

Vergaderjaar 2015–2016

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2072

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 oktober 2015

Met deze brief bied ik u het onderzoeksrapport «Niet-naturalisatie onder Ranov-vergunninghouders: een onderzoek naar achtergrondkenmerken, motivatie en ervaren belemmeringen» aan¹. Hiermee voldoe ik aan de toezegging van de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie tijdens het Algemeen Overleg vreemdelingen- en asielbeleid van 29 oktober 2014 om u te informeren over de motieven van Ranov-vergunninghouders om geen naturalisatieverzoek in te dienen. Bij brief van 21 november 2014 (Kamerstuk 19 637, nr. 1928) is toegezegd de onderzoeksresultaten op 1 oktober 2015 aan de Kamer aan te bieden. Op 8 april jl. ontving u het eveneens op 29 oktober 2014 toegezegde rapport «Ranov en afgewezen Naturalisatieverzoeken» (Kamerstuk 19 637, nr. 1985).

Leeswijzer

In deze brief komen achtereenvolgens aan de orde a. onderzoek; b. beleidsreactie; c. beleidsaanpassingen; d. actuele cijfers en e. conclusie.

Ad a. onderzoek

In 2007 is de Regeling ter afwikkeling van de nalatenschap van de oude Vreemdelingenwet (Ranov) tot stand gekomen. Een deel van de Ranov-vergunninghouders heeft bij de vergunningverlening geen documenten overgelegd, maar een schriftelijke eigen verklaring afgelegd omtrent de identiteit en nationaliteit.

De doelgroep van het nu aangeboden onderzoek zijn de personen die op dit moment een Ranov-vergunning hebben of die in het verleden hadden en op peildatum 13 februari 2015 waren ingeschreven in de BRP. Dit waren 24899 personen. Daarvan is op 13 februari 2015 volgens het onderzoek 29,5% genaturaliseerd, heeft 5% een naturalisatieverzoek ingediend en heeft 57,6% het verblijfsrecht verlengd in het kader van de

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Ranov-regeling. De overige in de BRP ingeschrevenen hebben een ander (regulier) verblijfsrecht of geen verblijfsrecht meer.

Van degenen die (nog) vreemdeling zijn, zijn de motieven om geen naturalisatieverzoek in te dienen, onderzocht. Het onderzoek beperkt zich daarbij tot meerderjarigen (85% van degenen die (nog) vreemdeling zijn). Een minderjarige vreemdeling kan namelijk niet zelfstandig een verzoek om naturalisatie indienen, maar is voor zijn naturalisatie afhankelijk van zijn ouder(s). Om die reden is alleen de groep die op dit moment meerderjarig is, onderzocht op hun beweegredenen om wel of niet een naturalisatieverzoek in te dienen. Uit het onderzoek komt naar voren dat de meesten van de Ranov-vergunninghouders die tot nu toe geen naturalisatieverzoek hebben ingediend, wel de wens hebben te naturaliseren. Slechts in een enkel geval is geen sprake van die wens.

Van degenen die genaturaliseerd zouden willen worden, noemt een grote groep het niet-beschikken over een buitenlands identiteits- en/of nationaliteitsbewijs als belemmering om een naturalisatieverzoek in te dienen.

Voor het niet-beschikken over buitenlandse identiteits- of nationaliteitsbewijzen noemen betrokkenen diverse redenen. Andere, maar beduidend minder vaak genoemde, belemmeringen zijn: het niet-weten dat het verkrijgen van het Nederlanderschap mogelijk is; de naturalisatieprocedure en haar voorwaarden onduidelijk vinden; (nog) niet ingeburgerd zijn en de hoogte van de naturalisatieleges.

Ad b. Beleidsreactie

Het onderzoek biedt een goed inzicht in de redenen waarom Ranov-vergunninghouders (nog) geen naturalisatieverzoek hebben ingediend. De genoemde redenen komen veelal overeen met hetgeen eerder is vernomen in de gesprekken met Vluchtelingenwerk Nederland. Over deze gesprekken en de op grond daarvan ingezette verbeteringen van onder meer de publieksvoorlichting bent u bij brief van 21 juli 2014 geïnformeerd (Kamerstuk 19 637, nr. 1873). Deze verbeteringsslag is nog niet afgerond. Een deel van de 284 niet-genaturaliseerde Ranov-vergunninghouders die de webenquête hebben ingevuld, blijkt niet op de hoogte van de mogelijkheid om te naturaliseren (18%) of vindt de naturalisatieprocedure en de voorwaarden onduidelijk (15%).

Uit het onderzoek komt naar voren dat voor een groot deel van de bevraagde Ranov-vergunninghouders het ontbreken van papieren een cruciale factor is om niet een naturalisatieverzoek in te dienen. Dit vaststellende geldt dat vervolgens moet worden bekeken welke redenen betrokkenen noemen om niet te beschikken over een buitenlandse identiteits- en/of nationaliteitsbewijs. Van deze redenen dient te worden bepaald of zij een vrijstelling rechtvaardigen dan wel daar niet toe kunnen leiden.

Ik licht het bovenstaande graag als volgt toe. In het nu aangeboden onderzoek is een van de aangedragen redenen om niet te beschikken over buitenlandse identiteits- of nationaliteitsbewijzen dat geen medewerking van ambassade of instanties in het land van herkomst wordt verkregen. Ten aanzien hiervan stelt zich altijd de vervolgvraag «waarom is sprake van niet-meewerkende autoriteiten?» en «heeft betrokkene zich tot de juiste autoriteiten gewend om bijvoorbeeld zijn geboorteakte/registratiebewijsstuk te verkrijgen?»

Zowel uit het in april 2015 aangeboden rapport «Ranov en afgewezen Naturalisatieverzoeken» als uit het nu aangeboden onderzoek blijkt dat de meest ondernomen (en vaak enige) actie bestaat uit het contact opnemen met de eigen ambassade. In zijn algemeenheid geldt echter dat ambassades niet de functie hebben om voor in het buitenland verblijvende

landgenoten geboorteakten op te vragen in het herkomstland. Het is aan betrokkene om de geboorteakte zelf of door een gemachtigde aan te (laten) vragen bij het register waarin dat document is geregistreerd. Daarna is vertaling en legalisatie van het document nodig dan wel in het geval van het Apostilleverdrag het plaatsen van een Apostillestempel. Dit zijn zaken waarvoor betrokkene zelf zorg moet dragen. Uit het thans aangeboden onderzoek blijkt dat slechts een minderheid (20% via een derde en 10% zelf rechtstreeks) van de 166 webrespondenten zich heeft gewend tot de autoriteit die het geboorteregister beheert. Kort gezegd: het zich alleen wenden tot de eigen ambassade is bij de meeste landen een niet-doelgerichte actie om aan een geboorteakte te komen. Daarnaast komt in het nu aangeboden onderzoek naar voren dat in het geval een ongedocumenteerde persoon bij een buitenlandse ambassade een paspoort van het desbetreffende land wil aanvragen die ambassade ook voor de vraag staat welke identiteit en nationaliteit betrokkene heeft.

Het nu aangeboden onderzoek vermeldt naast de reden van «geen medewerking ambassade/instanties in land van herkomst» nog andere redenen, waarvoor ik korthedshalve naar het rapport verwijs. In zijn algemeenheid geldt dat de in het onderzoek genoemde redenen voor het niet-beschikken over buitenlandse identiteits- of nationaliteitsbewijzen geen aanleiding vormen tot het groepsgewijs vrijstellen van de voor naturalisatie geldende voorwaarden. De Ranov-verblijfsvergunning is een reguliere vergunning en is dus geen asiilvergunning². Een beroep op bewijsnood dan wel dat in het individuele geval het beleid³ onredelijk zou zijn, wordt volgens de daarvoor opgestelde richtlijnen beoordeeld. Het beleidskader voorziet hiermee in de mogelijkheid tot maatwerk en er kan rekening gehouden worden met de menselijke maat.

Belang van buitenlandse identiteits- of nationaliteitsbewijzen

Geboorteakte

Het belang van de buitenlandse geboorteakte in de naturalisatieprocedure is (onder meer) dat aan de hand daarvan de namen van de naturalisatieverzoeker blijken naar diens eigen recht en daarmee kan worden bepaald of betrokkene (al) een geslachtsnaam heeft of niet. Indien de verzoeker geen geslachtsnaam of voornaam heeft of indien de juiste spelling daarvan niet vaststaat, zullen deze in overleg met hem worden vastgesteld bij het besluit waarbij het Nederlanderschap wordt verleend (artikel 12 RWN). Als een vreemdeling voorafgaand aan het indienen van een naturalisatieverzoek zijn gelegaliseerde dan wel geapostilleerde buitenlandse geboorteakte heeft laten opnemen in de BRP is het voor het naturalisatieverzoek niet vereist dat dit document nogmaals wordt overgelegd.

Geldig buitenlands paspoort/nationaliteitsbewijs

Kennis over de actuele nationaliteit van de te naturaliseren vreemdeling is noodzakelijk omdat aan de hand daarvan wordt beoordeeld of betrokkene na het verkrijgen van het Nederlanderschap afstand moet doen van de oorspronkelijke nationaliteit. Deze afstandsplicht is op grond van artikel 9,

² Asielgerechtigde verzoekers om naturalisatie zijn als categorie vrijgesteld van het vereiste documenten uit het herkomstland over te moeten leggen. Als echter blijkt dat een houder van een asiilvergunning na het verkrijgen van de asielstatus het herkomstland heeft bezocht, herleeft in dat individuele geval de documenteneis.

³ Voor een uitgebreide weergave van het beleidskader verwijs ik u naar de brief van 21 juli 2014 van de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Kamerstuk 19 637, nr. 1873).

eerste lid, aanhef en onder b, Rijkswet op het Nederlandschap een wettelijke voorwaarde voor de naturalisatie.

Zorgvuldige voorbereiding te nemen naturalisatiebesluit

Naast het zo goed mogelijk toepassen van de nationaliteitsbepalingen is er een verplichting om een zo zorgvuldig mogelijk voorbereid naturalisatiebesluit aan de Koning te kunnen voorleggen. Er bestaat bovendien een rechtsbelang bij het zoveel mogelijk zorgen dat naturalisatie tot Nederlander plaatsvindt op juiste persoonsgegevens en juiste nationaliteit. Mocht binnen twaalf jaar na de naturalisatie blijken dat sprake is geweest van valse verklaringen, bedrog of het verzwijgen van enig voor de verkrijging van het Nederlandschap relevant feit dan dient te worden onderzocht of de verkrijging van het Nederlandschap moet worden ingetrokken. Toelating en verblijf als vreemdeling is van een andere orde dan de verkrijging van de Nederlandse nationaliteit. De Ranov-regeling beperkt zich tot het verlenen van verblijfsrecht en heeft geen strekking tevens voorwaarden voor naturalisatie voor betrokkenen te bepalen.

Ad c. Beleidsaanpassingen

Er zijn naar aanleiding van het onderzoek wel twee specifieke punten naar voren gekomen waarbij reden is om het naturalisatiebeleid aan te passen. Ik licht deze aanpassingen onderstaand toe.

a) In Nederland of elders binnen het Koninkrijk geboren kinderen en kinderen geboren in een land waarop het Apostilleverdrag van toepassing is: nationaliteitsbewijs van de minderjarige

Het nu aangeboden onderzoek signaleert als knelpunt dat een minderjarige, die met de moeder of de vader meenaturaliseert, in beginsel ook een geldig vreemd paspoort moet overleggen. In de praktijk komt het dan voor dat het gaat om een minderjarige die is geboren in Nederland. Het kind heeft in dat geval een Nederlandse geboorteakte. De afstamming uit de hoofdverzoeker tot naturalisatie of optie is daarmee onomstotelijk bewezen door een akte uit het Nederlandse rechtstelsel.

Over het algemeen heeft de minderjarige via de nationaliteitswetgeving van de moeder of de vader diens vreemde nationaliteit verkregen. De ouder heeft niet altijd bij de eigen autoriteiten voor het kind een paspoort aangevraagd, maar zou dat speciaal voor de naturalisatieprocedure moeten doen. Ik ben tot het oordeel gekomen, dat het belang dat wordt gediend met het nationaliteitsbewijs van de minderjarige niet opweegt tegen het afwijzen van de verkrijging van het Nederlandschap van diezelfde minderjarige om de reden dat geen bewijsstuk is ontvangen inzake diens vreemde nationaliteit. Om die reden zal deze voorwaarde niet langer worden gehandhaafd bij een minderjarig hier te lande geboren kind, mits de ouder(s) met betrekking tot zichzelf beschikt(ken) over een geldig buitenlands paspoort en een gelegaliseerde/geapostilleerde geboorteakte.

Omdat geboorteakten uit een ander land van het Koninkrijk alsmede aan akten uit landen, die zijn aangesloten bij het Apostilleverdrag (Trb. 1963, 28)⁴ in dit verband gelijkwaardig moeten worden gezien als aan een in Nederland opgemaakte geboorteakte geldt het bovenstaande ook voor deze akten.

⁴ Het Verdrag tot afschaffing van het vereiste van legalisatie van buitenlandse openbare akten.

b) Armeniërs uit Azerbeidzjan

Uit het onderzoek komt naar voren dat Ranov-vergunninghouders uit Azerbeidzjan bijzonder weinig zijn genaturaliseerd. Op grond van de Regeling hebben ook etnische Armeniërs uit Azerbeidzjan verblijfsrecht gekregen. In overeenstemming met het algemeen ambtsbericht Azerbeidzjan (2013, p. 37) blijken in de praktijk Ranov-vergunninghouders uit Azerbeidzjan wel een geboorteakte uit Azerbeidzjan te kunnen overleggen, maar lukt dit minder als betrokkene een etnische Armeniër is. Het (juridische) bezit van de Azerbeidzjaanse nationaliteit erkennen de Azerbeidzjaanse autoriteiten als het een etnisch Armeniër betreft in het algemeen niet. Om die reden is besloten het overleggen van een van Apostille voorziene geboorteakte alsmede van een geldig Azerbeidzjaans paspoort niet langer te eisen van etnische Armeniërs uit Azerbeidzjan.

Inwerkingtreding en reikwijdte beleidsaanpassing

De nieuwe beleidslijnen treden formeel op 1 januari 2016 in werking, maar zullen in de praktijk door de IND vanaf heden worden toegepast in reeds ingediende en nog niet definitief behandelde optie- en naturalisatieverzoeken en gelden ook in optie- en naturalisatieverzoeken ingediend in Curaçao, Aruba of Sint Maarten.

Hiermee wordt recht gedaan aan het uitgangspunt dat het naturalisatiebeleid binnen het Koninkrijk gelijklopend is.

Op grond van het tussen het rijk en de VNG gesloten bestuursakkoord wordt gemeenten, die voorlichting geven over de naturalisatievoorwaarden en de verzoeken in ontvangst nemen hiermee voldoende voorbereidingstijd gegeven.

Ad d. Actuele cijfers⁵

In totaal zijn tussen 15 juni 2007 en tot en met 30 juni 2015 afgerond 11460 naturalisatieverzoeken van Ranov-vergunninghouders ontvangen. Op 30 juni 2015 is sprake van 9910 inwilligingen en 730 afwijzingen. Tot 1 juli 2015 zijn 130 ranov-vergunninghouders via de optieprocedure Nederlander geworden.

Het aantal nu genoemde afwijzingen ligt lager dan het op 8 april 2015 genoemde aantal van 820, dat de grondslag vormde voor het rapport «Ranov en afgewezen Naturalisatieverzoeken». Dit komt doordat de IND nu gebruik maakt van een nieuw datawarehouse (Metis). Met dit nieuwe datawarehouse maakt de IND een belangrijke kwaliteitsslag op het gebied van cijfers over asiel- en reguliere procedures. Zo kunnen eerder afgewezen zaken in bezwaar of beroep, die in de loop van de tijd alsnog ingewilligd zijn, nu ook zichtbaar worden gemaakt.

De verbeteringen zien niet alleen op de cijfers over 2014 maar ook met terugwerkende kracht op de cijfers over 2013. Dit heeft tot gevolg dat de eerder geleverde Ranovcijfers af kunnen wijken.

In de periode september 2012 tot 3 september 2015 is bij circa 50 personen het naturalisatieverzoek ingewilligd terwijl sprake was van bewijsnood dan wel van een inwilliging met toepassing van art. 4:84 Awb⁶. Het gaat hier niet alleen om Ranov-vergunninghouders, maar ook om andere reguliere vreemdelingen, zoals bijvoorbeeld personen met een verblijfsvergunning op discretionaire gronden.

⁵ Bron: IND. Afrondingen op 10-tallen.

⁶ Art. 4:84 Awb luidt: 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.

Daarnaast wijs ik erop dat beleidsmatig alle Somaliërs en Syriërs, dus ook degenen met een regulier verblijfsrecht, in de optie- of naturalisatieprocedure geen buitenlandse identiteits- en/of nationaliteitsbewijzen wordt gevraagd. Voor Somaliërs geldt dit al langer, voor Syriërs geldt het sinds kort.

Ad e. Conclusie

Afsluitend kom ik tot het volgende. Naar aanleiding van de toezegging op 29 oktober 2014 zijn twee onderzoeken gehouden. Zowel in het op 8 april 2015 als in het met deze brief aangeboden onderzoek zie ik ten principale geen aanleiding tot verandering van beleid. In zijn algemeenheid geldt dat de in het onderzoek genoemde redenen voor het niet-beschikken over buitenlandse identiteits- of nationaliteitsbewijzen geen aanleiding vormen tot het groepsgewijs vrijstellen van de voor naturalisatie geldende voorwaarden. Een beroep op bewijsnood dan wel dat in het individuele geval het beleid onredelijk zou zijn, wordt volgens de daarvoor opgestelde richtlijnen beoordeeld. Het beleidskader voorziet hiermee in de mogelijkheid tot maatwerk. Alles afwegend zie ik geen aanleiding deze groep reguliere vreemdelingen anders te behandelen dan andere reguliere vreemdelingen. Wel zijn er twee specifieke punten naar voren gekomen waarop het beleid wordt aangepast.

Voorts stel ik vast dat steeds meer naturalisatieverzoeken van Ranov-vergunninghouders worden ontvangen. In toenemende mate beschikken de Ranov-vergunninghouders over de juiste documenten. Hierbij is mede van belang dat de vreemdeling na de verlening van het verblijfsrecht inmiddels gedurende een periode van acht jaar in de gelegenheid is geweest de noodzakelijke documenten ter onderbouwing van identiteit en nationaliteit te verzamelen. Ruim 93% van de door Ranov-vergunninghouders ingediende naturalisatieverzoeken wordt ingewilligd.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur