

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:4813

Datum uitspraak

8 oktober 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 9 mei 2022 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een verzoek van [appellant] om hem het Nederlanderschap te verlenen afgewezen. [appellant] heeft de Angolese nationaliteit. De staatssecretaris heeft het verzoek afgewezen, omdat er een ernstig vermoeden bestaat dat hij een gevaar vormt voor de openbare orde. De reden hiervoor is dat uit zijn justitiële documentatie volgt dat [appellant] door de politierechter van de rechtbank Oost-Brabant op 2 februari 2023 is veroordeeld voor identiteitsfraude gepleegd op 21 augustus 2021. Hij heeft daarvoor een taakstraf van 80 uren gekregen, die hij op 16 mei 2023 heeft voltooid. Daarnaast heeft hij een voorwaardelijke gevangenisstraf van een maand met een proeftijd van twee jaar gekregen. [appellant] betoogt in zijn eerste hogerberoepsgrond dat de staatssecretaris het door hem overgelegde reclasseringsadvies van 16 september 2022 onvoldoende kenbaar heeft betrokken bij de belangenafweging in het besluit van 15 juni 2023 en dat de rechtbank dat niet heeft onderkend.

Volledige tekst

202500480/1/V6.

Datum uitspraak: 8 oktober 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak als bedoeld in artikel 8:57 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) op het hoger beroep van:

[appellant], wonend in [woonplaats],
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 13 december 2024 in zaak nr. 23/5062 in het geding tussen:

[appellant]

en

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Procesverloop

Bij besluit van 9 mei 2022 heeft de staatssecretaris een verzoek van [appellant] om hem het Nederlanderschap te verlenen (hierna: het verzoek) afgewezen.

Bij besluit van 15 juni 2023 heeft de staatssecretaris het daartegen door [appellant] gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 13 december 2024 heeft de rechtbank het daartegen door [appellant] ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant], vertegenwoordigd door mr. S.C. van Paridon, advocaat in Rotterdam, hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Met toestemming van partijen is een onderzoek op een zitting achterwege gelaten, waarna de Afdeling het onderzoek met toepassing van artikel 8:57, derde lid, gelezen in verbinding met artikel 8:108, eerste lid, van de Awb heeft gesloten.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] heeft de Angolese nationaliteit. De staatssecretaris heeft het verzoek afgewezen, omdat er een ernstig vermoeden bestaat dat hij een gevaar vormt voor de openbare orde.

De reden hiervoor is dat uit zijn justitiële documentatie volgt dat [appellant] door de politierechter van de rechtbank Oost-Brabant op 2 februari 2023 is veroordeeld voor identiteitsfraude gepleegd op 21 augustus 2021. Hij heeft daarvoor een taakstraf van 80 uren gekregen, die hij op 16 mei 2023 heeft voltooid. Daarnaast heeft hij een voorwaardelijke gevangenisstraf van een maand met een proeftijd van twee jaar gekregen. De rehabilitatietermijn van vijf jaar was ten tijde van het besluit van 15 juni 2023 nog niet verstreken. Verder heeft de politierechter van de rechtbank Zeeland-West-Brabant hem eerder, op 26 september 2022, ook al veroordeeld voor identiteitsfraude. Het ging daarbij om een fraude gepleegd op 17 januari 2022, waarvoor hij een taakstraf van 150 uren en daarnaast twee maanden voorwaardelijke gevangenisstraf met een proeftijd van twee jaar heeft gekregen. Die taakstraf heeft [appellant] op 22 november 2022 voltooid.

Volgens de staatssecretaris doen zich geen bijzondere omstandigheden voor die maken dat hij in afwijking van het beleid in de Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: de Handleiding) het verzoek had moeten inwilligen. De rechtbank is hem hierin gevolgd.

2. In hoger beroep is de bevoegdheid van de staatssecretaris om het verzoek af te wijzen op grond van artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: de RWN) niet in geschil. Het gaat alleen om de vraag of er bijzondere

omstandigheden zijn op grond waarvan de staatssecretaris aanleiding had moeten zien om het verzoek in te willigen.

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

Bijzondere omstandigheden

4. [appellant] betoogt in zijn eerste hogerberoepsgrond dat de staatssecretaris het door hem overgelegde reclasseringsadvies van 16 september 2022 onvoldoende kenbaar heeft betrokken bij de belangenafweging in het besluit van 15 juni 2023 en dat de rechtbank dat niet heeft onderkend. De staatssecretaris heeft zich op het standpunt gesteld dat het reclasseringsadvies en de psychische klachten die daarin staan vermeld, omstandigheden zijn die de strafrechter bij de veroordeling heeft betrokken. Er is dan geen ruimte om deze omstandigheden opnieuw bij de beoordeling van een verzoek om naturalisatie te betrekken. Naar het oordeel van de rechtbank heeft de staatssecretaris het reclasseringsadvies voldoende betrokken in het besluit van 15 juni 2023. [appellant] volgt dat niet. Bovendien heeft de rechtbank volgens hem niet onderkend dat de door hem in beroep aangevoerde omstandigheden de gevolgen van de afwijzing van het verzoek onevenredig maken.

4.1. Anders dan [appellant] betoogt, heeft de staatssecretaris het reclasseringsadvies voldoende gemotiveerd betrokken bij de evenredigheidsbeoordeling en heeft de rechtbank dat ook onderkend. De staatssecretaris heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat dit reclasseringsadvies niet tot afwijking van de toepasselijke beleidsregels over een naturalisatieverzoek kan leiden. In de naturalisatieprocedure is namelijk geen ruimte voor het opnieuw beoordelen van bijzondere, verzachtende omstandigheden, zoals de door [appellant] gestelde psychische klachten, die de strafrechter al bij zijn oordeel heeft betrokken. De staatssecretaris heeft bij zijn standpunt terecht betrokken dat uit het uittreksel van de justitiële documentatie blijkt dat de politierechter bijzondere voorwaarden aan [appellant] heeft opgelegd, waaronder verplichte ambulante behandeling, en dat daaruit blijkt dat de politierechter de psychische klachten heeft meegewogen. De Afdeling verwijst naar haar uitspraken van 8 januari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:21](#), onder 3.1, en 11 mei 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1357](#), onder 3.2. De staatssecretaris mag in de naturalisatieprocedure een strafrechtelijk vonnis als gegeven beschouwen. Het is niet aan hem om te beoordelen, of aan de bestuursrechter om te toetsen, op welke wijze de strafrechter tot het opleggen van een sanctie is gekomen. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 7 februari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:478](#), onder 5.2.

4.2. De rechtbank heeft verder terecht geoordeeld dat de in beroep aangevoerde omstandigheden dat [appellant] een vrouw en kinderen heeft die allemaal de Nederlandse nationaliteit hebben, hij goed geïntegreerd is in Nederland en een eigen bedrijf wil starten, geen bijzondere omstandigheden zijn die maken dat de gevolgen van de afwijzing van het verzoek voor hem onevenredig zijn. Deze omstandigheden doen namelijk niet af aan de ernst van de inbreuk op de rechtsorde waarvoor de taakstraffen en de voorwaardelijke gevangenisstraffen zijn opgelegd. In het kader van artikel 4:84 van de Awb mag de staatssecretaris alleen omstandigheden betrekken die relevant zijn voor de vraag in hoeverre er met betrekking tot een verzoeker ernstige vermoedens zijn dat hij of zij een gevaar is voor de openbare orde. De hiervoor aangevoerde omstandigheden vallen daar niet onder. Vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 27 augustus 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3238](#), onder 3.1, en 7 februari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:478](#), onder 5.3.

De hogerberoepsgrond slaagt niet.

5. [appellant] betoogt in zijn tweede hogerberoepsgrond verder dat het beleid in de Handleiding over de bijzondere omstandigheden (paragraaf 6 van het beleid voor artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de RWN) niet controleerbaar is. Daarin staan namelijk voorbeelden die als niet bijzondere omstandigheden worden aangemerkt, maar daarmee is niet duidelijk welke omstandigheden als wél bijzonder gelden. De rechtbank heeft bovendien ten onrechte geen aansluiting gezocht bij het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel.

5.1. De staatssecretaris moet er bij de toepassing van het beleid in de Handleiding ter invulling van artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de RWN rekening mee houden dat zich omstandigheden kunnen voordoen op grond waarvan slechts tot een juiste wetstoepassing kan worden gekomen als hij van dat beleid afwijkt. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 25 juni 2008, [ECLI:NL:RVS:2008:BD5392](#), onder 2.1.1. In paragraaf 6 van het beleid voor artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de RWN, staan voorbeelden waaruit afgeleid kan worden welke omstandigheden in het algemeen als niet of onvoldoende bijzonder worden aangemerkt. De Afdeling volgt [appellant] niet in zijn standpunt dat dit beleid niet controleerbaar is. Het is namelijk aan [appellant] om omstandigheden aan te voeren. De staatssecretaris zal zulke omstandigheden steeds per geval moeten beoordelen en dat heeft hij bij [appellant] ook gedaan door gemotiveerd in te gaan op het reclasseringsrapport.

5.2. Anders dan [appellant] betoogt, bestaat geen aanleiding om de afwijzing van het verzoek te toetsen aan het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel. De vereisten voor verlening van het Nederlanderschap vallen namelijk buiten het bereik van het Unierecht. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 13 december 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:4641](#), onder 4.1.

De hogerberoepsgrond slaagt niet.

Conclusie

6. Het hoger beroep is ongegrond. De Afdeling bevestigt de uitspraak van de rechtbank. De staatssecretaris hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Sevenster, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J. Nouta, griffier.

Het lid van de enkelvoudige kamer is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

w.g. Nouta
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 8 oktober 2025

922

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;

[...]

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 4:84

Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

Artikel 8:57

1. De bestuursrechter kan bepalen dat het onderzoek ter zitting achterwege blijft indien geen van de partijen, nadat zij zijn gewezen op hun recht ter zitting te worden gehoord, binnen een door hem gestelde redelijke termijn heeft verklaard dat zij gebruik wil maken van dit recht.

[...]

3. Als de bestuursrechter bepaalt dat het onderzoek of het nadere onderzoek ter zitting achterwege blijft, sluit hij het onderzoek.

Artikel 8:108

1. Voor zover in deze titel niet anders is bepaald, zijn op het hoger beroep de titels 8.1 tot en met 8.3 van overeenkomstige toepassing, met uitzondering van de artikelen 8:1 tot en met 8:10, 8:41, tweede lid, en 8:74.

[...]

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 op bezwaar)

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.

Uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), kan echter wel worden afgeleid welke omstandigheden in het algemeen niet als bijzondere omstandigheden worden aangemerkt. Niet bijzonder is bijvoorbeeld dat de vreemdeling:

- nimmer eerder een (dergelijk) strafbaar feit heeft gepleegd;
- lering heeft getrokken uit het gebeurde;
- thans ieder strafbaar gedrag poogt te vermijden;
- de misdraging heeft gepleegd in een bijzonder moeilijke periode die definitief is afgesloten;
- inmiddels is gehuwd, een kind heeft gekregen en stelt zijn leven aanzienlijk te hebben verbeterd;
- bij internationale werkzaamheden hinder ondervindt van zijn buitenlandse paspoort;
- als enige binnen het gezin geen Nederlander is;
- is veroordeeld wegens rijden onder invloed van alcohol en onder behandeling
- is geweest voor zijn drankprobleem, zodat het gevaar voor recidive klein is;
- is veroordeeld wegens bijvoorbeeld bijstandsfraude en zijn uitkering inmiddels is stopgezet en het teveel ontvangen bedrag wordt terugbetaald, zodat het gevaar voor recidive minimaal is;
- is veroordeeld wegens bijstandsfraude en het delict heeft gepleegd, omdat hij de Nederlandse taal onvoldoende machtig was, zodat, nu hij de Nederlandse taal beter beheerst, de kans op recidive verwaarloosbaar is;
- minderjarig was toen hij het strafbare feit pleegde;
- geschikt is bevonden voor de functie van beroepsmilitair bij het Ministerie van Defensie.

Evenmin kunnen als bijzonder worden aangemerkt omstandigheden die hebben geleid of bijgedragen tot het misdrijf, aangezien die omstandigheden, voorzover zij als verzachtende omstandigheden hebben te gelden, door de strafrechter bij diens oordeel zijn betrokken. Deze voorbeelden zijn niet-limitatief.

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 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.