

Ingediend via www.internetconsultatie.nl

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
t.a.v. de heer mr. A.C.L. Rutte

Den Haag, 1 december 2025

dossiernummer: 207245

uw kenmerk: n.v.t.

telefoonnummer: +31 (0)70 335 35 35

e-mail: secretariaat@advocatenorde.nl

Betreft: Verlenging naturalisatietermijnen

Geachte staatssecretaris,

Op 30 september 2025 is de internetconsultatie 'Verlenging naturalisatietermijnen' gepubliceerd. De NOvA heeft zijn adviescommissie vreemdelingenrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,



mw. mr. S.F.M. ten Berge
plaatsvervangend algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie vreemdelingenrecht

Bezoekadres

Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres

Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

ADVIES

Aan:	algemene raad
Van:	wetgevingsadviescommissie vreemdelingenrecht
Datum:	1 december 2025
Betreft:	Verlenging naturalisatietermijn

SAMENVATTING

Met het voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap wordt beoogd de termijnen voor verkrijging van het Nederlandschap te verlengen. De adviescommissie is van oordeel, dat de noodzaak van de voorgestelde wijzigingen niet goed is gemotiveerd dat onvoldoende aandacht is besteed aan de vraag hoe deze wijziging zich verhoudt tot het Europees Verdrag inzake nationaliteit, het VN Vluchtelingenverdrag alsmede het recht op vrij verkeer. Daarnaast meent de commissie dat onvoldoende aandacht is voor de problematiek van verblijfsstaten en het ontbreken van overgangsrecht.

Conclusie

De adviescommissie adviseert om de wijziging van Rijkswet op het Nederlandschap niet in te voeren.

Kernpunten

De wetgevingsadviescommissie van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) heeft kennisgenomen van de [consultatie inzake de verlenging van de naturalisatietermijn van vijf naar tien jaar](#). In het verlengde daarvan wordt ervoor gekozen om diverse uitzonderingen op de al bestaande termijnen te wijzigen of zelfs te schrappen.

Verlenging algemene naturalisatietermijn van 5 naar 10 jaar

Algemene opmerkingen

Het meest belangrijke onderdeel van dit ter consultatie voorliggende wetsvoorstel is dat de naturalisatietermijn van vijf naar tien jaar wordt opgehoogd. Dat betekent dat vreemdelingen tien jaar rechtmatig verblijf moeten hebben voordat zij in aanmerking kunnen komen voor rechtmatig verblijf. Ook de naturalisatietermijn voor echtelieden van Nederlanders wordt verhoogd van 3 jaar naar 5 jaar en wordt het voor hen onmogelijk om vanuit het buitenland te naturaliseren.

Uit de Memorie van Toelichting (MvT) blijkt dat het kabinet daarmee wil bevorderen “dat het Nederlandschap enkel wordt verleend aan vreemdelingen die een daadwerkelijke en duurzame band met Nederland of één van de andere landen van het Koninkrijk hebben opgebouwd. (...) Een periode van tien jaar doet meer recht aan de gedachte dat een substantiële periode van verblijf en toelating in één van de landen van het Koninkrijk vooraf dient te gaan aan de verlening van het Nederlandschap.” Daarnaast blijkt uit de MvT dat een langere naturalisatietermijn “voorkomt (...) dat mensen primair naturaliseren om praktische voordelen te behalen (zoals het recht op vrij verkeer binnen de Europese Unie, of toegang tot sociale voorzieningen) zonder echte binding met het Koninkrijk te hebben.” Dit alles mede in het licht van het naar beneden brengen van het migratiesaldo.

Uit de MvT wordt niet duidelijk op welke wijze de verhoging van de naturalisatietermijn bijdraagt aan het naar beneden brengen van het migratiesaldo. Ook gaat de MvT niet in op de daadwerkelijke noodzaak, of welk (maatschappelijk) probleem met de verhoging van de naturalisatietermijn wordt opgelost. Er is bijvoorbeeld geen aandacht voor hoe de ophoging van de naturalisatietermijn meer bijdraagt aan de integratie van vreemdelingen en hoe zich dat verhoudt met het huidige inburgeringsbeleid en de vereisten die al gelden om het inburgeringsdiploma te behalen. Uit het bij de consultatie gevoegde Beleidskompas blijkt dat de oorzaak van het probleem louter de “politieke wens(...) om de termijn voor naturalisatie te verlengen” is. Dit is niet de eerste keer dat voorgesteld wordt de naturalisatietermijn op te hogen, in dat geval van vijf naar zeven jaren toelating en hoofdverblijf.¹ Uiteindelijk is dit voorstel niet aangenomen door de 1e Kamer, wat ook in het Beleidskompas wordt gesignaleerd als één van de “risico’s en onzekerheden”.

Verhouding met verdragsverplichtingen

Met de ophoging naar een minimale verblijfsduur van 10 jaar blijft het wetsvoorstel binnen de bandbreedte van het Europees Verdrag inzake Nationaliteit (EVN), dat toestaat een eis van 10 jaar verblijf te eisen bij naturalisatie. (artikel 6 lid 3 EVN).

De MvT zwijgt echter over de groepen die in artikel 6 lid 4 van het EVN zijn genoemd, en voor wie naturalisatie juist zou moeten worden vergemakkelijkt. Het gaat dan om bijvoorbeeld om echtgenoten van onderdanen (artikel 6 lid 4 onder a) en erkende vluchtelingen (artikel 6 lid 4 onder g).

Voor wat betreft de eerste groep vraagt de commissie zich sterk af of het met twee jaar verhogen van de naturalisatietermijn voor deze groep en het beëindigen van de mogelijkheid om vanuit het buitenland te naturaliseren in lijn is met de verplichting om naturalisatie van partners of echtgenoten van eigen onderdanen te vergemakkelijken. Als gevolg van de verlenging van de naturalisatietermijn zullen gezinsleden binnen gezinnen gedurende veel langere tijd verschillende nationaliteiten bezitten. Samen op vakantie gaan of samen in hetzelfde land wonen wordt hierdoor bemoeilijkt.

Een vroege mogelijkheid tot naturaliseren versterkt dan de gezinsband. Afschaffen van die mogelijkheid pakt negatief uit voor de eenheid in het gezin. Dit is een onder artikel 8 EVRM beschermd belang waarop niet wordt gereflecteerd in de MvT

Het wetsvoorstel strekt er verder toe dat het voor partners van in het buitenland wonende Nederlanders onmogelijk wordt om te naturaliseren zonder zich in Nederland te vestigen. Ook dat bemoeilijkt hun naturalisatie juist.

Deze wijziging is vooral ongunstig is voor Nederlanders die hoog opgeleid zijn en voor expats die geruime tijd buiten Nederland verblijven. Voor het doen vervreemden van eigen onderdanen die door deze koerswijziging worden getroffen bestaat geen goede grondslag in het recht. Ten aanzien van vluchtelingen is het de vraag hoe de verlenging van de naturalisatietermijn zich verhoudt tot verdragsrechtelijke verplichtingen. De Memorie van Toelichting vermeldt slechts dat deze groep op een verlaging van de leges mag rekenen, maar is verder niet helder hoe de verhoging van de naturalisatietermijn zich verhoudt tot de verplichting om hun naturalisatie juist te vergemakkelijken. Voor wat betreft vluchtelingen merkt de commissie bovendien op dat ook artikel 34 van het Vluchtelingenverdrag verdragsstaten verplicht om “*the assimilation and naturalization*”

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 852 (R2023), nr. 2

van vluchtelingen te faciliteren – te vergemakkelijken dus. Louter verlaging van de leges lijkt de commissie te mager om te spreken van naleving van (de geest van) die verplichting uit het Vluchtelingenverdrag.

Problematiek van verblijfsboten

Het wetsvoorstel besteedt voorts geen aandacht aan het fenomeen van verblijfsboten. Dat zijn korte onderbrekingen in de verblijfsduur van vreemdelingen. Een verblijfsbot ontstaat wanneer twee verblijfsvergunningen niet goed op elkaar aansluiten.

Dat kan – bijvoorbeeld – gebeuren als het verblijfsrecht van een student moet worden omgezet naar een verblijfsvergunning als kennismigrant. Een dergelijke wijzigingsaanvraag kan niet door de vreemdeling zelf worden ingediend. Als de startdatum van het contract bijvoorbeeld niet direct na het einde van de studievergunning ligt, verleent de Immigratie- en Naturalisatiedienst de kennismigrantenvergunning niet aansluitend. Zelfs een verschil van een dag tussen de einddatum van de studievergunning en de startdatum van het arbeidscontract levert een onderbreking van het verblijfsrecht op, zelfs als de verblijfsaanvraag door de werkgever vóór de einddatum van de studievergunning zou zijn ingediend. Zo zijn er nog veel meer voorbeelden te denken van verblijfsboten, die ook kunnen ontstaan door intrekking met terugwerkende kracht van verblijfsvergunningen vanwege korte periodes van niet-voldoen aan de voorwaarden. Ook kan het voorkomen dat in de context van een verblijfsaanvraag door de IND herstelverzuim wordt geboden en de gevraagde vergunning geldig gemaakt wordt per de datum dat die stukken zijn overgelegd (zie artikel 26, lid 1 Vw).

Hoe het bot ook ontstaat, het zorgt ervoor dat iemand thans vijf jaar na het ontstane verblijfsbot moet wachten voordat genaturaliseerd kan worden, terwijl de feitelijke verblijfsduur veel langer is. Met de voorgestelde wijzigingen zou dat in de beschreven situaties tien jaar worden ná het verblijfsbot.

Een verblijfsbot zegt echter in de regel in het geheel niets over de binding van een vreemdeling met Nederland. Die persoon hoeft in die periode immers Nederland niet te verlaten, staat ingeschreven in de Basisregistratie Personen, betaalt belasting en doet mee in de samenleving. Het komt de commissie voor dat wanneer de naturalisatietermijn naar tien jaren wordt gebracht dat tot gevolg zou moeten hebben dat in de wettekst óók de mogelijkheid wordt ingebouwd om minder streng te kijken naar de eis dat sprake zou moeten zijn van tien jaar aaneengesloten verblijf. Wie immers langer aaneengesloten in Nederland moet verblijven om in aanmerking te komen voor naturalisatie, loopt ook meer kans op onderbreking in dat verblijfsrecht omdat er nu éénmaal meer momenten zijn dat een verblijfsbot kan ontstaan.

Niet uit te sluiten valt dat in zaken waarin een verblijfsbot ontstaat of is ontstaan eerder zal worden geoordeeld dat dit strijdig is met het evenredigheidsbeginsel omdat iemand dan gedwongen wordt tien jaar te wachten voordat hij of zij Nederlander kan worden.² Dat kan voorkomen worden door al in de RWN enige coudance op dit punt in te bouwen.

² De jurisprudentie op dit punt valt nu meestal nog in het nadeel van de vreemdelingen uit, zie bijvoorbeeld: ECLI:NL:RVS:2020:2398 en ECLI:NL:RVS:2023:2518. Een verdubbeling van de naturalisatietermijn maakt de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel fundamenteel anders, omdat de gevolgen van het verblijfsbot ernstiger zijn dan nu.

Ontbreken overgangsrecht

De commissie acht het een gemiste kans dat kennelijk geen overgangsrecht in acht wordt genomen met betrekking tot de significante aanscherping van de diverse naturalisatietermijnen. Uit een oogpunt van rechtszekerheid komt het de commissie voor dat alsnog overgangsrecht zou moeten gelden dat inhoudt dat mensen wier eerste toelating dateert van vóór invoering van deze wijziging nog onder de oude eisen zouden moeten vallen. Het is immers niet te billijken dat mensen die nu bezig zijn met de opbouw van hun verblijfsrecht en het halen van het inburgeringsexamen plotseling vijf jaar langer zouden moeten wachten voordat zij hun naturalisatieverzoek zouden mogen indienen terwijl zij bij aanvang van hun verblijf nog uitgingen van vijf jaar toelating en hoofdverblijf (drie jaar in het geval van partners en echtelieden van Nederlanders).

Afschaffing mogelijkheid tot naturalisatie vanuit het buitenland*Verhouding met Unierecht*

Het valt de commissie tot slot op dat in MvT geen aandacht wordt besteed aan de gevolgen van het voorstel voor het recht op vrij verkeer van Nederlanders met een niet-Nederlandse partner. Dat lijkt de commissie wel noodzakelijk. Het voorstel maakt het immers onmogelijk om vanuit het buitenland te naturaliseren en dus ook vanuit andere EU-lidstaten. In feite zal deze groep Nederlanders gedwongen zijn om in Nederland te komen wonen om ervoor te zorgen dat hun partner of echtgeno(o)t(e) kan naturaliseren. De vraag is hoe dat zich verhoudt tot het recht op vrij verkeer van deze groep expats.

De commissie merkt op dat dit kan worden ondervangen door verblijf in een EU lidstaat gelijk te stellen met verblijf in Nederland, zoals ook is gesuggereerd door De Groot c.s. in reactie op het hierboven al genoemde wetsvoorstel om de naturalisatietermijn naar zeven jaar bij te stellen.³

³ <https://www.njb.nl/blogs/zes-professoren-schreven-een-brief-aan-de-tweede-kamer-over-wetsvoorstel-33852/>