



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Invoeringstoets Tjebbes: evenredigheidstoets na automatisch verlies Nederlandschap

Datum Juli 2023
Status Definitief

Colofon

Titel Invoeringstoets Tjebbes: evenredigheidstoets na automatisch verlies Nederlanderschap

Status Definitief

Contact INDOA@ind.nl

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Immigratie- en Naturalisatiedienst
Directie Strategie en Uitvoeringsadvies
Afdeling Onderzoek en Analyse
Rijnstraat 8 | 2515 XP | Den Haag
Postbus 16275 | 2500 BG | Den Haag

Inhoud

Managementsamenvatting	4
1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding onderzoek.....	8
1.2 Doelstelling	8
1.3 Vraagstelling.....	8
1.4 Reikwijdte	9
1.5 Onderzoeksmethode	9
1.6 Leeswijzer	10
2 Wijzigingen in wet- en regelgeving.....	11
2.1 Aanloop naar wijzigingen RWN en Handleiding RWN	11
2.2 Wijziging in wet- en regelgeving.....	12
2.2.1 RWN	13
2.2.2 Handleiding RWN.....	14
2.2.3 Informatieberichten en werkinstructies IND	15
2.3 Nieuwe conceptwetgeving	16
3 Proces	17
4 Geregistreerde adviesverzoeken	20
4.1 Wijze van registreren.....	20
4.2 Adviesverzoeken aan de IND	20
4.2.1 Verlies Nederlanderschap	21
4.2.2 Advies.....	21
4.2.3 Demografische gegevens.....	22
5 Uitvoerbaarheid van de regelgeving voor de uitvoering	23
5.1 De uitvoering bij BZ.....	23
5.2 De uitvoering bij IND/RVN	23
5.3 De uitvoering bij IND/DRV	24
6 Uitvoerbaarheid van de regelgeving voor de doelgroep	25
6.1 De doelgroep	25
6.2 Knelpunten.....	25
7 Toetsing aannames en randvoorwaarden implementatie	27
7.1 Aannames	27
7.1.1 Aantal adviesverzoeken.....	27
7.1.2 Benodigd aantal fte.....	28
7.2 Randvoorwaarden	28
8 Conclusie	31
Bijlage 1 – Literatuur	32

Managementsamenvatting

Aanleiding

Per 1 april 2022 is er een nieuwe optieprocedure¹ opgenomen in de Rijkswet Nederlanderschap (RWN) naar aanleiding van het Tjebbes-uitspraak in februari 2020. De optieprocedure is een verkorte procedure om (weer) Nederlander te worden. De nieuwe optieprocedure ziet op personen die als gevolg van hun automatische verlies van het Nederlanderschap ook het Unieburgerschap hebben verloren. In de nieuwe optieprocedure dienen de instanties (BZ en gemeentes) die de optieprocedures behandelen bij de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) een advies te vragen over de evenredigheid van het verlies van het Unieburgerschap. Voor het uitbrengen van het advies voert de directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN) van de IND een evenredigheidstoets uit. Voor een uitgebreide uitleg over (de aanloop naar) de wetwijziging wordt verwezen naar hoofdstuk 2 van het rapport. De afdeling Onderzoek & Analyse (O&A) van de Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA) van de IND heeft in opdracht van DG IND een invoeringstoets² uitgevoerd om inzicht te krijgen in de uitvoerbaarheid van de evenredigheidstoets voor zowel de doelgroep en de uitvoering.

Doel- en vraagstelling

Doel van de invoeringstoets is om te kunnen verantwoorden of en hoe de IND de evenredigheidstoets heeft geïmplementeerd en hoe uitvoerbaar de evenredigheidstoets is voor zowel de doelgroep³ als de uitvoering. Op deze manier kan de IND vroegtijdig op eventuele risico's reageren en zo het werk beter uitvoeren. De hoofdvraag in dit onderzoek luidt:
Is de (optieprocedure en de daaraan gerelateerde) evenredigheidstoets zoals opgenomen in art. 6 lid 1 onder p RWN goed uitvoerbaar in de huidige vorm, voor zowel de doelgroep als de uitvoering?

Methode

Voor dit onderzoek zijn interviews gehouden met in totaal twaalf personen, werkzaam bij de IND, BZ en in de advocatuur. Daarnaast zijn enquêtes uitgezet bij BZ, de gemeenten en de Specialistenvereniging Migratierecht Advocaten (SVMA). De enquête is ingevuld door vijf medewerkers van BZ en vijf advocaten. De gemeentes hebben niet gereageerd op het verzoek. Voor een cijfermatig inzicht is gebruik gemaakt van handmatig bijgehouden Excel-lijsten van de Directie RVN.

¹ Art. 6 lid 1 onder p RWN

² De IND doet in het kader van beleidsmonitoring in beginsel één jaar na inwerkingtreding van nieuw(e) wetgeving of beleid een invoeringstoets. Het instrument invoeringstoets is naar aanleiding van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) en Werk aan Uitvoering (WaU) bedacht met als doel om mogelijke knelpunten voor de uitvoering of de doelgroep in beeld te brengen. Deze invoeringstoets wordt één jaar na inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving uitgevoerd. De onderzoekersperiode zal echter drie jaar bedragen omdat de evenredigheidstoets in de praktijk door de Tjebbes-uitspraak al werd toegepast vanaf 2020 bij o.a. paspoortaanvragen.

³ Hierbij staan zowel de menselijke maat als het doenvermogen centraal. Onder de menselijke maat verstaan we in hoeverre door de IND recht wordt gedaan aan de belangen van de aanvrager en of er oog is voor de persoonlijke situatie van de aanvrager (waaronder diens doenvermogen). Met doenvermogen wordt bedoeld of de aanvrager de regelgeving kan uitvoeren en naleven. Burgers moeten de wet niet alleen kennen, maar ze moeten ernaar kunnen handelen. Doenvermogen kan tijdelijk sterk teruglopen.

Resultaten

Het proces

Oud-Nederlanders kunnen bij BZ of de gemeente een optieverzoek indienen.⁴ Voor het afhandelen van het optieverzoek doen deze instanties een adviesverzoek bij de Directie RVN van de IND. Medewerkers van de Directie RVN voeren de evenredigheidstoets uit. Dat doen zij middels een tweetrapstoets:

1. Heeft de betrokkene ten tijde van verlies van diens Nederlanderschap gebruik gemaakt van diens Unierechten of was het redelijkerwijs voorzienbaar dat er gebruik gemaakt zou gaan worden van Unierechten?
2. Is de betrokkene door het verlies van diens Nederlanderschap belemmerd in uitvoering van deze Unierechten?

Indien beide vragen bevestigend beantwoord worden, stuurt de IND een positief advies naar BZ. Indien één van de vragen ontkennend beantwoord wordt, stuurt de IND een negatief advies naar BZ. BZ neemt dit advies (bijna) altijd over bij de afdoening van het optieverzoek. De aanvrager krijgt een besluit met daarin de motivering (incl. het advies van de IND). Indien de beslissende instantie de aanvraag afwijst, kan de betrokkene nog in bezwaar gaan bij de beslissende instantie. In bezwaar wordt opnieuw advies gevraagd aan de IND, als ware het een novum.

De doelgroep en het advies

Sinds de Tjebbes-uitspraak (februari 2020) zijn er in totaal iets minder dan 800 adviesverzoeken bij de IND geregistreerd voor ongeveer 750 personen. Vrijwel al deze verzoeken (98%) zijn afkomstig van BZ.

In bijna 4% van de geregistreerde adviesverzoeken oordeelde de IND dat het automatisch verlies van het Nederlanderschap onevenredig was in het licht van het verlies van het Unieburgerschap. In deze zaken heeft BZ het advies overgenomen en heeft de aanvrager het Nederlanderschap en daarmee het Unieburgerschap herkregen. In vrijwel alle geregistreerde adviesverzoeken (90%) werd geoordeeld dat het automatische verlies niet onevenredig was. Uit interviews met IND-medewerkers blijkt dat dit komt omdat de meeste personen geen gebruik maakten (of redelijkerwijs voorzienbaar gebruik zouden gaan maken) van hun Unierecht op het moment van het verlies van het Nederlanderschap. De streeftermijn van het afhandelen van de adviesverzoeken was twee maanden (in 69% van de gevallen gehaald). De beslissende instanties moesten regelmatig de beslistermijnen verlengen.

Het automatische verlies van Nederlanderschap is alleen mogelijk indien de persoon ten minste een andere nationaliteit bezit. De top drie nationaliteiten waren Amerikaanse (18%), Zuid-Afrikaanse (17%) en Turkse (10%) nationaliteit. Van de bijna 800 adviesverzoeken betroffen het ongeveer 130 adviesverzoeken (17%) voor minderjarigen die automatisch hun Nederlanderschap verloren omdat hun ouders afstand deden van de Nederlandse nationaliteit of ook het Nederlanderschap automatisch verloren.

Conclusie over uitvoerbaarheid

Over het algemeen verloopt de uitvoering soepel en zijn er een beperkt aantal knelpunten voor de uitvoerende instanties. De medewerkers weten elkaar goed te vinden bij aanvullende vragen of onduidelijkheden. Het digitale uitwisselingsstelsel (bestandenpostbus) werkt over het algemeen goed. Wel kleven er enkele risico's aan het gebruik ervan (wijze van uploaden en toegang tot de bestandenpostbus). Deze risico's hebben in de praktijk nog niet geleid tot onoverkomelijke problemen.

Echter, voor de doelgroep lijkt de evenredigheidstoets voorbij te gaan aan hun doenvermogen. Zowel uit de literatuur als uit dit onderzoek is gebleken dat veel oud-

⁴ Voor april 2022 ging het om paspoortaanvragen of VBN's.

Nederlanders niet weten dat zij hun Nederlanderschap hebben verloren: zij komen hier vaak pas achter op het moment dat zij een nieuw paspoort aanvragen. BZ wijst in die gevallen het nieuwe paspoort af en informeert de oud-Nederlanders over de optieprocedure en de evenredigheidstoets. Ook op verschillende overheidswebsites is informatie hierover te vinden, maar dan moet de oud-Nederlander wel weten dat die diens Nederlanderschap kan verliezen en/of daadwerkelijk verloren heeft.

Als de oud-Nederlanders de procedure al weten te vinden, is het moeilijk voor hen om deze te begrijpen vanwege de juridische complexiteit (Unierecht, nationaliteitsrecht en de evenredigheidstoets). Hoewel BZ de oud-Nederlanders informeert over de Unierechtelijke evenredigheidstoets en welke informatie relevant kan zijn voor het onderbouwen van hun aanvraag, blijkt in de praktijk dat regelmatig niet-steekhoudende of niet-relevante argumenten en documenten worden aangeleverd. Daarnaast wordt de optieprocedure vaak verlengd om de verschillende processtappen, waaronder evenredigheidstoets door de IND, goed te kunnen uitvoeren. Door de beknopte informatievoorziening, de complexiteit van de Unierechtelijke evenredigheidstoets en de *ex tunc* toetsing sluit het doenvermogen van de oud-Nederlanders onvoldoende aan bij wat van hen verlangd wordt voor het herkrijgen van het Nederlanderschap.

Afkortingenlijst

ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
ARM	Adviesraad Migratie (voorheen ACVZ)
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CSO	Consulaire Service Organisatie
DG	Directeur Generaal
DRV	afdeling Digitaal Registreren en Voorbereiden
DV	directie Dienstverlening
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FTE	Fulltime-equivalent
HvJEU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IB	Informatiebericht
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
JZ	Juridische Zaken
MvT	Memorie van Toelichting
POK	Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag
RVN	directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap
RWN	Rijkswet op het Nederlanderschap
SUA	directie Strategie en Uitvoeringsadvies
SVMA	Specialistenvereniging migratierechtadvocaten
VBN	Verklaring omtrent bezit Nederlanderschap
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
WBN	Wijzigingsbesluiten Vreemdelingen-circulaire
WI	Werkinstructie

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Per 1 april 2022 is er een nieuwe optieprocedure⁵ opgenomen in de Rijkswet Nederlanderschap (RWN) naar aanleiding van het Tjebbes-uitspraak in februari 2020. De optieprocedure is een verkorte procedure om (weer) Nederlander te worden. De nieuwe optieprocedure ziet op personen die automatisch hun Nederlanderschap hebben verloren én als gevolg daarvan ook het Unieburgerschap. In de nieuwe optieprocedure dienen de instanties die de optieprocedures behandelen, zoals ambassades, bij de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) een advies te vragen over de evenredigheid van dit verlies. Voor het uitbrengen van het advies voert de directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN) van de IND een evenredigheidstoets uit. Meer informatie over de (aanloop naar de) wijzigingen in wet- en regelgeving wordt beschreven in hoofdstuk 2.

De afdeling Onderzoek & Analyse (O&A) van de Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA) van de IND heeft in opdracht van DG IND een invoeringstoets uitgevoerd om inzicht te krijgen in de uitvoerbaarheid van de evenredigheidstoets voor zowel de doelgroep en de uitvoering.

1.2 Doelstelling

De IND doet in het kader van beleidsmonitoring in beginsel één jaar⁶ na inwerkingtreding van nieuw(e) wetgeving of beleid een invoeringstoets. Doel van de invoeringstoets is om te kunnen verantwoorden of en hoe de IND wetgeving of beleid heeft geïmplementeerd, om vroegtijdig op eventuele risico's te kunnen reageren en zo het werk beter te kunnen uitvoeren. Het instrument invoeringstoets is naar aanleiding van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) en Werk aan Uitvoering (WaU) bedacht met als doel om mogelijke knelpunten voor de uitvoering of de doelgroep in beeld te brengen.⁷

1.3 Vraagstelling

Hoofdvraag

Is de (optieprocedure en de daaraan gerelateerde) evenredigheidstoets zoals opgenomen in art. 6 lid 1 onder p RWN goed uitvoerbaar in de huidige vorm, voor zowel de doelgroep als de uitvoering?

Deelvragen

1. Hoe pakt de (optieprocedure en de daaraan gerelateerde) evenredigheidstoets uit voor de personen die hun Nederlanderschap automatisch hebben verloren⁸ en dit weer terug willen?
 - a. In hoeverre zijn er signalen die erop kunnen wijzen dat de (optieprocedure en de daaraan gerelateerde) evenredigheidstoets niet werkt zoals bedoeld?
 - b. Ontstaan er in de praktijk knelpunten of onbedoelde effecten?
 - c. Zijn er mogelijk (indirect) discriminerende aspecten?
2. Hoe wordt de evenredigheidstoets in de praktijk uitgevoerd door de IND?
 - a. Ontstaan er in de uitvoeringspraktijk knelpunten of onbedoelde effecten?
 - b. In hoeverre is de kwaliteit van de uitvoering geborgd?
 - c. In hoeverre komt de praktijk overeen met de aannames uit de impactanalyse en de MvT?

⁵ Art. 6 lid 1 onder p RWN

⁶ Deze invoeringstoets wordt één jaar na inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving uitgevoerd. De onderzoekersperiode zal echter drie jaar bedragen omdat de evenredigheidstoets in de praktijk door de Tjebbes-uitspraak al werd toegepast bij o.a. paspoortaanvragen.

⁷ TK 21 april 2022 "Inkleuring en stand van zaken invoeringstoets"

⁸ Bijvoorbeeld op grond van art. 15 lid 1 onder c RWN

- d. Zijn de randvoorwaarden als benoemd in de impactanalyse geborgd?
3. Hoeveel verzoeken om advies heeft de IND sinds de uitspraak van ABRvS in februari 2020 ontvangen en hoe worden de data geregistreerd?
 - a. Door welke instanties werden deze verzoeken ingediend?
 - b. Hoeveel adviezen heeft de IND uitgebracht aan deze instanties?
 - i. Wat was het advies van de IND? Waarop heeft de IND het advies gebaseerd?
 - ii. Wat is de mening van de instanties over de bruikbaarheid van de adviezen? Is het advies overgenomen?
 - c. Wat waren de demografische kenmerken (geslacht, leeftijd en tweede nationaliteit) van de aanvragers?

1.4 Reikwijdte

De invoeringstoets is een lichtvoetige bestudering van de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk, met bijzondere aandacht voor de gevolgen voor de doelgroep en de uitvoering. Het onderzoek is met name gericht op de rol van de IND (uitvoering van de evenredigheidstoets). Implementatie van het beleid binnen andere organisaties (bijvoorbeeld bij de gemeente of het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ)) vallen buiten de scope van deze invoeringstoets. Bij deze invoeringstoets is wel een questionnaire uitgezet bij deze organisaties en zijn er enkele interviews gehouden met BZ-medewerkers, met als doel inzicht te krijgen in de bruikbaarheid van de adviezen van de IND en de impact op de doelgroep.

Na de uitspraak van de ABRvS in 2020 zijn de beleidsregels opgenomen in een werkinstructie van de IND. De officiële wijziging van de beleidsregels volgde pas in 2023, toen de beleidsregels werden omgezet per verzamel WBN van 1 april 2023, met inwerkingtreding van 1 juli 2023. Deze invoeringstoets beslaat de periode vanaf de uitspraak, dus toen de beleidsregels enkel nog in de werkinstructie van de IND waren opgenomen (2020-2023).

1.5 Onderzoeksmethode

Interviews

Voor dit onderzoek zijn interviews gehouden met in totaal twaalf personen, werkzaam bij IND/RVN/Klantgroep Naturalisatie, IND/DV/DRV/Naturalisatie, BZ/CSO, BZ/Bezwaar en Beroep en in de advocatuur.

Enquête

Er zijn enquêtes gestuurd naar de beslissende instanties (BZ en gemeenten) en naar de Specialistenvereniging Migratierecht Advocaten (SVMA). De SVMA heeft het verzoek geplaatst in de nieuwsbrief aan de leden. De enquête is ingevuld door vijf medewerkers van BZ en vijf advocaten gespecialiseerd in migratierecht. Doel van deze enquêtes was om inzicht te krijgen in de bruikbaarheid en het gebruik van de adviezen van de IND, knelpunten en risico's in de uitvoering en ervaringen en meningen van de doelgroep. De doelgroep zelf is niet benaderd omdat op grond van de AVG persoonsgegevens die zijn verstrekt in het kader van een (verblijfs)aanvraag niet zonder meer gebruikt kunnen worden voor onderzoeksdoeleinden. Daarom hebben de onderzoekers ervoor gekozen om het perspectief van de doelgroep uit te vragen via de medewerkers van BZ en de advocatuur. Bovendien kunnen personen nog in een procedure zitten en daardoor in een afhankelijke positie verkeren van de overheid, wat mogelijk sociaalwenselijke antwoorden tot gevolg heeft. Ondanks de respons van vijf advocaten, is de verwachting dat het inzicht in de doelgroep wel representatief naar voren is gebracht door deze advocaten in combinatie met de gehouden interviews. Er is volgens de onderzoekers zowel code- als betekenis saturatie bereikt: de onderzoekers hoorden bepaalde knelpunten steeds opnieuw terug en er werden geen nieuwe knelpunten meer naar voren gebracht.

Cijfermatige analyse

Vanwege de wijze waarop registratie in INDiGO plaatsvindt (zie voor een toelichting paragraaf 4.1) is voor dit onderzoek gebruik gemaakt van door Directie RVN handmatig bijgehouden Excel-lijsten. In de lijsten zijn binnenkomende adviesverzoeken en uitgaande adviezen in verschillende tabbladen per week genoteerd. Voor dit onderzoek zijn de Excel-lijsten samengevoegd en zijn de uitgaande adviezen gekoppeld aan het tabblad van binnenkomende adviesverzoeken.⁹ De doorlooptijd van het adviesverzoek is berekend aan de hand van de datum (maand-jaar) binnenkomst verzoek en de datum (maand-jaar) van het uitgaande advies. In de gevallen waarin een van deze data niet bekend was, is geen doorlooptijd berekend.

Het samengevoegde bestand geeft daarmee informatie over het type aanvraag van de oud-Nederlander (bv. paspoort, Verklaring omtrent bezit Nederlanderschap (VBN), bezwaar of optie), de verzoeker van de evenredigheidstoets (bv. BZ of gemeente), het jaar waarin het Nederlanderschap verloren is gegaan, de verliesgrond, de nationaliteit van de aanvrager, het advies van de IND en de doorlooptijd van het adviesverzoek. Indien bepaalde gegevens niet geregistreerd stonden of onbekend waren in het Excel-bestand is ervoor gekozen om dit als een onbekend gegeven te beschouwen. Het paste niet binnen de doorlooptijd van het onderzoek om aanvullend dossieronderzoek te verrichten.

1.6 Leeswijzer

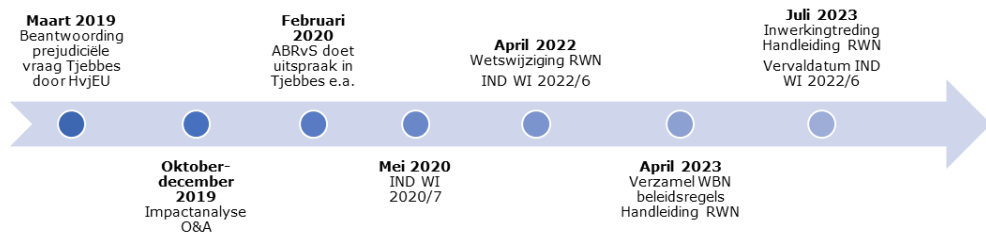
In dit onderzoeksrapport is gekozen voor de inclusieve voornaamwoorden “die” en “diens”. In het volgende hoofdstuk wordt de (aanloop naar) de wetswijziging beschreven. Daarna volgt een beschrijving van het werkproces op hoofdlijnen, waarbij ook een schematische weergave is gegeven van de uitvoering van de evenredigheidstoets. In het vierde hoofdstuk wordt het aantal geregistreerde adviesverzoeken, de adviezen en de kenmerken van de aanvragers beschreven. In hoofdstuk 5 en 6 wordt ingegaan op de uitvoerbaarheid voor respectievelijk de uitvoerende instanties en de doelgroep. In hoofdstuk 7 wordt beschreven in hoeverre wordt voldaan aan de aannames en randvoorwaarden uit de impactanalyse en de Memorie van Toelichting. In hoofdstuk 8 wordt relevante literatuur samengevat en het rapport wordt afgesloten met een conclusie ten aanzien van de uitvoerbaarheid van de wetswijziging.

⁹ In totaal waren er 60 uitgaande adviezen waarvan het zaaknummer niet op het tabblad voor binnenkomende zaken geregistreerd stond. Dit is op verzoek van de onderzoekers gecontroleerd en gecorrigeerd door Directie RVN, waardoor gegevens van binnenkomende en uitgaande zaken correct aan elkaar gekoppeld waren.

2 Wijzigingen in wet- en regelgeving

In dit hoofdstuk wordt (de aanloop naar) de wijziging van de RWN en Handleiding RWN beschreven (zie ook figuur 1). Er wordt uitgebreid ingegaan op de belangrijkste elementen van de nieuwe optieprocedure en er wordt ingegaan op de communicatie van de wijzigingen naar de uitvoerende medewerkers bij de IND.

Figuur 1 Tijdlijn Tjebbes-arrest tot wetgeving



2.1 Aanloop naar wijzigingen RWN en Handleiding RWN

Enkele oud-Nederlanders vroegen in 2014 op verschillende ambassades een paspoort aan. Eén daarvan was M.G. Tjebbes, een in Canada geboren vrouw die voorheen ook Nederlander was en in het bezit was van een Nederlands paspoort. Nadat het paspoort in 2008 was verlopen probeerde zij in 2014 een nieuw Nederlands paspoort aan te vragen. De aanvragen van deze oud-Nederlanders werden buiten behandeling gesteld omdat het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) constateerde dat de aanvragers hun Nederlanderschap automatisch hadden verloren. Op grond van het toenmalige art. 15 lid 1 onder c RWN gold dat meerderjarige personen hun Nederlanderschap automatisch verloren wanneer zij:

- Naast het Nederlanderschap ook in het bezit waren van een andere nationaliteit; én
- Gedurende minimaal tien jaar buiten de Europese Unie verbleven; én
- Gedurende die tien jaar geen nieuw Nederlands paspoort hadden aangevraagd (en verkregen).

De aanvragers maakten bezwaar tegen het feit dat zij hun Nederlanderschap zonder waarschuwing hadden verloren. In bezwaar werd echter geoordeeld dat geen van de betrokkenen het Nederlanderschap nog bezat en dat de paspoortaanvragen allemaal terecht "buiten behandeling waren gesteld". De aanvragers gingen in beroep bij de rechtbank en daarna bij de Afdeling Bestuursrechtzaak Raad van State (ABRvS). De ABRvS besloot in 2018 om de zaken, die inmiddels gezamenlijk behandeld werden, met prejudiciële vragen voor te leggen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU).

Het HvJEU oordeelde dat Nederland een eigen invulling mag geven aan de vraag wie Nederlander mag blijven en wie niet, maar dat het automatische verlies van het Nederlanderschap verenigbaar moet zijn met het Unierecht. Volgens het HvJEU dient onderzocht te worden of met het verlies van het Nederlanderschap ook het Unieburgerschap verloren gaat. Indien dit het geval is dient beoordeeld te worden of het verlies in de individuele situatie van de betrokkene en de situatie van zijn gezin:

gevolgen heeft die de normale ontwikkeling van het gezins- en beroepsleven van betrokkene uit het oogpunt van het Unierecht aantasten op een wijze die

onevenredig is aan de doelstelling die wordt nagestreefd door de nationale wetgever'.¹⁰

Kortom, wordt de normale ontwikkeling van het gezins- en beroepsleven aangetast? Daarbij noemt het HvJEU enkele omstandigheden die meegenomen dienen te worden in deze beoordeling:

- door verlies van het Nederlanderschap wordt betrokkene beperkt in het uitoefenen van zijn recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de EU, wat leidt tot bijzondere moeilijkheden om zich naar Nederland of de EU te blijven begeven om daadwerkelijke en regelmatige banden met gezinsleden te onderhouden;
- bijzondere moeilijkheden om zijn beroepsactiviteiten te verrichten;
- bijzondere moeilijkheden om de noodzakelijke stappen te ondernemen om beroepsactiviteiten te verrichten;
- geen afstand kunnen doen van de andere nationaliteit waardoor betrokkene automatisch onder de verliesbepaling van art. 15 lid 1 onder c RWN komt te vallen;
- ernstig risico dat zijn veiligheid of zijn vrijheid om te gaan en staan waar hij wil aanzienlijk zal afnemen omdat hij niet de consulaire bescherming kan genieten op het grondgebied van de derde staat waar hij verblijft.¹¹

Het HvJEU oordeelde dat indien het verlies van Unieburgerschap *ex tunc*¹² als onevenredig beschouwd dient te worden, een persoon de Nederlandse nationaliteit weer kan herkrijgen.¹³

De ABRvS heeft in februari 2020 geoordeeld dat de instantie waar een nieuw paspoort is aangevraagd, bij de besluitvorming een volledige afweging moet maken ten aanzien van het Nederlanderschap, waarbij het evenredigheidsbeginsel moet worden meegenomen.¹⁴ Dit betekent dat met behulp van een evenredigheidstoets onderzocht dient te worden of het verlies van het Unieburgerschap onevenredig was.

Tot het moment van de inwerkingtreding van de nieuwe wet- en regelgeving (zie paragraaf 2.2), kon de vereiste toetsing aan het evenredigheidsbeginsel plaatsvinden binnen de paspoortprocedure en de VBN.

2.2 Wijziging in wet- en regelgeving

Op 14 oktober 2021 is het wetsvoorstel "Evenredigheidstoets bij verlies Nederlanderschap van rechtswege" door de Tweede Kamer aangenomen.¹⁵

Met deze wetswijziging is er een nieuw optierecht toegevoegd aan de RWN, namelijk art. 6 lid 1 onder p RWN. Dit is een optierecht voor personen wiens Nederlanderschap van rechtswege¹⁶ verloren is gegaan. Op deze manier kan deze groep het Nederlanderschap onder bepaalde omstandigheden met terugwerkende kracht herkrijgen.¹⁷ Deze nieuwe optieprocedure voorziet in de in het Tjebbes-arrest bedoelde toetsing aan het evenredigheidsbeginsel en het met terugwerkende kracht herkrijgen van het Nederlanderschap.

¹⁰ ECLI:EU:C:2019:189 (Tjebbes), r.o. 44

¹¹ ECLI:EU:C:2019:189 (Tjebbes), r.o. 46

¹² Deze evenredigheidstoets vindt dus plaats op het moment dat de persoon het Nederlanderschap wil herkrijgen, maar uitgaande van de situatie op het moment dat de persoon het Nederlanderschap verloor.

¹³ ECLI:EU:C:2019:189 (Tjebbes), r.o. 48

¹⁴ ECLI:NL:RVS:2020:423

¹⁵ Behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap om te voorzien in een grondslag voor toetsing aan het evenredigheidsbeginsel in gevallen waarin het Nederlanderschap van rechtswege verloren is gegaan en in verlenging van de termijn voor van rechtswege verlies (35859-(R2157)).

¹⁶ De Tjebbes-uitspraak heeft daarom gevolgen voor personen wier Nederlanderschap verloren is gegaan op grond van art. 14 lid 6, art. 15 lid 1 onder a en onder c, art. 16 lid 1 onder c en onder d RWN.

¹⁷ TK 2020-2021, 35 859, nr. 3

De wetswijziging voorziet ook in een verlenging van de in art. 15 lid 1 onder c RWN opgenomen termijn voor verlies van tien naar dertien jaar. Achtergrond van die wijziging is een in 2014 doorgevoerde wijziging ten aanzien van de geldigheidsduur van paspoorten. Bij de invoering van het oude art. 15 lid 1 onder c RWN werd namelijk verwezen naar de geldigheidsduur van een paspoort (toen vijf jaar). Met de termijn van tien jaar hadden de mensen nog vijf jaar de mogelijkheid om duidelijkheid te verschaffen over het al dan niet bezitten van het Nederlanderschap. Sinds 2014 hebben de Nederlandse paspoorten een geldigheidsduur van tien jaar. Met de nieuwe termijn van dertien jaar hebben de mensen nog drie jaar de mogelijkheid om duidelijkheid te verschaffen over hun Nederlanderschap.

Belangrijk is om op te merken dat deze termijn alleen geldt als er geen nieuw paspoort aangevraagd is. De termijn kan dus gestuit worden indien uiterlijk elke dertien jaar een verklaring omtrent het bezit van het Nederlanderschap dan wel een reisdocument, Nederlandse identiteitskaart of vervangende Nederlandse identiteitskaart in de zin van de Paspoortwet wordt verkregen.¹⁸

Daarnaast zijn nog enkele kleine (tekstuele) wijzigingen voorgesteld die in dit rapport verder niet beschreven worden.¹⁹

2.2.1

RWN

Art. 6 lid 1 onder p RWN luidt:

'de vreemdeling die het Nederlanderschap van rechtswege heeft verloren, indien met dat verlies het Unieburgerschap verloren ging en op dat moment redelijkerwijs voorzienbaar was dat dit tot onevenredige gevolgen uit het oogpunt van het Unierecht zou leiden. De herkrijging geschiedt met terugwerkende kracht tot en met het moment waarop het Nederlanderschap verloren ging. Het tweede lid is niet van toepassing.'

Hieronder zullen de belangrijke elementen uit dit artikel worden toegelicht:

Unieburgerschap

Het nieuwe optierecht kan alleen worden ingeroepen als het verlies van de Nederlandse nationaliteit ook leidt tot verlies van het Unieburgerschap. Dit betekent dat het optierecht alleen kan worden gebruikt als het Nederlanderschap na 1 november 1993 verloren is. Op die datum is bij het Verdrag van Maastricht het Unieburgerschap geïntroduceerd.

Als de oud-Nederlander tegelijkertijd de nationaliteit van een andere lidstaat van de Europese Unie heeft, gaat het Unieburgerschap niet verloren en kan geen beroep worden gedaan op deze optiebepaling.

In de evenredigheidstoets worden alleen omstandigheden die te maken hebben met het Unierecht meegenomen. Omstandigheden die enkel zien op Nederlanderschap, worden niet meegenomen. Zo is het spreken van de Nederlandse taal of een gevoel van verbondenheid met Nederland niet relevant voor de evenredigheidstoets.

Evenredigheid

Bij de evenredigheidstoets wordt het algemene belang van de Staat afgewogen tegen het individuele belang van de betrokkene.²⁰ Het belang van de Staat kan volgens de Handleiding RWN omschreven worden als:

'het nastreven van enkelvoudige nationaliteit en het bevorderen van de nationaliteitsrechtelijke eenheid van het gezin.'²¹

Daartegenover staat dus het individuele belang van de betrokkene, te weten de normale ontwikkeling van het gezins- en beroepsleven uit het oogpunt van het Unierecht. Voor een succesvol beroep op het evenredigheidsbeginsel is vereist dat een

¹⁸ Art. 15 lid 4 RWN

¹⁹ Zie TK 2020-2021, 35 859, nr. 2

²⁰ H. de Voer (2022). Met terugwerkende kracht het Nederlanderschap terugkrijgen, *Asiel & Migratierecht* (nr. 5). s

²¹ WBN 2022/1, *Stcrt.* 2022 nr. 3503, 1 februari 2022, pagina 5.

betrokkene concrete en aantoonbare gevolgen heeft ondervonden die in de sfeer van het Unierecht liggen. Niet direct op het Unierecht betrekking hebbende omstandigheden blijven buiten beschouwing. Zo is enkel het hebben van een affectieve band met Nederland onvoldoende.

Zowel in het Tjebbes-uitspraak (zie voorgaande paragraaf) als in de Memorie van Toelichting wordt een *niet limitatieve* opsomming gegeven van omstandigheden die relevant kunnen zijn bij de te verrichten toetsing aan het evenredigheidsbeginsel. Kern is dat aan alle relevante omstandigheden van het geval, voor zover te relateren aan het Unierecht en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gewaarborgde grondrechten, dienen te worden meegenomen.

Redelijkerwijs voorzienbaar op moment dat het verloren ging

Bij de evenredigheidstoets wordt *ex tunc* getoetst. Dat betekent dat als toetsingsmoment geldt het moment waarop het Nederlanderschap verloren ging. Indien de gevolgen zich nog niet gemanifesteerd hebben op het moment van verlies, maar op dat moment al wel redelijkerwijs voorzienbaar waren, worden deze ook meegenomen in de toets. Daarbij kan gedacht worden aan een minderjarige die deelt in het verlies van de Nederlandse nationaliteit van een ouder, terwijl rond het verliesmoment redelijkerwijs aannemelijk en voorzienbaar is dat deze minderjarige zou gaan studeren in één van de lidstaten van de Europese Unie.

Terugwerkende kracht

Indien geoordeeld wordt dat het automatische verlies van het Nederlanderschap en daarmee het Unieburgerschap onevenredig uitpakt voor de individuele aanvrager, herkrijgt de aanvrager het Nederlanderschap met terugwerkende kracht. Dat betekent dat het Nederlanderschap wordt toegekend per datum waarop het verloren is gegaan. Daarom zou je ook kunnen stellen dat het als nooit verloren beschouwd kan worden.

2.2.2

Handleiding RWN

In de Memorie van Toelichting wordt beschreven dat een aantal omstandigheden dat in ieder geval bij de toetsing moet worden betrokken, wordt neergelegd in beleidsregels (Handleiding RWN 2003). Deze omstandigheden hebben ten eerste tot doel om een eenduidige uitvoering van het optierecht te bevorderen.²² Ten tweede geeft het voor de optant op voorhand inzicht in welke omstandigheden en bewijsstukken relevant (kunnen) zijn bij de beoordeling van diens verklaring. In de beleidsregels dienen in ieder geval de door het HvJEU genoemde omstandigheden beschreven te worden, alsmede een nadere uitwerking daarvan.

Deze beleidsregels zijn na de uitspraak van de ABRvS in 2020 opgenomen in een werkinstructie van de IND (zie volgende paragraaf).²³ Sindsdien wordt de evenredigheidstoets uitgevoerd, bijvoorbeeld bij paspoortaanvragen. De officiële wijziging van de beleidsregels volgde pas in 2023, toen de beleidsregels werden omgezet per verzamel WBN van 1 april 2023, met inwerkingtreding van 1 juli 2023.

In de toelichting in de Handleiding op art. 6 lid 1 onder p RWN wordt allereerst geschetst wie onder de doelgroep valt van deze nieuwe optieprocedure:

- De persoon die het Nederlanderschap van rechtswege heeft verloren;²⁴ en
- De persoon die met het Nederlanderschap ook het Unieburgerschap verloren heeft. Het Unieburgerschap bestaat sinds 1 november 1993. Alleen personen

²² Verschillende autoriteiten (bv. ambassades en gemeenten) zijn bevoegd voor het beoordelen van optieverklaringen. Gewezen wordt op de bevoegdheidsregeling in hoofdstuk II van het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap (hierna: BVVN).

²³ WI 2020/7 en WI 2022/6 Evenredigheidstoets op verlies Unieburgerschap na van rechtswege verlies Nederlanderschap

²⁴ Dit kan zijn op grond van het verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit (Verdrag van Straatsburg) (Trb. 1964, nr. 4) dan wel op grond van een van de volgende artikelen: art. 14 lid 6 RWN, art. 15 lid 1 onder a of c, art. 16 lid 1 onder a, c, d, of e RWN, art. 15 onder a en x (1985) of art. 16 lid 1 RWN (1985).

die ná 1 november 1993 hun Nederlanderschap hebben verloren, komen in aanmerking voor deze nieuwe optieprocedure; en

- Als op het verliesmoment redelijkerwijs voorzienbaar was dat het verlies van het Unieburgerschap zou leiden tot onevenredige gevolgen uit het oogpunt van het Unierecht, afgewogen tegen de wettelijke doelstelling van de desbetreffende verliesbepaling;²⁵ en
- Er op grond van diens gedrag geen ernstige vermoedens bestaan dat die gevaar oplevert voor de openbare orde, de goede zeden of de veiligheid van het Koninkrijk.

Vervolgens worden in de Handleiding RWN twee casussen beschreven en het advies dat de IND hierin geeft. Daarna wordt de evenredigheidstoets en de relevante omstandigheden verder beschreven (de belangen die centraal staan, de rechten waarop de doelgroep zich kan beroepen, de *ex tunc* toetsing en de bewijslast die bij de doelgroep zelf ligt).

Tot slot wordt beschreven dat deze nieuwe optieprocedure een exclusieve procedure is om de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel vanuit het oogpunt van het Unierecht te verrichten en het Nederlanderschap op deze grond eventueel te herkrijgen. Dit betekent dat het per 1 april 2022 niet meer mogelijk is om via een andere procedure²⁶ een evenredigheidstoets te laten uitvoeren.

2.2.3

Informatieberichten en werkinstructies IND

Nog voordat de ABRvS een uitspraak had gedaan in de Tjebbes-zaak, had toenmalig Hoofddirecteur IND ermee ingestemd dat indien de ABRvS adviseert dat deze evenredigheidstoets moet plaatsvinden, de IND deze uitvoert.²⁷

Doel van de adviesfunctie van de IND is een uniforme en eenduidige beoordeling inzake de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel. Het (niet-bindende) advies ziet op de vraag of het verlies van het Unieburgerschap onevenredig is geweest.

Na het Tjebbes-arrest van het HvJ zijn er verschillende informatieberichten (IB) gepubliceerd om de uitvoering inzicht te geven in de gevolgen van de uitspraak. Hieronder wordt de kern van elk IB beschreven.

- IB 2019/27: in dit IB wordt Tjebbes-uitspraak van het HvJEU toegelicht. Daarnaast wordt geconcludeerd dat de uitspraak geen directe gevolgen lijkt te hebben voor de uitvoeringspraktijk van de IND. De mogelijke gevolgen liggen vooral bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die bij de aanvraag van een nieuw Nederlands paspoort bij een diplomatieke post moet beoordelen of iemand al dan niet van rechtswege het Nederlanderschap heeft verloren.
- IB 2019/121: in dit IB worden alvast handvatten gegeven welke omstandigheden bij een evenredigheidstoets een rol zouden kunnen gaan spelen (o.b.v. de evenredigheidstoets die plaatsvindt bij het intrekken van het Nederlanderschap). Daarna wordt aangekondigd dat na het verschijnen van de uitspraak van de ABRvS de inhoud van dit IB voor zover nodig zal worden aangepast en worden opgenomen in de Handleiding RWN.
- IB 2020/18: in dit IB wordt aangekondigd dat de gevolgen van de uitspraak van ABRvS worden bestudeerd. Er worden nog geen gevolgen en geen handelingsperspectief geschetst.
- IB 2020/71: in dit IB worden de gevolgen van de uitspraak van het ABRvS toegelicht. De evenredigheidstoets wordt uitgelegd, evenals eventuele relevante omstandigheden die in die toets moeten worden meegenomen. De uitvoering wordt gevraagd om zaken waarin wordt geconstateerd dat het verlies van het Unieburgerschap onevenredig is geweest via een de FAQ/Q&A

²⁵ De IND geeft advies aan de beslissende instantie en voert hiertoe de evenredigheidstoets uit.

²⁶ Het uitvoeren van een evenredigheidstoets in de paspoortprocedure, verklaring omtrent het bezit van het Nederlanderschap, verzoekschriftprocedure tot vaststelling van het Nederlanderschap ex artikel 17 RWN is dan niet meer mogelijk. Als in het kader van een van deze procedures vóór 1 april 2022 om een evenredigheidstoets is verzocht, worden deze toets en deze procedure, en eventuele vervolgpcedures, voltooid.

²⁷ Nota Opdrachtverstrekking aan de IND, 23 mrt 2020, DigiJust-kenmerk: 2869191

voor te leggen aan de SUA-dossierhouder. Sinds mei 2020 voert de IND de evenredigheidstoetsen in het kader van herkrijgen van het Nederlanderschap uit.

- WI 2020/7: in deze WI worden de gevolgen van de uitspraak van het ABRvS toegelicht en handvatten gegeven voor het uitvoeren van de evenredigheidstoets. De bewijslast ligt bij de aanvrager: de aanvrager dient met bewijsmiddelen aan te tonen dat die ongeveer zes²⁸ maanden voor of zes maanden na de datum van het automatische verlies van diens Nederlandse nationaliteit Unierechten heeft uitgeoefend of dat het redelijkerwijs voorzienbaar was dat die dat zou gaan doen. Alle documenten kunnen dienen als bewijsmiddelen, maar aan documenten afkomstig van officiële overheidsinstanties wordt een grotere waarde toegekend.
- WI 2022/6: in deze WI wordt toelichting gegeven op de nieuwe optieprocedure en handvatten gegeven voor het uitvoeren van de evenredigheidstoets. In deze WI zijn passages opgenomen die worden omgezet naar beleidsregels in de Handleiding RWN. Omdat deze omzetting pas per 1 juli 2023 in werking trad, bleef de WI raadpleegbaar tot aan die datum.

2.3 Nieuwe conceptwetgeving

In maart 2023 is een nieuw concept wetsvoorstel gepubliceerd ter internetconsultatie en is advies gevraagd aan enkele instanties.²⁹ In dit wetsvoorstel worden grofweg twee wijzigingen voorgesteld die raken aan de wijziging van 1 april 2022.

- *Herzien automatisch verlies bij langdurig verblijf buiten de EU*
Automatisch verlies van het Nederlanderschap³⁰ blijft behouden, maar het automatisme wordt zodanig herzien dat het eenmalig verkrijgen van een reisdocument³¹ binnen dertien jaar voldoende is om het Nederlanderschap permanent te behouden, naast de vreemde nationaliteit. Alleen wanneer een persoon niet binnen de verliestermin van dertien jaar opnieuw een reisdocument verkrijgt, gaat het Nederlanderschap automatisch verloren.³²
- *Tijdelijk optierecht zonder materiële vereisten*
Er wordt een *tijdelijk* optierecht geïntroduceerd waarmee oud-Nederlanders die na 1 april 2003 automatisch hun Nederlanderschap hebben verloren dit kunnen herkrijgen. Hierbij komen eventuele voorwaarden te vervallen. Het beroep op dit optierecht is tijdelijk en mogelijk gedurende twee jaar na het tijdstip van inwerkingtreden van deze wet. Een temporele begrenzing is in de ogen van de wetgever noodzakelijk, anders zijn de verliesbepalingen uit de RWN zinledig.

Het is op het moment van schrijven nog onbekend wanneer het concept wetsvoorstel besproken zal worden in de Tweede Kamer.

²⁸ Waar de zes maandentermijn op gebaseerd is, is voor de onderzoekers niet te achterhalen. De verwachting is dat het een richtlijn is die invulling geeft aan "een redelijke termijn".

²⁹ [Overheid.nl | Consultatie Wijziging RWN herkrijging en verlies Nederlanderschap na langdurig verblijf buiten Koninkrijk en EU \(internetconsultatie.nl\)](#)

³⁰ Zoals beschreven in art. 15 lid 1 onder c RWN

³¹ Onder reisdocument wordt ook verstaan een Nederlandse identiteitskaart of vervangende Nederlandse identiteitskaart in de zin van de Paspoortwet.

³² Optierecht op grond van art. 6 lid 1 onder f en p RWN blijft behouden.

3 Proces

In dit hoofdstuk wordt het werkproces rondom de evenredigheidstoets op hoofdlijnen beschreven. In figuur 2 is een schematische weergave te zien van het werkproces.

Als een oud-Nederlander de Nederlandse nationaliteit wenst te herkrijgen, dient die een aanvraag in te dienen bij één van de beslissende instanties (bv. BZ of een gemeente). Zo'n aanvraag kon tot 1 april 2022 gaan om verschillende typen aanvragen, bijvoorbeeld een paspoortaanvraag of een VBN. Sinds 1 april 2022 kan een oud-Nederlander alleen nog via de nieuwe optieprocedure het Nederlanderschap herkrijgen. De aanvraag kan onderbouwd worden met documenten waaruit blijkt dat het verlies van het Nederlanderschap onevenredig is geweest in het licht van het Unierecht. In de praktijk komt het regelmatig voor dat de aanvrager een begeleidende brief schrijft om de documenten toe te lichten. Het komt ook voor dat er enkel documenten worden overlegd. In enkele gevallen komt het ook voor dat er helemaal niets overlegd wordt.

Om te bepalen of het verlies van het Nederlanderschap onevenredig is geweest in het licht van het Unierecht, dient de beslissende instantie een adviesverzoek met de eventueel ingediende onderbouwende documenten op te sturen naar de IND. Dit gaat in de meeste gevallen via de beveiligde bestandenpostbus. Gemeentes doen het veelal via de beveiligde mail of per post. De klantgroep Naturalisatie van de Directie RVN ontvangt de stukken, registreert de binnenkomende zaken in een Excelbestand en zet de stukken door naar het Naturalisatieteam van de afdeling DRV van de Directie DV. Medewerkers van DRV koppelen de zaken aan de bestaande of nieuw gecreëerde klant. De zaak inclusief de opgestuurde stukken worden gegroepeerd in de groep openstaande zaken.

Vervolgens voert RVN op basis van de aangeleverde stukken een tweetrapstoets uit:

1. Heeft de betrokkene ten tijde van verlies van diens Nederlanderschap gebruik gemaakt van diens Unierechten of was het redelijkerwijs voorzienbaar dat er gebruik gemaakt zou gaan worden van Unierechten?
Zo niet, dan is het verlies niet onevenredig geweest. De IND adviseert in dit geval negatief.
Zo wel, dan door naar vraag 2.
2. Is de betrokkene door het verlies van diens Nederlanderschap belemmerd in uitvoering van deze Unierechten?
Zo niet, dan is het verlies niet onevenredig geweest. De IND adviseert in dit geval negatief.
Zo wel, dan is het verlies onevenredig geweest en adviseert de IND positief.

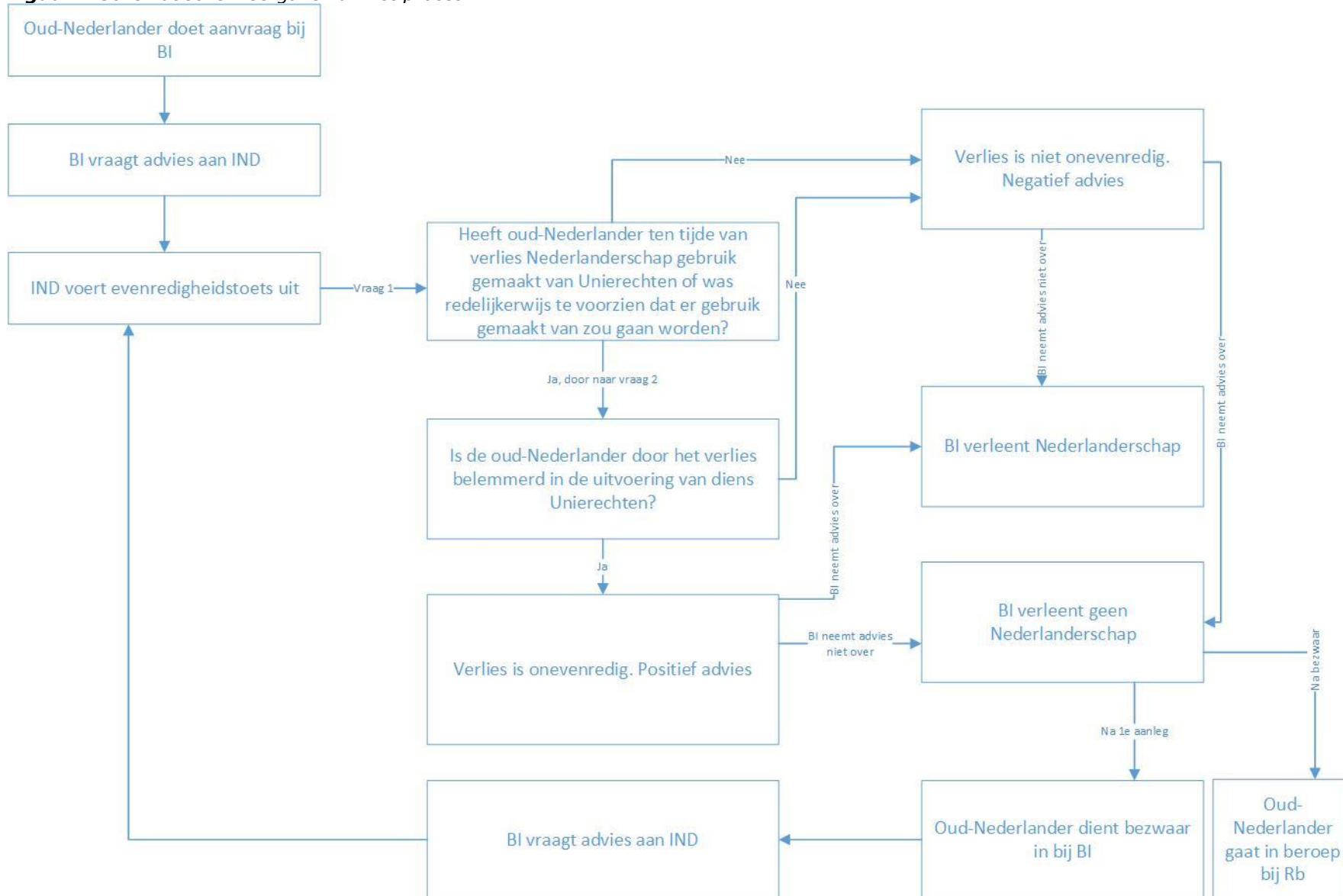
Het advies wordt geregistreerd in het Excelbestand en via een standaardformulier via de bestandenpostbus verzonden naar de beslissende instantie. De instantie besluit op de aanvraag en kan hierin het advies van de IND gebruiken. Het advies is vrijblijvend en hoeft dus niet te worden overgenomen door de beslissende instantie. In de praktijk wordt het advies vrijwel altijd overgenomen. Eén keer is het negatieve advies niet overgenomen omdat de betrokkene nog aanvullende documenten had overlegd aan BZ.

Indien de beslissende instantie de aanvraag afwijst, kan de betrokkene nog in bezwaar gaan bij de beslissende instantie. In bezwaar wordt opnieuw advies gevraagd aan de IND, als ware het een novum. De IND voert dan opnieuw de tweetrapstoets uit. In de regel is dit een andere medewerker dan die in eerste aanleg advies heeft gegeven.

Indien de beslissende instantie het bezwaar ongegrond verklaard, kan de betrokkene nog in beroep gaan bij de rechtbank. In beroep heeft de IND in principe geen rol omdat de beslissende instantie de verweerder is in die zaak. BZ gaat in het verweerschrift in op eventuele vragen over de evenredigheidstoets. Bij twijfel neemt BZ contact op met de IND. Indien de rechtbank het beroep gegrond verklaart, dient de beslissende instantie opnieuw een besluit te nemen met inachtneming van de uitspraak van de rechtbank.

Indien de rechtbank het beroep ongegrond verklaart, kan de betrokkene nog in hoger beroep bij de ABRvS. Indien het hoger beroep gegrond wordt verklaard, dient de beslissende instantie opnieuw een besluit te nemen met inachtneming van de uitspraak van de ABRvS. Indien het hoger beroep ongegrond wordt verklaard, zijn de rechtsmiddelen uitgeput.

Figuur 2 Schematische weergave van het proces



4 Geregistreerde adviesverzoeken

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze van registreren en de inhoud van de geregistreerde gegevens. De aantallen worden geduid door informatie uit interviews.

4.1 Wijze van registreren

Sinds de Tjebbes-uitspraak in februari 2020 kan een adviesverzoek worden ingediend bij de IND. Op dat moment ging het nog met name om paspoortaanvragen en verklaringen van bezit Nederlanderschap, waar de IND tot aan de evenredigheidstoets niet mee te maken had. Op het moment dat de adviesverzoeken vanaf maart 2020 binnenkomen bij de IND, is er nog niets ingeregeld in INDiGO. Klantgroep Naturalisatie van de Directie RVN heeft wel een Excel-lijst bijgehouden met binnenkomende adviesverzoeken.

Tot maart 2021 werden de adviesverzoeken door DRV opgevoerd als "briefzaak". Dit is een grote categorie waaruit niet gefilterd kan worden welke briefzaken betrekking hebben op de evenredigheidstoets. Vanaf maart 2021 is er een kwalificatie in INDiGO beschikbaar voor de evenredigheidstoetsen. Echter, in het systeem ontbreekt een registratieveld om inzichtelijk te maken in het kader van welke procedure het adviesverzoek is opgestart (paspoortaanvraag, VBN-procedure, optieprocedure). Dit wordt wel handmatig in het systeem genoteerd, maar is dus afhankelijk van de medewerker of dit ingevuld wordt.

Voor dit onderzoek is daarom gebruik gemaakt van de door Directie RVN opgestelde Excel-lijst. Daarin wordt geregistreerd wie het adviesverzoek heeft gedaan, wanneer het adviesverzoek is binnengekomen, welke andere nationaliteit(en) de aanvrager bezit, wanneer en om welke reden de aanvrager diens Nederlanderschap heeft verloren en (de datum van) het advies van de IND.

4.2 Adviesverzoeken aan de IND

In dit onderzoek is enkel inzicht gekregen in het aantal adviesverzoeken (aantal zaken). Het is mogelijk dat er voor één persoon meerdere adviesverzoeken zijn ingediend, bijvoorbeeld in eerste aanleg en in bezwaar. Uit de interviews is echter gebleken dat het overgrote deel van de adviesverzoeken in bezwaar afkomstig zijn van door BZ aangehouden bezwaarzaken. In die zaken is dus in eerste aanleg geen advies gevraagd, omdat toen de evenredigheidstoets nog niet bestond voor die procedure.

Sinds de Tjebbes-uitspraak (februari 2020) zijn er in totaal iets minder dan 800 adviesverzoeken bij de IND geregistreerd voor ongeveer 750 personen.³³

BZ had een groot aantal (bezwaar)zaken aangehouden in afwachting van de uitspraak van het HvJEU in 2019 en de ABRvS in 2020. Kort na de uitspraak in 2020 werd voor deze aangehouden (bezwaar)zaken door BZ een adviesverzoek ingediend bij de IND. De meeste adviesverzoeken aan de IND zijn daarom ingediend voordat in april 2022 de nieuwe optieprocedure in de wet opgenomen. De meeste adviesverzoeken werden dan ook ingediend bij de IND nadat personen een paspoortaanvraag hadden gedaan (52%) of een Verklaring omtrent bezit Nederlanderschap (VBN) hadden gevraagd (22%). Een vijfde (21%) van de adviesverzoeken werd ingediend in de (aangehouden) bezwaarfase van de paspoortaanvraag of VBN-procedure. Slechts 3% van de adviesverzoeken is ingediend naar aanleiding van een optieverzoek op grond van art. 6 lid 1 onder p RWN. Minder dan tien adviesverzoeken werden ingediend op grond van overige procedures.

Vrijwel alle adviesverzoeken (98%) zijn afkomstig van BZ. Er zijn twee afdelingen bij BZ die een adviesverzoek kunnen indienen: de Consulaire Service Organisatie (CSO)

³³ Het aantal personen betreft een inschatting van de Directie RVN op basis van het aantal aanvullende onderzoeken voor één persoon.

en de afdeling bezwaar en beroep. CSO heeft 76% van het totaal aantal adviesverzoeken ingediend, de afdeling bezwaar en beroep 23%. Tien adviesverzoeken zijn afkomstig van gemeenten en de overzeese gebieden van het Koninkrijk. Van minder dan tien zaken is niet (eenduidig) geregistreerd door wie het adviesverzoek is ingediend.

4.2.1 *Verlies Nederlanderschap*

De meeste adviesverzoeken (65%) werden ingediend voor personen die hun Nederlanderschap verloren tussen 2010 en 2019. In bijna een vijfde (16%) van de adviesverzoeken was het Nederlanderschap recent verloren gegaan, namelijk tussen 2020 en 2022. In ongeveer 17% van de adviesverzoeken was het Nederlanderschap vóór 2010 verloren gegaan. In minder dan tien adviesverzoeken was het Nederlanderschap voor 1993 verloren gegaan, waardoor deze personen dus nooit in het bezit zijn geweest van het Unieburgerschap. Van ongeveer tien zaken is niet duidelijk (geregistreerd) wanneer het Nederlanderschap verloren is gegaan.

Driekwart (74%) van de adviesverzoeken werd ingediend omdat de persoon diens Nederlanderschap had verloren omdat die tevens een vreemde nationaliteit bezat en tijdens diens meerderjarigheid gedurende een ononderbroken periode van tien jaar, in het bezit van beide nationaliteiten, diens hoofdverblijf had buiten Nederland of de EU.³⁴ In 8% van de adviesverzoeken had de persoon het Nederlanderschap automatisch verloren door het vrijwillig verkrijgen van een andere nationaliteit.³⁵ In 17% van de adviesverzoeken ging het om minderjarigen die hun Nederlanderschap automatisch verloren, bijvoorbeeld omdat de ouder automatisch het Nederlanderschap verloor, vrijwillig afstand had gedaan of vrijwillig een andere nationaliteit had verkregen.³⁶ Van minder dan tien zaken is de verliesgrond niet geregistreerd of was er nog geen sprake van verlies.

4.2.2 *Advies*

Van de bijna 800 geregistreerde adviesverzoeken is er in 760 zaken (96%) een advies geregistreerd. In 4% van de adviesverzoeken is (nog) geen advies geregistreerd.³⁷ In 90% van de geregistreerde adviesverzoeken heeft de IND geoordeeld dat het automatische verlies van het Nederlanderschap niet onevenredig was. Uit het interview met medewerkers van RVN is gebleken dat in de meeste gevallen de eerste vraag van de tweetrapstoets niet werd doorstaan: de betrokkene had ten tijde van het verlies geen gebruik gemaakt van diens Unierechten en het was ook niet redelijkerwijs voorzienbaar dat die daar gebruik van zou gaan maken. Indien wel aan de tweede vraag toegekomen werd, werd vaak geoordeeld dat de betrokkene door het verlies van het Nederlanderschap niet belemmerd werd in de uitoefening van diens Unierechten. Een veelvoorkomend voorbeeld zijn Amerikaans staatsburgers die visumvrij door de Europese Unie kunnen reizen met hun Amerikaanse paspoort. Een ander voorbeeld is dat een persoon eenvoudig een visum of verblijfsvergunning kan verkrijgen en daarom niet belemmerd wordt. In bijna 4% van de gevallen oordeelde de IND dat het automatische verlies van het Nederlanderschap onevenredig was.³⁸ Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer iemand ten tijde van het verlies van het Nederlanderschap een sollicitatiegesprek had in de EU én de werkgever na het verlies van het Nederlanderschap heeft aangegeven geen verblijfsvergunning voor de betrokkene aan te kunnen of willen vragen. In dat geval heeft iemand namelijk ten tijde van het verlies gebruik gemaakt van (voorbereidingen op) het recht op

³⁴ Art. 15 lid 1 sub c RWN (incl. oud)

³⁵ Art. 15 lid 1 sub a RWN (incl. oud)

³⁶ Art. 14 lid 6 RWN, art. 16 lid 1 onder b RWN (oud), art. 16 lid 1 onder c (oud) RWN, art. 16 lid 1 onder d (oud) RWN

³⁷ Een gedeelte betreft relatief recent ingekomen zaken, waarop logischerwijs nog geen advies is uitgebracht. Een ander deel betreft oudere zaken, waarbij waarschijnlijk wel een advies is uitgebracht, maar dit niet is geregistreerd.

³⁸ Het ging om ongeveer evenveel bezwaarzaken als eerste aanleg zaken. Het is onbekend in hoeveel bezwaarzaken in eerste aanleg een (ander) advies gegeven is (in aangehouden bezwaarzaken is in eerste aanleg immers geen advies gegeven).

uitoefening van het beroepsleven en is diegene belemmerd in dit recht nadat diens Nederlanderschap verloren is gegaan.

In bijna 3% van de adviesverzoeken is er geen advies gegeven. Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat het verlies van het Nederlanderschap geen verlies van het Unieburgerschap betekende omdat de betrokkene een andere EU-nationaliteit had.

De doorlooptijd van de adviesverzoeken lag tussen enkele weken en een jaar. In bijna 5% van de gevallen kon de doorlooptijd niet berekend worden. Dit kwam doordat er (nog) geen advies geregistreerd was of de datum van binnenkomst of uitgaand advies niet geregistreerd was. In 69% van de geregistreerde adviesverzoeken heeft de IND binnen de streeftermijn van twee maanden een advies verstuurd naar de beslissende instantie. In 26% van de adviesverzoeken duurde het langer dan de streeftermijn van twee maanden om een advies te versturen. De beslistermijn van dertien weken bij de optieprocedure en twaalf weken bij de bezwaarprocedure, is door de doorlooptijd van de IND voor beslissende instantie niet altijd te halen. Beslistermijn worden daarom vaak verlengd (maximaal dertien weken bij optieprocedure, maximaal zes weken bij bezwaar, tenzij belanghebbende toestemming geeft voor langer).

4.2.3

Demografische gegevens

Het automatische verlies van Nederlanderschap is alleen mogelijk indien de persoon ten minste een andere nationaliteit bezit. De top drie nationaliteiten waren Amerikaanse (18%), Zuid-Afrikaanse (17%) en Turkse (10%) nationaliteit. Van de bijna 800 adviesverzoeken betroffen het ongeveer 130 adviesverzoeken (17%) voor minderjarigen die automatisch hun Nederlanderschap verloren omdat hun ouders afstand deden van de Nederlandse nationaliteit of ook het Nederlanderschap automatisch verloren.

5 Uitvoerbaarheid van de regelgeving voor de uitvoering

In dit hoofdstuk wordt de uitvoerbaarheid van de regelgeving voor de uitvoerende instanties beschreven. De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op de interviews en de questionnaire. De aanvragen komen binnen bij BZ of een (overzeese) gemeente. Voor het afhandelen van de aanvraag doet BZ een adviesverzoek bij de Directie RVN van de IND. Medewerkers van RVN sturen de stukken door naar DRV ter registratie in INDiGO. Ook voeren de medewerkers RVN de evenredigheidstoets uit. Het resultaat van de evenredigheidstoets wordt als advies verzonden naar BZ. BZ gebruikt het advies bij de afdoening van de aanvraag. De aanvrager krijgt een besluit met daarin de motivering.

5.1 De uitvoering bij BZ

Zowel in eerste aanleg (CSO) als bij bezwaar en beroep (Afdeling Bezwaar en Beroep) is BZ betrokken bij de uitvoering van de evenredigheidstoets. De Tjebbes-zaken zijn over het algemeen toebedeeld aan enkele personen.

BZ-medewerkers van deze afdelingen geven aan dat de samenwerking met de IND over het algemeen goed verloopt.

De BZ-medewerkers beschrijven de adviezen van de IND als helder: de motivering van het advies is goed terug te vinden. Uit dit onderzoek is gebleken dat slechts eenmaal is voorgekomen dat BZ een advies van RVN niet heeft overgenomen.

De adviezen worden bij afwijzing of voorafgaand aan een hoorzitting door BZ toegestuurd naar de betrokkene (en/of diens gemachtigde).

Indien tijdens de beroepsprocedures de evenredigheidstoets ter discussie staat, kan BZ deze vragen in principe beantwoorden. Bij twijfel contacteert BZ RVN om aanvullende informatie te verkrijgen.

5.2 De uitvoering bij IND/RVN

Op het moment van het onderzoek zijn er vijf medewerkers (2 fte) bij RVN die zich bezighouden met de inhoudelijke behandeling van de adviesverzoeken. Naast de adviesverzoeken verrichten de medewerkers andere werkzaamheden bij klantgroep Naturalisatie. De medewerkers hebben aangegeven dat deze bezetting volstaat. Alleen bij hoge drukte komt het voor dat de streeftermijn van twee maanden niet wordt gehaald. De huidige medewerkers die zich bezighouden met het opstellen van adviezen, hebben inmiddels veel ervaring opgedaan met de werkwijze.

Hoewel in de werkinstructie wordt vermeld dat positieve adviezen aan SUA voorgelegd dienen te worden, gebeurt dit in de praktijk niet (meer); dit gebeurt alleen in twijfelgevallen waar de medewerkers er onderling niet uitkomen.

In beroep is de rechter tot nu toe vrijwel altijd meegegaan met het resultaat van de evenredigheidstoets. Er lopen momenteel hoger beroepszaken, echter is daarin nog geen uitspraak gedaan. Het is dus nog niet bekend hoe de ABRvS de uitvoering van de evenredigheidstoets door de IND beoordeelt.

Knelpunten

Het is voorgekomen dat er zich een miscommunicatie voordeed tussen BZ en de IND rondom het gebruik van de bestandenpostbus. Zo kon het gebeuren dat nieuwe verzoeken op andere wijze zijn geüpload, waardoor RVN geen melding kreeg van de nieuwe zaak. Dit veroorzaakt vertraging. In een enkel geval is het zelfs voorgekomen dat zich een bulk aan zaken heeft opgebouwd, die druk zette op het halen van de streefdatum zodra de miscommunicatie aan het licht kwam.

Mogelijke risico's

Factoren die geen ernstige knelpunten hebben opgeleverd, maar dat in denkbare omstandigheden wel zouden kunnen worden, zijn onder andere:

- *Een (te) kleine bezetting van het RVN-team.*
Hoewel het leveren van advies vanuit RVN doorgaans goed loopt, komt het aan op een klein team van inmiddels goed ingewerkte medewerkers. Onvoorziene omstandigheden, zoals uitval door ziekte, zouden al snel een flinke impact op de grootte van het team kunnen hebben en daarmee op de doorlooptijd van het adviesverzoek.
- *Een toestroom van aanvragen vanuit gemeentes.*
Mocht het aantal aanvragen van evenredigheidstoetsen vanuit gemeentes, om welke reden dan ook, groter worden in de toekomst, dan zou dit kunnen leiden tot communicatieproblemen. Momenteel geldt tenslotte dat slechts weinig gemeentes aanvragen voor evenredigheidstoetsen binnenkrijgen en daarnaast niet altijd de juiste administratieve procedure volgen. Zo worden de adviesverzoeken aangeleverd per post en niet via de bestandenpostbus, wat voor vertraging in het proces zorgt (ontvangen en verzenden van adviezen en het beantwoorden van tussentijdse vragen).
- *Indien de evenredigheidstoets anders moet worden uitgevoerd naar aanleiding van een kritische uitspraak van de RvS.*
Een uitspraak van de RvS in een hoger beroepszaak kan aanleiding geven tot aanpassing van het beleid en/of de uitvoering. Dit kan ook invloed hebben op de instroom aan zaken, bijvoorbeeld indien meer oud-Nederlanders reden zien om een beroep te doen op het optierecht.

5.3 De uitvoering bij IND/DRV

Anders dan in vele andere procedures bij de IND, komen verzoeken voor advies in evenredigheidstoetsen niet bij DRV binnen, maar bij RVN. Deze stuurt nieuwe verzoeken per e-mail door aan DRV. DRV regelt het opvoeren van zaken in INDiGO, inclusief het uploaden van bijbehorende documenten per zaak.

Knelpunten

Door DRV worden slechts kleine knelpunten gesignaleerd:

- Namen of geboortedata zijn niet altijd duidelijk of correct. Dit kan bijvoorbeeld zijn doordat aanvragers getrouwd en/of gescheiden zijn, waardoor aangeleverde documenten verwarrend zijn om te lezen. Soms wordt er ook een registratiefout gemaakt door de instantie waar de aanvraag is ingediend. Indien bijvoorbeeld de verkeerde naam geregistreerd staat, wordt de verkeerde aanschrijfvorm gebruikt in de communicatie naar de betrokkene. Het is niet bekend of er klachten zijn binnengekomen hierover.
- Het is niet altijd duidelijk wanneer iemand een andere nationaliteit heeft aangenomen, of het lijkt alsof de aanvrager nog de Nederlandse nationaliteit heeft (bijvoorbeeld omdat er kopieën van oude paspoorten tussen de stukken zitten). Dat is foutgevoelig voor collega's die niet veel ervaring hebben of niet verder in de stukken kijken, omdat de aanvrager dan per ongeluk als Nederlander opgevoerd zou kunnen worden. Omdat de meeste registraties worden afgedaan door een ervaren medewerker, is dit in de praktijk nog niet voorgekomen.

Naast deze knelpunten zijn geen mogelijke risico's aan het licht gekomen, anders dan gebruikelijke risico's met betrekking tot het gebruik van het INDiGO-systeem.

6 Uitvoerbaarheid van de regelgeving voor de doelgroep

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de uitvoerbaarheid van de regelgeving voor de doelgroep. Daarbij staan de menselijke maat³⁹ en het doenvermogen⁴⁰ centraal. Er zijn in dit onderzoek knelpunten en risico's gesignaleerd voor de doelgroep die raken aan het doenvermogen van de (oud-Nederlander).

6.1 De doelgroep

De precieze doelgroep is lastig af te bakenen, omdat de IND alleen inzicht heeft in de groep die het Nederlanderschap van rechtswege heeft verloren, en vervolgens herkrijging hiervan heeft aangevraagd. Dit betekent dat er ook een groep is die het van rechtswege verloren Nederlanderschap wel zou willen terugkrijgen, maar om bepaalde redenen niet de stap neemt om via de optieprocedure het Nederlanderschap met terugwerkende kracht te herkrijgen (zie voor mogelijke redenen de knelpunten in de volgende paragraaf).

De doelgroep zelf is niet benaderd omdat op grond van de AVG persoonsgegevens die zijn verstrekt in het kader van een (verblijfs)aanvraag niet zonder meer gebruikt kunnen worden voor onderzoeksdoeleinden. Daarom hebben de onderzoekers ervoor gekozen om het perspectief van de doelgroep uit te vragen via interviews met IND, BZ en advocatuur en questionnaires onder BZ en advocatuur. Bovendien kunnen personen nog in een procedure zitten en daardoor in een afhankelijke positie verkeren van de overheid, wat mogelijk sociaalwenselijke antwoorden tot gevolg heeft.

6.2 Knelpunten

Informatievoorziening

Informatie met betrekking tot de optieprocedure en de evenredigheidstoets wordt door de overheid op verschillende plekken verspreid. Op www.nederlandwereldwijd.nl wordt informatie over de procedure gegeven en is een uitlegtool te vinden en op de IND-website wordt uitgelegd wat een evenredigheidstoets is. Daarnaast zijn er belangenorganisatie die de doelgroep van informatie kunnen voorzien. Wel wordt door advocaten aangegeven dat de informatieverstrekking vanuit de overheid beperkt is. Hoewel voor de bestaande informatiebronnen aandacht is besteed aan begrijpelijkheid, lijkt het erop dat de evenredigheidstoets moeilijk te begrijpen is (evenals het nationaliteitsrecht en het Unierecht).

Oud-Nederlanders die van rechtswege hun Nederlanderschap zijn verloren, komen hier vaak pas achter bij een buiten behandeling gestelde paspoortaanvraag. Indien de aanvraag is gedaan bij een ambassade of consulaat, krijgen zij bij de afwijzing van het reisdocument een brief van BZ over de mogelijkheid van de nieuwe optieprocedure en de evenredigheidstoets. Het is niet precies duidelijk hoeveel mensen een dergelijke brief hebben ontvangen, maar niet iedereen van deze groep probeert via de optieprocedure het Nederlanderschap te herkrijgen.

³⁹ Onder de menselijke maat verstaan we in hoeverre door de IND recht wordt gedaan aan de belangen van de aanvrager en of er oog is voor de persoonlijke situatie van de aanvrager (waaronder diens doenvermogen). Deze definitie is afgeleid van de definitie gegeven door de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (Bron: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35387-2.html>).

⁴⁰ Met doenvermogen wordt bedoeld of de aanvrager de regelgeving kan uitvoeren en naleven. Burgers moeten de wet niet alleen kennen, maar ze moeten ernaar kunnen handelen. Doenvermogen kan tijdelijk sterk teruglopen, bijv. bij een echtscheiding, verlies van een naaste, werkloosheid, schulden of langdurige armoede, maar kan ook structureel minder zijn door bijvoorbeeld laaggeletterdheid, een lager IQ of digibetisme (Bron: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35387-2.html>).

De uitlegtool en de brief bij buiten behandeling stelling van de paspoortaanvraag geven volgens advocaten (valse) hoop aan de aanvragers. Een resultaat van de tool kan zijn: "U bent uw Nederlandse nationaliteit waarschijnlijk verloren. U kunt deze misschien terugkrijgen met de evenredigheidstoets." Mogelijk ontstaat hierdoor de indruk dat de optieprocedure in de meeste gevallen kans biedt om het Nederlanderschap terug te krijgen. De praktijk wijst echter uit dat de meeste mensen niet aan de voorwaarden voldoen voor een positief advies in de optieprocedure. Harde voorwaarden, zoals het verlies na 1993 of het bezitten van een andere EU-nationaliteit zijn in de uitlegtool opgenomen. De moeilijkheid en onduidelijkheid zit vooral in het aantonen van het gebruik van Unieburgerschap.

BZ-medewerkers hebben aangegeven dat (oud-)Nederlanders vaak gewend zijn om zich bij praktische vragen over een aanvraag te kunnen wenden tot een loket. In dit geval bestaat een dergelijk loket echter niet.

Dubbele kosten

Doordat oud-Nederlanders er pas bij hun paspoortaanvraag achter komen dat zij hun Nederlanderschap hebben verloren, moeten zij dubbele leges betalen. Eerst voor de paspoortaanvraag (die buiten behandeling wordt gesteld) en daarna voor de optieprocedure. Deze dubbele kosten zijn voor sommige oud-Nederlanders mogelijk te hoog. De kosten van de paspoortaanvraag liggen rond de 100-150 euro (afhankelijk van de leeftijd en plaats van aanvraag),⁴¹ en van de optieprocedure rond de 200 euro (afhankelijk van het consulaire tarief).⁴²

Complexe regelgeving

Zowel BZ- en IND-medewerkers als advocaten geven aan dat de procedure en evenredigheidstoets moeilijk te begrijpen is voor de doelgroep. Dit wordt bevestigd in de literatuur (zie bijlage 1). De aanvragers willen hun Nederlanderschap herkrijgen, maar de onevenredigheid ziet alleen op het verlies van het Unieburgerschap. Het Unierecht op zich is ingewikkeld. Mensen begrijpen bovendien niet goed dat de evenredigheidstoets specifiek gaat over het Unieburgerschap. Zo blijkt uit brieven en aangeleverd bewijsmateriaal van optanten dat men geneigd is een emotionele of culturele band met Nederland te willen aantonen, al wordt aan dergelijke zaken geen gewicht toegekend in de uiteindelijke toets. De doelgroep weet niet goed welke bewijsstukken moeten worden aangeleverd en/of hoe groot de kans is dat een verzoek wordt gehonoreerd.

Verliesmoment in het verleden

Omdat het automatische verlies van Nederlanderschap vaak ongemerkt plaatsvindt, horen oud-Nederlanders vaak pas bij een buiten behandeling stelling van de paspoortaanvraag dat hun Nederlanderschap verloren is gegaan. Op dat moment horen zij ook per wanneer dit verloren is gegaan, wat in sommige gevallen al (vele) jaren geleden kan zijn.

De evenredigheidstoets kent echter een *ex-tunc* toetsing. Dat het toetsingsmoment in het verleden ligt en niet op het moment van de aanvraag is voor de doelgroep niet goed te begrijpen. De *ex tunc* toetsing maakt het verzamelen van bewijsmateriaal van het (redelijkerwijs voorzienbare) gebruik van het Unierecht ook moeilijker omdat men pas achteraf weet dat bepaalde documenten relevant hadden kunnen zijn en bewaard hadden moeten worden. De complexiteit van de *ex-tunc* toetsing in de evenredigheidstoets wordt ook onderstreept in de literatuur (zie bijlage 1).

⁴¹ [Wat zijn de tarieven voor een paspoort of identiteitskaart als ik in het buitenland woon? | Rijksoverheid.nl](#)

⁴² [Nederlander worden via de optieprocedure vanuit het buitenland | Nederland Wereldwijd](#)

7 Toetsing aannames en randvoorwaarden implementatie

Ná de uitspraak door het HvJEU, maar vóór de uitspraak van de ABRvS, heeft de afdeling O&A van de IND een impactanalyse uitgevoerd om de mogelijke uitvoeringsgevolgen in kaart te brengen. Op het moment van de impactanalyse waren er nog twee scenario's: (1) ABRvS zou art. 15 lid 1 onder c RWN onverbindend verklaren of (2) ABRvS zou bepalen dat individueel getoetst moet worden of het verlies van het Nederlanderschap evenredig is vanuit het oogpunt van het verlies van het burgerschap van de Unie. Voor het eerste scenario zou het betekenen dat bepaalde personen nimmer het Unieburgerschap en het Nederlanderschap zijn kwijtgeraakt. Voor dit tweede scenario werd aangenomen dat een wijziging van de RWN noodzakelijk zou zijn, om te voorzien in een wettelijke basis voor een dergelijke evenredigheidstoets. Uiteindelijk is het dit tweede scenario geworden, waar ook in de impactanalyse al een hogere waarschijnlijkheid aan werd toegedicht.

Zowel in deze impactanalyse als in de Memorie van Toelichting bij de wetwijziging van 1 april 2022⁴³ werden aannames gedaan en randvoorwaarden voor implementatie beschreven. In dit hoofdstuk worden de aannames getoetst en wordt beschreven hoe aan de meeste randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie is voldaan.

7.1 Aannames

7.1.1 Aantal adviesverzoeken

Vooraf was onduidelijk hoeveel mensen een aanvraag zouden doen waarin een evenredigheidstoets zou moeten plaatsvinden. In de impactanalyse is daarom gewerkt met scenario's (laag (500), midden (7.000) en hoog (14.000)) voor het aantal aanvragen per jaar. In de MvT wordt uitgegaan van maximaal 2.000 optieverklaringen per jaar met een mogelijke eenmalige inhaalslag van maximaal 23.500 aanvragen. Daarbij werd benoemd dat verwacht werd dat deze maximumaantallen niet behaald zouden worden.

Daadwerkelijk aantal adviesverzoeken

In hoofdstuk 5 is een beschrijving gegeven van het aantal adviesverzoeken aan de IND. Het daadwerkelijk aantal adviesverzoeken ligt aanzienlijk lager (bijna 800 in totaal) dan de aannames die vooraf gedaan zijn. Op basis van dit onderzoek kunnen hiervoor de volgende mogelijke verklaringen worden gegeven:

- Oud-Nederlanders weten niet dat zij hun Nederlanderschap hebben verloren en komen hier vaak pas achter als zij een paspoortaanvraag (zullen) doen.
- Er is nieuwe conceptwetgeving in ontwikkeling waarbij een herstelmogelijkheid wordt voorgesteld voor herkrijging van het Nederlanderschap. Deze manier van herkrijging is aanzienlijk eenvoudiger voor oud-Nederlanders. Mogelijk zijn oud-Nederlanders in afwachting van deze wet en doen daarom (voorlopig) geen aanvraag op grond van art. 6 lid 1 onder p RWN.

Het aantal adviesverzoeken is na verloop verder afgenomen. Slechts 25 adviesverzoeken zijn gedaan op basis van de nieuwe optieprocedure. Op basis van dit onderzoek kunnen hiervoor de volgende mogelijke verklaringen worden gegeven:

- Het aantal adviesverzoeken kort na de uitspraak van de ABRvS betrof grotendeels aangehouden zaken van BZ die kort na de uitspraak aan de IND werden voorgelegd.

⁴³ TK 2020-2021, 35 859, nr. 3

- Doordat oud-Nederlanders er pas bij hun paspoortaanvraag achter komen dat zij hun Nederlanderschap hebben verloren, moeten zij dubbele leges betalen. Eerst voor de paspoortaanvraag (die buiten behandeling wordt gesteld) en daarna voor de optieprocedure. Deze dubbele kosten zijn voor sommige oud-Nederlanders mogelijk te hoog.
- Het aandeel negatieve adviezen en daarmee afwijzingen van de aanvragen is hoog. Mogelijk is inmiddels bij oud-Nederlanders bekend dat de slagingskans klein is, waardoor de kosten (leges en verkrijgen van documenten ter onderbouwing van de aanvraag) niet opwegen tegen de baten (uiteindelijk kleine kans op herkrijging Nederlanderschap).

7.1.2

Benodigd aantal fte

Het benodigd aantal fte is afhankelijk van het aantal adviesverzoeken en de gemiddelde tijdsinvestering per advies. In de MvT is uitgegaan van 10 fte per jaar.

Daadwerkelijk benodigd aantal fte

Zoals in voorgaande paragraaf te lezen is, valt het aantal aanvragen aanzienlijk lager uit, waardoor ook het uiteindelijk benodigd fte anders uitvalt. Daarentegen werd in de impactanalyse uitgegaan van een gemiddelde tijdsinvestering van 6 uur per advies. In de praktijk is gebleken dat dit gemiddeld 12 uur kost. In de beginfase, toen er een inhaalslag was vanwege het aantal aangehouden zaken, was het team groter. Inmiddels bestaat het team uit 2 fte, verdeeld over vier à vijf personen.

Uitgaande van bijna 800 zaken in totaal met een gemiddelde tijdsinvestering van 12 uur per advies en 1363 productieve uren per jaar⁴⁴ is gemiddeld genomen ongeveer 2,5 fte per jaar vereist geweest. Het aantal adviesverzoeken is echter in de beginperiode hoger geweest waardoor ook het aantal fte toen ook hoger lag dan nu.

7.2

Randvoorwaarden

In de impactanalyse werden enkele randvoorwaarden beschreven om een succesvolle implementatie te bewerkstelligen. Hieronder wordt per in de impactanalyse beschreven randvoorwaarde toegelicht hoe dit voorafgaand, tijdens en/of na implementatie is verlopen:

- *Cruciaal is dat de juiste informatie potentiële aanvragers bereikt.*
De wetwijziging is door de overheid gecommuniceerd op de website www.nederlandwereldwijd.nl. Op de website is informatie vermeld over de optieprocedure. De bezoekers van de website kunnen ook een kleine vragenlijst invullen om te bezien of zij hun Nederlanderschap hebben verloren en wat zij kunnen doen om het te herkrijgen. De communicatie op individueel niveau verloopt via herstel verzuimbrieven of via het aanwijzingsbesluit van een paspoortaanvraag. Bij de afwijzing wordt de oud-Nederlander dan gewezen op de optieprocedure van art. 6 lid 1 onder p RWN.

Onverminderd blijft het kennen en bereiken van de doelgroep lastig. Bij emigratie naar het buitenland heeft de Nederlandse overheid meestal geen correspondentieadres meer van de (oud-)Nederlander. Er zijn veel mensen die hun Nederlanderschap hebben verloren, maar hier niet van op de hoogte zijn. Zij gaan daarmee ook niet op zoek naar informatie voor herkrijging van het Nederlanderschap. Daarnaast is er ook een groep die het van rechtswege verloren Nederlanderschap wel zou willen terugkrijgen, maar mogelijk niet de juiste informatie vinden.

⁴⁴ Handleiding overheidsstarieven (HOT) 2023.

- *Het is noodzakelijk dat er bij de paspoortinstanties helderheid is over wat zij moeten doen met een paspoortaanvraag van een oud-Nederlander.*
Er zijn verschillende partijen verantwoordelijk voor het beslissen op de aanvragen waarbij herkrijging van het Nederlanderschap centraal staat. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is veruit de belangrijkste instantie. Zij krijgen zowel in eerste aanleg (CSO) en in bezwaar en beroep (Afdeling Bezwaar en Beroep) te maken met de evenredigheidstoets en weten goed wat zij moeten doen. Het is echter onbekend of de medewerkers op ambassades afweten van de evenredigheidstoets. Voor gemeentes zou het kunnen zijn dat het niet altijd duidelijk is. Er zijn slechts enkele gemeentes die er incidenteel mee te maken hebben gehad waardoor zij niet of nauwelijks ervaring opdoen met het werkproces. Dit kan tot gevolg hebben dat de gemeentebtenaar niet weet dat en hoe er getoetst moet worden of de betrokkene nog het Nederlanderschap bezit, dat die niet weet dat een adviesverzoek moet worden ingediend bij de IND en/of dat de gemeentebtenaar de oud-Nederlander niet kan wijzen op de nieuwe optieprocedure. Omdat de gemeentes niet hebben gereageerd op de enquête is niet in te schatten in hoeverre de gemeentes op de hoogte zijn van het proces.
- *Financiële dekking voor het nieuwe werkproces is vereist.*
Het in ontvangst nemen van de aanvragen waarbij herkrijging van het Nederlanderschap een rol speelt, behoort tot de reguliere werkzaamheden van de paspoortinstanties. De kosten die worden gemaakt door de paspoortinstanties worden daarom gedekt door de leges. De IND heeft een nieuwe taak gekregen, waarbij een kostenraming is gemaakt van €800.000 van directie personeelskosten en €200.000 aan indirecte kosten (huisvesting en infrastructuur).
Op basis van het aantal geregistreerde adviesverzoeken, de gemiddelde tijdsinvestering en de kostprijs per uur is berekend wat de totale personeelskosten waren (ongeveer €740.000). Dit is lager dan de kostenraming van €1.000.000. Dit kan verklaard worden door het (veel) lagere aantal adviesverzoeken. Dat het totale kostenplaatje niet aanzienlijk lager is, komt door de hogere tijdsinvestering dan vooraf ingeschat en doordat de indirecte kosten niet afhankelijk zijn van het aantal adviesverzoeken.
- *Het is nodig om steeds in overleg te blijven met alle betrokken partijen binnen de IND (JZ, SUA en RVN), met de paspoortinstanties en te kijken hoe de IND in een bepaald type zaak adviseert en welke voorraad de paspoortinstanties hebben.*
In het begin waren er wekelijkse overleggen met de betrokken partijen. Dit is inmiddels teruggebracht naar een overleg tussen IND/RVN en BZ dat elke twee à drie maanden plaatsvindt. Tijdens die overleggen wordt bekeken hoe in zaken wordt geadviseerd en worden eventuele knelpunten besproken. Daarnaast hebben de personen binnen Directie RVN regelmatig overleg over de te geven adviezen. Indien na overleg binnen het team nog steeds twijfel bestaat over het te geven advies, wordt de casus voorgelegd aan de dossierhouder bij de Directie SUA. Op deze manier wordt een eenduidige toepassing van de evenredigheidstoets gewaarborgd.
- *Een goed functionerend digitaal uitwisselingssysteem tussen IND en paspoortinstanties.*
De bestandenpostbus wordt gebruikt als uitwisselingssysteem tussen IND en BZ. Het gebruik hiervan verloopt met BZ over het algemeen goed. Er kwamen wel gevallen voor waarin er iets fout ging, maar dat betrof dan een menselijke fout. Een kwetsbaarheid aan de zijde van BZ is dat maar één iemand van het team bekend is met en persoonlijke toegang heeft tot de bestandenpostbus.

- *Er dienen werkafspraken te zijn met verschillende paspoortinstanties, zodat duidelijk is wie welke taak heeft. De werkafspraken dienen bevestigd te worden in het Deelberaad Regulier.*

Er ligt een (openbare) werkinstructie voor IND-medewerkers, waarbij de afspraken ook zijn besproken met BZ. IND- en BZ-medewerkers hebben in het begin voorlichting gegeven bij grensgemeentes en overzeese gemeentes omdat de verwachting was dat daar eventueel ook aanvragen vandaan zouden komen. Bij grensgemeentes gaat het om gemeente Haarlemmermeer (Schiphol) en gemeentes in het oosten en zuiden van het land. In de praktijk is gebleken dat de meeste verzoeken van gemeentes van grensgemeentes afkomstig zijn, maar er ook verzoeken uit andere gemeentes zijn gekomen, waar geen voorlichting is gegeven. De voorlichting bestond uit het informeren van de gemeentes over de procedure en het werkproces. De werkafspraken zijn niet bevestigd in het Deelberaad Regulier. Omdat de gemeente ook niet deel uitmaakt van het Deelberaad Regulier was de randvoorwaarde zoals benoemd in de impactanalyse mogelijk ook niet helemaal juist. Er zijn werkafspraken tussen de IND en BZ gemaakt, maar deze zijn niet bevestigd. Dit heeft niet tot problemen geleid in de uitvoering van de werkzaamheden.

8 Conclusie

In dit onderzoek stond de vraag centraal in hoeverre de evenredigheidstoets goed uitvoerbaar is, zowel voor de uitvoerende instanties als voor de doelgroep. Na de uitspraak van de ABRvS in februari 2020 zijn er bijna 800 adviesverzoeken ingediend bij de IND. Over het algemeen verloopt de uitvoering soepel en zijn er een beperkt aantal knelpunten voor de uitvoerende instanties. Voor de doelgroep lijkt de evenredigheidstoets echter voorbij te gaan aan hun doenvermogen.

De samenwerking tussen BZ en IND verloopt goed. De medewerkers weten elkaar goed te vinden bij aanvullende vragen of onduidelijkheden. Het digitale uitwisselingssysteem (bestandenpostbus) werkt over het algemeen goed. Wel kleven er enkele risico's aan het gebruik ervan (wijze van uploaden en toegang tot de bestandenpostbus). Deze risico's hebben in de praktijk nog niet geleid tot onoverkomelijke problemen. De gemeentes hebben in zeer beperkte mate te maken met aanvragen van oud-Nederlanders. In dit onderzoek hebben we geen goed beeld kunnen krijgen van de mate waarin de gemeentes op de hoogte zijn van de te volgen procedure.

Zowel uit de literatuur als uit dit onderzoek is gebleken dat veel oud-Nederlanders niet weten dat zij hun Nederlanderschap hebben verloren: zij komen hier vaak pas achter op het moment dat zij een nieuw paspoort aanvragen. BZ wijst in die gevallen het nieuwe paspoort af en informeert de oud-Nederlanders over de optieprocedure en de evenredigheidstoets. Ook op verschillende overheidswebsites is informatie hierover te vinden, maar dan moet de oud-Nederlander wel weten dat die diens Nederlanderschap kan verliezen en/of daadwerkelijk verloren heeft.

Als de oud-Nederlanders de procedure weten te vinden, is het moeilijk voor hen om deze te begrijpen. Hoewel BZ de oud-Nederlanders informeert over de Unierechtelijke evenredigheidstoets en welke informatie relevant kan zijn voor het onderbouwen van hun aanvraag, blijkt in de praktijk dat regelmatig niet-steekhoudende of niet-relevante argumenten en documenten worden aangeleverd.

Daarnaast wordt de optieprocedure vaak verlengd om de verschillende processtappen, waaronder evenredigheidstoets door de IND, goed te kunnen uitvoeren. Door de beknopte informatievoorziening, de complexiteit van de Unierechtelijke evenredigheidstoets en de *ex tunc* toetsing sluit het doenvermogen van de oud-Nederlanders onvoldoende aan bij wat van hen verlangd wordt voor het herkrijgen van het Nederlanderschap.

Aandachtspunten

Aandachtspunten voor de uitvoering bij van de optieprocedure en evenredigheidstoets zijn de informatievoorziening, het verwachtingsmanagement, de doorlooptijden en de uitleg van (de complexiteit van) de toets.

Daarnaast is er een aandachtspunt voor het nog te behandelen conceptwetsvoorstel inzake de tijdelijke herstelbaarheid en het herzien van het automatische verlies. Indien dit wetsvoorstel aangenomen wordt, dienen potentiële aanvragers hiervan op de hoogte te worden gesteld. Aanvragers moeten de wet immers kennen en kunnen uitvoeren. Informatievoorziening aan (oud-)Nederlanders in het buitenland verloopt in de regel via BZ. Daarbij kan eventueel ook hulp worden ingeroepen van belangenorganisaties. Op die manier kan de overheid (BZ en (overzeese) Nederlandse gemeentes) ervoor zorgen dat de oud-Nederlanders ook effectief gebruik kunnen maken van de nieuwe mogelijkheden. Omdat er (in de conceptwetgeving) geen materiële vereisten gesteld worden bij de tijdelijke herstelbaarheid, wordt aangenomen dat het beter doenbaar is voor de oud-Nederlanders om gebruik te maken van dit optierecht, mits zij daarvan op de hoogte zijn.

Bijlage 1 – Literatuur

In deze bijlage worden verschillende commentaren en artikelen over het Tjebbes-arrest en de evenredigheidstoets samengevat.

P. van Elsuwege en H.H.C. Kroeze - Het arrest Tjebbes: de evenredigheidstoets als complexe burg tussen nationaliteitswetgeving en Unieburgerschap

Van Elsuwege en Kroeze beschrijven in hun commentaar het spanningsveld tussen de nationaliteitswetgeving van EU-lidstaten en de verdragsbepalingen omtrent het Unieburgerschap. Enerzijds behoort het nationaliteitsrecht tot het exclusieve bevoegdheidsdomein van de lidstaten waardoor elke lidstaat zelf de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit kan bepalen. Anderzijds volgt uit art. 20 lid 1 VWEU dat eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit ook burger van de Unie is. Het Unierecht speelt daarom een belangrijke rol als het gaat over de beslissing tot het intrekken van de nationaliteit en daarmee ook het Unieburgerschap.

De evenredigheidstoets die uit het Tjebbes-arrest vloeit is dan ook een terughoudende toets, waarbij volgens de auteurs een complexe evenwichtsoefening plaatsvindt. Enerzijds kan worden beargumenteerd dat het HvJEU slechts lippendienst bewijst aan de stelling dat het Unieburgerschap de primaire hoedanigheid van de onderdanen van lidstaten moet zijn. Anderzijds grijpt de uitspraak van het HvJEU wel degelijk in op de exclusieve bevoegdheid van lidstaten inzake nationaliteitswetgeving, zonder dat de verdragen in die zin werden aangepast. Het arrest kan dus zowel geïnterpreteerd worden als een stap terug inzake de ontwikkeling van een autonoom Unieburgerschap of als een (te) verregaande inmenging in lidstaataangelegenheden.

De terughoudendheid van de toets is te zien in de materiële invulling van de evenredigheidstoets, wanneer deze wordt uitgevoerd en het toetsingsmoment.

Invulling

De toets betreft enkel de gevolgen van het verlies aan Unieburgerschap en de daaraan verbonden rechten. Het HvJEU wijst daarbij alleen op gevolgen voor mogelijke beroepsverrichtingen en/of het familieleven en voor de mogelijkheid om een beroep te doen op consulaire bescherming. Hoewel het Unierecht meer rechten geeft, beperkt de evenredigheidstoets zich tot deze gebieden. Daarnaast moet er sprake zijn van 'bijzondere moeilijkheid'. Hiermee suggereert het HvJEU dat een enkel effect van het verlies van de nationaliteit op het gezins- of beroepsleven van het individu kennelijk onvoldoende is om de maatregel onevenredig te laten zijn. Er moet sprake zijn van een bijzondere moeilijkheid voordat het effect van het verlies tot gevolg kan hebben dat het verlies als geheel onevenredig is.

Wanneer

De toets hoeft niet systematisch te zijn, het hoeft slechts plaats te vinden op verzoek van de betrokkene wanneer hij een nieuw reisdocument aanvraagt. Er wordt dus een actief handelen van het individu verwacht voordat die toetsing plaats hoeft te vinden.

Toetsingsmoment

Daarnaast stelt het HvJEU dat geen rekening moet worden gehouden met hypothetische gevolgen of gevolgen waarvan niet vaststaat dat zij zich zullen voordoen.

De auteurs betogen dat de onzekerheid inherent lijkt te zijn aan de toepassing van een geïndividualiseerde evenredigheidstoets. Het is volgens hen de haast onvermijdelijke prijs in de evenwichtsoefening tussen het respect voor de soevereine

beleidskeuzes van EU-lidstaten inzake nationaliteitsrecht enerzijds en een minimale rechtsbescherming op basis van het Unieburgerschap anderzijds.

Omgekeerde discriminatie

De specifieke Europeesrechtelijke inkleding van de evenredigheidstoets betekent eveneens dat er een zekere ongelijkheid ontstaat die lijkt op een vorm van omgekeerde discriminatie. Omgekeerde discriminatie houdt in dat EU-burgers die altijd in de lidstaat van hun nationaliteit verbleven hebben en die onder het nationale recht van die lidstaat vallen zich juridisch in een slechtere positie bevinden dan EU-burgers die gebruik hebben gemaakt van de rechten die aan het Unieburgerschap verbonden zijn en die daarom onder het EU-recht vallen. Uit het arrest Tjebbes volgt eenzelfde principe. EU-burgers die aanspraak maken op bescherming van hun beroeps- of familielevens onder het EU-recht genieten meer bescherming tegen de intrekking van hun nationaliteit dan EU burgers die geen beroeps- of familielevens in een EU-context hebben opgebouwd. Zij kunnen even sterke bezwaren hebben tegen de intrekking van hun nationaliteit als degenen die wel onder het EU recht vallen, maar slechts omdat de EU-rechtelijke dimensie ontbreekt, geldt voor hen niet dezelfde standaard waaraan moet worden voldaan vooraleer de nationaliteit ingetrokken mag worden.

H. de Voer (2022) – Tjebbes-optie Met terugwerkende kracht het Nederlanderschap terugkrijgen

Doelstelling verliesbepaling achterhaald

De doelstelling van de verliesbepaling (het nastreven van enkelvoudige nationaliteit en het bevorderen van de nationaliteitsrechtelijke eenheid van het gezin) is naar mening De Voer achterhaald. Er bestaan zoveel uitzonderingssituaties op grond waarvan dubbele nationaliteit ontstaat, dat het hebben van meerdere nationaliteiten een normaal verschijnsel is. Daarnaast zullen er in een globaliserende wereld steeds vaker dubbele nationaliteiten bestaan. De Voer benoemt dat er nu een extra optiemogelijkheid is gecreëerd bij automatisch verlies – dat als doel heeft het voorkomen van dubbele nationaliteit – op grond waarvan dubbele nationaliteit ontstaat.

Niet alle omstandigheden in Handleiding RWN

De auteur maakt een vergelijking tussen het Tjebbes-arrest, de Memorie van Toelichting en de daadwerkelijke tekst in de Handleiding RWN. De auteur komt tot de conclusie dat niet alle door het HvJEU als relevant aangeduide omstandigheden in de Handleiding zijn opgenomen. Een voorbeeld daarvan is dat in de Handleiding wel het verrichten van beroepsactiviteiten is beschreven, maar niet de voorbereidingshandelingen die daaraan voorafgaan (zoals het solliciteren of oprichten van een eigen onderneming).⁴⁵ De Voer is dan ook van mening dat de overzichtelijk opgesomde relevante omstandigheden in het Tjebbes-arrest werden benoemd één op één overgenomen hadden kunnen worden in de Handleiding.

Toetsing aan gezins- en familielevens

In de Tjebbes-uitspraak spreekt het HvJEU over *bijzondere moeilijkheden* om naar Nederland of een andere lidstaat te reizen om *daadwerkelijke en regelmatige banden met gezinsleden te onderhouden*. De Voer is van mening dat er in de praktijk vooral getoetst wordt aan art. 8 EVRM en beoordeeld wordt of sprake is van *additional elements of dependence* en *more than normal emotional ties*, in plaats van de vraag te beantwoorden of de normale ontwikkeling van het gezinsleven kan voortbestaan. Er dient naar haar mening dan ook een beoordeling plaats te vinden in zowel het licht van art. 20 VWEU als art. 7 van het Handvest, waarbij in aanmerking dient te worden genomen dat het Handvest ruimere bescherming kan bieden dan art. 8 EVRM en dat het HvJEU die ruimere bescherming in deze gevallen beoogt te bieden.

⁴⁵ Hoewel deze volgens de auteur niet worden benoemd in de Handleiding, zijn deze wel te vinden in een voorbeeld zoals beschreven in de Handleiding RWN. Bovendien worden deze voorbereidende handelingen in de praktijk wel degelijk meegenomen in de evenredigheidstoets.

Toetsing consulaire bijstand

Een Nederlander heeft in derde landen recht op bescherming van diplomatieke en consulaire instanties van Nederland of – indien Nederland daar niet is vertegenwoordigd – iedere andere lidstaat die daar wel vertegenwoordigd is.⁴⁶

De IND stelt in het advies (en de rechtbank gaat in het beroep hierin mee) dat het verlies van het recht op consulaire bijstand het rechtstreekse gevolg is van het verlies van het Nederlanderschap en niet van het verlies van het Unieburgerschap. De Voer is het hier niet mee eens en stelt dat op die manier de situatie van betrokkene uit de sfeer van het Unierecht gehaald wordt.

Ex tunc toetsing

Het HvJEU heeft aangegeven dat de gevolgen van het verlies van het Nederlanderschap niet onevenredig mogen zijn. De Voer is van mening dat hieronder ook gevolgen dienen te vallen die zich pas jaren later manifesteren. In een ex tunc toetsing kunnen deze gevolgen niet worden meegewogen, waardoor zij dus voorstander is van een ex nunc toetsing. Hierdoor maken met name oud-Nederlanders die zeer recent hun Nederlanderschap en dus Unieburgerschap hebben verloren, kans op een geslaagd beroep op het Tjebbes-arrest.

Opgewekt vertrouwen

De Voer geeft aan dat zij in haar praktijk meemaakt dat oud-Nederlanders jarenlang te goeder trouw een Nederlands paspoort verstrekt krijgen terwijl zij, achteraf gezien, hun Nederlanderschap waren verloren. Op het moment dat zij te horen krijgen dat zij geen Nederlander meer zijn, ligt het verliesmoment in het verleden terwijl zij pas met de gevolgen van dit verlies worden geconfronteerd op het moment dat hen (terecht) geen Nederlands paspoort meer wordt verstrekt. Er waren op het wettelijke verliesmoment dan ook geen gevolgen in de praktijk van verlies van het Unieburgerschap (evenredig of onevenredig), omdat op het verliesmoment onbekend was zowel bij betrokkene als bij de Nederlandse overheid, dat verlies van Nederlanderschap had plaatsgevonden. De Voer vindt het in die situatie onredelijk om te verlangen dat de betrokkene aantoont dat hij onevenredige gevolgen van het verlies van het Unieburgerschap ondervond terwijl hij nog gebruik kon maken, en ook maakte, van een Nederlands paspoort. In een dergelijke situatie ligt volgens De Voer een beroep op het beginsel van opgewekt vertrouwen voor de hand.

H. de Voer (2019) – Tjebbes tegenover de Nederlandse rechtspraktijk

Dit artikel werd geschreven nadat de Tjebbes-uitspraak was gedaan, maar de (concept) wetgeving nog niet bekend was. De Voer heeft in dit artikel kritiek op Nederlandse rechtspraktijk en doet een aanbeveling voor het aanpassen van de RWN. De Voer pleit in dit artikel voor een ander optierecht, namelijk dat van de "spijtoptanten". Ook de Ombudsman⁴⁷ en jurist De Groot⁴⁸ benoemden deze spijtoptantenregeling als oplossing voor elke oud-Nederlander die op grond van art. 15 RWN diens Nederlanderschap is kwijt geraakt. De Voer zou graag zien dat de RWN dit optierecht mogelijk maakt en alle verliesbepaling in lijn worden gebracht met het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel. Dit zou volgens haar ook veel toekomstige procedures en nieuwe prejudiciële vragen kunnen voorkomen.

Adviesraad Migratie (2023) – Advies over wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap tot herziening van verlies van rechtswege wegens langdurig verblijf buiten het Koninkrijk en de EU.

Doelstelling verliesbepaling

⁴⁶ Art. 20 lid 2 onder c VWEU

⁴⁷ Rapport Verlies Nederlanderschap. 'En toen was ik mijn Nederlanderschap kwijt...', 10 mei 2015, rapportnummer 2015/145, p. 39.

⁴⁸ A&MR 2019-5, 'Beschouwingen over Tjebbes. Verlies van nationaliteit wegens langdurig buitenlands verblijf, HvJEU 12 maart 2019, G. de Groot, p. 203.

Achter de doelstelling van de verliesbepaling zit de aanname dat betrokkene na langdurig verblijf buiten het Koninkrijk en de EU geacht wordt geen band meer te hebben met Nederland. De ARM stelt dat deze verliesbepaling een onderscheid maakt tussen personen met één nationaliteit (monopatriден) en personen met een dubbele nationaliteit. Omdat het verlies van de Nederlandse nationaliteit bij monopatriден niet mogelijk is omdat dit zou leiden tot staatloosheid, behouden de monopatriден bij langdurig verblijf buiten het Koninkrijk en de EU hun Nederlandse nationaliteit ook als er geen reële band met Nederland bestaat. Dit doet volgens de ARM afbreuk aan de voorwaarde dat de Nederlandse nationaliteit alleen wordt behouden als er een reële band met Nederland bestaat.

