

ECLI:NL:RVS:2024:1400

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	03-04-2024
Datum publicatie	03-04-2024
Zaaknummer	202300544/1/V6
Rechtsgebieden	Vreemdelingenrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 8 oktober 2021 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een verzoek van [wederpartij] om hem het Nederlanderschap te verlenen, afgewezen. [wederpartij] heeft de Marokkaanse nationaliteit. De staatssecretaris heeft zijn verzoek om naturalisatie afgewezen, omdat er een ernstig vermoeden bestaat dat [wederpartij] een gevaar vormt voor de openbare orde (artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de Rijkswet op het Nederlanderschap; hierna de RWN). De reden hiervoor is dat [wederpartij] op 25 oktober 2019 door de politierechter is veroordeeld tot een geldboete van 800,00, subsidiair zestien dagen hechtenis, en twaalf maanden voorwaardelijke ontzegging van de rijbevoegdheid met een proeftijd van twee jaar wegens rijden onder invloed. Nadat [wederpartij] zijn zienswijze tegen het voornemen tot afwijzen heeft ingediend, heeft een medewerker van de IND op 25 maart 2021 met [wederpartij] contact opgenomen met het voorstel om de procedure voor zes maanden aan te houden.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JV 2024/105

Uitspraak

202300544/1/V6.

Datum uitspraak: 3 april 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 14 december 2022 in zaak nr. NL22.9862 in het geding tussen:

[wederpartij], wonend te [woonplaats],

en

de staatssecretaris.

Procesverloop

Bij besluit van 8 oktober 2021 heeft de staatssecretaris een verzoek van [wederpartij] om hem het Nederlanderschap te verlenen, afgewezen.

Bij besluit van 16 mei 2022 heeft de staatssecretaris het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 14 december 2022 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 16 mei 2022 vernietigd en de staatssecretaris opgedragen om binnen zes weken een nieuw besluit op bezwaar te nemen met inachtneming van de uitspraak.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 4 december 2023, waar de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. R.Y. Reckers, en [wederpartij], vertegenwoordigd door mr. S. Toughsa, advocaat te Amsterdam, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [wederpartij] heeft de Marokkaanse nationaliteit. De staatssecretaris heeft zijn verzoek om naturalisatie afgewezen, omdat er een ernstig vermoeden bestaat dat [wederpartij] een gevaar vormt voor de openbare orde (artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de Rijkswet op het Nederlandschap; hierna de RWN). De reden hiervoor is dat [wederpartij] op 25 oktober 2019 door de politierechter is veroordeeld tot een geldboete van 800,00, subsidiair zestien dagen hechtenis, en twaalf maanden voorwaardelijke ontzegging van de rijbevoegdheid met een proeftijd van twee jaar wegens rijden onder invloed. Nadat [wederpartij] zijn zienswijze tegen het voornemen tot afwijzen heeft ingediend, heeft een medewerker van de IND op 25 maart 2021 met [wederpartij] contact opgenomen met het voorstel om de procedure voor zes maanden aan te houden. Hierna zou de proeftijd van twee jaar zijn afgelopen en zou het naturalisatieverzoek voor inwilliging in aanmerking kunnen komen. Volgens de staatssecretaris leidt het beroep van [wederpartij] op het vertrouwensbeginsel niet tot een andere uitkomst. De staatssecretaris heeft zich op het standpunt gesteld dat een beroep op een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur niet kan leiden tot verkrijging van het Nederlandschap, zelfs al slaagt dat beroep. Hij heeft gewezen op de arresten van de Hoge Raad van 16 september 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC1450, 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2036, en 25 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:331. Gelet hierop kan [wederpartij] zich niet met succes beroepen op de uitspraak van de Afdeling van 29 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2180, aldus de staatssecretaris. Verder doen zich volgens de staatssecretaris geen bijzondere omstandigheden voor die maken dat hij in afwijking van het beleid in de Handleiding RWN het naturalisatieverzoek had moeten inwilligen.

Uitspraak van de rechtbank

2. De rechtbank heeft geoordeeld dat de staatssecretaris niet heeft onderkend dat het arrest van de Hoge Raad van 25 februari 2022 gaat over het verkrijgen van het Nederlandschap van rechtswege of door optie en dat het arrest niet gaat over het verlenen van het Nederlandschap door naturalisatie. [wederpartij] heeft zich daarom wel kunnen beroepen op de uitspraak van de Afdeling van 29 september 2021. In de zaak die heeft geleid tot die uitspraak ging het om een afwijzing van een naturalisatieverzoek, omdat de desbetreffende betrokkene niet voorafgaand aan het naturalisatieverzoek vijf jaar toelating en hoofdverblijf heeft gehad op grond van de juiste persoonsgegevens. De Afdeling heeft het beroep op het vertrouwensbeginsel in die zaak inhoudelijk getoetst. De rechtbank heeft voor haar oordeel van belang geacht dat bij verkrijging van het Nederlandschap geen gebruik wordt gemaakt van een bevoegdheid en bij verlening wel. Omdat het in dit geval gaat om verlening van het Nederlandschap had de staatssecretaris moeten beoordelen of [wederpartij] een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan doen, aldus de rechtbank. Verder heeft de rechtbank overwogen dat aan de eerste twee stappen van het vertrouwensbeginsel is voldaan en dat de staatssecretaris in een nieuw besluit een belangenafweging moet maken (stap 3 van het vertrouwensbeginsel).

Hoger beroep

3. De staatssecretaris bestrijdt het oordeel van de rechtbank dat het arrest van de Hoge Raad van 25 februari 2022 over het vertrouwensbeginsel uitsluitend gaat over verkrijging van het Nederlandschap van rechtswege en door optie en niet over het verlenen van het Nederlandschap door naturalisatie. De staatssecretaris voert aan dat het onderscheid dat de rechtbank aanbrengt onwenselijk is, omdat daarmee voor optie en naturalisatie andere normen gaan gelden. Op de zitting bij de Afdeling heeft de staatssecretaris toegelicht dat de RWN uitgaat van rechtszekerheid. Volgens de staatssecretaris heeft de wetgever niet beoogd dat binnen deze procedures anders wordt omgegaan met algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De staatssecretaris ziet niet in waarom een verschil in bevoegdheid dit anders maakt. Verder voert de staatssecretaris aan dat een opgewekt vertrouwen hooguit reden kan zijn om artikel 10 van de RWN toe te passen. Maar dit artikel geldt niet bij toepassing van artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de RWN, aldus de staatssecretaris.

Rechtspraak Hoge Raad

3.1. De Hoge Raad heeft in de arresten van 16 september 1994, onder 3.4, 20 december 2019, onder 2.12.2, en 25 februari 2022, onder 3.1.2, overwogen dat de wijzen waarop het Nederlandschap wordt verkregen, limitatief zijn opgenomen in de RWN en de voor Nederland geldende verdragen. Onder die wijzen van verkrijging is niet begrepen de werking van enig algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

3.1.1. Het arrest van de Hoge Raad van 16 september 1994 ging - kort gezegd - over de situatie waarin de desbetreffende betrokkene het Nederlandschap was verloren, omdat zij de Surinaamse nationaliteit van rechtswege had verkregen op grond van de Toescheidingsovereenkomst inzake nationaliteiten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname van 25 november 1975, Trb. 1975, 132. Zij had een verzoek gedaan om vaststelling van de Nederlandse nationaliteit. In het arrest van 20 december 2019 ging het om de vraag of de desbetreffende betrokkenen door erkenning het Nederlandschap hadden verkregen. In het arrest van 25 februari 2022 ging het om beantwoording van prejudiciële vragen over de uitleg van het begrip geboorteakte in artikel 1:209 van het BW. Het betrof de situatie dat de moeder van de desbetreffende betrokkene was erkend door twee vaders met verschillende nationaliteiten. Zijn weduwe had een verzoek om vaststelling van zijn Nederlandschap gedaan.

3.2. De Afdeling stelt vast dat deze arresten van de Hoge Raad steeds gaan over het verkrijgen van het Nederlandschap van rechtswege zoals vastgelegd in hoofdstuk 2 van de RWN of het verlies daarvan van rechtswege op grond van de Toescheidingsovereenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname. Het verkrijgen of het verliezen van het Nederlandschap is in die gevallen een rechtsgevolg dat rechtstreeks volgt uit de wet na vaststelling van de feiten. In dat geval is er geen beoordelingsruimte en daarmee geen ruimte voor toepassing van het vertrouwensbeginsel. Of [wederpartij] in aanmerking komt voor naturalisatie is echter afhankelijk van een besluit van de staatssecretaris. Op besluiten van bestuursorganen is het vertrouwensbeginsel altijd van toepassing.

De Afdeling leest de rechtspraak van de Hoge Raad zo dat het Nederlandschap niet kan worden verkregen door de werking van enig algemeen beginsel van behoorlijk bestuur als het gaat om het verkrijgen van het Nederlandschap van rechtswege. Een verderstrekkende uitsluiting van de toepassing van algemene beginselen van behoorlijk bestuur onder de RWN volgt niet uit deze rechtspraak. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het arrest van 25 februari 2022 niet gaat over het verlenen van het Nederlandschap door naturalisatie.

3.3. In zoverre slaagt het betoog van de staatssecretaris niet.

Artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de RWN en het vertrouwensbeginsel

4. In hoofdstuk 4 van de RWN staan de bepalingen op grond waarvan de staatssecretaris het Nederlandschap verleent aan vreemdelingen die daarom verzoeken. Artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de RWN bepaalt dat het verzoek van een vreemdeling die voldoet aan de artikelen 7 en 8 van de RWN niettemin wordt afgewezen, als op grond van het gedrag van de verzoeker ernstige vermoedens bestaan dat hij een gevaar oplevert voor de openbare orde, de goede zeden of de veiligheid van het Koninkrijk. Deze bepaling geeft een gebonden bevoegdheid. Dit betekent dat de staatssecretaris het verzoek moet afwijzen, als hij tot de conclusie komt dat ernstige vermoedens bestaan dat een verzoeker een gevaar oplevert voor de openbare orde.

Bij beantwoording van de vraag of ernstige vermoedens bestaan dat een verzoeker een gevaar oplevert voor de openbare orde, gaat het om een vage norm. De staatssecretaris heeft beoordelingsruimte bij de invulling van deze vage norm. Hij heeft deze ruimte nader ingevuld in de Handleiding RWN met de toelichting op artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de RWN. Het antwoord op de vraag of sprake is van ernstige vermoedens volgt dus niet rechtstreeks uit de wet na vaststelling van de feiten, maar volgt uit de Handleiding RWN. Nu hiermee invulling is gegeven aan een vage norm, moet de staatssecretaris bij de toepassing van dit beleid de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het vertrouwensbeginsel, in acht nemen.

5. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel moeten drie stappen worden doorlopen. Allereerst moet de betrokkene aannemelijk maken dat van de zijde van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of en zo ja, hoe het bestuursorgaan in een concreet geval een bevoegdheid zou uitoefenen. Bij de tweede stap moet de vraag worden beantwoord of die

toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Dat is het geval als de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht veronderstellen dat degene die de uitlating deed of de gedraging verrichtte, de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte. Als beide vragen bevestigend worden beantwoord, en er dus een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan worden gedaan, volgt de derde stap. Dat sprake is van gerechtvaardigde verwachtingen betekent namelijk niet dat daaraan altijd moet worden voldaan. Zwaarder wegende belangen, zoals het algemeen belang of de belangen van derden, kunnen daaraan in de weg staan (vgl. de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 en van 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2606).

5.1. De rechtbank heeft onbestreden overwogen dat aan stappen 1 en 2 is voldaan. Gelet op het dwingendrechtelijk karakter van artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de RWN staat de Afdeling voor de vraag hoeveel ruimte dit artikelonderdeel de staatssecretaris laat om een belangenafweging in het kader van het vertrouwensbeginsel te maken en een beroep op het vertrouwensbeginsel te honoreren.

5.2. De Afdeling stelt voorop dat de wettelijke bepaling die aan het beleid in de Handleiding RWN ten grondslag ligt, invloed heeft op de ruimte voor het verrichten van de belangenafweging als bedoeld in de derde stap. Artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de RWN geeft een gebonden bevoegdheid. Dat neemt niet weg dat de staatssecretaris bij de beoordeling of een verzoeker een gevaar oplevert voor de openbare orde beoordelingsruimte heeft en daarbij gebruik maakt van beleid. Omdat de staatssecretaris beoordelingsruimte heeft, is het vertrouwensbeginsel van toepassing. Maar de ruimte voor het maken van een belangenafweging in het kader van dit beginsel wordt begrensd door de wettelijke bevoegdheidsbepaling. Artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de RWN regelt namelijk dat de staatssecretaris een vreemdeling niet kan naturaliseren als ernstige vermoedens bestaan dat hij een gevaar vormt voor de openbare orde. Bij het beantwoorden van de vraag of die ernstige vermoedens in een concreet geval bestaan, kan een gedane toezegging door een bestuursorgaan echter een rol spelen.

5.3. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht overwogen dat de staatssecretaris had moeten beoordelen of [wederpartij] een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan doen. Het betoog van de staatssecretaris slaagt niet.

6. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd. De staatssecretaris moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. bevestigt de aangevallen uitspraak;
- II. veroordeelt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid tot vergoeding van bij [wederpartij] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van 1.750,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- III. bepaalt dat van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een griffierecht van 548,00 wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, voorzitter, en mr. C.C.W. Lange en mr. J.C.A. de Poorter, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.D.J.D. van der Heijden, griffier.

w.g. Verheij

voorzitter

w.g. Van der Heijden

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 3 april 2024

954