

ECLI:NL:RVS:2020:192

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	22-01-2020
Datum publicatie	22-01-2020
Zaaknummer	201809305/1/V6
Rechtsgebieden	Vreemdelingenrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 7 september 2016 heeft de burgemeester geweigerd de verklaring van [appellant] dat hij het Nederlanderschap wil verkrijgen (hierna: de optieverklaring) te bevestigen.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

201809305/1/V6.

Datum uitspraak: 22 januari 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Sittard, gemeente Sittard-Geleen,

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 22 oktober 2018 in zaak nr. 17/1170 in het geding tussen:

[appellant]

en

de burgemeester van Sittard-Geleen.

Procesverloop

Bij besluit van 7 september 2016 heeft de burgemeester geweigerd de verklaring van [appellant] dat hij het Nederlanderschap wil verkrijgen (hierna: de optieverklaring) te bevestigen.

Bij besluit van 6 maart 2017 heeft de burgemeester het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 22 oktober 2018 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 september 2019, waar [appellant], bijgestaan door mr. J.M. McKernan, advocaat te Sittard, en de burgemeester, vertegenwoordigd door I.G.H. Coenen, zijn verschenen. Op verzoek van de Afdeling is voorts de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (hierna: de staatssecretaris) verschenen, vertegenwoordigd door mr. C.M. Meijer.

Overwegingen

Inleiding

1. Het wettelijk kader en het beleidskader zijn opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.
2. De burgemeester heeft de bevestiging van de optieverklaring op grond van artikel 6, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlandschap geweigerd, omdat ernstige vermoedens bestaan dat [appellant] een gevaar oplevert voor de openbare orde. Hiertoe heeft de burgemeester redengevend geacht dat de rechtbank Maastricht [appellant] op 2 oktober 2009 een maatregel heeft opgelegd tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel als bedoeld in artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht tot een bedrag van € 277.796,11 (hierna: de ontnemingsmaatregel) en [appellant] dit bedrag nog niet volledig heeft betaald.

Verschil ontnemingsmaatregelen en schadevergoedingsmaatregelen

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het beleid, zoals opgenomen in de Handleiding Rijkswet op het Nederlandschap 2003 (hierna: de Handleiding), onredelijk is. Een schadevergoedingsmaatregel op grond van artikel 36f van het Wetboek van Strafrecht wordt namelijk, anders dan een ontnemingsmaatregel, een vreemdeling niet tegengeworpen bij naturalisatie of optie. Volgens [appellant] heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat deze maatregelen van elkaar verschillen. Hij voert, onder verwijzing naar het arrest van de Hoge Raad van 27 mei 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC7961, en de uitspraak van de Afdeling van 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4455, aan dat een ontnemingsmaatregel, net als een schadevergoedingsmaatregel, een herstellende en geen bestraffende functie heeft. Daarnaast wijst hij erop dat uit de Handleiding volgt dat een schadevergoedingsplicht bij optie of naturalisatie niet wordt tegengeworpen, ook niet als de schade is veroorzaakt door een misdrijf.

3.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 2 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2759) dient het beleid neergelegd 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. Toepassing van dat beleid leidt ertoe dat de burgemeester [appellant] terecht de ontnemingsmaatregel heeft tegengeworpen. Voor een rechtvaardiging van het onderscheid in de Handleiding tussen ontnemingsmaatregelen en schadevergoedingsmaatregelen heeft de burgemeester verwezen naar de toelichting die de staatssecretaris heeft gegeven bij het besluit van 17 september 2013 tot wijziging van de Handleiding (Stcrt. 2013, 26542). Bij dat besluit heeft de staatssecretaris ontnemingsmaatregelen in de Handleiding aangemerkt als vermogenssanctie, althans voor de toepassing van de Handleiding daarmee op één lijn gesteld. Uit de toelichting bij dat besluit volgt dat de staatssecretaris hiervoor redengevend heeft geacht dat ontnemingsmaatregelen rechtstreeks verband houden met, en het gevolg zijn van, de gepleegde delicten. Ontnemingsmaatregelen strekken volgens de staatssecretaris ertoe het door een misdrijf verkregen voordeel te ontnemen, zodat deze onder 'sanctionering van een misdrijf en de gevolgen daarvan' vallen.

3.2. De staatssecretaris heeft ter zitting bij de Afdeling desgevraagd nader toegelicht waarom hij ontnemingsmaatregelen als vermogenssanctie in de Handleiding heeft opgenomen. De staatssecretaris heeft zich op het standpunt gesteld dat de omstandigheid dat een vreemdeling crimineel geld heeft verkregen, een indicator is voor zijn gedrag in de toekomst. Crimineel verkregen geld kan immers in de toekomst weer worden gebruikt voor nieuwe de openbare orde ondermijnende activiteiten. Indien die vreemdeling het crimineel verkregen geld niet volledig heeft terugbetaald, gaat de staatssecretaris er daarom van uit dat er nog altijd ernstige vermoedens bestaan dat hij een gevaar oplevert voor de openbare orde. Volgens de staatssecretaris verschilt een ontnemingsmaatregel dus van een schadevergoedingsmaatregel, omdat een vreemdeling die een schadevergoedingsmaatregel opgelegd heeft gekregen niet noodzakelijkerwijs crimineel geld heeft verkregen.

3.3. De vreemdeling voert in beginsel terecht aan dat zowel schadevergoedingsmaatregelen als ontnemingsmaatregelen zich richten op het herstel van een rechtmatige toestand. De Afdeling verwijst naar de hiervoor genoemde uitspraak van 10 december 2014. De staatssecretaris heeft echter nu in de toelichting bij de Handleiding en ter zitting genoegzaam toegelicht dat en hoe ontnemingsmaatregelen en schadevergoedingsmaatregelen van elkaar verschillen. De omstandigheid

dat een vreemdeling crimineel geld heeft verkregen en nog steeds bezit, wat het geval is bij ontnemingsmaatregelen maar niet noodzakelijkerwijs bij schadevergoedingsmaatregelen, rechtvaardigt in het algemeen het ernstige vermoeden dat die vreemdeling een gevaar oplevert voor de openbare orde.

Het betoog faalt.

Moment van opname ontnemingsmaatregelen in de Handleiding

4. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat niet relevant is dat ontnemingsmaatregelen nog niet expliciet in de Handleiding waren opgenomen toen hij de strafbare feiten beging die hebben geleid tot de ontnemingsmaatregel.

4.1. Zoals uit de uitspraak van de Afdeling van 20 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3920, volgt, is van belang dat ontnemingsmaatregelen ten tijde van de optieverklaring en de beslissing daarop in de Handleiding waren opgenomen, wat hier het geval is. Van strijd met het legaliteitsbeginsel of het rechtszekerheidsbeginsel is geen sprake.

Het betoog faalt.

Beroep op bijzondere omstandigheden

5. [appellant] betoogt ten slotte dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de burgemeester terecht heeft bepaald dat geen sprake is van zeer bijzondere omstandigheden op grond waarvan de burgemeester zou moeten afwijken van het beleid. [appellant] voert aan dat toepassing van het beleid ertoe leidt dat hij nooit het Nederlanderschap kan verkrijgen, omdat hij de ontnemingsmaatregel niet volledig kan aflossen. Hij leeft namelijk op bijstandsniveau en betaalt al jaren € 100,00 per maand aan het centraal justitieel incassobureau ter aflossing van de ontnemingsmaatregel, aldus [appellant]. Ter zitting bij de Afdeling heeft [appellant] aangegeven dat hij nog ruim € 88.000,00 moet aflossen.

5.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de burgemeester niet ten onrechte geen bijzondere omstandigheden heeft aangenomen op grond waarvan hij van het beleid zou moeten afwijken. [appellant] heeft ter zitting bij de Afdeling aangegeven dat hij geen uitkering en geen werk heeft en daarom niet meer kan aflossen dan hij nu doet. Hij heeft dit echter niet aannemelijk gemaakt. Het was aan [appellant] om het beroep op bijzondere omstandigheden te staven.

Het betoog faalt.

Conclusie

6. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd. 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. Troostwijk, voorzitter, en mr. A. Kuijer en mr. C.C.W. Lange, leden, in tegenwoordigheid van mr. L. Groenendijk, griffier.

w.g. Troostwijk w.g. Groenendijk

voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 22 januari 2020

164-887.

BIJLAGE

Rijkswet op het Nederlanderschap

Artikel 6

1. Na het afleggen van een daartoe strekkende schriftelijke verklaring verkrijgt door een bevestiging als bedoeld in het derde lid het Nederlanderschap:

[...]

3. De autoriteit die de verklaring in ontvangst neemt, beoordeelt aan de hand van de haar overgelegde stukken de gronden waarop de verklaring berust. Indien aan de vereisten is voldaan, bevestigt zij schriftelijk de verkrijging van het Nederlandschap.

4. Zij weigert de bevestiging indien op grond van het gedrag van de persoon, die de verklaring betreft, ernstige vermoedens bestaan dat hij gevaar oplevert voor de openbare orde, de goede zeden of de veiligheid van het Koninkrijk, tenzij volkenrechtelijke verplichtingen zich daartegen verzetten.

[...]

Artikel 9

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;

[...]

Handleiding Rijkswet op het Nederlandschap 2003

6-4. Toelichting ad artikel 6, vierde lid

[...]

De optieverklaring wordt niet bevestigd als op grond van het gedrag van de optant ernstige vermoedens bestaan dat hij een gevaar oplevert voor de openbare orde, de goede zeden of de veiligheid van het Koninkrijk. Dit is een imperatieve weigeringgrond. De burgemeester heeft geen beleidsvrijheid. Dit volgt uit de tekst van de wet.

Bij de beoordeling of ernstige vermoedens bestaan, hanteert de burgemeester, om redenen van rechtszekerheid en gelijke behandeling, dezelfde normen als bij naturalisatie [...]. Deze normen (het beleidskader) staan beschreven in de toelichting op artikel 9, eerste lid onder a, van de Rijkswet op het Nederlandschap in deze Handleiding [...].

9-1-a. Toelichting ad artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a

Paragraaf 5. Afwijzing als in de periode van vier 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 vier jaren (de zogenaamde rehabilitatietermijn van vier jaar) direct voorafgaand 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: [...]

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;

[...]

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

d. ingeval van een opgelegde maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel: op de datum waarop de betaling van de vordering heeft plaatsgevonden.

[...]

Paragraaf 5.11. Schadevergoeding

De enkele verplichting om aangerichte schade te vergoeden, wordt niet tegengeworpen, ook niet indien die schade is veroorzaakt door een misdrijf. [...]

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' [...]. 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.

[...]

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.

[...]