

Noot H. de Voer

ABRvS 5 februari 2025, 202205103/1/A3, JV 2025/241, ve25000212, ECLI:NL:RVS:2025:421

Een bijzondere en verrassende *Tjebbes*-uitspraak van de Afdeling. Bijzonder omdat het maar sporadisch voorkomt dat iemand schriftelijk bewijs heeft van meer dan tien jaar geleden waaruit blijkt dat er rond het tijdstip van verlies van het Nederlanderschap concrete plannen waren om naar de EU te verhuizen om daar te gaan werken. Verrassend omdat verzoeker de Amerikaanse nationaliteit heeft en de Afdeling desondanks tot de conclusie komt dat er sprake is van bijzondere moeilijkheden om zich naar de EU te begeven.

Procedure

Het gaat in deze zaak om de aanvraag om een verklaring omtrent het bezit van het Nederlanderschap van 5 november 2020. De minister van Buitenlandse Zaken stelt deze buiten behandeling omdat verzoeker geen Nederlander (meer) is. Hiertegen stelt zij bezwaar in. Dat wordt ongegrond verklaard waarna beroep bij de rechtbank volgt. Ook de rechter stelt verzoeker in het ongelijk waarna zij in hoger beroep gaat bij de Afdeling. De Afdeling stelt verzoeker in het gelijk en verwijst terug naar de minister om met in achtneming van haar uitspraak opnieuw op het bezwaar te beslissen. Daar heeft het ministerie twaalf weken de tijd voor. De nieuwe beslissing op bezwaar laat nog steeds op zich wachten¹ en tot die tijd is het wat mij betreft spannend hoe die beslissing er uit zal zien.

De feiten

Verzoeker is in 1974 in Nederland geboren. Zij heeft twee Nederlandse ouders en verkrijgt dan ook het Nederlanderschap bij geboorte via haar Nederlandse vader op grond van artikel 1 WNI. In 1977 emigreert zij met haar ouders naar de VS waar zij gezamenlijk in 1991 de Amerikaanse nationaliteit aannemen. Op het eerste gezicht lijkt verzoeker dan het Nederlanderschap te hebben verloren². Echter door overgangsartikel III³ dat onder meer terugwerkende kracht verleent aan artikel 16, lid 2 (d) RWN, behoudt verzoeker toch het Nederlanderschap⁴. Vanaf dan heeft zij dubbele Nederlandse en Amerikaanse nationaliteit. Vanaf haar 18^e verjaardag, in 1992, is de tienjarige⁵ verliestermin op haar van toepassing. Deze termijn kan worden gestuit door het aanvragen van een Nederlands paspoort, een Nederlandse ID-kaart of een verklaring omtrent het bezit van het Nederlanderschap⁶. In 2001 is aan verzoeker een Nederlands paspoort verstrekt geldig tot 2006. De tienjarige verliestermin liep zodoende tot 2011. Bij de inwerkingtreding van de RWN 2003 op 1 april 2003 is bepaald dat deze verliestermin niet eerder aanvangt dan op het tijdstip van inwerkingtreding van de RWN 2003.⁷ Dit betekent dat verzoeker vóór 1 april 2013 een Nederlands paspoort moest hebben verkregen om de verliestermin te stuiten. In februari 2013 diende zij bij de Nederlandse vertegenwoordiging een paspoort aanvraag in. De Nederlandse overheid was er kennelijk niet van overtuigd dat zij in 1991 het Nederlanderschap had behouden en verzocht haar aanvullend om een Amerikaans *Certificate of Citizenship* te overleggen. Dit leverde vertraging op waardoor de paspoortaanvraag niet voor 1 april 2013 compleet was en buiten behandeling werd gesteld. Door de Nederlandse overheid werd vervolgens vastgesteld dat verzoeker van rechtswege per 1 april 2013 het Nederlanderschap had verloren.

Deze problematiek rond de verliesdatum van 1 april 2013 staat niet op zichzelf. In onze praktijk zien we veel oud-Nederlanders die op 1 april 2013 op grond van artikel 15, lid 1 (c) RWN 2003 het Nederlanderschap hebben verloren⁸. Met enige regelmaat is sprake van een vergelijkbare situatie als die van de verzoeker in deze zaak, waarin dan ten overvloede door de Nederlandse vertegenwoordiging extra stukken worden gevraagd waardoor de paspoortaanvraag na de datum van verlies pas compleet

¹ De 12 weken zijn verstreken op 30 april 2025.

² Op grond van artikel 16, lid 1, (b) of (d) RWN 1985 (oud).

³ Artikel III van de Rijkswet op het Nederlanderschap van 21 december 2000 tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap met betrekking tot de verkrijging, de verlening en het verlies van het Nederlanderschap, *Stb.* 2000, 618.

⁴ Van belang is hier het beginsel van de dubbele grondslag voor de verkrijging van het Nederlanderschap. Het voert te ver om daar in deze noot uitgebreid op in te gaan.

⁵ Sinds 1 april 2022 verliest een bipatride meerderjarige Nederlander die meer dan dertien jaar buiten de EU woont van rechtswege het Nederlanderschap.

⁶ Artikel 15, lid 4 RWN 2003.

⁷ Zie artikel IV RWN 2003.

⁸ Ook op 1 januari 1995 hebben veel Nederlanders het Nederlanderschap verloren op grond van de tienjarige verliestermin die is ingegaan bij inwerkingtreding van de RWN 1985 (oud) op 1 januari 1985, zie artikel 26 RWN 1985 (oud). Ook in Nederland geboren en getogen Nederlanders die tot 1 april 2003 niet op basis van de tienjarige verliestermin het Nederlanderschap konden verliezen.

Noot H. de Voer

ABRvS 5 februari 2025, 202205103/1/A3, JV 2025/241, ve25000212, ECLI:NL:RVS:2025:421

is en de Nederlander zodoende gedurende de paspoortaanvraag het Nederlanderschap verliest. Ik vraag mij af hoe dit verlies zich verhoudt met wat het Europees Hof in *X-Udlandinge -og Integrationsministeriet*⁹ heeft overwogen, punt 47 stelt: “de bevoegde autoriteiten verzoeker niet naar behoren ter kennis hebben gebracht dat hij de Deense nationaliteit van rechtswege dreigt te verliezen”. We weten al sinds 2016 dat de Nederlandse overheid Nederlanders niet voldoende voorlicht over eventueel verlies van het Nederlanderschap¹⁰. De Nationale Ombudsman heeft uitgebreid geadviseerd en aanbevelingen gedaan om Nederlanders betere voorlichting te geven, maar helaas is daar, voor zover ik weet, nog niet veel mee gedaan.

Juridisch kader

Sinds de *Tjebbes*-uitspraak van het Europees Hof van Justitie op 12 maart 2019¹¹ moet er bij het verlies van het Nederlanderschap, als daarmee ook het Unieburgerschap verloren gaat, een Unierechtelijke evenredigheidstoets plaatsvinden als bedoeld in artikel 20 VWEU¹². Over de totstandkoming en de *Tjebbes*-evenredigheidstoets is al veel geschreven¹³. Uit de praktijk blijkt dat er sinds de *Tjebbes*-uitspraak in februari 2020 bijna 800 *Tjebbes*-verzoeken zijn ingediend en dat er in 96% van de gevallen is geoordeeld dat het verlies van het Nederlanderschap niet onevenredig was¹⁴. Kennelijk is er in de rechtspraak verwarring over de toepassing van de *Tjebbes*-evenredigheidstoets waardoor de Afdeling zich genoodzaakt ziet het toetsingskader van het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel te verduidelijken¹⁵.

In de Unierechtelijke evenredigheidstoets wordt beoordeeld of de gevolgen van het verlies van het Unieburgerschap in evenredige verhouding staan met de doelstelling van de nationale wetgever, namelijk het behoud van een effectieve band met Nederland¹⁶. In ieder geval moet het volgende worden meegewogen in de evenredigheidstoets:

- de mogelijkheden om vrij te reizen en te verblijven binnen de Europese Unie;
- de mogelijkheid om op het hele grondgebied van de Europese Unie activiteiten te verrichten in het kader van een beroep, bedrijf of studie;
- de mogelijkheid om familieleden uit te oefenen met familieleden die op het grondgebied van de Europese Unie verblijven (artikel 7 Handvest, het recht op de eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven);
- de belangen van kinderen jonger dan 18 jaar die binnen de Unie verblijven (artikel 24 Handvest)¹⁷.

De Afdeling vervolgt dat de Unierechtelijke evenredigheidstoets moet plaatsvinden op het moment van het verlies van het Nederlanderschap. Wat is de reikwijdte van “op het moment”? Uit de praktijk, en ook uit het IND-rapport invoeringstoets *Tjebbes*, blijkt namelijk dat het peilmoment van cruciaal belang is. Het is onredelijk om slechts de datum van verlies als peildatum te nemen. In WI 2022/6 staat dat het

⁹ HvJEU, Grote kamer, C-689/21, ECLI:EU:C:2023:626 en zie ook de noot van G.R. de Groot in JV 2023/217, ve23001979.

¹⁰ Rapport Verlies Nederlanderschap, ‘En toen was ik mijn Nederlanderschap kwijt...’, 10 mei 2016, 2016/145, ve15001173.

¹¹ HvJEU, 12 maart 2019, *Tjebbes e.a.*, C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189, JV 2019/102 m.nt. S. Peers, ve19000740 en einduitspraak *Tjebbes e.a.*: Afdeling 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:423, JV 2020/67 m.nt. G.R. de Groot, ve20000488. Zie ook IND-werkinstructie 2020/7, ve20001615 en 2020/71 Evenredigheidstoets verlies Unieburgerschap na verlies Nederlanderschap.

¹² Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

¹³ A&MR 2019, nr. 5, *Beschouwingen over Tjebbes. Verlies van nationaliteit wegens langdurig buitenlands verblijf*, G.R. de Groot, A&MR 2019, nr. 10, ve19001660 *Tjebbes tegenover de Nederlandse rechtspraak*, H. de Voer, A&MR 2020, nr. 9, ve19003467, *Kroniek nationaliteitsrecht 2020*, G.R. de Groot, L. van Baaren, A&MR 2020, nr. 4, ve20003352 Uitspraak uitgelicht, Einduitspraak *Tjebbes, Unierecht leidend bij herkrigen Nederlanderschap*, E.A. Besselsen, D. Snaathorst, A&MR 2022, nr. 5, ve20001480, *Met terugwerkende kracht het Nederlanderschap terugkrijgen*, H. de Voer, ve22001749, Noot G.R. de Groot bij HvJEU 5 september 2023, C-689/21, JV 2023/217, ECLI:EU:C:2023:626, ve23001979.

¹⁴ Zie IND Invoeringstoets *Tjebbes*: evenredigheidstoets na automatisch verlies Nederlanderschap, juli 2023, p. 5.

¹⁵ Zie r.o. 5.

¹⁶ De Nederlandse overheid gaat er nog altijd van uit dat je na een buitenlands verblijf van 13 jaar geen banden meer hebt met Nederland. Bovendien blijft zij ook nog steeds bij het achterhaalde standpunt van eenheid van nationaliteit van het gezin, zie ook mijn kritische gedachten onder meer daarover in: A&MR 2022, nr. 5, *Met terugwerkende kracht het Nederlanderschap terugkrijgen*, H. de Voer.

¹⁷ Zie ook r.o. 7.2.

Noot H. de Voer

ABRvS 5 februari 2025, 202205103/1/A3, JV 2025/241, ve25000212, ECLI:NL:RVS:2025:421

gaat om de “verliesdatum of binnen een redelijke termijn daarvoor”¹⁸. In WBN 2023/2 staat bij peilmoment dat de IND beoordeelt of de optant “binnen een redelijke termijn daarvoor of voorzienbaar daarna”¹⁹ concrete invulling zou hebben gegeven aan de uitoefening van Unierechten. Overigens schrijft de Afdeling in r.o. 9 wel “waaruit volgt dat zij rond het moment van het verlies” om even later weer “op het moment van verlies” te schrijven. Een redelijke termijn voor of na het verliesmoment is zes maanden zo staat te lezen in de Handleiding RWN.

Het is goed dat de Afdeling nog eens expliciet stelt dat er een volledige beoordeling van de individuele situatie van betrokkene en zijn gezin moet plaatsvinden. En dat dus alle omstandigheden waaronder het Nederlanderschap wordt verloren moeten worden meegewogen. In casu heeft de rechtbank dan ook ten onrechte de omstandigheid waaronder de paspoortaanvraag van verzoeker in 2013 is afgewezen niet meegenomen in de Unierechtelijke evenredigheidstoets.

Dat dit wel had moeten gebeuren is terecht en ook in lijn met de Memorie van Toelichting²⁰ waarin is benadrukt dat de gegeven opsomming van omstandigheden uit de Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap niet limitatief is. Ook bijvoorbeeld de omstandigheid dat iemand door de Nederlandse overheid gedurende een lange periode ten onrechte als niet-Nederlander werd beschouwd, en naar mijn mening trouwens ook de omgekeerde situatie waarin iemand ten onrechte decennialang als Nederlander wordt beschouwd, dient te worden meegewogen. In de Handleiding RWN wordt dit genoemd: “de onmogelijkheid om het verlies van het Nederlanderschap te stuiten door ambtelijk verzuim”. Opgewekt vertrouwen dient in voorkomend geval als omstandigheid mee te wegen in de Unierechtelijke evenredigheidstoets²¹. Aardig is dat de rechtbank in zijn beslissing op beroep verwijst naar deze omstandigheid²² maar dan vervolgens toch oordeelt dat daarvan in casu geen sprake is. Tenslotte dient de omstandigheid dat iemand geen afstand kan doen van zijn oorspronkelijke nationaliteit en daardoor automatisch valt onder de werkingssfeer van artikel 15, lid 1 (c) RWN 2003 te worden meegenomen in de Unierechtelijke evenredigheidstoets²³. Deze omstandigheid is ook expliciet opgenomen in de Handleiding RWN.

Een verzoeker moet wel degelijk concreet maken dat zij ten tijde van het verliesmoment gebruik zou gaan maken of dat in redelijkheid voorzienbaar was dat zij gebruik zou gaan maken van bijvoorbeeld haar recht op vrij verkeer en verblijf in de EU. Dit volgt al uit de *Tjebbes*-uitspraak van het HvJEU: “Niet bedoeld zijn gevolgen die hypothetisch zijn of waarvan niet vaststaat dat zij zich zullen voordoen”²⁴. Bovendien moet ook worden aangetoond of moet redelijk voorzienbaar zijn dat er op dat moment bijzondere moeilijkheden optreden om die Unierechten nog uit te kunnen oefenen. Verzoeker heeft door haar e-mails aan universiteiten in Nederland en Duitsland en aan familie en kennissen voldoende concreet gemaakt dat zij rond het moment van het verlies plannen had om met haar gezin in de EU te wonen en werken.

Ondervond verzoeker ook bijzondere moeilijkheden om haar recht op vrij verkeer en verblijf uit te oefenen? De rechtbank vond van niet, maar de Afdeling denkt hier anders over en overweegt dat nu verzoeker heeft aangevoerd dat zij een verblijfsvergunning als kennismigrant moest aanvragen de rechtbank niet voldoende heeft onderbouwd dat zij, van Amerikaanse nationaliteit, geen bijzondere moeilijkheden ondervond om zich naar Nederland of een andere lidstaat te begeven. De Afdeling verklaart het beroep dan ook gegrond en draagt de minister op binnen twaalf weken een nieuw besluit op bezwaar te nemen²⁵.

Ik kan niet anders zeggen dan dat ik verrast ben door het oordeel van de Afdeling en nieuwsgierig naar wat het ministerie van Buitenlandse Zaken nu zal beslissen. In de eerste plaats ben ik verrast omdat Amerikanen visumvrij zijn en zij zodoende een vrije termijn van 90 dagen hebben om naar Nederland en de EU te komen en daar te verblijven. Hierover wordt, voor zover ik kan zien, nergens in de processtukken iets gezegd²⁶. Hierbij komt dat in de Handleiding RWN de aan- of afwezigheid van

¹⁸ WI 2022/6 Evenredigheidstoets verlies Unieburgerschap na van rechtswege verlies Nederlanderschap, p. 2, ve22000797.

¹⁹ WBN 2023/2, p. 10, ve23000746.

²⁰ MvT, TK, 2020-2021, 35 859 (R2157), nr. 3, p. 4.

²¹ Hoge Raad, 3 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:593, m.nt. S.F.M. Wortmann, NJ 2020/183 en H. de Voer, JV 2020/99 m.nt. H. de Voer, ve20001202.

²² Rechtbank Den Haag, 14 juli 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:6755, r.o. 3.1.

²³ HvJEU, 12 maart 2019, *Tjebbes e.a.*, ECLI:EU:C:2019:189, punt 46, ve19000740.

²⁴ HvJEU, 12 maart 2019, *Tjebbes e.a.*, ECLI:EU:C:2019:189, punt 44, ve19000740.

²⁵ De termijn van twaalf weken verstrijkt op 30 april 2025.

²⁶ Met dank aan Arend van Rosmalen, gemachtigde in deze zaak, die zo aardig was mij de geanonimiseerde processtukken ter beschikking te stellen.

Noot H. de Voer

ABRvS 5 februari 2025, 202205103/1/A3, JV 2025/241, ve25000212, ECLI:NL:RVS:2025:421

alternatieven die voldoende tegemoetkomen aan de gevolgen van het verlies van het Unieburgerschap als omstandigheid moeten worden meegenomen. Als het voor de optant mogelijk is om visumvrij naar andere landen van de Europese Unie te reizen of relatief gemakkelijk is om een verblijfsvergunning te krijgen voor zijn of haar beoogde doel, wegen de verloren Unierechten mogelijk minder zwaar²⁷. Tot nu toe was dit de lijn die werd gevolgd in beslissingen. Het zou mooi zijn als daar nu ten positieve van wordt afgeweken.

In de tweede plaats is er, voor zover ik kan nagaan, nergens overwogen dat Amerikanen op grond van het Nederlandse Amerikaans Vriendschapsverdrag een verblijfsvergunning als zelfstandig ondernemer kunnen krijgen²⁸. In het geval van verzoeker had zij na één jaar verblijf in Nederland op basis van een dergelijke verblijfsvergunning een optieverzoek kunnen indienen om het Nederlanderschap terug te krijgen met behoud van haar Amerikaanse nationaliteit.

Het is natuurlijk wel zo dat zij als Nederlandse direct aan de slag had gekund als postdoc aan een Nederlandse, Duitse of Oostenrijkse universiteit en dat de kans aanwezig was dat als de Universiteit een verblijfsvergunning traject voor haar had moeten doorlopen, zij wellicht voor een Europese postdoc kandidaat zouden hebben gekozen. Dit zie ik wel degelijk als een onevenredig gevolg uit het oogpunt van Unierecht. Alleen hebben wij in de praktijk in dergelijke situaties nog geen geslaagd beroep op het Europese evenredigheidsbeginsel gezien.

Dat de Afdeling nu heeft geoordeeld dat de minister de omstandigheden waaronder het Nederlanderschap is verloren niet in de Unierechtelijke evenredigheidstoets heeft meegenomen, en ook niet voldoende heeft toegelicht waarom verzoeker als Amerikaanse geen bijzondere moeilijkheden ondervond om daadwerkelijk van haar recht op vrij verkeer gebruik te maken, biedt wellicht kansen voor oud-Nederlanders met een visumplichtige nationaliteit en die zich in een vergelijkbare situatie bevinden.

Hermie de Voer, advocaat bij Everaert Advocaten Immigration Lawyers

²⁷ Zie ook de uitspraak van de Afdeling van 13 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1077, r.o. 7.5., JV 2022/163, ve22000903.

²⁸ En haar gezinsleden ook onder datzelfde verdrag een verblijfsvergunning hadden kunnen krijgen.