

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ECLI             | ECLI:NL:RVS:2023:604                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Datum uitspraak  | 15 februari 2023                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Inhoudsindicatie | Bij besluit van 9 september 2020 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een verzoek van [appellante] om haar het Nederlanderschap te verlenen (hierna: het verzoek) afgewezen. [appellante] heeft de Afghaanse nationaliteit en is op of omstreeks 22 september 2010 Nederland ingereisd. De staatssecretaris heeft haar met ingang van 22 september 2010 een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd verleend onder de persoonsgegevens [appellante] ([naam]), geboren op [geboortedatum] 1980. |

Volledige tekst

202106373/1/V6.

Datum uitspraak: 15 februari 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland–West–Brabant van 26 augustus 2021 in zaak nr. 21/1086 in het geding tussen:

[appellante]

en

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Procesverloop

Bij besluit van 9 september 2020 heeft de staatssecretaris een verzoek van [appellante] om haar het Nederlanderschap te verlenen (hierna: het verzoek) afgewezen.

Bij besluit van 4 februari 2021 (hierna: het besluit) heeft de staatssecretaris het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 26 augustus 2021 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak op zitting behandeld op 25 augustus 2022, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. R.C. van den Berg, advocaat te Waalwijk, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. H. el Hajoui, zijn verschenen. De zaak is op zitting gelijktijdig behandeld met zaak nr. 202106929/1/V6.

## Overwegingen

### Inleiding

1. [appellante] heeft de Afghaanse nationaliteit en is op of omstreeks 22 september 2010 Nederland ingereisd. De staatssecretaris heeft haar met ingang van 22 september 2010 een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd verleend onder de persoonsgegevens [appellante] ([naam]), geboren op [geboortedatum] 1980. Hij heeft haar vervolgens bij besluit van 27 november 2015 een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd verleend met ingang van 22 september 2015.

2. De staatssecretaris heeft het verzoek van [appellante] van 3 juli 2019 afgewezen omdat hij haar identiteit niet met voldoende zekerheid heeft kunnen vaststellen en zij niet sinds ten minste vijf jaar onmiddellijk voorafgaand aan het verzoek toelating en hoofdverblijf in Nederland heeft gehad op basis van de juiste persoonsgegevens. De staatssecretaris heeft hieraan ten grondslag gelegd dat [appellante] op 9 november 2017 bij de gemeente Altena heeft aangegeven dat zij haar geboortedatum wilde wijzigen van [geboortedatum] 1980 naar [geboortedatum] 1988. De staatssecretaris is vervolgens een verblijfsrechtelijke intrekkingprocedure gestart en heeft in dat kader een onderzoek verricht waaruit volgt dat aannemelijk is dat [geboortedatum] 1988 de juiste geboortedatum van [appellante] is en zij aanvankelijk met onjuiste gegevens in de basisregistratie personen (hierna: de BRP) stond ingeschreven. De staatssecretaris heeft afgezien van de intrekking van haar verblijfsvergunning asiel. Gemeente Altena heeft daarna op 13 maart 2019 de geboortedatum van [appellante] in de BRP gewijzigd. Volgens de staatssecretaris is dit geen verschoonbare, minieme wijziging van de identiteitsgegevens als bedoeld in de IND-werkinstructie nr. 2012/5 (hierna: de werkinstructie) en is de termijn als bedoeld in artikel 8, eerste lid, aanhef en onder c, van de Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: de RWN) pas op 13 maart 2019 gaan lopen.

3. Voor vreemdelingen met een verblijfsvergunning in het kader van de Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet (hierna: de Ranov) geldt dat de termijn van vijf jaar toelating en hoofdverblijf opnieuw begint te lopen vanaf het moment waarop een wijziging van de identiteitsgegevens in de BRP heeft plaatsgevonden, die niet verschoonbaar en miniem is. Dit beleid is voor Ranov-vergunninghouders opgenomen in de werkinstructie. Maar de staatssecretaris heeft dat onderdeel van de werkinstructie ook toegepast op [appellante], terwijl zij houder is van een verblijfsvergunning asiel. Deze uitspraak gaat over de vraag of de RWN hier ruimte voor biedt.

### Uitspraak van de rechtbank

4. De rechtbank heeft overwogen dat het beleid van de staatssecretaris dat is neergelegd in de werkinstructie de grenzen van artikel 8, eerste lid, aanhef en onder c, van de RWN niet te buiten gaat. De staatssecretaris heeft dit artikel op de juiste wijze uitgelegd en hij kan de werkinstructie gebruiken voor de uitleg en toepassing van die bepaling. De staatssecretaris

heeft zich volgens de rechtbank terecht op het standpunt gesteld dat een wijziging van de geboortedatum met zich brengt dat een nieuwe termijn van toelating en hoofdverblijf begint te lopen. De rechtbank heeft tot slot geoordeeld dat geen sprake is van strijd met de hoorplicht.

Toepassing van de werkinstructie op vreemdelingen die geen Ranov-vergunning hebben

5. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de staatssecretaris de werkinstructie op het verzoek heeft mogen toepassen. Zij voert aan dat de werkinstructie betrekking heeft op Ranov-vergunninghouders, terwijl zij beschikt over een verblijfsvergunning asiel. Volgens [appellante] heeft de staatssecretaris niet deugdelijk gemotiveerd dat het altijd de bedoeling is geweest dat vreemdelingen geen rechten kunnen ontlenen aan een periode waarin zij toelating en verblijf in Nederland hebben gehad op basis van onjuiste persoonsgegevens. Hij heeft evenmin aannemelijk gemaakt dat de werkinstructie ook van toepassing is op vreemdelingen die geen Ranov-vergunning hebben. [appellante] wijst er verder op dat haar asielstatus met zich brengt dat zij geen documenten hoeft over te leggen en zij extra rechten heeft, zoals bescherming in de vorm van het spoedig kunnen aannemen van een andere nationaliteit.

5.1. Artikel 8, eerste lid, aanhef en onder c, van de RWN luidt:

"Voor verlening van het Nederlanderschap overeenkomstig artikel 7 komt slechts in aanmerking de verzoeker [...]

c. die tenminste sedert vijf jaren onmiddellijk voorafgaande aan het verzoek in het Europese deel van Nederland, Aruba, Curaçao, Sint Maarten of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, toelating en hoofdverblijf heeft."

5.2. Uit de memorie van toelichting bij de RWN (Kamerstukken II, 1997/98, 25 891 (R1609), nr. 3, p. 4-5) volgt dat in het kader van het geïntegreerde vreemdelingenbeleid in de RWN is opgenomen dat de in de wet genoemde termijnen van verblijf in Nederland pas aanvangen, nadat een vreemdeling door de overheid is toegelaten. Dat wil zeggen dat het bevoegd gezag heeft ingestemd met het bestendig verblijf van die vreemdeling hier te lande. Toelating kan blijken uit de afgifte van een vergunning tot vestiging, een vergunning tot verblijf of een voorwaardelijke vergunning tot verblijf. Of een vreemdeling is toegelaten is op zich een vreemdelingenrechtelijke vraag en het ligt niet in de bedoeling de naturalisatie-autoriteiten te belasten met de beoordeling daarvan. Verder wordt onder het hoofdverblijf van een vreemdeling verstaan daar waar hij kennelijk geregeld vertoeft. Het begrip hoofdverblijf is een aanknopingspunt voor de beoordeling van de sociale integratie van een vreemdeling die Nederlander wil worden.

5.3. Het beleid voor de toepassing van artikel 8, eerste lid, aanhef en onder c, in de Handleiding RWN luidt:

"[...] Van 'toelating' in Nederland als bedoeld in de RWN is sprake als de verzoeker rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8, aanhef en onder a tot en met e, en I, Vw 2000. De verzoeker moet dit rechtmatige verblijf aan de hand van een verblijfsdocument aantonen (zie de toelichting bij artikel 1, eerste lid, aanhef en onder g, RWN).

Het vereiste van vijf jaar 'hoofdverblijf' in het Europese deel van Nederland, Aruba, Curaçao, Sint Maarten of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is opgenomen om enige garantie te verschaffen dat een bepaalde mate van inburgering tot stand is gekomen en dat de verzoeker in het Koninkrijk wil blijven wonen. [...]"

#### 5.4. Het relevante onderdeel van de werkinstructie luidt:

"Als sprake is van een wijziging, maar niet tot intrekking kan worden overgegaan, begint de termijn van toelating en hoofdverblijf, zoals bedoeld in bijvoorbeeld artikel 8, eerste lid onder c, RWN, opnieuw te lopen (zie onder paragraaf 6). In geval echter sprake is van een verschoonbare (minieme) ID-wijziging, is er in principe geen sprake van een hernieuwde start van de termijn van toelating en hoofdverblijf [...].

[...]

Indien door de wijziging(en) van de identiteit geen twijfel is ontstaan omtrent de identiteit én er is geen sprake van (meervoudige) identiteitsfraude en/of valsheid in geschrifte -> Stap 13.

Let op: De vreemdeling moet onder de gewijzigde identiteit voldoen aan de termijn van 5 jaar toelating voordat het verzoek om naturalisatie tot Nederlander kan worden ingewilligd! Deze termijn (alsook de termijn van hoofdverblijf) begint opnieuw te lopen vanaf het moment dat de vreemdeling rechtmatig verblijf heeft in het Koninkrijk op basis van zijn juiste persoonsgegevens.

#### Stap 13

Er is geen reden voor nader onderzoek naar de identiteit van de verzoeker. De identiteitsgegevens zijn echter wel gewijzigd. Deze wijziging heeft tot gevolg dat de termijn van toelating en hoofdverblijf opnieuw gaat lopen. [...]

Er wordt niet voldaan aan de termijn van 5 jaar -> Afwijzen op grond van het niet voldoen aan de termijn van toelating en hoofdverblijf onder de gewijzigde identiteit.

[...]

#### 6. Start termijn van toelating en hoofdverblijf

Ten aanzien van de start van de termijn van toelating en de termijn van hoofdverblijf geldt voor de Ranov-vreemdelingen onderstaande (pragmatische) werkwijze.

[...]

3. Voor Ranov-verblijfsvergunninghouders die ná het verkrijgen van de Ranov-verblijfsvergunning (en voortgezet verblijf) hun identiteit en/of nationaliteit hebben gewijzigd, geldt niet dat de termijn van toelating start op 15 juni 2007. Dit naar analogie van de uitspraak van 24 november 2010 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). Uit deze uitspraak blijkt dat een redelijke beleidstoepassing van artikel 8, eerste lid, aanhef en onder c RWN met zich brengt dat een verzoeker om naturalisatie vijf jaar toelating (en hoofdverblijf) in Nederland moet hebben gehad op basis van zijn juiste persoonsgegevens (RvST 1 december 2010, [201003897/1/V6](#) en [201003936/1/V6](#)). Bij het wijzigen van de identiteitsgegevens in de Gba begint de termijn van toelating opnieuw te lopen, tenzij sprake is van een minieme wijziging [...]. De datum waarop de gegevens in de Gba gewijzigd zijn, en hiermee kenbaar gemaakt aan de Nederlandse overheid, wordt het ijkpunt waarop de start van toelating op basis van de juiste persoonsgegevens plaatsvindt.

Let op: Dit geldt alleen voor die gevallen waarin de Ranov-verblijfsvergunning niet wordt ingetrokken, vanwege ofwel meervoudige identiteitsfraude dan wel openbare orde aspecten. [...]."

#### 5.5. De staatssecretaris heeft zich in het besluit op het standpunt gesteld dat hij de

werkinstructie kan gebruiken bij de uitleg en toepassing van artikel 8, eerste lid, aanhef en onder c, van de RWN. Volgens de staatssecretaris is de werkinstructie weliswaar geschreven voor Ranov-vergunninghouders, maar geldt de strekking van het desbetreffende onderdeel ook voor vreemdelingen met andersoortige verblijfsvergunningen. Dat betekent volgens de staatssecretaris dat ook voor vreemdelingen met een andere dan een Ranov-vergunning geldt dat de termijn van vijf jaar toelating en hoofdverblijf opnieuw begint te lopen vanaf het moment waarop de identiteitsgegevens in de BRP zijn gewijzigd. Ter onderbouwing van dit standpunt heeft hij gewezen op de uitspraken van de Afdeling van 24 november 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BO4834](#), en 17 juni 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1850](#).

5.6. Zoals de Afdeling heeft geoordeeld in haar uitspraak van vandaag, [ECLI:NL:RVS:2023:378](#), onder 5.9, moet het toepassen van het desbetreffende onderdeel van de werkinstructie op vreemdelingen met een andere verblijfsvergunning dan een Ranov-vergunning worden aangemerkt als een vaste gedragslijn.

Maar uit wat de Afdeling onder 5.10 tot en met 5.13 van deze uitspraak heeft overwogen, volgt dat de hier geldende kaders van wet- en regelgeving in beginsel geen ruimte bieden voor beleid, waarin de termijn van vijf jaar toelating opnieuw begint te lopen vanaf het moment dat de identiteitsgegevens in de BRP zijn gewijzigd en de vreemdeling rechtmatig verblijf heeft in Nederland op basis van zijn juiste persoonsgegevens.

Daarmee is de Afdeling in haar uitspraak van vandaag teruggekomen van haar eerdere uitspraak van 17 juni 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1850](#), waarin zij onder 3.1 heeft overwogen dat het desbetreffende onderdeel van de werkinstructie wel past binnen het wettelijk kader van de RWN en de strekking van artikel 8, eerste lid, aanhef en onder c, van de RWN in de Handleiding RWN.

Maar de Afdeling is niet teruggekomen van haar uitspraak van 24 november 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BO4834](#). Deze uitspraak had namelijk betrekking op een uitzonderlijke en eenmalige situatie. Voor de reden waarom wordt verwezen naar wat de Afdeling onder 5.12 van haar uitspraak van vandaag heeft overwogen.

5.7. Het voorgaande betekent dat de staatssecretaris het desbetreffende onderdeel van de werkinstructie niet mag toepassen. De staatssecretaris heeft het besluit dan ook in strijd met artikel 8, eerste lid, aanhef en onder c, van de RWN en artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) genomen. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

5.8. Het betoog slaagt.

Hoorplicht

6. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat geen sprake is van strijd met de hoorplicht. Er was volgens [appellante] geen sprake van een op voorhand kennelijk ongegrond bezwaar.

6.1. De staatssecretaris mag alleen met toepassing van artikel 7:3, aanhef en onder b, van de Awb van het horen in bezwaar afzien, als er op voorhand redelijkerwijs geen twijfel over mogelijk is dat de bezwaren niet kunnen leiden tot een andersluidend standpunt. Zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 6 juli 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1918](#), onder 5.3, is het de taak van de bestuursrechter om de in een besluit genoemde reden om af te zien van horen in bezwaar te toetsen, als daar in de beroepsgronden over wordt geklaagd.

6.2. Gelet op wat de Afdeling hiervoor onder 5.6 en 5.7 heeft overwogen, was het, anders

dan de staatssecretaris in het besluit heeft gesteld, niet vanzelfsprekend dat het bezwaar kennelijk ongegrond was. Hierbij neemt de Afdeling ook in aanmerking dat [appellante] in bezwaar verschillende persoonlijke omstandigheden heeft aangevoerd. De staatssecretaris heeft daarom ten onrechte afgezien van het horen in bezwaar. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

6.3. Het betoog slaagt.

Conclusie

7. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd. Het is niet nodig wat [appellante] verder heeft aangevoerd te bespreken. De Afdeling zal het beroep alsnog gegrond verklaren en het besluit vernietigen. De Afdeling ziet geen aanleiding om in dit geval zelf in de zaak te voorzien. Hiervoor is van belang dat het voorliggende geschil zich heeft toegespitst op de vraag of het door de staatssecretaris gevoerde beleid blijft binnen de kaders die de wet- en regelgeving stellen en of de staatssecretaris artikel 8, eerste lid, aanhef en onder c, van de RWN terecht aan [appellante] heeft tegengeworpen. De Afdeling heeft deze vragen weliswaar negatief beantwoord, maar de staatssecretaris heeft [appellante] in het besluit van 9 september 2020 ook tegengeworpen dat hij twijfelt aan haar identiteit en nationaliteit. Omdat partijen zich onvoldoende hebben kunnen uitlaten over dit geschilpunt, volstaat de Afdeling met de vernietiging van het besluit. Dat betekent dat de staatssecretaris een nieuw besluit moet nemen op het bezwaar van [appellante] met inachtneming van wat in deze uitspraak is overwogen.

8. De staatssecretaris moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 26 augustus 2021 in zaak nr. 21/1086;

III. vernietigt het besluit van 4 februari 2021, Z1-112766335146;

IV. veroordeelt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.348,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan [appellante] het door haar voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 451,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. C.M. Wissels, voorzitter, en mr. A.W.M. Bijloos en mr. C.C.W. Lange, leden, in tegenwoordigheid van mr. S.A. Overeem, griffier.

w.g. Wissels  
voorzitter

w.g. Overeem

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 15 februari 2023

899