

ECLI:NL:RVS:2016:2233

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	17-08-2016
Datum publicatie	17-08-2016
Zaaknummer	201504891/1/A3
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBGEL:2015:3008, (Gedeeltelijke) vernietiging en zelf afgedaan
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 14 februari 2013 heeft het college een verzoek van [appellant sub 1] om wijziging van de van hem in de basisregistratie personen (hierna: brp) geregistreerde nationaliteit afgewezen.
Wetsverwijzingen	Algemene wet bestuursrecht
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JOM 2016/818

Uitspraak

201504891/1/A3.

Datum uitspraak: 17 augustus 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellant sub 1], wonend te Ede,
 2. het college van burgemeester en wethouders van Ede,
- appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 7 mei 2015 in zaak nr. 14/7670 in het geding tussen:

[appellant sub 1]

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 14 februari 2013 heeft het college een verzoek van [appellant sub 1] om wijziging van

de van hem in de basisregistratie personen (hierna: brp) geregistreerde nationaliteit afgewezen.

Bij besluit van 23 juli 2013 heeft het college het door [appellant sub 1] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 5 juni 2014 heeft de rechtbank het door [appellant sub 1] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 23 juli 2013 vernietigd en het college opgedragen een nieuw besluit te nemen met inachtneming van deze uitspraak.

Bij besluit van 17 september 2014 heeft het college het door [appellant sub 1] tegen het besluit van 14 februari 2013 gemaakte bezwaar opnieuw ongegrond verklaard en geweigerd hem een dwangsom wegens het niet tijdig nemen van een besluit toe te kennen.

Bij uitspraak van 7 mei 2015 heeft de rechtbank het door [appellant sub 1] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 17 september 2014 vernietigd voor zover het college daarbij heeft geweigerd een dwangsom toe te kennen, bepaald dat de uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het besluit en bepaald dat het college aan [appellant sub 1] een dwangsom van € 640,00 dient te vergoeden. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant sub 1] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend en incidenteel hoger beroep ingesteld.

[appellant sub 1] heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1] en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 mei 2016, waar [appellant sub 1], bijgestaan door mr. A.S. Gaastra en mr. E. de Vreede, beiden advocaat te Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd door J.L.M. van den Broek en mr. P.A.J.S. Lathouwers, beiden werkzaam bij Adviesbureau Burgerzaken B.V., zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant sub 1] stelt dat hij in 1966 is geboren in de plaats Bitola, die thans in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (hierna: Macedonië) ligt. Voorts stelt hij dat hij Macedonië op driejarige leeftijd heeft verlaten en sinds 1978 in Nederland verblijft.
2. [appellant sub 1] staat in de brp (voorheen de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens) van de gemeente Ede geregistreerd met nationaliteit 'onbekend'. Hij heeft het college verzocht om dit te wijzigen in 'staatloos'. Hij beoogt hiermee zijn naturalisatie tot Nederlander te vergemakkelijken.

De besluiten van het college

3. Het college heeft het verzoek van [appellant sub 1] afgewezen. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat op grond van de Macedonische nationaliteitswetgeving weliswaar niet kan worden vastgesteld dat [appellant sub 1] de Macedonische nationaliteit heeft verkregen, maar dat op grond van die wetgeving evenmin kan worden vastgesteld dat hij die nationaliteit niet heeft verkregen of niet alsnog kan verkrijgen. Voorts heeft het college zich op het standpunt gesteld dat een verklaring van het Macedonische Ministerie van Binnenlandse Zaken van 28 augustus 2010, waarin staat dat [appellant sub 1] niet is ingeschreven in de registers van de staatsburgers van de republiek Macedonië, evenmin uitsluitel geeft over zijn nationaliteit. Het college heeft zich op het standpunt

gesteld dat het in het kader van deze procedure op grond van de Wet basisregistratie personen (hierna: Wet brp) aan [appellant sub 1] is om aan te tonen dat hij staatloos is.

Het college heeft geen aanleiding gezien om [appellant sub 1] een dwangsom wegens het niet tijdig nemen van een besluit toe te kennen. Daaraan heeft het college ten grondslag gelegd dat de beslistermijn nog niet was verstreken toen [appellant sub 1] de ingebrekestelling indiende.

Het hoger beroep van [appellant sub 1]

4. [appellant sub 1] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat vaststaat dat hij thans niet de Macedonische nationaliteit bezit. Volgens hem is de rechtbank buiten de omvang van het geding getreden door te overwegen dat wegens het ontbreken van bewijsstukken niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat hij op het grondgebied van Macedonië is geboren. Volgens hem is tussen partijen namelijk niet in geschil dat hij daar in 1966 is geboren, maar is slechts in geschil welke consequenties daar - bij gebreke van bewijsstukken - aan moeten worden verbonden. Voorts betoogt [appellant sub 1] dat staatloosheid ingevolge artikel 2.15, eerste lid, van de Wet brp niet slechts op grond van documenten, maar ook met toepassing van het betreffende nationaliteitsrecht kan worden aangetoond. Hoewel deze bepaling slechts spreekt over 'een vreemde nationaliteit', dient deze analoog te worden toegepast bij de vaststelling van staatloosheid, aldus [appellant sub 1]. Wat het nationaliteitsrecht van Macedonië betreft, betoogt hij dat hij niet op grond van artikel 6 van de Wet op het staatsburgerschap van de Republiek Macedonië (hierna: de Macedonische wet) de Macedonische nationaliteit kan hebben verkregen, omdat deze bepaling eerst in 1992 in werking is getreden. Verder betoogt hij dat hij, zelfs indien hij bij geboorte van rechtswege de Joegoslavische nationaliteit zou hebben verkregen, evenmin op grond van artikel 29 van de Macedonische wet de Macedonische nationaliteit kan hebben verkregen, omdat hij niet aan de vereisten van deze bepaling kan voldoen.

4.1. Ingevolge artikel 2.15, eerste lid, van de Wet brp worden gegevens over een vreemde nationaliteit ontleend aan een beschikking of uitspraak van een daartoe volgens het ter plaatse geldend recht bevoegde administratieve of rechterlijke instantie, die tot doel heeft tot bewijs te dienen van de betreffende nationaliteit, dan wel opgenomen met toepassing van het betreffende nationaliteitsrecht.

Ingevolge het tweede lid worden gegevens over een vreemde nationaliteit, indien deze gegevens niet overeenkomstig het eerste lid kunnen worden verkregen, ontleend aan een geschrift van een volgens het ter plaatse geldend recht bevoegde autoriteit, dat gegevens vermeldt over die nationaliteit.

Ingevolge het derde lid wordt, indien de betrokkene geen nationaliteit bezit of de nationaliteit niet kan worden vastgesteld, dit gegeven opgenomen. Indien een rechterlijke uitspraak op grond van artikel 17 van de Rijkswet op het Nederlanderschap is gedaan, waarbij is vastgesteld dat de betrokkene niet de Nederlandse nationaliteit bezit, wordt daarvan melding gemaakt.

4.2. Het college heeft een Nederlandse vertaling van de toepasselijke Macedonische wetgeving aan het dossier toegevoegd. [appellant sub 1] heeft de juistheid van deze vertaling niet betwist, zodat de Afdeling hiervan zal uitgaan.

Ingevolge artikel 6 wordt het staatsburgerschap van de Republiek Macedonië verkregen door een kind dat is gevonden of geboren op het grondgebied van de Republiek Macedonië en wiens ouders onbekend zijn dan wel van onbekend staatsburgerschap of staatloos.

Ingevolge artikel 29 wordt als staatsburger van de Republiek Macedonië in de zin van deze wet beschouwd eenieder die in overeenstemming met de voorgaande wetgeving het staatsburgerschap van de Republiek Macedonië bezat.

Burgers van andere republieken van de voormalige Socialistische Federatieve Republiek Joegoslavië en staatsburgers van de voormalige Socialistische Federatieve Republiek Joegoslavië die legaal op het

grondgebied van de Republiek Macedonië verblijven, kunnen het staatsburgerschap van de Republiek Macedonië verkrijgen indien zij binnen een periode van één jaar na de inwerkingtreding van deze wet een verzoek indienen, mits zij over een vaste bron van inkomens beschikken, meerderjarig zijn en bij het indienen van het verzoek gedurende een periode van ten minste 15 jaar legaal hun verblijf hebben gehad op het grondgebied van de Republiek Macedonië.

4.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:305), zal voor het wijzigen van eenmaal in de brp geregistreerde gegevens, gelet op het systeem van de Wet brp, onomstotelijk moeten vaststaan dat deze gegevens onjuist zijn.

In dit geval dient derhalve - gelet op hetgeen [appellant sub 1] betoogt - onomstotelijk vast te staan dat zijn nationaliteit niet onbekend is, maar dat hij staatloos is.

4.4. Een staatloze is ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder f, van de Rijkswet op het Nederlanderschap een persoon die door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd. Tussen partijen is niet in geschil dat [appellant sub 1] alleen met Macedonië en Nederland een 'link' heeft en dat daarom slechts behoeft te worden beoordeeld of hij de nationaliteit van één van die landen heeft. Voorts staat vast dat [appellant sub 1] niet de Nederlandse nationaliteit heeft. In geschil is of onomstotelijk vaststaat dat hij evenmin de Macedonische nationaliteit heeft.

4.5. Het college heeft op basis van de stukken tot uitgangspunt genomen dat [appellant sub 1] is geboren in de plaats Bitola, die destijds deel uitmaakte van Joegoslavië en thans van Macedonië. Deze geboorteplaats is ook in de brp opgenomen. Het college heeft er evenwel steeds bij vermeld dat [appellant sub 1] nimmer een bewijsstuk van zijn geboorteplaats heeft overgelegd en dat het aan [appellant sub 1] is om alsnog met bewijzen aan te tonen dat hij in Macedonië is geboren. De overweging van de rechtbank dat bij gebreke van een bewijsstuk niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat [appellant sub 1] op het grondgebied van Macedonië is geboren, sluit bij het voorgaande aan. Met deze overweging heeft de rechtbank dan ook, anders dan [appellant sub 1] betoogt, het uitgangspunt van het college niet miskend. Evenmin is de rechtbank met deze overweging buiten de omvang van het geding getreden.

4.6. In artikel 2.15, eerste lid, van de Wet brp is bepaald dat gegevens over een vreemde nationaliteit ook met toepassing van het desbetreffende nationaliteitsrecht in de brp kunnen worden opgenomen. In het derde lid is bepaald dat, indien betrokkene geen nationaliteit bezit, dit gegeven in de brp moet worden opgenomen. Uit deze bepalingen, in onderlinge samenhang bezien, volgt dat voor registratie van staatloosheid in de brp dezelfde vereisten gelden als voor registratie van een vreemde nationaliteit. Derhalve kan, zoals [appellant sub 1] betoogt, ook staatloosheid met toepassing van het desbetreffende nationaliteitsrecht in de brp worden opgenomen. Om die reden is het college dan ook terecht nagegaan of op grond van het nationaliteitsrecht van Macedonië kan worden vastgesteld dat [appellant sub 1] niet de Macedonische nationaliteit heeft.

4.7. De tekst van artikel 6 van de Macedonische wet sluit niet uit dat deze bepaling ook van toepassing is op personen die voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet op het grondgebied van Macedonië zijn geboren. Nu [appellant sub 1] heeft gesteld dat hij in 1966 in Macedonië is geboren, is niet onomstotelijk vast komen te staan dat hij niet op grond van artikel 6 van de Macedonische wet de Macedonische nationaliteit heeft verkregen.

[appellant sub 1] gaat in zijn betoog over artikel 29 van de Macedonische wet slechts in op het tweede gedeelte van die bepaling. Daarmee gaat hij voorbij aan het eerste gedeelte ervan. Nu [appellant sub 1] stelt dat hij is geboren in Macedonië in de periode dat die republiek deel uitmaakte van Joegoslavië, is niet uitgesloten dat hij op grond van de destijds geldende wetgeving door geboorte de nationaliteit van die republiek heeft verkregen en derhalve op grond van het eerste gedeelte van artikel 29 de nationaliteit van het huidige Macedonië.

Het college heeft zich in dit verband op het standpunt gesteld dat het voorgaande weliswaar thans, wegens het ontbreken van bewijsstukken over de geboorteplaats van [appellant sub 1], niet kan worden vastgesteld, maar dat niet is uitgesloten dat hij dergelijke stukken alsnog verkrijgt en dat dan alsnog wordt vastgesteld dat hij de Macedonische nationaliteit heeft. De rechtbank heeft terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat het college zich ten onrechte op dit standpunt heeft gesteld.

Omdat deze procedure niet de vaststelling van staatloosheid betreft, maar de mogelijke registratie van dit gegeven in de brp, kan in deze procedure niet aan de orde komen welke mogelijkheden [appellant sub 1] heeft om alsnog te laten vaststellen dat hij al dan niet de Macedonische nationaliteit heeft. Daarbij gaat de Afdeling er thans nog van uit dat de wetgever voortvarend werkt aan een wettelijke regeling ter vaststelling van staatloosheid (vergelijk overweging 4.4 van de uitspraken van de Afdeling van 21 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1786 en ECLI:NL:RVS:2014:1788).

4.8. Zoals [appellant sub 1] uiteen heeft gezet en het college heeft erkend, is het niet eenvoudig om staatloosheid aan te tonen. [appellant sub 1] heeft het verzoek tot wijziging van de brp echter nadrukkelijk gedaan met het oog op het vergemakkelijken van zijn naturalisatie tot Nederlander. Om die reden kan de vraag of er aan de zijde van [appellant sub 1] bewijsnood is bij het aantonen van staatloosheid, in een procedure naar aanleiding van een verzoek tot naturalisatie aan de orde worden gesteld. In deze procedure wordt daarom niet op die vraag ingegaan.

4.9. Gelet op het voorgaande, heeft de rechtbank terecht overwogen dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat niet vaststaat dat [appellant sub 1] niet de Macedonische nationaliteit en daarmee geen enkele nationaliteit bezit. Evenzeer terecht heeft de rechtbank overwogen dat het college daarom terecht het verzoek van [appellant sub 1] om wijziging van de registratie nationaliteit 'onbekend' in 'staatloos' heeft afgewezen.

De betogen falen.

5. Reeds omdat niet onomstotelijk vaststaat dat [appellant sub 1] niet de Macedonische nationaliteit heeft, komt de Afdeling - evenals de rechtbank - niet toe aan bespreking van de vraag of [appellant sub 1] alsnog de Macedonische nationaliteit kan verkrijgen en de vraag of dit relevant is voor de vaststelling van staatloosheid.

Het incidenteel hoger beroep van het college

6. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het een dwangsom wegens het niet tijdig nemen van een besluit was verschuldigd. Nu de rechtbank in haar eerdere uitspraak van 5 juni 2014 geen termijn voor het nemen van een nieuw besluit op bezwaar heeft gesteld, diende dat besluit te worden genomen binnen dezelfde termijn als die gold voor het toen vernietigde besluit. Omdat een adviescommissie is ingesteld, gold ingevolge artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) een termijn van twaalf weken, aldus het college.

6.1. Ingevolge artikel 7:10, eerste lid, van de Awb beslist het bestuursorgaan binnen zes weken of - indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld - binnen twaalf weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is verstreken.

Ingevolge artikel 7:13, tweede lid, deelt het bestuursorgaan, indien een commissie over het bezwaar zal adviseren, dit zo spoedig mogelijk mede aan de indiener van het bezwaarschrift.

6.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3442), moet een bestuursorgaan, indien na vernietiging van een besluit door de bestuursrechter geen nieuwe termijn voor het nemen van een nieuw besluit is gesteld, in beginsel beslissen binnen dezelfde termijn als de termijn die gold voor het nemen van het vernietigde besluit. Bij brief van 10 april 2013 heeft het college [appellant sub 1] te kennen gegeven dat de commissie voor bezwaarschriften zal adviseren over het door hem ingediende bezwaarschrift. Deze brief kan als

mededeling in de zin van artikel 7:13, tweede lid, van de Awb worden aangemerkt. Zoals ook in die brief is vermeld, gold daarom ingevolge artikel 7:10, eerste lid, een beslistermijn van twaalf weken. Voor het nemen van een nieuw besluit op bezwaar na de vernietiging bij de uitspraak van 5 juni 2014, gold daarom eveneens een termijn van twaalf weken. Daaraan doet niet af dat het college heeft afgezien van het vragen van een nieuw advies van de commissie voor bezwaarschriften, nu rechtstreeks uit artikel 7:10, eerste lid, volgt dat een beslistermijn geldt van twaalf weken indien een mededeling als bedoeld in artikel 7:13, tweede lid, is gedaan. De rechtbank heeft daarom ten onrechte overwogen dat een beslistermijn geldt van zes weken.

6.3. De beslistermijn van twaalf weken was nog niet verstreken toen [appellant sub 1] het college bij brief van 8 augustus 2014 in gebreke stelde. Deze brief is daarom geen rechtsgeldige ingebrekestelling in de zin van artikel 4:17, derde lid, van de Awb. Nu slechts een dwangsom kan worden verbeurd na een rechtsgeldige ingebrekestelling, heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat het college een dwangsom heeft verbeurd.

Het betoog slaagt.

Slotoverwegingen

7. Het hoger beroep van [appellant sub 1] is ongegrond. Het hoger beroep van het college is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van [appellant sub 1] tegen het besluit van het college van 17 september 2014 ongegrond verklaren.

8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van [appellant sub 1] ongegrond;

II. verklaart het hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Ede gegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 7 mei 2015 in zaak nr. 14/7670;

IV. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. J.J. van Eck en mr. J.Th. Drop, leden, in tegenwoordigheid van mr. H. Herweijer, griffier.

w.g. Slump w.g. Herweijer
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 17 augustus 2016

640.