciliteren van de nationaliteitsverzekering voor vluchtelingen.

Het eerste punt is reeds in reactie op de ACVZ geadresseerd. Ten aanzien van het tweede punt merk ik op dat vluchtelingen worden gefaciliteerd in de verkrijging van het Nederlanderschap doordat zij tegen een gereduceerd tarief het Nederlanderschap kunnen verkrijgen.

Artikelsgewijze toelichting

Onderdelen A en B

Deze wijzigingen vloeien voort uit de inwerkingtreding van Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek van Nederland op 1 januari 2012. Opgemerkt dient te worden dat vermelde artikelen 61 en 62 van Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek van Nederland niet van toepassing zijn in Aruba, Curaçao en Sint Maarten die overigens het geregistreerd partnerschap in het geheel niet kennen in hun Burgerlijk Wetboek.

Onderdeel C

In het eerste, tweede en vierde onderdeel van dit artikel wordt de leeftijd van de minderjarige op wie de zogenaamde openbare-ordetoets van toepassing is verlaagd van zestien naar twaalf jaar. Het uitgangspunt bij verkrijging van het Nederlanderschap door optie is dat voor iedereen ouder dan twaalf jaar zal worden getoetst aan de openbare orde.

De verlenging van de termijn van dertien weken naar zesentwintig weken in het derde lid is noodzakelijk gebleken door de invoering van de naturalisatieceremonie en de afstandprocedure. Niet in elke gemeente en in ieder van de Caribische landen en gebiedsdelen zijn voldoende optiebevestigingen om op zinvolle wijze met grote regelmaat een naturalisatieceremonie te houden. Met deze verlenging van de termijn wordt aan deze gemeenten en landen tegemoet gekomen.



Onderdeel D

De aanpassing van het zesde lid betreft de verbetering van een wetstechnische onvolkomenheid bij een eerdere wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap.

Onderdeel E

In de uitvoeringspraktijk blijkt geen behoefte meer te zijn aan het advies van de ministers van Justitie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten in de naturalisatieprocedure. Op grond van artikel 48, vijfde lid van het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap wordt het advies reeds gegeven door de autoriteit die het verzoek en de bijbehorende bescheiden in ontvangst neemt. Dat is in genoemde landen de Gouverneur.

Onderdeel F

In het eerste lid wordt de hoofdtermijn voor naturalisatie gesteld op zeven jaren. In het tweede lid wordt de termijn van toelating en hoofdverblijf gesteld op drie jaren. Daarnaast vervallen enkele uitzonderingen op de termijn van zeven jaar toelating en hoofdverblijf. Voor een nadere toelichting verwijs ik naar het algemeen deel van deze memorie.

Onderdeel G

In het eerste lid vervalt onderdeel c. Dit onderdeel, dat bepaalde dat naturalisatie in het buitenland niet mogelijk is indien een persoon de nationaliteit bezit van het land waarin hij woonachtig is, is overbodig geworden nu naturalisatie in het buitenland niet meer kan voorkomen.

Aan het vijfde lid wordt een zin toegevoegd die de minister de bevoegdheid geeft op bezwaren tegen naturalisatie afwijzend te beslissen. Het voordeel hiervan is dat er bij afwijzende beslissingen geen nieuw koninklijk besluit hoeft te worden genomen, maar dat de minister dit kan doen, hetgeen efficiënter is. Bij honorering van het bezwaar zal er wel een nieuw koninklijk besluit moeten worden vastgesteld.

Onderdeel H

Deze verwijzing vloeit voort uit het vervallen van artikel 9, eerste lid onderdeel c.

Onderdeel I

In dit artikel wordt de leeftijd van de minderjarige op wie de zogenaamde openbare-ordetoets van toepassing is verlaagd van zestien naar twaalf jaar bij de medenaturalisatie en na-naturalisatie. Het zesde lid kan vervallen omdat er geen naturalisatie meer in het buitenland plaats kan vinden.

Onderdeel J

Deze wijziging betreft een technische wijziging. Artikel 16 regelt het verlies van nationaliteit door minderjarigen. In artikel 16, eerste lid onder d wordt bepaald dat het verlies van het Nederlanderschap door de ouder(s) van de minderjarige ingevolge artikel 15, eerste lid, onder b, c of d een grond voor verlies van het Nederlanderschap door minderjarigen is. In de meest recente rijkswetwijziging (Stb. 2010, nr. 242) is aan artikel 15, eerste lid de volgende verliesgrond toegevoegd:

- f. door intrekking door Onze Minister van het besluit waarbij de verkrijging van het Nederlanderschap is bevestigd, welke kan plaatsvinden, indien de vreemdeling als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder e, heeft nagelaten na de verkrijging van het Nederlanderschap het mogelijke te doen om zijn oorspronkelijke nationaliteit te verliezen.

Deze verliesgrond is per abuis niet opgenomen in artikel 16, ten aanzien van het verlies van het Nederlanderschap door minderjarigen. Als het Nederlanderschap van de minderjarige afgeleid is van de optie op het Nederlanderschap van de ouder, en de ouder verliest het Nederlanderschap omdat hij heeft nagelaten na de verkrijging van het Nederlanderschap het mogelijke te doen om zijn oorspronkelijke nationaliteit te verliezen, dan ligt het voor de hand dat ook de kinderen het Nederlanderschap dientengevolge verliezen. Hierom worden de verliesgronden van artikel 16, eerste lid onder d te worden aangevuld met het verlies van de nationaliteit van de ouder van de minderjarige op grond van artikel 15, eerste lid onder f.

Onderdeel K

Het eerste lid betreft een technische aanpassing van de registratie van verlies van het Nederlanderschap.



schap. Per abuis is verzuimd bij de invoering van de verliesgronden van artikel 14, tweede lid en artikel 15, eerste lid onder f, deze verliesgronden ook in de registratie mee te nemen. Met deze wijziging wordt dit verzuim hersteld. Door wijziging van het tweede lid wordt de taak om openbare registers bij te houden in plaats van aan de ministers van Justitie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten aan de Gouverneurs van die landen toebedeeld. Dit is overigens geen gezamenlijk register, in ieder van die landen zal de Gouverneur een register bijhouden voor het eigen land.

Het neerleggen van deze taak bij de Gouverneur ligt meer voor de hand aangezien de inname van de verzoeken ook bij deze autoriteit is belegd.

Onderdeel L

Artikel 29 regelt dat bij de overgang naar de nieuwe staatkundige verhoudingen in het Koninkrijk de termijnen van toelating en hoofdverblijf die binnen de voormalige Nederlandse Antillen zijn doorgebracht worden meegeteld bij de termijnen in de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit voorkomt dat de vreemdeling die bijvoorbeeld een deel van de termijn van vijf jaar toelating en hoofdverblijf heeft doorgebracht in de voormalige Nederlandse Antillen, vanaf 10 oktober 2010 weer opnieuw aan de volledige termijn van vijf jaar toelating en hoofdverblijf dient te voldoen. Per abuis is echter bij de wijziging van de Rijkswet in het kader van de nieuwe staatkundige verhoudingen in het overgangsrecht de formulering 'tijdvakken van hoofdverblijf' opgenomen, in plaats van 'tijdvakken van toelating en hoofdverblijf'. Er is daarbij niet beoogd om de tijdvakken van toelating niet mee te nemen in deze overgangsregeling. Met deze wijziging wordt dit verzuim hersteld.

Artikel II

In het overgangsrecht wordt bepaald dat het oude recht van toepassing zal zijn op optieverzoeken en verzoeken tot verlening van de naturalisatie die voor inwerkingtreding van de wet zijn ingediend.

Artikel III

Dit artikel voorziet in de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Er wordt gestreefd naar inwerkingtreding op 1 januari 2015.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,