

Vergaderjaar 2013–2014

33 852 (R2023)

Wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap ter verlenging van de termijnen voor verlening van het Nederlandschap en enige andere wijzigingen

Nr. 4 HERDRUK¹

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT²

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 6 september 2013 en het nader rapport d.d. 15 januari 2014, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

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 aanhangig 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 jaartoelating 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.

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.

¹ I.v.m. een correctie in de titel.

² De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

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 Nederlanderschap 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 Nederlanderschap kan worden verkregen wanneer redelijkerwijs kan worden aangenomen dat er voldoende tijd is geweest om in de Nederlandse samenleving of een samenleving van een 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 vast³.

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 missen⁴. 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 zijn⁵. Zij merkt daarbij op dat voor vreemdelingen in het algemeen geldt dat zij na drie jaar aan het inburgeringsvereiste moeten voldoen⁶. 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 inburgeringseisgeldtop grond van de Wet inburgering⁷ 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 Koninkrijk⁸. 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 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 Nederlanderschap (RWN) een

³ 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.

⁴ VNG, Brief van 30 mei 2013 betreffende de consultatie voorstel van Rijkswet inzake de verlenging van de naturalisatietermijn, kenmerk BAWI/U201300758.

⁵ 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.

⁶ Ingevolge artikel 7 Wet inburgering.

⁷ Zie met name artikel 5, tweede lid, Wet inburgering.

⁸ Memorie van Toelichting, algemeen deel, § Consultatie.

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 dooreen Nederland er zond er erkenning⁹. 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 verkrijgen¹⁰ dan wel het kunnen opteren voor het Nederlanderschap¹¹. 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 voorde 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. Redactionele bijlage

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

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

⁹ Artikel 8, vijfde lid, Rijkswet op het Nederlanderschap.

¹⁰ Voor minderjarigen ouder dan 7 geldt op grond van artikel 4, vierde lid, Rijkswet op het Nederlanderschap de eis dat binnen één jaar na erkenning het biologisch vaderschap is aangetoond.

¹¹ Artikel 6, eerste lid, onder c, Rijkswet op het Nederlanderschap 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.

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 Nederlandschap. 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 Nederlandschap 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 Nederlandschap 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.

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 van het Koninkrijk,
J.P.H. Donner*

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

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.