



## Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Mr. J.P.H. Donner  
Postbus 20011  
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

contactpersoon Mr. G.H. Hintzen  
doorkiesnummer 070 - 370 8013  
datum 10 mei 2011  
ons kenmerk ACVZ/ADV/2011/017  
uw kenmerk  
bijlage(n)  
onderwerp

Advies inzake het concept wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het  
Nederlandschap (RWN)

Geachte heer Donner,

Bij brief van 28 maart 2011 (kenmerk 2011-2000110140) heeft u de  
Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) gevraagd te adviseren  
over het concept wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het  
Nederlandschap (RWN).

Met deze brief voldoet de ACVZ aan uw verzoek.

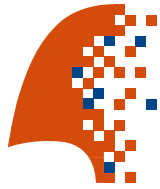
Voorafgaand aan de opmerkingen ten aanzien van de specifieke  
wijzigingsvoorstellen plaatst de ACVZ de volgende algemene kanttekeningen.

1- De ACVZ verwacht dat het aanscherpen van de voorwaarden voor het  
verkrijgen en verlenen van het Nederlandschap zal leiden tot uitsluiting  
van de Nederlandse nationaliteit van vreemdelingen die permanent het recht  
hebben om in Nederland te verblijven. Vreemdelingen die in aanmerking  
komen voor het Nederlandschap bevinden zich immers doorgaans reeds  
geruime tijd rechtmatig in Nederland. Zij maken al jaren deel uit van de  
Nederlandse maatschappij en voldoen aan de criteria die gelden voor de  
status van langdurig ingezetene of een daarmee vergelijkbare status.  
Het dient naar het oordeel van de ACVZ geen redelijk doel om aan deze  
groep, die voor het behoud van die permanente status en het daaraan  
verbonden recht op participatie in de maatschappij niet aan middelen-  
en kwalificatievereisten hoeft te voldoen, voor het verkrijgen van de  
nationaliteit alsnog dergelijke vereisten te stellen. Voor diegenen die tot  
nu toe Nederlander (geworden) zijn geldt niet dat zij aan de middelen- of

**postadres**  
Postbus 93127  
2509 AC 's-Gravenhage

**bezoekadres**  
Prins Clauslaan 20  
2595 AJ 's-Gravenhage

[www.acvz.com](http://www.acvz.com)



kwalificatievereisten moeten voldoen. Het is dan ook de vraag waarom voor de toetreding van nieuwe Nederlanders een hogere standaard zou moeten worden ingesteld.

2- Het ontbreekt aan een goede onderbouwing waarom de voorgestelde specifieke maatregelen bijdragen aan of een bewijs zijn van integratie. In de huidige vorm zullen de specifieke maatregelen het verwerven van het Nederlanderschap eerder bemoeilijken dan de integratie verbeteren. Het stellen van een individueel kwalificatievereiste zal bijvoorbeeld voor veel vrouwen, die vanuit hun culturele achtergrond al een onderwijsachterstand hebben, een extra praktische en financiële belemmering betekenen. Het eisen van een dubbele taaltoets voor naturalisandi op de BES-eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) en op Aruba, Curaçao en Sint Maarten is gezien de specifieke taalsituaties geen goede graadmeter voor integratie, maar komt neer op het voeren van een taalbeleid ten aanzien van het Nederlands dat in veel gevallen niet met de maatschappelijke werkelijkheid van de eilanden overeenkomt.<sup>1</sup> Een nadere onderbouwing van de doelmatigheid van de maatregelen acht de ACVZ dan ook wenselijk.

3- De voorstellen gaan in tegen de internationale tendens, waarbij in toenemende mate geen bezwaar bestaat tegen dubbele nationaliteit en daarin ook geen verband wordt gezien met al dan niet slagen van integratie.<sup>2</sup> Het toelaten van dubbele nationaliteit past ook goed bij de toegenomen globalisering en mobiliteit.<sup>3</sup> Deze tendens treedt het afgelopen decennium steeds duidelijker naar voren. Van de tien staten die in de jaren negentig partij waren bij het Verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit (uit 1963) zijn anno 2011 nog slechts vier partij.<sup>4</sup> Het is de ACVZ daarnaast niet bekend dat er andere Europese landen zijn die een midden- en/of kwalificatievereiste stellen aan naturalisatie. In de praktijk zou het bovendien erop neerkomen dat een persoon een opleiding zou moeten volgen om aan een kwalificatievereiste te voldoen. Het is de vraag of dit in geest is van artikel 13 lid 1 van het Europese Verdrag inzake Nationaliteit, namelijk dat kosten gemaakt in het kader van de procedure redelijk moeten zijn.<sup>5</sup>

Zonder aan deze opmerkingen afbreuk te willen doen gaat de commissie

1 Zie bijvoorbeeld G.R. de Groot en E. Mijts, 'De onwenselijkheid van een dubbele taaltoets voor naturalisandi in Aruba en de Nederlandse Antillen' in *Migrantenrecht*, 2009 nr. 8, p. 366. Voor de taalsituatie op de Nederlandse Antillen, zie [http://www.ethnologue.com/show\\_country.asp?name=AN](http://www.ethnologue.com/show_country.asp?name=AN). Van een totale bevolking van 186.000 spreekt het merendeel Papiamentu. Engels en Creools Engels zijn belangrijke talen op Saba en Sint Eustatius. Slechts 4.000 mensen geven aan Nederlands te spreken. Belangrijk is voorts dat het Papiamentu vooral wordt beïnvloed door het Spaans en niet het Nederlands.

2 Zie het ACVZ-advies *Nederlanderschap in een onbegrensde wereld. Advies over het Nederlandse beleid inzake meervoudige nationaliteit*, 2008 te vinden op <http://www.acvz.org/nl/archief-2008>. Zie voorts voor een overzicht van deze tendens, H.U. Jessurun d'Oliveiras boekbespreking van Alfred Bolls boek *Multiple Nationality and International Law in American Journal of International Law*, 2007, nr. 4, p. 922-928.

3 Zie recentelijk O.W. Vonk, *Dual Nationality in the European Union*, European University Institute, 2010. Zie ook D. Kochenov, 'Double Nationality in the EU: An Argument for Tolerance' in *European Law Journal*, 2011, nr. 3, p. 326-331 en B. de Hart, 'Dubbele nationaliteit: verschil moet er zijn' in *A&MR* 2010, nr. 9, p. 456.

4 Trb. 1985, 76.

5 Trb. 1998, 10.



hieronder in op enkele specifieke vragen die de afzonderlijke bepalingen van het concept-wetsvoorstel oproepen.

Artikel I onderdeel B, punt 4 (1)

*' Onder vernummering van het derde tot en met negende lid tot het vijfde tot en met elfde lid worden twee nieuwe leden ingevoegd, luidende:*

*3. De in het tweede lid, bedoelde schriftelijke verklaring wordt slechts bevestigd indien de vreemdeling als bedoeld in het eerste lid beschikt over een bij algemene maatregel van rijksbestuur te bepalen mate van kennis van de Nederlandse taal en – indien hij in Aruba, Curaçao, Sint Maarten of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba hoofdverblijf heeft – de taal die op het eiland van hoofdverblijf naast het Nederlands gangbaar is.*

*4. Het derde lid is niet van toepassing op de vreemdeling bedoeld in het eerste lid, onderdeel b.'*

De commissie is van mening dat de wijze waarop de uitzonderingen op de taaleis in de wet worden verwoord onbevredigend is. Er staat één uitzondering in de wet (lid 4). De overige uitzonderingen zullen, naar blijkt uit de memorie van toelichting, in de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) komen te staan. Het zou de overzichtelijkheid ten goede komen om alle uitzonderingen op één plaats, bijvoorbeeld de AMvB, te zetten. Het vierde lid zou dan voor de uitzonderingen naar die AMvB kunnen verwijzen.

De ACVZ pleit er voorts voor om uitzonderingen zo veel mogelijk te regelen op een wijze die aansluit bij de manier waarop deze ten aanzien van de taal- en inburgeringvereisten bij naturalisatie zijn opgesteld (art. 8). Dit maakt de wet als geheel toegankelijker en eenvoudiger.

Artikel I onderdeel B, punt 4

*'4. Het derde lid is niet van toepassing op de vreemdeling bedoeld in het eerste lid, onderdeel b.'*

De ACVZ vraagt zich af waarom alleen onderdeel b van het eerste lid van artikel 6 is uitgezonderd en niet ook de onderdelen a en e, aangezien deze personen hetzij in het Koninkrijk zijn geboren hetzij sedert het bereiken van de leeftijd van vier jaar toelating en hoofdverblijf hebben gehad, en bovendien aldaar sindsdien hoofdverblijf hebben gehad. Deze personen vallen immers onder de onderwijsplicht en komen daardoor voldoende in aanraking met de Nederlandse taal. Een taalprobleem onder deze groep zou via het reguliere onderwijssysteem moeten worden opgelost. De ACVZ geeft ter overweging mee ook onderdeel h, vreemdelingen die de leeftijd van 65 hebben bereikt, onder de uitzonderingen te laten vallen, omdat het leren van Nederlands van personen vanaf deze leeftijd naar haar mening niet meer kan worden verlangd.



Artikel I onderdeel B, punt 4 en onderdeel D (artikel 8, lid 1 onder d en f RWN)

*'4. Het derde lid is niet van toepassing op de vreemdeling bedoeld in het eerste lid, onderdeel b.'*

Zoals in de MvT (Algemeen, II, 5e alinea) is aangegeven mag ingevolge artikel 1(2) van het Verdrag tot beperking der staatloosheid, geen taaleis aan staatlozen worden gesteld.<sup>6</sup> Voor de optieprocedure is daar in het onderhavige wetsvoorstel rekening mee gehouden. Hetzelfde zou naar de mening van de ACVZ ook moeten gelden in de naturalisatieprocedure voor zowel de taaleis als het midden- en kwalificatievereiste. Immers, de procedure mag dan anders zijn, maar het gaat in beide gevallen over staatlozen. De ACVZ stelt daarom voor om een soortgelijke uitzondering op deze vereisten voor staatlozen in het wetsvoorstel op te nemen.

Artikel I onderdeel D

*'f. die duurzaam over voldoende middelen van bestaan beschikt en voldoende gekwalificeerd is voor participatie op de arbeidsmarkt.'*

Uit de MvT blijkt dat op deze bepalingen bij AMvB uitzonderingen zullen worden gemaakt. De wetstekst zoals die nu wordt voorgesteld biedt daar echter geen ruimte voor. De aanhef van artikel 8 lid 1 spreekt ongekwalificeerd van 'slechts in aanmerking' komen voor verlening van het Nederlanderschap. In het tweede lid wordt één uitzondering op het eerste lid genoemd. De ongeclausuleerde formulering van de aanhef met de uitzondering in het tweede lid doen vermoeden dat geen uitzonderingen mogelijk zijn. Het gewijzigde artikel 10 bepaalt weliswaar dat het mogelijk is om van onder meer onderdeel f van artikel 8, lid 1 af te wijken, maar het gaat hier enkel om bijzondere gevallen waarover de Raad van State moet worden gehoord. De gepensioneerden en vreemdelingen die op grond van een psychische of lichamelijke belemmering, dan wel een verstandelijke handicap niet in staat kunnen worden geacht om binnen een termijn van vijf jaar aan de gestelde vereisten te voldoen, waarover de MvT spreekt, vormen geen bijzondere gevallen in de zin van artikel 10. De ACVZ stelt daarom voor om naast onderdeel f een extra lid toe te voegen waarin de mogelijkheid om van onderdeel f af te wijken wordt genoemd.

Een andere mogelijkheid zou zijn om de formulering van het nieuwe onderdeel f van lid 1 zo te formuleren dat op basis van de wet uitzonderingen mogelijk zijn. Een voorstel is:

*'f. waarvan redelijkerwijs kan worden verwacht dat die duurzaam over voldoende middelen van bestaan beschikt en voldoende gekwalificeerd is voor participatie op de arbeidsmarkt.'*

In de AMvB zou dan nader kunnen worden omschreven in welke gevallen het redelijk is om een dergelijk vereiste te stellen.

<sup>6</sup> Zie artikel 1(2) van het Verdrag tot beperking der staatloosheid (New York, 30 augustus, 1961, Trb. 1967, 124).



Artikel I onderdeel F

*'3. Het eerste lid, aanhef en onder b, is niet van toepassing op de vreemdeling die in Nederland, Aruba, Curaçao of Sint Maarten erkend is als vluchteling.'*

De ACVZ beveelt aan om de term 'vreemdeling' te vervangen door 'verzoeker', aangezien dit de term is die het best in de context van het artikel past, waar elders ook steeds 'verzoeker' staat. Het gaat alleen om vreemdelingen die verzoeken om verlening van het Nederlanderschap. Waar de term 'vreemdeling' wordt gebruikt in de aanhef van het eerste lid gebeurt dit dan ook in de combinatie met de term 'verzoek' ('Het verzoek van de vreemdeling...').

Memorie van Toelichting, Inleiding

*'Allereerst wordt de reeds bestaande afstandverplichting verscherpt. Bij verkrijging van het Nederlanderschap dient afstand te worden gedaan van een of meer andere nationaliteiten waarvan afstand gedaan kan worden.'*

De ACVZ verwijst hier naar haar advies uit 2008, 'Nederlanderschap in een onbegrensde wereld. Advies over het Nederlandse beleid inzake meervoudige nationaliteit'.<sup>7</sup> Dit advies is mede gestoeld op een voorstudie van G.R. de Groot en M. Vink, 'Meervoudige nationaliteit in Europees perspectief'. Uit het cijfermateriaal over de periode 1998-2006 dat in de voorstudie is gepubliceerd, wordt duidelijk dat gemiddeld slechts ongeveer een derde van de personen die tot Nederlander is genaturaliseerd daadwerkelijk afstand heeft kunnen doen van zijn vorige nationaliteit.<sup>8</sup> Het is aannemelijk dat dit voor de optieprocedure niet anders zal zijn. Zoals boven aangegeven leidt de algemene tendens van globalisering en migratie in Europa eerder tot een groeiende acceptatie van een dubbele of meervoudige nationaliteit, mede omdat dat feitelijk eerder regel dan uitzondering is.<sup>9</sup>

In de gevallen waarin de afstandsverplichting wordt verscherpt lijkt het te gaan om vreemdelingen waarvan Nederland het hoofdverblijf is. In veel gevallen zullen deze mensen blijvende persoonlijke en economische banden en bezittingen hebben of kunnen verkrijgen (bijv. uit erfenis) in het land van herkomst. De ACVZ is van mening dat voor deze groep mensen een uitzondering wenselijk is.

Memorie van Toelichting, onderdeel IV, Kwalificatievereiste, eerste paragraaf

*'Het stellen van een kwalificatievereiste heeft tot doel om te garanderen dat naturalisandi voldoen aan minimale opleidingseisen die noodzakelijk zijn om te functioneren op de Nederlandse arbeidsmarkt of de arbeidsmarkt van de andere*

<sup>7</sup> Dit advies is te vinden op <http://www.acvz.org/nl/archief-2008>.

<sup>8</sup> Zie G.R. de Groot, *Meervoudige nationaliteit in Europees perspectief. Een landenvergelijkend overzicht*, ACVZ-voorstudie, Den Haag, november 2008, p. 120.

<sup>9</sup> Zie ook een recent rapport, dat op verzoek van de Noorse regering is opgesteld, H. Furre e.a., *Rettigheter og tilhørighet. Evaluering av statsborgerregelverket (Recht en verbondenheid. Evaluatie van nationaliteitsrecht)*, Oxford Research, 2010, p. 117.



*landen van het Koninkrijk.'*

De ACVZ vindt dat er meer onderscheid moet bestaan tussen de vereisten voor naturalisatie en de inburgeringstest voor het recht op verblijf voor onbepaalde tijd van vreemdelingen. Daarbij ziet de ACVZ geen reden verdergaande economisch gebaseerde eisen voor verkrijging van het Nederlanderschap te stellen. In dat geval wordt daarbij van nieuwkomers een hoger opleidingsniveau verlangd dan van sommige Nederlanders. De ACVZ vindt het bovendien onwenselijk dat een grote groep vreemdelingen, die permanent in Nederland verblijft het Nederlanderschap wordt ontzegd wegens een te gering opleidingsniveau.

Memorie van Toelichting, onderdeel IV, Kwalificatievereiste, tweede paragraaf

*'Aan het kwalificatievereiste is voldaan wanneer de naturalisandus kan aantonen dat hij twee jaar een beroepsopleiding binnen het Koninkrijk of twee jaar werkervaring binnen het Koninkrijk heeft.'*

De ACVZ vraagt zich af wat het nut is van het vereisen van 'een beroepsopleiding binnen het Koninkrijk' in een tijd van wederzijdse erkenning van opleidingen binnen de Europese Unie. De ACVZ stelt voor om te spreken van een 'binnen het Koninkrijk erkende opleiding'.

Memorie van Toelichting, onderdeel IV, uitzonderingen

*'Het betreft hier bijvoorbeeld gepensioneerden en vreemdelingen die (...) niet in staat kunnen worden geacht om binnen een termijn van vijf jaar aan deze vereisten te voldoen.'*

De ACVZ stelt voor om deze regeling te vereenvoudigen en te uniformeren door te stellen dat het alle vreemdelingen betreft 'die redelijkerwijs niet in staat kunnen worden geacht om binnen een termijn van vijf jaar aan deze vereisten te voldoen'. Op deze manier kunnen ook toekomstige gevallen, waarmee van tevoren geen rekening is gehouden, onder de uitzondering vallen. Voor de categorie gepensioneerden is het duidelijker om een vaste leeftijdsgrens te hanteren, die vijf jaar voor het 65<sup>ste</sup> levensjaar ligt.

*Redactionele opmerkingen*

Artikel I onderdeel B, aanhef van artikel 6 lid 1

*'Na het afleggen van een daartoe strekkende schriftelijke verklaring verkrijgt door een bevestiging als bedoeld in het derde lid het Nederlanderschap:'*

Door de vernummering van de leden van artikel 6 moet 'derde lid' worden veranderd in 'vijfde lid'. Deze wijziging ontbreekt in het wetsvoorstel.



Memorie van Toelichting, Artikelsgewijze toelichting, Artikel 1

*'Het nationaliteitsrecht valt niet langer onder de Minister van Justitie, maar is voor deze kabinetsperiode overgedragen aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.'*

De ACVZ merkt op dat het nationaliteitsrecht niet alleen voor deze kabinetsperiode is overgedragen. De commissie stelt voor de passage 'voor deze kabinetsperiode' te schrappen.

Memorie van Toelichting, Artikelsgewijze toelichting, Artikel 10

*'Artikel 10 is een bepaling die in afwijking van andere bepalingen van de RWN te naturaliseren.'*

Deze zin loopt niet. Er is waarschijnlijk een deel weggefallen.

De ACVZ is graag bereid tot nadere toelichting.

De voorzitter,

De secretaris,

Mr. Adriana C.J. van Dooijeweert  
Mr. Wolf .N. Mannens