

Vergaderjaar 2016–2017

33 852 (R2023)

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

D

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL / JBZ-RAAD¹

Vastgesteld 7 maart 2017

De memorie van antwoord heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie danken de regering voor de gegeven antwoorden op de vragen van deze leden. Zij hebben daarbij nog enkele vragen.

De leden van de **D66**-fractie danken de regering voor het beantwoorden van de door hen in het voorlopig verslag gestelde vragen. Deze leden hebben nog enkele vervolgvragen die ze graag aan de regering voorleggen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de uitvoerige beantwoording van de door hen gestelde vragen. Met de regering stellen zij vast dat bij gebrek aan een duidelijke wetenschappelijke of praktische onderbouwing de termijn van verlening van het Nederlandschap na toelating en hoofdverblijf in Nederland tot op zekere hoogte «arbitrair» is. Naar hun indruk is deze kwalificatie ook van toepassing op de verlenging van de termijn van vijf naar zeven jaren. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben kennisgenomen van de antwoorden van de regering en hebben naar aanleiding daarvan nog een aantal vragen.

¹ Samenstelling:

Engels (D66), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Ten Hoeve (OSF), Schaap (VVD), Strik (GL) (*vicevoorzitter*), Knip (VVD), Beuving (PvdA), Popken (PVV), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Gerkens (SP), Bikker (CU), Bredenoord (D66), Van Dijk (SGP), Knapen (CDA), Markuszower (PVV) (*voorzitter*), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Rombouts (CDA), Van Rooijen (50PLUS), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Van Weerdenburg (PVV), Wezel (SP)

Nut en noodzaak van verlenging en relatie met integratie en participatie

Wat de leden van de **CDA**-fractie node blijven missen is een echte onderbouwing van het doel van het voorstel dat participatie in de Nederlandse samenleving beter gerealiseerd kan worden met deze verlenging van de termijn tot verkrijging van het Nederlanderschap. De regering heeft aangegeven dat er in de EU verschillende termijnen gehanteerd worden en dat met de verhoging van vijf naar zeven jaar Nederland niet uit de pas loopt.² Dat zo zijnde zijn er ook redenen te bedenken dat een kortere verkrijging van het Nederlanderschap betere kansen geeft tot echte participatie en snellere inburgering. Kan de regering nog eens reflecteren op de onderzoeken die op dit punt gedaan zijn welke tot de conclusie komen dat een kortere termijn meer in de rede ligt? De stelling dat immigranten meer participeren naarmate ze langer in Nederland verblijven is juist, maar waarom dan een verhoging met twee jaar en niet een willekeurig oprekken tot tien jaar?

De leden van de **D66**-fractie blijven het lastig vinden dat de regering zelf toegeeft dat de verlenging van vijf tot zeven jaar arbitrair is³ en antwoordt dat een kwantificering van de extra stappen die iemand zou moeten zetten in die extra twee jaar geen realistische opgave is.⁴ Op basis van welke criteria zou iemand dan niet in aanmerking komen voor het Nederlanderschap na vijf jaar inburgering maar wel na zeven jaar inburgering in Nederland? De leden van de D66-fractie vragen zich ook af hoe de aanname die onder dit wetsvoorstel ligt, namelijk dat een langere periode mensen meer in staat stelt tot inburgering, zich verhoudt tot de uitkomsten van het recente rapport van de Algemene Rekenkamer dat bijzonder kritisch is over de resultaten van de inburgeringstrajecten in Nederland.⁵

De regering merkt in haar beantwoording op dat de naturalisatievoorwaarden een binding met het Koninkrijk der Nederlanden tot uitdrukking dienen te brengen. De band met (het grondgebied van) Nederland door langdurig verblijf is een kerngedachte van het wetsvoorstel, aldus de regering.⁶ De leden van de D66-fractie interpreteren deze kerngedachte als niet meer passend bij deze tijd van globalisering, internationalisering en technologische ontwikkeling. Deze leden vragen zich af of een band met Nederland ook mogelijk zou kunnen zijn zonder daadwerkelijk drie jaar achter elkaar fysiek te verblijven op het grondgebied van Nederland. De leden van de D66-fractie zijn het met de regering eens dat het verblijven op het grondgebied van Nederland kan bijdragen aan de band met het land. Deze leden achten dit verblijf voor de band met Nederland echter niet een *conditio sine qua non*. Ook zonder permanent langdurig verblijf in Nederland kan, maar zal zeker niet altijd, een hechte band met Nederland bestaan. Kan de regering toelichten waarom zij de mening is toegedaan dat wat betreft het verblijf op het Nederlandse grondgebied in relatie tot de band met Nederland wel sprake is van een *conditio-sine-qua-non*-verband?

De leden van de **PvdA**-fractie vragen op welke gronden de regering tot de opvatting, soms ook «een gevoel» genoemd, komt dat de huidige termijn van vijf jaar legaal en onafgebroken verblijf als «te kort» wordt

² Kamerstukken I 2016/17, 33 852 (R2023), C, p. 3.

³ Kamerstukken I 2016/17, 33 852 (R2023), C, p. 2 en p. 21.

⁴ Kamerstukken I 2016/17, 33 852 (R2023), C, p. 22.

⁵ Inburgering: Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013. Algemene Rekenkamer. Raadpleegbaar via: <http://www.rekenkamer.nl/dsresource?objectid=25279&type=org>.

⁶ Eerste Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 33 852 (R2023), pag. 19

beoordeeld. Wordt integratie en participatie van de aspirant-«nieuwe Nederlanders» in de Nederlandse samenleving door deze langere termijn niet eerder belemmerd dan bevorderd?

De leden van de PvdA-fractie hebben ook kennisgenomen van de opvatting van de regering dat de termijnen voor een permanente verblijfsstatus en naturalisatie niet gelijk behoeven te zijn. Tegelijkertijd beaamt de regering dat de kansen op de arbeidsmarkt voor een genaturaliseerde Nederlander doorgaans beter zullen zijn dan die van een vreemdeling, zelfs die met een permanente verblijfstitel. Dat geldt naar schatting ook voor toegang tot een banklening voor een eigen woning of het opzetten van een bedrijf. Voorts geldt het actief en passief kiesrecht op provinciaal en nationaal niveau uitsluitend na naturalisatie. Om die redenen vragen de leden van de PvdA-fractie op welke gronden naar het oordeel of gevoelen van de regering een vreemdeling aan wie wel een permanente verblijfsvergunning toegekend kan worden niet na vijf jaren legaal en onafgebroken verblijf het Nederlanderschap kan worden toegekend? Welk signaal beoogt de regering met dit onderscheid en de verlengde naturalisatietermijn af te geven?

De leden van de **GroenLinks**-fractie constateren dat de vijfjarige naturalisatie al sinds 1892 in de wet is opgenomen en blijven in het duister tasten over de noodzaak om deze nu te wijzigen. Welke aanleiding of dringende redenen hebben zich in die periode voorgedaan dat deze verlenging zou rechtvaardigen? Is de regering zich ervan bewust dat ze met dit wetsvoorstel in een reeks van wetsvoorstellen de zoveelste negatieve boodschap aan en over langdurig in Nederland gevestigde migranten uitzendt? Erkent zij dat ook deze boodschap een negatief effect heeft op de integratie van beide zijden? Sinds begin jaren negentig schommelde het aantal vreemdelingen in Nederland rond de 700.000, maar sinds 2008 is dit aantal toegenomen naar 900.000 begin 2016, waarschijnlijk als gevolg van de inburgeringseis en de stijging van het aantal EU-burgers uit andere lidstaten. Uitstel met twee jaar van naturalisatie leidt onvermijdelijk tot een verdere toename van het aantal vreemdelingen. Welke invloed meent de regering dat deze ontwikkeling heeft op de sociale cohesie in Nederland?

De regering stelt dat de factor tijd een positief effect heeft op de participatie en integratie van vreemdelingen in de Nederlandse samenleving.⁷ Maar erkent de regering dat naturalisatie ook een rol speelt? Volgens de regering is naturalisatie niet noodzakelijk voor de integratie.⁸ Dat beaamen de leden van de GroenLinks-fractie, maar dat neemt niet weg dat naturalisatie de integratie en met name de participatie op de arbeidsmarkt kan vergemakkelijken. Is de regering bekend met het in februari 2017 gepubliceerde rapport van het CBS getiteld *Perspectief op Nederlanderschap: het effect van de snelheid van naturalisatie*?⁹ Hierin komt naar voren dat met name de meest gemarginaliseerde migrantengroepen (uit niet-westerse, economisch laag ontwikkelde landen) een betere toegang krijgen tot de arbeidsmarkt door naturalisatie, en dat dit effect zich vooral voordoet bij migranten die in het vierde verblijfsjaar naturaliseren. Het positieve effect van naturalisatie neemt af naarmate de naturalisatietermijn langer wordt. De snelheid van naturalisatie heeft dus invloed op de economische integratie, ook als daarbij rekening wordt gehouden met de verschillende kansen die verschillende categorieën vreemdelingen hebben op de arbeidsmarkt en op snellere naturalisatie. Uit dit onderzoek

⁷ Kamerstukken I 2016/17, 33 852 (R2023), C, p. 5.

⁸ Kamerstukken I 2016/17, 33 852 (R2023), C, p. 11.

⁹ Raadpleegbaar via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2017/06/perspectief-op-het-nederlanderschap>.

valt op te maken dat een verlenging van de naturalisatietermijn zal leiden tot een afname van de economische integratie van met name bovengenoemde groep migranten. Erkent de regering dit? En zo ja, hoe heeft de regering de meerwaarde van integratie en arbeidsparticipatie meegewogen bij het formuleren van voorliggend wetsvoorstel? Verandert deze recente publicatie iets in deze afweging?

Positie van vluchtelingen en staatlozen

De leden van de **D66**-fractie komen graag nogmaals terug op artikel 34 van het Vluchtelingenverdrag. Deze leden vragen zich af hoe het verlengen van de naturalisatietermijn zich verhoudt tot het bespoedigen van de naturalisatietermijn dat voortspuit uit artikel 34 van het Vluchtelingenverdrag. Uit de memorie van antwoord blijkt dat de regering hierbij haar eerdere standpunt handhaaft, namelijk dat uit deze verdragen geen verplichting volgt om na vijf jaar de naturalisatie open te stellen en ook geen verplichting tot een verkorte periode, omdat er ruimte is voor partijen bij beide verdragen om een eigen invulling te geven aan het begrip «faciliteren». Artikel 34 van het Vluchtelingenverdrag heeft het bovendien over «voor zover mogelijk», aldus de regering¹⁰. De leden van de **D66**-fractie merken op dat artikel 34 van het Vluchtelingenverdrag niet spreekt over het begrip «faciliteren», zoals de regering stelt. Het gaat om het vergemakkelijken van de naturalisatie en het bespoedigen van de procedure dat in de interpretatie van deze leden een verdergaande verplichting omvat dan louter het faciliteren. De regering merkt terecht op dat in het Vluchtelingenverdrag «voor zover mogelijk» staat. De leden van de **D66**-fractie merken op dat de huidige naturalisatietermijn van vijf jaar echter ook een mogelijkheid betreft. Sterker nog; het feit dat deze naturalisatietermijn nu bestaat, bewijst de mogelijkheid van het bestaan. Is de regering niet van mening dat de huidige naturalisatietermijn van vijf jaar meer in lijn is met de tekst en doelstelling van artikel 34 van het Vluchtelingenverdrag?

In de eerste ronde van dit schriftelijk overleg hebben de leden van de **PvdA**-fractie gevraagd naar de invloed van de recente vluchtelingencrisis op dit reeds uit 2013 stammende wetsontwerp.¹¹ Zij doelden daarmee met name op de situatie in Syrië waar velen vaak jarenlang in grote angst en onveiligheid tevergeefs hebben gewacht op betere omstandigheden en uiteindelijk de beslissing hebben genomen huis en haard in hun land van oorsprong te ontvluchten. Artikel 34 van het Vluchtelingenverdrag verplicht de verdragsluitende landen om, voor zover mogelijk, de naturalisatie van vluchtelingen te vergemakkelijken. Om die reden herhalen de leden hun vraag wat de invloed van deze vluchtelingencrisis is op het Nederlandse naturalisatiebeleid? Immers, het voorstel van de regering om de termijn proberen te verlengen van vijf naar zeven jaren stamt uit een eerdere periode.

Openbare ordetoetsing bij twaalf- tot zestienjarigen

De met dit voorstel in te voeren openbare ordetoetsing voor 12 tot 16 jarigen wordt onvoldoende gemotiveerd, aldus de leden van de **CDA**-fractie. Welk doel dient deze regeling als ook na een negatieve toets deze minderjarige vreemdeling waarvan een van de ouders de Nederlandse nationaliteit heeft toch verblijf houdt in Nederland? Zijn er cijfers waaruit blijkt dat deze verlaging nut heeft als nu enkel aangegeven wordt dat in de jaren 2013, 2014 tot en met 2015 slechts enkele tientallen gevallen tijdelijk niet in aanmerking zijn genomen voor het Nederlander-

¹⁰ Kamerstukken I 2016/17, 33 852 (R2023), C, p. 10.

¹¹ Kamerstukken I 2016/17, 33 852 (R2023), B, p. 5.

schap. Kan de regering aangeven wat de verwachting is dat de openbare ordetoetsing brengt in aantallen voor 12 tot 16 jarigen?

Ten aanzien van de voorgestelde uitbreiding van de openbare ordetoetsing en de verplichting om de belangen van het kind de eerste overweging te laten vormen zoals bepaald in artikel 3 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, verwijst de regering naar de memorie van toelichting bij de goedkeuringswet¹² om deze verplichting te nuanceren, aldus de leden van de **GroenLinks**-fractie. Deze leden merken op dat een verplichting van een Verdragsstaat niet door de eigen interpretatie van een regering kan worden afgezwakt. Deelt de regering deze mening? Indien zoveel andere belangen, zoals rechtvaardigheid en de maatschappij, tegenover het belang van het kind kunnen worden gezet, wat beschouwt de regering dan wel als betekenis van de verplichting om de belangen van het kind de eerste overweging te laten vormen? Deelt de regering de opvatting van de GroenLinks-fractie dat artikel 24, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie op deze situatie van toepassing is, omdat lidstaten bij de uitoefening van hun bevoegdheid inzake nationaliteit het EU-recht moeten eerbiedigen? Zo ja, op welke wijze heeft de regering hieraan getoetst?

Positie van de partner van een Nederlandse expat

Ronduit ontevreden zijn de leden van de **CDA**-fractie met de antwoorden die de regering geeft over de positie van de Nederlandse partner van een expat. Een verblijf van drie jaar in Nederland betekent de facto dat de Nederlandse expat naar Nederland moet terugkeren, ook al maakt het werk van betrokkene dat niet mogelijk en wordt daarmee een extra hindernis opgeworpen voor Nederlanders bij het benutten van de mogelijkheden van het vrije verkeer. De suggestie van de leden van de CDA-fractie om aan de drie jaar eis ook te voldoen wanneer in deze drie jaar naast het inburgeringsexamen ook verblijf in een andere EU-lidstaat wordt meegenomen, wordt door de regering categorisch afgewezen.¹³ Deze leden zouden willen vernemen of er niet een oplossing te vinden is bij het maken van een onderscheid tussen EU-burgers en niet EU-burgers? De argumentatie die door de regering gebruikt wordt tot het niet maken van dit onderscheid is dun: er zijn geen juridische belemmeringen, maar andere lidstaten doen het ook zo. Kan de regering nog eens melden hoe andere EU-lidstaten dit oplossen? Zou de regering, zo vragen de leden van de CDA fractie, alsnog willen overwegen, gezien ook de brede kritiek in deze Kamer op dit onderdeel, om dit aspect van de voorgenomen wetgeving nog eens tegen het licht te houden.

De antwoorden van de regering op de vragen over de positie van de partner van een Nederlandse expat zijn voornamelijk juridisch van aard, aldus de leden van de **D66**-fractie. De regering geeft aan geen juridische belemmeringen te zien voor de invoering van de verblijfseis van drie jaar.¹⁴ Deze leden zouden graag een nadere, meer beleidsmatige, legitimatie zien voor het feit dat de regering het belang van de naturalisatie doet prevaleren boven het belang van expats en het Nederlandse bedrijfsleven en organisaties met werknemers die vanuit bedrijfsbelang en/of organisatiebelang gevraagd worden in het buitenland te werken. Graag zien deze leden ook een nadere uiteenzetting van de gevolgen voor deze expats indien dit wetsvoorstel werkelijkheid wordt.

¹² Kamerstukken I 2016/17, 33 852 (R2023), C, p. 17.

¹³ Kamerstukken I 2016/17, 33 852 (R2023), C, p. 19.

¹⁴ Kamerstukken I 2016/17, 33 852 (R2023), C, p. 19.

De leden van de D66-fractie vroegen tevens naar de positie van expats vanuit de bezorgdheid dat deze mogelijk te veel geschaad zou kunnen worden met dit wetsvoorstel. Zo moet een partner van een Nederlandse expat, die geen EU-burger is, samen met de Nederlandse expat voor drie jaar in Nederland verblijven, om zodoende te voldoen aan het vereiste van drie jaar wonen in Nederland. Werkgevers van expats zullen hun werknemers echter niet altijd voor drie jaar in Nederland willen plaatsen. Deze leden vroegen zich af waarom er niet voor gekozen is het vereiste van drie jaar verblijf te doen laten gelden ten aanzien van de hele EU. Of op zijn minst te kijken naar de mogelijkheden voor nieuwkomers om binnen een bepaalde termijn een totaal van drie jaar in Nederland te kunnen aantonen, bijvoorbeeld als mensen in een periode van tien jaar drie keer een periode van een jaar met hun Nederlandse partner ingeschreven hebben gestaan. Zou dat ook niet een manier kunnen zijn om drie jaar verblijf in Nederland aan te tonen? In Canada en de Verenigde Staten bestaan deze mogelijkheden al.

Situatie in andere EU-landen en leden van het Europees Verdrag inzake Nationaliteit

De regering verwijst in haar beantwoording naar een aantal EU-landen waar de termijn voor naturalisatie langer is dan de huidige vijfjaren-termijn.¹⁵ Maar er zijn ook een aantal landen die een specifieke bepaling hebben voor kortere termijnen voor vluchtelingen en andere categorieën vreemdelingen zoals echtgenoten van onderdanen, (erkende of geadopteerde) kinderen van onderdanen, staatlozen, vluchtelingen, oud-onderdanen, jong-meerderjarigen die zijn opgegroeid in het land of vreemdelingen afkomstig uit landen waarmee historische banden bestaan zoals oud-koloniën of nabuurlanden. De leden van de **D66**-fractie zouden graag een overzicht willen zien hoe de naturalisatie voor vluchtelingen en andere bovengenoemde categorieën vreemdelingen in verschillende EU-landen en leden van het Europees Verdrag inzake Nationaliteit is geregeld. De regering zou dit wellicht via het Europees Migratie Netwerk kunnen uitvinden.

Verliesbepalingen

De leden van de **D66**-fractie horen graag of de regering bekend is met de reeds gesignaleerde problemen door deze wetgeving voor Nederlanders, zoals het onbedoeld verliezen van het Nederlanderschap, en wat de Nederlandse overheid doet aan bijstand aan Nederlanders in het buitenland hieromtrent. Deze leden zijn bekend met de recente brief van de regering over de wijzigingen rondom verliesbepalingen in de Rijkswet op het Nederlanderschap¹⁶, alleen vinden deze leden deze brief wat voorbarig omdat er in deze Kamer nog geen stemming heeft plaatsgevonden over deze wet.

Overig

De leden van de **CDA**-fractie vragen naar de consequenties van dit voorstel voor mensen die op grond van EU-recht na vijf jaar een verblijfstitel hebben en gebruik kunnen maken van het vrije verkeer binnen de EU maar niet buiten de EU.

¹⁵ Kamerstukken I 2016/17, 33 852 (R2023), C, p. 3.

¹⁶ Kamerstukken II 2016/17, 33852 (R2023, nr. 52).

De leden van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad zien de beantwoording van voorgaande vragen met belangstelling tegemoet. Zij verzoeken de regering de nadere memorie van antwoord bij voorkeur binnen vier weken aan de Eerste Kamer te doen toekomen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad,
Markuszower

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad,
Van Dooren