

Vergaderjaar 2016–2017

**33 852 (R2023)**

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

**E**

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 12 juni 2017

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor Asiel en Migratie/JBZ Raad inzake dit wetsvoorstel. Omwille van de overzichtelijkheid ga ik zoveel als mogelijk thematisch in op de door verschillende fracties gestelde vragen. Beantwoording hiervan heeft enige tijd op zich laten wachten in verband met het verzoek van de leden van de D66-fractie om een uitvraag bij het European Network on Migration (hierna: ENM).

#### *Nut en noodzaak van het wetsvoorstel*

De leden van de **CDA-fractie** vragen de regering nog eens te reflecteren op onderzoeken die aangeven dat een kortere naturalisatietermijn beter is voor participatie en integratie en verzoeken om een nadere onderbouwing van het doel van het wetsvoorstel. Waarom is juist zeven jaar als termijn gekozen en bijvoorbeeld niet tien jaar? De leden van de **D66-fractie** blijven het lastig vinden dat de regering aangeeft dat de termijn altijd in enigerlei mate arbitrair is. Zij zien de relatie met inburgering en participatie graag nader geduid en vragen de regering daarbij tevens in te gaan op het kritische rapport van de Algemene Rekenkamer over de resultaten van inburgeringstrajecten in Nederland. Ook de leden van de **PvdA-fractie** hebben vragen bij de onderbouwing van het wetsvoorstel vanuit het perspectief van integratie en participatie. Deze leden willen weten welk signaal de regering beoogt af te geven door vreemdelingen met een permanente verblijfsvergunning na vijf jaar onafgebroken en legaal verblijf nog niet klaar voor naturalisatie te achten. De leden van de **GroenLinks-fractie** ten slotte, benadrukken het belang van cohesie in de samenleving en vragen om een toelichting op het rapport van het CBS getiteld *Perspectief op Nederlandschap: het effect van de snelheid van naturalisatie?*<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Peters, Schmeets en Vink, *Perspectief op Nederlandschap: het effect van de snelheid van naturalisatie?*, CBS, Bevolkingstrends, 2017/1.

Het verheugt de regering dat de leden van de **CDA-fractie** de onderzoeksbevinding<sup>2</sup> dat immigranten meer participeren naarmate ze langer in Nederland verblijven, onderschrijven. Termijnen van toelating en hoofdverblijf voorafgaand aan de naturalisatie strekken tot waarborg dat het Nederlanderschap wordt 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. Het wetsvoorstel beoogt meer dan thans te garanderen dat degenen die voor het Nederlanderschap in aanmerking willen komen en op wie de algemene naturalisatietermijn (nu vijf, beoogd is zeven jaar) van toepassing is, geïntegreerd zijn in Nederland en volwaardig participeren in de samenleving. Ook met het oog op de geldende inburgeringstermijnen in de Wet inburgering (de langste termijn is vijf jaar) of de vijfjaarstermijn voor het kunnen verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd ligt een verkorting van de algemene naturalisatietermijn niet voor de hand.

Eveneens ligt niet voor de hand een termijn van bijvoorbeeld tien jaar, zoals geopperd door de leden van de **CDA-fractie**. De regering heeft gekozen voor een verlenging van de algemene naturalisatietermijn met twee jaar (van vijf naar zeven jaar) onder andere om het verschil tussen de algemene naturalisatietermijn en de uitzonderingen hierop niet te groot te maken. Het betreft de driejarige bijzondere naturalisatietermijnen voor staatlozen, echtgenoten en partners van Nederlanders.

Op het onderzoek<sup>3</sup> dat aangeeft dat juist een kortere algemene naturalisatietermijn de participatie en integratie zou bevorderen, is de regering ingegaan in de memorie van antwoord. Van de publicatie *Perspectief op Nederlanderschap: het effect van de snelheid van naturalisatie?* met een gelijklopende strekking als het hiervoor genoemde onderzoek heeft de regering ook kennisgenomen en ook daarover merkt de regering zowel aan de leden van de **CDA-fractie** als die van de fractie van **GroenLinks** op dat ook in deze vervolgpublishatie geen aanleiding wordt gezien om tot een andere afweging te komen. Ook deze laatste publicatie bespreekt de economische integratie van nieuwkomers<sup>4</sup> en ook hier ligt het zwaartepunt bij personen die in hun vierde verblijfsjaar (al) mochten naturaliseren. Het gaat dan bijvoorbeeld om echtgenoten van Nederlanders voor wie de algemene naturalisatietermijn niet geldt. Ten aanzien van deze uitzonderingsgroepen voert het wetsvoorstel evenwel geen naturalisatietermijn van zeven jaar toelating en hoofdverblijf in. Voor hen blijft naturalisatie in het vierde verblijfsjaar mogelijk. De feitelijke participatie van echtgenoten van Nederlanders mag worden verondersteld van begin af aan hoger te liggen dan die van vreemdelingen die zonder Nederlandse partner hun weg moeten vinden in de Nederlandse samenleving.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben nog gevraagd of de regering naar aanleiding van de CBS publicatie *Perspectief op Nederlanderschap: het effect van de snelheid van naturalisatie?* erkent dat voor, in de woorden van de leden van de fractie van GroenLinks, de meest gemarginaliseerde migrantengroepen (uit niet-westerse, economisch laag ontwikkelde landen) de verlenging van de naturalisatietermijn zal leiden

<sup>2</sup> Witvliet, M., M. Paulussen-Hoogeboom, A. Odé en E. Boersma, 2013, Inburgering en participatie: de bijdrage van inburgering aan de participatie van migranten in de Nederlandse samenleving. Regioplan, Amsterdam; en 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).

<sup>3</sup> Vink, Peters en Schmeets, Snelle Naturalisatie bevordert kans op baan, Economisch Statistische Berichten (ESB), 11 augustus 2016.

<sup>4</sup> Economische integratie wordt gedefinieerd als «het hebben van betaald werk als werknemer of zelfstandiger»; Bevolkingstrends, 2017/1, p. 5.

tot een afname van de economische integratie van deze groep. Deze verwachting van deze leden deelt de regering niet. De groep vreemdelingen waarop de vraag van deze leden betrekking heeft, betreft bij uitstek naturalisatieverzoekers die onder de algemene naturalisatietermijn vallen. Dezen vallen niet onder de aangehaalde onderzoeksresultaten in de publicatie, die zien op vreemdelingen die in hun vierde of vijfde verblijfsjaar zijn genaturaliseerd. De meerderheid van de groep naturalisatieverzoekers waar de vraag van deze leden op doelt, bezit een asielvergunning voor onbepaalde tijd op het moment dat de naturalisatie wordt aangevraagd en is op grond van de Wet inburgering inburgeringsplichtig geweest. Tijdens de asielvergunning voor bepaalde tijd beschikken zij nog slechts over een tijdelijke toelating in Nederland en komen ze om die reden niet voor naturalisatie in aanmerking komen. Na ommekomst van het vijfde verblijfsjaar kan een naturalisatieverzoek worden ingediend. Dit betekent dat eerst in jaar zes of later het Nederlanderschap kan worden verkregen. Geen van de genoemde onderzoeken heeft de snelheid van de economische integratie van deze groep onderzocht.

Graag reageert de regering op de opmerking van de leden van de **D66-fractie**, dat zij het lastig blijven vinden dat de verlenging van vijf tot zeven jaar arbitrair is genoemd en niet heel concreet kan worden aangegeven wat in de extra twee jaar aan inburgering zou moeten geschieden. Niet zozeer de verlenging is arbitrair genoemd, maar het uitkomen op zeven jaar is hetgeen altijd iets willekeurigs zal houden. Zoals hierboven in de beantwoording op vragen van de leden van de **CDA-fractie** ook is aangegeven, is evenwel geen sprake van een lukraak verlengen van de algemene naturalisatietermijn. Er is wel degelijk gekeken naar een evenwichtige samenhang met de bijzondere en kortere naturalisatietermijnen, zoals die voor echtgenoten van Nederlanders. Dat er uiteindelijk een keuze is gemaakt voor zeven jaar en niet voor zes of acht, daarin zit het in zekere mate altijd<sup>5</sup> en tot op zekere hoogte<sup>6</sup> arbitraire van de voorgestelde termijn.

De leden van de **D66-fractie** vragen op basis van welke criteria iemand dan niet in aanmerking zou komen voor het Nederlanderschap na vijf jaar inburgering maar wel na zeven jaar inburgering in Nederland? De doelstelling van het huidige voorstel heeft niet zozeer betrekking op inburgering als wel op (een hogere garantie op) feitelijke participatie (deelname aan de Nederlandse samenleving) van degenen die een naturalisatieverzoek indienen en even later ook daadwerkelijk het Nederlanderschap kunnen verkrijgen. Inburgeren is een proces dat tijd vraagt en dat vooraf gaat aan feitelijke participatie. Op grond van de Wet inburgering geldt voor een inburgeringsplichtige vreemdeling in beginsel een inburgeringstermijn van drie jaar. Voor een analfabete inburgeringsplichtige geldt echter een inburgeringstermijn van vijf jaar. Bovendien is de Wet inburgering niet op alle nieuwkomers van toepassing, hetgeen betekent dat velen zich op de naturalisatie voorbereiden zonder (ooit) inburgeringsplichtig te zijn geweest. Nu op grond van het Eindrapport Inburgering en participatie<sup>7</sup> kan worden geconcludeerd dat de factor tijd een positief effect heeft op de participatie van vreemdelingen, kiest de regering voor een termijn die twee jaar na de maximale inburgeringstermijn van vijf jaar op grond van de Wet inburgering ligt. Met het inburgeringsdiploma is de inburgeraar als het ware geslaagd voor de theorie, maar pas daarna volgt de praktijk. De regering deelt de zienswijze dat naarmate iemand geen vijf maar zeven jaar in Nederland verblijft er

<sup>5</sup> Kamerstukken I 2016/17, 33 852 (R2023), C, p. 2.

<sup>6</sup> Kamerstukken I 2016/17, 33 852 (R2023), C, p. 21.

<sup>7</sup> 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).

grotere kans is dat betrokkene beter het Nederlands beheerst, beter de Nederlanders en de Nederlandse samenleving begrijpt en ook daadwerkelijk zijn weg in die samenleving heeft gevonden.

De regering deelt niet het oordeel van de leden van de **D66-fractie** dat de door het wetsvoorstel vereiste band met het grondgebied van Nederland een verouderde kerngedachte is. In het Koninkrijk verblijven en feitelijke participeren is iets anders dan bijvoorbeeld via digitale weg contact aangaan of houden met Nederland. Videobellen via internet kan nu eenmaal niet worden gelijkgesteld met zich daadwerkelijk begeven onder de Nederlandse bevolking, boodschappen doen bij de plaatselijke supermarkt of naar een verjaardag gaan. Het klopt dat door globalisering en technologische ontwikkeling mensen steeds meer reizen en dat ICT de mogelijkheid biedt om zonder grenzen te communiceren. De regering vindt daadwerkelijke vestiging in ons land of een ander land van het Koninkrijk echt een minimumvoorwaarde om in aanmerking te kunnen komen voor het meest vergaand recht dat aan een vreemdeling kan worden gegeven, namelijk onze nationaliteit. Daarbij wordt opgemerkt dat zeker niet iedereen voortdurend de wereld over reist en elke paar jaar van woonland wisselt, bijvoorbeeld als expat, een overigens ongedefinieerd begrip, of «digitale nomade».

De leden van de **D66-fractie** verwijzen naar het rapport van 23 januari 2017 van de Algemene Rekenkamer, getiteld «Inburgering, eerste resultaten van de Wet inburgering 2013». Zij vragen zich af hoe de aanname die onder dit wetsvoorstel ligt zich verhoudt tot de uitkomsten van dit rapport. In dit rapport blijkt dat van degenen die in 2013 inburgeringsplichtig werden (en in 2018 de algemene naturalisatietermijn van vijf jaar dus zullen volmaken<sup>8</sup>) op 1 januari 2017 nog 40% bezig is met de inburgeringsplicht en derhalve niet binnen de standaard inburgerings-termijn van drie jaar heeft voldaan aan de inburgeringsplicht.<sup>9</sup> Uiteraard is bij deze groep nog ongewis hoeveel personen op het moment dat zij in 2018 een naturalisatieverzoek zouden kunnen indienen nog inburgeringsplichtig zullen zijn. Verwacht mag worden dat een groot aantal van hen in de periode 1 januari 2017 en de datum waarop sprake is van vijf jaar toelating en hoofdverblijf, zal voldoen aan de inburgeringsplicht. Zij kunnen dan een naturalisatieverzoek indienen. Omdat het hier het eerste cohort betreft na de wijziging in 2013 van het inburgeringsstelsel, is het lastig om op grond daarvan een uitspraak te doen over de verhouding tussen hun tot 1 januari 2017 slechts in beperkte mate behaalde inburgeringsresultaten en de voorziene verlenging van de algemene naturalisatietermijn naar zeven jaar. Wel geldt, zoals eerder ook al aangegeven, dat men na de wettelijke inburgeringstermijn veelal nog niet tot volledige participatie is gekomen en dat hier nog tijd over heen moet gaan. Dat zal ook voor deze groep gelden.

De leden van de **GroenLinks-fractie** vragen welke aanleiding of dringende redenen zich sinds 1892 hebben voorgedaan die deze verlenging zouden rechtvaardigen? Het herijken van de algemene naturalisatietermijn komt niet voort uit één concrete aanleiding. Uiteraard kan worden doorgegaan met het naturaliseren van personen die vijf jaar toelating en hoofdverblijf in Nederland hebben en het inburgerings-

<sup>8</sup> Als dit wetsvoorstel *niet* wordt aanvaard, dan geldt de vijfjaarstermijn van het huidige artikel 8, eerste lid, aanhef en onder c RWN voor hen. Als dit wetsvoorstel *wel* wordt aanvaard, dan geldt op grond van Artikel II, tweede lid van deze Rijkswet voor deze groep nog steeds vijf jaar (onafgebroken) toelating en hoofdverblijf direct voorafgaande aan het indienen van het naturalisatieverzoek. Zij vallen onder de overgangsbepaling.

<sup>9</sup> Algemene Rekenkamer, «Inburgering, eerste resultaten van de Wet inburgering 2013», p. 66. Op pp. 72–75 licht de Rekenkamer toe hoe het komt dat er tussen voortgangscijfers in het rapport en voortgangscijfers van het Ministerie van SZW (minimale) verschillen zitten.

examen/de naturalisatietoets hebben gehaald. Maar de regering heeft op basis van de overwegingen die in deze nadere memorie van antwoord en eerder Kamerstukken uiteen zijn gezet, een andere keuze gemaakt. Die keuze beoogt op termijn te realiseren dat straks in meer gevallen mag worden verwacht dat iemand die naturaliseert ook daadwerkelijk deelneemt aan de Nederlandse samenleving of een samenleving van één van de andere landen van het Koninkrijk. In dit verband wijst de regering nog op de sinds 1892 veranderde samenstelling van immigranten (en dus naturalisatieverzoekers), waarbij, anders dan in 1892 en tot omstreeks de jaren tachtig van de vorige eeuw, op dit moment meer dan voorheen sprake is van immigratie van lager (dan wel minimaal tot niet) opgeleide personen, afkomstig uit niet-westerse landen. Tot het midden van de jaren zestig van de vorige eeuw waren naturalisatieverzoekers in overgrote meerderheid afkomstig uit andere Europese landen en dan met name uit de ons omringende landen. Daarnaast kiest de regering met dit voorstel voor een duidelijke trapsgewijze opbouw van rechten waarvoor een vreemdeling, mits hij voldoet aan daarvoor geldende voorwaarden zoals het inburgeringsvereiste, in aanmerking kan komen. Daarbij kunnen nationaalrechtelijke verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd dan wel de EU-status van langdurig ingezetene eerder worden verkregen dan de nog sterkere status van het Nederlanderschap. Als al sprake zou zijn van een signaal aan deze categorie personen, zoals wordt verondersteld door de leden van de **PvdA-fractie**, dan benadrukt het niet langer gelijk zijn van de termijnen de meerwaarde van de nationaliteitsverkrijging ten opzichte van de verblijfsvergunningen of status van langdurig ingezetene.

Het komt de regering voor dat de sociale cohesie van de Nederlandse samenleving stevig genoeg is om niet te bezwijken door het verlengen van de algemene naturalisatietermijn met twee jaar. Het feit dat er hierdoor meer mensen zullen komen die een permanente verblijfsstatus hebben, maar nog even zullen moeten wachten voordat zij naturaliseren, is een onvermijdelijke consequentie van het verlengen van de termijn, maar dit is niet zodanig bezwaarlijk dat hierom moet worden afgezien van de verlenging van de termijn. Daarbij is ook van belang dat vreemdelingen na vijf jaar rechtmatig verblijf in beginsel in aanmerking kunnen komen voor de EU-status van langdurig ingezetene.

### *Vluchtelingen*

De leden van de **D66-fractie** en de **PvdA-fractie** vragen opnieuw aandacht voor de positie van vluchtelingen. De leden van de **D66-fractie** vragen de regering haar interpretatie van artikel 34 van het Vluchtelingenverdrag te wijzigen. De leden van de **PvdA-fractie** vragen de regering nogmaals in te gaan op de invloed van de vluchtelingen crisis op het Nederlandse naturalisatiebeleid.

Duidelijk moge zijn dat de regering niet de mening van de **D66-fractie** deelt dat de huidige naturalisatietermijn van vijf jaar meer in lijn is met de tekst en de doelstelling van dat artikel. Het artikel schrijft geen naturalisatietermijn van een bepaalde duur voor, maar laat ruimte aan partijen een eigen invulling te geven aan het begrip «faciliteren» van naturalisatie. Zoals reeds aangegeven in de memorie van antwoord kan faciliteren meerdere vormen aannemen. Het gegeven dat het wetstraject is opgestart in 2013 en daarmee vooraf ging aan de later toegenomen vluchtelingenstroom, doet hier niet aan af. Zoals uitgelegd in de memorie van antwoord is er vanuit integratie- en participatieperspectief, het uitgangspunt van het wetsvoorstel, geen rechtvaardiging voor een kortere termijn voor vluchtelingen ten opzichte van andere vreemdelingen. De doelstelling van het wetsvoorstel is te bevorderen dat men een reële en duurzame band met het Koninkrijk heeft opgebouwd alvorens men

Nederlander kan worden. Het maakt daarbij niet uit met welke reden iemand zich in Nederland heeft gevestigd, het gaat om de verblijfsduur in ons land of een ander land van het Koninkrijk op het moment van het naturalisatieverzoek. Het zou zeer ongewenst zijn als een grote groep naturalisatieverzoekers gezien de doelstelling van het wetsvoorstel wordt uitgezonderd van de verlenging. Onduidelijk is waarom een vluchteling eerder klaar zou zijn voor naturalisatie dan een vreemdeling die geen vluchteling is.

#### *Openbareordetoetsing bij twaalf- tot zestienjarigen*

De leden van de **CDA-fractie** vinden onvoldoende gemotiveerd waarom de verlaging van de leeftijd voor toetsing aan het openbareordecriterium noodzakelijk is, zeker gezien de tot nu toe lage aantallen in de jaren 2013, 2014 en 2015 bij minderjarigen van zestien jaar of ouder. Zij wijzen daarbij op het Nederlanderschap en het verblijf in Nederland van (één van) de ouders van het kind. De regering is van oordeel dat verkrijging van de Nederlandse nationaliteit ten opzichte van het hebben van een verblijfsvergunning van verschillende orde zijn. Het zou niet juist zijn om in deze gevallen het Nederlanderschap maar toe te kennen om de enkele reden dat de minderjarige toch wel verblijf(srecht) in Nederland heeft.

De leden van de **CDA-fractie** vragen de regering tevens uit te spreken wat de verwachting is dat de openbareordetoetsing brengt in aantallen voor twaalf- tot zestienjarigen. In dat verband merkt de regering op dat op voorhand mag worden verwacht dat het aantal afgewezen medenaturalisaties in de leeftijdscategorie twaalf tot zestien jaar op jaarbasis niet groot zal zijn, omdat voor een afwijzing alleen misdrijven en geen overtredingen relevant zijn. Het gaat hier per definitie dus om delicten die in het strafrecht als voldoende ernstig zijn gekwalificeerd om als misdrijf te worden aangemerkt. Beleidsmatig is daarbij tevens bepaald dat indien voor het misdrijf een geldboete of een transactie is opgelegd er sprake moet zijn geweest van een vrij hoog boetebedrag, namelijk ten minste € 810,-. Hoe gering het aantal afgewezen medenaturalisaties ook naar verwachting moge zijn, dat is echter geen reden om af te zien van de maatregel. In de praktijk komt het voor dat vreemdelingen die ondanks hun jeugdige leeftijd misdrijven hebben gepleegd, desondanks Nederlander kunnen worden. Dit vindt de regering ongewenst. Zoals eerder vermeld in de memorie van antwoord geven de naturalisatievoorwaarden blijk van het onderschrijven en naleven van de Nederlandse normen en waarden. Dit geldt evenzeer bij jeugdigen die ook in strafrechtelijke zin voor hun daden verantwoordelijk kunnen worden gehouden.

De leden van de **GroenLinks-fractie** verzoeken de regering nogmaals in te gaan op de verlaging van de leeftijd in relatie tot het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK) en vragen of de regering de opvatting deelt dat artikel 24, derde lid, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie op deze situatie van toepassing is.

De regering deelt niet de mening van deze leden dat de regering zelf de verdragsverplichtingen zou afzwakken door de interpretatie die wordt gegeven aan artikel 3 van het IVRK in de memorie van toelichting bij de goedkeuringswet van het IVRK. In deze memorie van toelichting wordt namelijk onder verwijzing naar de *travaux préparatoires* uitgelegd dat er situaties zijn waarin andere belangen, zoals van rechtvaardigheid of van de maatschappij, een zwaardere betekenis kunnen hebben. In overeenstemming met de interpretatieregels voor internationaal recht zijn de *travaux préparatoires* dienstig om de bedoeling van de verdragsluitende partijen te achterhalen en dienen deze ook te worden betrokken bij de interpretatie van de verdragsbepalingen.

Uit artikel 3 van het IVRK volgt dan ook dat bij alle maatregelen betreffende kinderen de belangen van het kind een eerste overweging (*a primary consideration*) dienen te vormen waarbij echter het belang van het kind geen absolute voorrang heeft boven andere belangen. Het belang van het kind weegt zeer zwaar, maar is niet per definitie doorslaggevend. In de situatie dat andere overwegingen prevaleren boven het belang van het kind, wordt door de regering deze afweging gemotiveerd. Hiermee maakt de regering inzichtelijk dat ondanks de uitkomst van de afweging het belang van het kind een eerste overweging was. De regering heeft in de eerdere wetgevingsstukken toegelicht waarom zij van oordeel is dat ten aanzien van de openbareordetoetsing het belang van openbare orde, goede zeden en veiligheid kan prevaleren boven het belang van het kind, temeer nu met het huidige voorstel de mogelijkheid van naturalisatie slechts tijdelijk wordt onthouden en sprake is van een uitgebalanceerd openbareordebeleid waarin slechts bepaalde misdrijven tot afwijzing van de medenaturalisatie leiden.

Wat betreft het Handvest van de grondrechten merkt de regering het volgende op. Het is de bevoegdheid van iedere lidstaat om te bepalen onder welke voorwaarden iemand de nationaliteit van het land kan verkrijgen of verliezen. Ingevolge C-138/08 *Rottmann* dient bij besluitvorming over verlies van nationaliteit van een EU-lidstaat rekening te worden gehouden met het bezit van het Europese burgerschap en de daaraan verbonden rechten. Echter, bij verkrijging van het Nederlanderschap is het EU-burgerschap een aanvulling op het nationale burgerschap. Een openbareordetoetsing in het kader van de aanvraag voor (mede)naturalisatie betreft niet een aantasting van het Europese burgerschap en de daaraan verbonden rechten. Deze situatie valt dan ook niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht, en het Handvest is derhalve niet van toepassing.

#### *Positie partner Nederlandse expats*

Zowel de leden van de **CDA-fractie** als die van de **D66-fractie** zijn kritisch over de invoering van een termijn van toelating en hoofdverblijf voor de niet-Nederlandse echtgenoot of geregistreerde partner van een Nederlander. Op dit moment geldt voor gehuwden en geregistreerde partners geen verblijfstermijn. Dit komt omdat voor hen voor naturalisatie niet de voorwaarde geldt dat zij binnen het Koninkrijk moeten wonen. Voor de niet-Nederlandse echtgenoot of geregistreerde partner van een Nederlander geldt slechts dat zij a) ten minste drie jaar huwelijk of geregistreerd partnerschap en samenwoning met een Nederlander hebben gehad en b) dat de te naturaliseren vreemdeling niet mag wonen in het land waarvan hij/zij de nationaliteit bezit. Als gevolg van deze laatste eis (gesteld in artikel 9, eerste lid onder c van de Rijkswet op het Nederlanderschap) is het voor de meeste partners van in het buitenland verblijvende Nederlanders nu al niet mogelijk om te naturaliseren. Als reden voor deze bepaling is bij het tot stand komen van de Rijkswet op het Nederlanderschap door de toenmalige Staatssecretaris gesteld: «Men schiet niet onder andermans duiven. Dit beginsel is neergelegd in het ontwerp en geldt voor iemand die de nationaliteit heeft van het land waar hij woont en huwt met een Nederlander. Zo iemand komt niet in aanmerking voor naturalisatie.»<sup>10</sup> De te schrappen mogelijkheid tot naturalisatie buiten het Koninkrijk betreft als gevolg hiervan alleen echtgenoten en geregistreerde partners die met de Nederlandse partner niet in het land van hun nationaliteit wonen. Om die reden betreft het voorstel slechts een minderheid van de buiten het Koninkrijk woonachtige

<sup>10</sup> Handelingen II 27 maart 1984, p. 4029.

niet-Nederlandse echtgenoten of geregistreerde partners van een Nederlander.

De leden van de **fractie van D66** vragen een nadere, meer beleidsmatige legitimatie voor het voorstel. Aan die vraag voldoet de regering graag. Het nu voorliggende wetsvoorstel beoogt om meer dan thans te garanderen dat degenen die voor het Nederlanderschap in aanmerking willen komen, volwaardig participeren in Nederland of een ander land van het Koninkrijk. Vanuit een zorg voor voldoende inburgering en een betere borging dat een genaturaliseerde Nederlander voldoende vaardigheden bezit om te kunnen participeren in de Nederlandse samenleving verlengt dit voorstel de algemene naturalisatietermijn van vijf jaar naar zeven jaar. Het leidt, naar de regering meent, tot verregaande onevenwichtigheid in de naturalisatievoorwaarden als tegelijkertijd nog kan worden genaturaliseerd door personen die in het geheel geen deel uitmaken van de Nederlandse samenleving of een samenleving van één van de andere landen van het Koninkrijk. Het voorstel beoogt om vanuit inburgeringsperspectief niet langer te naturaliseren als het (echt)paar niet in Nederland of één van de andere landen van het Koninkrijk woont én om daarbij aan het verblijf binnen het Koninkrijk een minimale tijdsduur te stellen. Met het voorstel vervalt tevens de nu bestaande onevenwichtigheid dat slechts een minderheid van de buiten het Koninkrijk woonachtige niet-Nederlandse echtgenoten of geregistreerde partners van een Nederlander voor naturalisatie in aanmerking komt en de meerderheid ervan niet. Eveneens vervalt met dit voorstel het verschil in behandeling tussen vreemdelingen die gehuwd of geregistreerd partner zijn van een Nederlander en vreemdelingen die ongehuwd samenwonen met een Nederlander. Voor deze laatste categorie geldt ook nu al het vereiste van drie jaar toelating en hoofdverblijf in Nederland of een van de andere landen van het Koninkrijk (artikel 8, vierde lid, RWN).

De bovenstaande principiële overwegingen gelden ongeacht de woonplaats van de niet-Nederlandse echtgenoten of geregistreerde partners van een Nederlander. Het is dan ook om die redenen dat de regering geen gevolg kan geven aan de suggestie van de leden van de **CDA-fractie** om ten behoeve van de naturalisatie verblijf in een andere EU-lidstaat gelijk te stellen met verblijf in Nederland.

De suggestie voor het gelijkstellen van verblijf in een andere EU-lidstaat met verblijf in Nederland voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap roept meer principiële punten op. Langdurige vestiging in een ander land, of het nu een EU-lidstaat betreft of niet, is een indicatie dat sprake is van binding met dat land. Bij langdurige vestiging is in zijn algemeenheid altijd sprake van het in het vestigingsland opbouwen van naturalisatierechten. Er mag van worden uitgegaan dat niet alleen de buitenlandse partner maar ook de Nederlander naturalisatierechten opbouwt in het land van de vestiging. De vraag dringt zich daarbij op welk doel ermee is gediend dat tegelijkertijd ook naturalisatierechten voor de Nederlandse nationaliteit worden opgebouwd door de niet-Nederlandse echtgenoten of geregistreerde partners van een Nederlander. Het in dit verband onderscheid maken tussen EU-burgers en niet-EU-burgers, zoals een suggestie is van de leden van de **CDA-fractie**, acht de regering ook niet wenselijk, want daarmee is wel de nationaliteit van de partner van de Nederlander bekend, maar niet de woonplaats/land van vestiging van het paar.

De leden van de **fractie van D66** vragen tevens een nadere uiteenzetting van de gevolgen voor deze expats indien dit wetsvoorstel werkelijkheid wordt. Een rechtstreeks gevolg voor de niet-Nederlandse partner van deze veranderde afweging van het belang van integratie van naturalisatiever-



zoekers ten opzichte van het belang van de gehuwde partner om te naturaliseren, is dat in bepaalde gevallen geen sprake meer zal zijn van naturalisatie tot Nederlander of dat dat op een later moment zal plaatsvinden. Mogelijk kiest de niet-Nederlandse partner voor de nationaliteit van het land van vestiging en laat zich voor die nationaliteit naturaliseren.

Eerder is opgemerkt dat de regering niet inziet dat het voorstel het doen en laten van de Nederlandse partner zal beïnvloeden. De regering heeft toegelicht dat het uitoefenen door een Nederlander van het Europese recht op vrij verkeer van personen niet wordt beïnvloed door het voorstel. Overeenkomstig het Europese recht heeft de niet in het bezit van een EU-nationaliteit zijnde buitenlandse echtgenoot of geregistreerde partner van een Nederlander eveneens het recht om zich met hem/haar te vestigen in een andere EU-lidstaat. De regering ziet derhalve geen belemmeringen voor de Nederlander die een partner heeft met een nationaliteit van een derde land, om zijn/haar recht op vrij verkeer in de EU uit te oefenen.

De leden van de **D66-fractie** stellen nog voor een opbouw van naturalisatierechten mogelijk te maken voor partners van Nederlanders die met onderbrekingen in het Koninkrijk wonen. Er is al een bijzondere naturalisatietermijn van twee jaar toelating en hoofdverblijf onmiddellijk voorafgaande aan het indienen van een naturalisatieverzoek als de verzoeker in totaal tien jaar in Nederland of één van de andere landen van het Koninkrijk toelating en hoofdverblijf heeft gehad (art. 8, derde lid, Rijkswet op het Nederlanderschap). Deze bepaling ziet niet specifiek op partners, maar ook dezen kunnen er gebruik van maken.

#### *Situatie in andere EU-landen en staten die partij zijn bij het Europees Verdrag inzake Nationaliteit*

De regering verwijst in haar beantwoording naar een aantal EU-landen waar de termijn voor naturalisatie langer is dan de huidige vijfjaren-termijn. De leden van de **D66-fractie** wijzen erop dat er ook een aantal landen zijn die een specifieke bepaling hebben met kortere termijnen voor vluchtelingen en andere categorieën vreemdelingen zoals echtgenoten van onderdanen, (erkende of geadopteerde) kinderen van onderdanen, staatlozen, vluchtelingen, oud-onderdanen, jong-meerderjarigen die zijn opgegroeid in het land of vreemdelingen afkomstig uit landen waarmee historische banden bestaan zoals oud-koloniën of nabuurlanden. De leden van de **D66-fractie** zouden graag een overzicht willen zien hoe de naturalisatie voor vluchtelingen en andere bovengenoemde categorieën vreemdelingen in verschillende EU-landen en staten die partij zijn bij het Europees Verdrag inzake Nationaliteit is geregeld. De regering zou dit wellicht via het Europees Migratie Netwerk kunnen uitvinden.

Hiervoor is via het Europees Migratie Netwerk een vragenlijst uitgezet. Van 18 landen, waaronder Nederland, is antwoord binnengekomen. Het totaal van de ontvangen reacties overziend, is het lastig om de gegevens van de verschillende landen naast elkaar te leggen. Vaak is het wel mogelijk om de naturalisatietermijn voor vluchtelingen en staatlozen te vinden, maar voor de andere categorieën ligt dit lastiger. Veelal is sprake van zeer gedetailleerde regelingen op dit gebied. Voor de meer gedetailleerde informatie uit de andere landen verwijs ik u naar de meegestuurde resultaten van het Europees Migratie Netwerk.

#### *Verliesbepalingen*

De leden van de **D66-fractie** horen graag of de regering bekend is met de reeds gesignaleerde problemen door deze wetgeving voor Neder-

landers, zoals het onbedoeld verliezen van het Nederlanderschap, en wat de Nederlandse overheid doet aan bijstand aan Nederlanders in het buitenland hieromtrent. Deze leden zijn bekend met de recente brief van de regering over de wijzigingen rondom verliesbepalingen in de Rijkswet op het Nederlanderschap<sup>11</sup>, alleen vinden deze leden deze brief wat voorbarig omdat er in deze Kamer nog geen stemming heeft plaatsgevonden over deze wet.

De eerste vraag wordt bevestigend beantwoord. Op het rapport hierover van de Nationale ombudsman van 10 mei 2016, getiteld «En toen was ik mijn Nederlanderschap kwijt», is door de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 3 oktober 2016 een gezamenlijk met het Ministerie van Veiligheid en Justitie opgestelde reactie aan de Nationale ombudsman gestuurd. Deze reactie is in afschrift aan de Tweede Kamer gestuurd.<sup>12</sup> In zijn rapport beveelt de Nationale ombudsman onder meer actievere en bredere voorlichting over de nationaliteitswetgeving aan en dat met name op de vraag hoe iemand kan voorkomen dat hij de Nederlandse nationaliteit onbewust verliest. Tevens is op 28 juni 2016 tijdens de behandeling<sup>13</sup> van dit wijzigingsvoorstel een motie van de leden Voortman en Sjoerdsma<sup>14</sup> aangenomen, waarin is verzocht om langdurig in het buitenland verblijvende Nederlanders actief voor te lichten over de verliesbepaling in de Rijkswet op het Nederlanderschap. De brief van 8 februari 2017<sup>15</sup>, waarnaar de leden van de D66-fractie in hun vraag verwijzen, informeert de Tweede Kamer over de wijze waarop de regering voornemens is de motie uit te voeren. De regering ziet niet op welke wijze deze brief voorbarig kan worden genoemd. De brief gaat niet over regelgeving die in de Eerste Kamer nog in stemming moet komen.

De Nederlandse overheid staat op de volgende wijze(n) geëmigreerde Nederlanders bij met informatieoverdracht over het Nederlandse nationaliteitsrecht en dan specifiek gericht op de twee voor hen meest relevante verliesgronden. Daarbij worden diverse paden bewandeld. Nederlandse burgers in het buitenland ontvangen sinds 2014 op individuele basis bij de afgifte van hun Nederlandse paspoort een inlegvel dat informeert over de risico's van het vrijwillig aannemen van een vreemde nationaliteit dan wel het langdurig in het buitenland verblijven met naast de Nederlandse nationaliteit nog tien jaar lang ook een andere nationaliteit. Het inlegvel verwijst voor meer informatie naar de website van de rijksoverheid, [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) en het hierna genoemde informatieblad.

Het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft op 3 januari 2017 een informatieblad, getiteld «Kan ik mijn Nederlandse nationaliteit automatisch verliezen? En hoe voorkom ik dat?» gepubliceerd op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl). Volgens Rijksbreed beleid geschiedt voorlichting door de rijksoverheid tegenwoordig primair digitaal. Om die reden verschijnt er geen gedrukt exemplaar maar kan de informatie uiteraard wel worden uitgeprint. Voor iedere Nederlander relevante informatie over de mogelijkheid dat (ook) een minderjarige de Nederlandse nationaliteit kan verliezen en wanneer dat het geval kan zijn, is opgenomen in het recente informatieblad «Minderjarigen en verlies van de Nederlandse nationaliteit». Deze informatie staat sinds augustus 2016 op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2016/17, 33 852 (R2023), nr. 52.

<sup>12</sup> Kamerstukken II, 2016–2017, bijlage bij Kamerstuk 34 550-VII nr. 7.

<sup>13</sup> Handelingen II 2015/16, nr. 101, item 13.

<sup>14</sup> Kamerstukken II 33 852 (R2023), nr. 34.

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2016/17, 33 852 (R2023), nr. 52.

De publiekscampagne «Voorkomen van onbedoeld verlies van de Nederlandse nationaliteit» start medio juni 2017 en behelst zowel een PR-campagne gericht op het sociale (thuis)netwerk van de langdurig in het buitenland woonachtige alsook een online informatiecampagne, waarmee getracht wordt de in het buitenland wonende Nederlanders zo goed mogelijk te bereiken.

#### *Overig*

De leden van de **CDA-fractie** verzoeken de regering in te gaan op de consequenties van de verlenging van de naturalisatietermijn voor personen die op grond van EU-recht na vijf jaar een verblijfstitel hebben en gebruik kunnen maken van het vrij verkeer binnen de EU maar niet buiten de EU.

Opgemerkt wordt dat indien een persoon na vijf jaar de status van langdurig ingezetene verwerft, vrije toegang tot het gehele grondgebied van Nederland is gewaarborgd, binnen de beperkingen die om redenen van veiligheid door de nationale wetgeving worden opgelegd.<sup>16</sup> Wie de LTR-status heeft, mag weer terugkeren naar Nederland en heeft geen visum nodig, ook niet als hij de nationaliteit van een visumplichtig land heeft.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,  
K.H.D.M. Dijkhoff

---

<sup>16</sup> Richtlijn nr. 2003/109/EG VAN DE RAAD van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen, artikel 11, eerste lid onder h.