

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:4161

Datum uitspraak

16 oktober 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 28 maart 2022 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een verzoek van [wederpartij] om hem het Nederlanderschap te verlenen afgewezen. [wederpartij] heeft de Syrische nationaliteit. De staatssecretaris heeft het verzoek afgewezen op grond van artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de Rijkswet op het Nederlanderschap. De reden daarvoor is dat volgens de staatssecretaris ernstige vermoedens bestaan dat [wederpartij] een gevaar vormt voor de openbare orde. [wederpartij] heeft de Syrische nationaliteit. De staatssecretaris heeft het verzoek afgewezen op grond van artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de Rijkswet op het Nederlanderschap. De reden daarvoor is dat volgens de staatssecretaris ernstige vermoedens bestaan dat [wederpartij] een gevaar vormt voor de openbare orde. Waarom het concreet gaat is dat tegen [wederpartij] op 15 januari 2019 een strafbeschikking is uitgevaardigd wegens handelen in strijd met artikel 8, derde lid, aanhef en onder a, van de Wegenverkeerswet 1994, waarbij aan [wederpartij] een rijontzegging van twee maanden is opgelegd en een geldboete van € 150,00.

Volledige tekst

202307209/1/V6.

Datum uitspraak: 16 oktober 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 10 oktober 2023 in zaak nr. 22/4112 in het geding tussen:

[wederpartij]

en

de staatssecretaris.

Procesverloop

Bij besluit van 28 maart 2022 heeft de staatssecretaris een verzoek van [wederpartij] om hem het Nederlanderschap te verlenen (hierna: het verzoek) afgewezen.

Bij besluit van 10 juni 2022 (hierna: het besluit) heeft de staatssecretaris het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 10 oktober 2023 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit vernietigd en bepaald dat de staatssecretaris een nieuw besluit op het gemaakte bezwaar neemt met inachtneming van wat de rechtbank in die uitspraak heeft overwogen.

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 11 juli 2024, waar de staatssecretaris, vertegenwoordigd door drs. J.M. Sidler, en [wederpartij], bijgestaan door mr. W.N. van der Voet, advocaat te Delft, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Het wettelijk kader en het beleidskader zijn opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Inleiding

2. [wederpartij] heeft de Syrische nationaliteit. De staatssecretaris heeft het verzoek afgewezen op grond van artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: de RWN). De reden daarvoor is dat volgens de staatssecretaris ernstige vermoedens bestaan dat [wederpartij] een gevaar vormt voor de openbare orde. Waarom het concreet gaat is dat tegen [wederpartij] op 15 januari 2019 een strafbeschikking is uitgevaardigd wegens handelen in strijd met artikel 8, derde lid, aanhef en onder a, van de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: de WVV), waarbij aan [wederpartij] een rijontzegging van twee maanden is opgelegd en een geldboete van € 150,00. [wederpartij] heeft het verzoek ingediend op 2 juni 2021 en dat is voordat de zogenoemde rehabilitatietermijn als bedoeld in de Handleiding RWN, paragraaf 5 van het beleid voor artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de RWN, is verstreken. Volgens de staatssecretaris doen zich geen bijzondere omstandigheden voor die reden geven om af te wijken van het openbare-ordebeleid.

Oordeel van de rechtbank

3. De rechtbank heeft het beroep van [wederpartij] gegrond verklaard, omdat het besluit volgens de rechtbank in strijd is met het motiveringsbeginsel. De rechtbank heeft geoordeeld dat de Handleiding RWN, paragraaf 5 van het beleid voor artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de RWN, niet verwijst naar bijkomende straffen in de zin van de WVV, maar alleen

naar bijkomende straffen in de zin van artikel 9, eerste lid, aanhef en onder b, van het Wetboek van Strafrecht (hierna: het WvSr). Een ontzegging van de rijbevoegdheid is een bijkomende straf neergelegd in de artikelen 179 en 179a van de WvW. Volgens de rechtbank staat in de Handleiding RWN dus niet welke gevolgen een ontzegging van de rijbevoegdheid heeft voor een naturalisatieverzoek. De staatssecretaris heeft niet deugdelijk gemotiveerd waarom hij de aan [wederpartij] opgelegde sanctie zo ernstig vindt dat hij een gevaar vormt voor de openbare orde, terwijl uit de Handleiding RWN niet volgt dat een ontzegging van de rijbevoegdheid een beletsel is om te naturaliseren.

Hoger beroep en beoordeling

4. De staatssecretaris betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat ontzegging van de rijbevoegdheid valt onder de sancties die worden genoemd in de Handleiding RWN, paragraaf 5 van het beleid voor artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de RWN. Hoewel de staatssecretaris erkent dat dit geen bijkomende straf is in de zin van artikel 9, eerste lid, aanhef en onder b, van het WvSr, maar een bijkomende straf in de zin van de artikelen 179 en 179a van de WvW, heeft hij bij het opstellen van zijn beleid evident wel beoogd deze straf te kunnen gebruiken om zijn besluit op te baseren in het kader van artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de RWN. Om dit te motiveren verwijst de staatssecretaris naar de Handleiding RWN, paragraaf 5 van het beleid voor artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de RWN, onder 'Ad e'. Dit onderdeel van de Handleiding RWN benoemt de ontzegging van de rijbevoegdheid expliciet en bepaalt wanneer de rehabilitatietermijn ingaat als deze straf is opgelegd. Daarom is de betekenis van de straf voor een naturalisatieverzoek duidelijk, aldus de staatssecretaris. De rehabilitatietermijn kan immers alleen ingaan bij een sanctie die onder het openbare-ordebeleid valt.

Daarbij betoogt de staatssecretaris dat de rechtbank ten onrechte aansluiting heeft gezocht bij de uitspraak van de Afdeling van 10 december 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4455](#). Volgens de staatssecretaris is de situatie van [wederpartij] hiermee niet te vergelijken, al was het maar, omdat de ontzegging van de rijbevoegdheid, anders dan de ontnemingsmaatregel, wel uitdrukkelijk in de Handleiding RWN, paragraaf 5 van het beleid voor artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de RWN, onder 'Ad e', staat. Verder betoogt de staatssecretaris dat het karakter van de ontzegging van de rijbevoegdheid niet wezenlijk verschilt van het karakter van een bijkomende straf in de zin van artikel 9, eerste lid, onder b, van het WvSr, omdat beide straffen een vorm van onschadelijkmaking tot gevolg hebben. Ook speelt bij beide straffen de beschermingsgedachte een rol en zijn ze bestraffend van karakter.

Ook betoogt de staatssecretaris dat [wederpartij] is veroordeeld voor een misdrijf en dat dit al voldoende ernstig is om dit op grond van artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de RWN aan het besluit ten grondslag te leggen. Dat het misdrijf in de WvW is opgenomen, doet daar volgens de staatssecretaris niet aan af.

4.1. Artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de RWN bepaalt dat de staatssecretaris een naturalisatieverzoek afwijst, indien op grond van het gedrag van de verzoeker ernstige vermoedens bestaan dat hij gevaar oplevert voor de openbare orde. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, dient het beleid in de Handleiding als uitgangspunt bij de beoordeling van de vraag of sprake is van ernstige vermoedens dat de betrokkene gevaar oplevert voor de openbare orde. De Afdeling wijst bij wijze van voorbeeld op haar uitspraak van 29 juni 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1826](#), onder 3.1.

4.2. In de Handleiding RWN, paragraaf 5 van het beleid voor artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de RWN, staat welke sancties tot afwijzing van een naturalisatieverzoek kunnen

leiden. In haar uitspraak van 10 december 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4455](#), onder 6.2, heeft de Afdeling geoordeeld dat vanwege de uitgebreide en gedetailleerde weergave van dit onderdeel van het beleid in de Handleiding RWN in beginsel van de volledigheid daarvan moet worden uitgegaan.

4.3. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de Handleiding RWN, paragraaf 5 van het beleid voor artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de RWN, niet verwijst naar bijkomende straffen in de zin van de artikelen 179 en 179a van de WvW. De paragraaf verwijst naar bijkomende straffen in de zin van artikel 9, eerste lid, onder b, van het WvSr. Weliswaar noemt deze paragraaf onder 'Ad e', bij het voorbeeld ter illustratie van de werking van de rehabilitatietermijn, de ontzegging van de rijbevoegdheid, maar dit neemt niet weg dat ook dit onderdeel van het beleid in de eerste zin expliciet verwijst naar bijkomende straffen in de zin van artikel 9, eerste lid, onder b, van het WvSr. Gelet hierop is het naar het oordeel van de Afdeling op basis van de Handleiding RWN niet duidelijk dat de staatssecretaris ook andere bijkomende straffen dan die bedoeld in artikel 9, eerste lid, onder b, van het WvSr in het nadeel van een verzoeker meeweegt. De staatssecretaris heeft in dit verband ter zitting verder verwezen naar de Handleiding RWN, paragraaf 5.1 van het beleid voor artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de RWN. Die zet uiteen welke strafbare feiten ernstig genoeg zijn om tot afwijzing van een naturalisatieverzoek te leiden. Dat die paragraaf een verwijzing bevat naar misdrijven die in andere wetten dan het WvSr strafbaar zijn gesteld, is in het licht van wat hiervoor is overwogen echter onvoldoende om tot een ander oordeel te leiden. De uitleg van de staatssecretaris leidt in dit geval te veel tot een zoekplaatje. Dit oordeel is mede gebaseerd op de formulering in Model 2.3 'Verklaring omtrent verblijfsstatus en gedrag' (hierna: het model). De versie van het model dat [wederpartij] in juni 2021 heeft ondertekend, bevatte geen verwijzing naar bijkomende straffen, ook niet naar de bijkomende straffen in de zin van artikel 9, eerste lid, onder b, van het WvSr. Inmiddels heeft de staatssecretaris het model aangepast, maar deze aanpassing is nog steeds beperkt tot de toevoeging van de bijkomende straffen in de zin van artikel 9, eerste lid, onder b, van het WvSr. Het model vermeldt, net als de Handleiding, dus niet de bijkomende straffen in de zin van de WvW. Door de cryptische verwijzing in de Handleiding RWN in combinatie met het ontbreken van een verwijzing in het model naar de bijkomende straf van ontzegging van de rijbevoegdheid op grond van de WvW is het voor een verzoeker niet te voorzien dat de staatssecretaris een naturalisatieverzoek afwijst bij een veroordeling tot ontzegging van de rijbevoegdheid op grond van de WvW. Als de staatssecretaris een besluit op grond van artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de RWN wil baseren op een bijkomende straf zoals de ontzegging van de rijbevoegdheid, moet hij het model en de Handleiding RWN op dit punt aanpassen.

Over het betoog van de staatssecretaris over de uitspraak van de Afdeling van 10 december 2014, overweegt de Afdeling dat de rechtbank niet heeft geprobeerd om de situatie die voorlag in die uitspraak te vergelijken met de situatie in deze zaak. De rechtbank heeft met het aanhalen van deze uitspraak alleen toegelicht dat de Afdeling zich eerder heeft uitgelaten over dit onderdeel uit de Handleiding RWN (zie hiervoor onder 4.2).

4.4. Het betoog slaagt niet.

5. Ten slotte betoogt de staatssecretaris dat, als de ontzegging van de rijbevoegdheid niet geschaard kan worden onder de Handleiding RWN, paragraaf 5 van het beleid voor artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de RWN, paragraaf 6 van dat beleid op de situatie van [wederpartij] van toepassing is.

5.1. Onder verwijzing naar de uitspraak van 25 juni 2008, [ECLI:NL:RVS:2008:BD5392](#), onder 2.1.1, overweegt de Afdeling dat de staatssecretaris er bij de toepassing van het beleid ter

invulling van artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de RWN rekening mee moet houden dat zich omstandigheden kunnen voordoen op grond waarvan slechts tot een juiste wetstoepassing kan worden gekomen indien hij van dat beleid afwijkt.

5.2. In de Handleiding RWN, paragraaf 6 van het beleid voor artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de RWN, staat dat een bijzondere omstandigheid in het algemeen kan worden omschreven als een omstandigheid die wel belangrijk is, maar waaraan de staatssecretaris bij het opstellen van de regels niet of onvoldoende kon denken. Juist omdat het bijzondere omstandigheden zijn, kan de staatssecretaris niet van tevoren aangeven welke omstandigheden zo bijzonder zijn dat zij tot afwijking van de regels in dit hoofdstuk moeten leiden. Verder volgt uit de paragraaf dat het voor de eenduidigheid, de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid van het grootste belang is dat de staatssecretaris niet snel van bovenstaande regels afwijkt. Hij moet hiermee zeer grote terughoudendheid betrachten.

5.3. De Afdeling is van oordeel dat de Handleiding RWN, paragraaf 6 van het beleid voor artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de RWN, in dit geval niet van toepassing is. De aan [wederpartij] opgelegde sanctie op grond van de WWW levert niet een zo bijzondere situatie op dat de staatssecretaris die niet had kunnen voorzien. De ontzegging van de rijbevoegdheid is immers een veel voorkomende bijkomende straf. Uit het oogpunt van rechtszekerheid is het belangrijk dat de staatssecretaris de toepassing van de Handleiding RWN, paragraaf 6 van het beleid voor artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de RWN, zo beperkt mogelijk houdt. Uit de aanhef van dit onderdeel van de Handleiding RWN blijkt dat een beperkte toepassing ook beoogd is.

5.4. Het betoog slaagt niet.

Conclusie

6. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd. Dit betekent dat de staatssecretaris een nieuw besluit op bezwaar moet nemen. De staatssecretaris moet de proceskosten vergoeden.

7. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht te bepalen dat tegen het nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. bepaalt dat tegen het door de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid nieuw te nemen besluit op bezwaar slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

III. 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;

IV. bepaalt dat van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een griffierecht van € 548,00 wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. D.A. Verburg, voorzitter, en mr. J. Schipper-Spanninga en mr. V.V. Essenburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.V.T.K. Oei, griffier.

w.g. Verburg
voorzitter

w.g. Oei
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 16 oktober 2024

670-1061

BIJLAGE

Rijkswet op het Nederlanderschap

Artikel 9

1. Het verzoek van een vreemdeling die voldoet aan de artikelen 7 en 8 wordt niettemin afgewezen, indien:

a. op grond van het gedrag van de verzoeker ernstige vermoedens bestaan dat hij gevaar oplevert voor de openbare orde, de goede zeden, of de veiligheid van het Koninkrijk;

[...]

Wetboek van Strafrecht

Artikel 9

1. De straffen zijn:

a. hoofdstraffen:

1. gevangenisstraf;
2. hechtenis;
3. taakstraf;
4. geldboete;

b. bijkomende straffen:

1. ontzetting van bepaalde rechten;
2. verbeurdverklaring;
3. openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak.

[...]

5. Een bijkomende straf kan, in de gevallen waarin de wet haar oplegging toelaat, zowel afzonderlijk als te zamen met hoofdstraffen en met andere bijkomende straffen worden opgelegd

Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap

Toelichting bij artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a (ten tijde van het besluit)

Paragraaf 5 Afwijzing als in de periode van vijf jaar direct voorafgaande aan het verzoek om naturalisatie of optieverklaring (of de beslissing daarop) een sanctie ter zake van een misdrijf is opgelegd of ten uitvoer gelegd.

De vreemdeling mag in de periode van vijf jaren (de zogenaamde rehabilitatietermijn van vijf

jaar) direct voorafgaande aan het verzoek om naturalisatie of optieverklaring of de beslissing daarop niet onderworpen zijn geweest aan sanctionering van een misdrijf of aan de gevolgen daarvan. Daarbij geldt het volgende:

- a. iedere vrijheidsbenemende straf of maatregel (onder meer gevangenisstraf en TBS) leidt, ongeacht de duur daarvan, tot weigering van naturalisatie of optie;
- b. iedere taakstraf leidt, ongeacht de duur daarvan, tot weigering van naturalisatie of optie, behalve als sprake is van de uitzondering genoemd in paragraaf 5.5;
- c. iedere vermogenssanctie (geldboete, transactie, strafbeschikking of maatregel strekkend tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel) van € 810,- of meer leidt tot weigering van naturalisatie of optie;
- d. een serie vermogenssancties (geldboeten, transacties, strafbeschikkingen of ontnemingsmaatregelen) onder de € 810,- leidt tot weigering van naturalisatie of optie, als binnen een periode van vijf jaar direct voorafgaande aan het verzoek om naturalisatie of optieverklaring of de beslissing daarop meerdere vermogenssancties (geldboeten, transacties, strafbeschikkingen of ontnemingsmaatregelen) van ten minste € 405,- ter zake van misdrijf zijn opgelegd of tenuitvoergelegd, waarvan het totaalbedrag in die vijf jaren ten minste € 1.215,- bedraagt.

Daarbij is niet van belang:

- a. of het misdrijf aan de strafrechter is voorgelegd en door een strafrechter bewezen is verklaard. Een misdrijf is ook relevant, als de strafvervolgning nog loopt, of als het misdrijf (buiten de strafrechter om) is afgesloten met bijvoorbeeld een transactie of als terzake van het misdrijf een strafbeschikking is uitgevaardigd, of als de strafzaak nog openstaat (zie paragraaf 4 voor uitzonderingen bij openstaande vermogenssancties);
- b. waar het misdrijf is gepleegd. Ook in het buitenland gepleegde misdrijven tellen mee;
- c. of het feit is gepleegd voordat of nadat de vreemdeling tot Nederland is toegelaten;
- d. of de vreemdeling ten tijde van het misdrijf minder- of meerderjarig was.

De naturalisatie of optie wordt geweigerd, als er binnen vijf jaren voor de indiening van het verzoek dan wel het afleggen van de optieverklaring of de beslissing daarop zo'n sanctie is opgelegd. Daarbij is niet van belang:

- a. of de sanctie voorwaardelijk of onvoorwaardelijk is opgelegd (zie paragraaf 4 voor uitzonderingen bij voorwaardelijk opgelegde vermogenssancties);
- b. of er na het opleggen van de sanctie geheel of gedeeltelijk, of voorwaardelijk of onvoorwaardelijk, gratie is verleend.

De naturalisatie of optie wordt ook geweigerd, als er in die periode van vijf jaar een sanctie ten uitvoer is gelegd. De sanctie is tenuitvoergelegd:

- a. ingeval van vrijheidsbenemende straf of maatregel: op de datum van invrijheidstelling;
- b. ingeval van taakstraf: op de datum waarop de taakstraf is voltooid;
- c. ingeval van vermogenssanctie: op de datum waarop de geldboete of transactie is betaald;
- d. ingeval van een opgelegde maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel: op de datum waarop de betaling van de vordering heeft plaatsgevonden;
- e. in geval van iedere andere straf (dan hierboven vermeld) als bedoeld in artikel 9 WvSr: op de datum dat de opgelegde straf niet langer op de vreemdeling van toepassing is.

Ad e

Het betreft hier bijkomende straffen zoals bedoeld in artikel 9, eerste lid, onder b, WvSR. In

dat geval gaat de rehabilitatietermijn lopen op het moment dat de ontzegging van bepaalde rechten niet meer op de vreemdeling van toepassing is. In het voorbeeld van een ontzegging van de rijbevoegdheid start de rehabilitatietermijn dus als de ontzegging is afgelopen. In het geval van een verbeurdverklaring of openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak, start de rehabilitatietermijn als de verbeurdverklaring of openbaarmaking heeft plaatsgevonden. Het is van belang dat de vreemdeling zelf stukken overlegt waaruit blijkt op welke datum de sanctie ten uitvoer is gelegd, dus de vreemdeling in vrijheid is gesteld, het bedrag heeft betaald of de taakstraf heeft voltooid.

Voorwaardelijke straf en proeftijd: als sprake is van een voorwaardelijk opgelegde straf waaraan een proeftijd is verbonden, moet de proeftijd zijn verstreken voordat de vreemdeling in aanmerking kan komen voor naturalisatie of optie. Als de vreemdeling gedurende de proeftijd heeft voldaan aan de algemene voorwaarde dat hij niet opnieuw strafbare feiten pleegt, en de voorwaardelijk opgelegde straf dus niet alsnog ten uitvoer wordt gelegd, begint de rehabilitatietermijn (achteraf gezien) op het moment waarop de uitspraak onherroepelijk is geworden. Er is immers geen sprake van de tenuitvoerlegging van de straf. Als de vreemdeling gedurende de proeftijd heeft voldaan aan bijzondere voorwaarden (bijvoorbeeld betaling van een geldsom of het verrichten van arbeid) begint de rehabilitatietermijn op het moment waarop die bijzondere voorwaarde is vervuld. (Zie paragraaf 4 van de toelichting op artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, HRWN voor uitzonderingen bij voorwaardelijk opgelegde vermogenssancties).

Als de vreemdeling in één strafrechtelijke procedure voor verschillende gevoegde feiten (verschillende misdrijven of een combinatie van misdrijven en overtredingen) is veroordeeld tot één enkele straf, die gelijk is aan of uitstijgt boven de hierboven gegeven norm, wordt de naturalisatie of optie geweigerd.

[...]

Paragraaf 6 Afwijking slechts mogelijk in geval van zeer bijzondere omstandigheden

Bovenstaande regels geven een nadere invulling van het criterium 'ernstig gevaar voor de openbare orde' (in artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, RWN en artikel 6, vierde lid, RWN). Zij moeten door iedereen op dezelfde wijze worden uitgevoerd. Deze regels vervangen de genoemde artikelen niet. Zij sluiten dus ook niet uit dat zich in een concreet individueel geval heel bijzondere feiten of omstandigheden kunnen voordoen, die tot gevolg hebben dat alleen maar tot een juiste wetstoepassing kan worden gekomen door van deze regels af te wijken. Bij de toepassing van deze regels moet men er dus altijd op bedacht zijn dat zich in een concreet individueel geval heel bijzondere feiten of omstandigheden kunnen voordoen, die afwijking noodzakelijk kunnen maken.

Het is in zeer bijzondere gevallen dus mogelijk dat een naturalisatie of optie dat op grond van bovenstaande regels zou moeten worden geweigerd, toch moet worden ingewilligd of worden bevestigd. Anderzijds is het in zeer bijzondere gevallen dus ook mogelijk dat een bepaald verzoek of optie dat niet onder een van bovenstaande regels kan worden gebracht, toch moet worden afgewezen of geweigerd, omdat er ernstige vermoedens bestaan dat de vreemdeling een gevaar voor de openbare orde vormt. Het is immers niet mogelijk om ieder individueel geval dat zich ooit zal kunnen voordoen, van te voren te voorzien en daarvoor een regel op te stellen. Een dergelijk verzoek of optie moet dan apart worden onderzocht en beoordeeld. Voor een dergelijk verzoek of optie zal dan een oplossing moeten worden gevonden die aansluit bij de algemene uitgangspunten van het beleid en bij de wél in dit hoofdstuk van de Handleiding RWN 2003 geregelde situaties. Een en ander neemt niet weg

dat het voor de eenduidigheid, de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid van het grootste belang is dat niet snel van bovenstaande regels wordt afgeweken. Er moet zeer grote terughoudendheid worden betracht.

Een bijzondere omstandigheid kan in het algemeen worden omschreven als een omstandigheid die wel belangrijk is, maar waaraan bij het opstellen van de regels niet of onvoldoende kon worden gedacht. Juist omdat het bijzondere omstandigheden zijn, kan niet van tevoren worden aangegeven welke omstandigheden zo bijzonder zijn dat zij tot afwijking van de regels in dit hoofdstuk moeten leiden.

[...]

Als al sprake is van dergelijke bijzondere omstandigheden, is het aan de vreemdeling om die zelf aan te voeren. Dat ligt niet op de weg van de burgemeester en de IND, omdat die in den regel ook geen kennis kunnen hebben van bijzondere omstandigheden. Wel ligt het op de weg van de burgemeester en de IND om naar de aanwezigheid van bijzondere omstandigheden te vragen en de betekenis daarvan zonodig te onderzoeken. De vreemdeling kan op model 2.3 (bij naturalisatie) of model 1.14 (bij optie) 'Verklaring verblijf en gedrag' die hij bij de indiening van zijn verzoek of het afleggen van de optieverklaring bij de burgemeester invult, aangeven of er sprake is van bijzondere omstandigheden.

De beoordeling van bijzondere omstandigheden gebeurt bij naturalisatie bij de IND, en bij optie bij de burgemeester. Die bijzondere omstandigheden kunnen hoogstens leiden tot de conclusie dat de vreemdeling geen gevaar vormt voor de openbare orde. Als wel sprake is van ernstige vermoedens dat de vreemdeling een gevaar voor de openbare orde vormt, moet naturalisatie of optie worden geweigerd. Daarvan kan bij naturalisatie niet met toepassing van artikel 10 RWN worden afgeweken.