



Gemeente Utrecht

Aanpak Staatloosheid

– Gelijke kansen creëren –

*Van nationaliteit onbekend naar staatloos of bekende
nationaliteit en goed geïnformeerd*



29 oktober 2021
Maatschappelijke Ontwikkeling
Burgerzaken
Gemeente Utrecht



VOORWOORD

In het licht van ‘ongelijk investeren, gelijke kansen creëren voor iedereen’, maakt Utrecht zich hard voor de aanpak van staatloosheid. Utrecht wil maximaal gebruik maken van haar lokale uitvoeringsruimte en beleidsvrijheid om mensen te ondersteunen die moeite hebben met het aantonen van hun nationaliteit of staatloosheid. Om die reden trekt Utrecht ruim 7 ton uit om de komende 1,5 jaar een aanpak te ontwikkelen en capaciteit vrij te maken om ook de huidige dossiers nog eens goed te onderzoeken.

In Utrecht registreerden we in januari 2021 meer dan duizend personen met een ‘nationaliteit onbekend’. Dat zijn de mensen die wel een verblijfsvergunning hebben, maar niet aan hebben kunnen tonen of zij staatloos zijn of een nationaliteit hebben. Utrecht wil deze groep met de ‘nationaliteit onbekend’ maximaal terugbrengen.

Daarnaast neemt Utrecht het voortouw om samen met een aantal gemeenten, cruciale ketenpartners en belangenbehartigers een aanpak te ontwikkelen om inwoners te kunnen helpen. Hierbij staat het goed informeren van inwoners, het opbouwen van kennis rond complexe dossiers, een netwerk creëren en het goed begeleiden van mensen die hun nationaliteit of staatloosheid willen aantonen centraal.

Zo werken we aan het vergroten van onze uitvoeringskracht als gemeenten, waarbij we met beleid- en uitvoeringsorganisaties nauw samenwerken, en zorgen we voor maatwerkoplossingen voor mensen die niet altijd de juiste weg of steun weten te vinden.

Maarten van Ooijen

Wethouder Maatschappelijke Ondersteuning, Asiel en Integratie



1 AANPAK

1.1 Aanleiding

In 2019 nam de gemeenteraad van Utrecht de motie¹ 'van Nationaliteit onbekend naar Staatloos' aan om meer te doen voor deze groep. Sindsdien hebben we een aantal activiteiten uitgevoerd met als belangrijkste ontwikkeling de oprichting van de Landelijke Expertgroep Staatloosheid. Deze expertgroep bestaat uit gemeenten, ketenpartners en belangenbehartigers, waar complexe casussen besproken worden en met elkaar gezocht wordt naar ruimte in de huidige wet- en regelgeving om onze kennis te vergroten. Daarnaast zet Utrecht in op het opnieuw beoordelen van bestaande dossiers.

Met de beschikbaarheid van extra geld bij de voorjaarsnota² dit jaar, kunnen we komend najaar en volgend jaar de activiteiten doorzetten en kan Utrecht ook de bestaande dossiers gaan onderzoeken. Zo hebben we de mogelijkheid om:

- Tools te ontwikkelen en de uitvoering zo te organiseren dat personen met de nationaliteit onbekend goed ondersteund worden.
- Inwoners goed te informeren en inzichtelijk te maken wat consequenties en (on)mogelijkheden zijn.
- Het huidige bestand nog eens goed te onderzoeken op mogelijkheden en zorgdragen dat inwoners ook weten waar ze aan toe zijn.
- Met de kennis van nu en binnen de bestaande wet- en regelgeving, zaken opnieuw te beoordelen en waar mogelijk tot voldoende bewijs van staatloosheid of nationaliteit te komen.
- Vooruitlopend op de vaststellingsprocedure bij de rechtbank Den Haag, zorgdragen dat de uitvoering goed weet wat de (on)mogelijkheden zijn en zorgdragen voor een juiste verwijzing en voorbereiding.

In dit plan zetten we de activiteiten van de komende periode verder uiteen. Hierin trekken we actief samen op met Den Haag, waar maart jl. een initiatiefvoorstel is vastgesteld voor de aanpak van staatloosheid, en de ketenpartner IND. Naast De Haag, zijn ook de gemeenten Groningen, Almere, Amsterdam, Rotterdam, Den Bosch en Tilburg vertegenwoordigd in de landelijke expertgroep. Zo werken we aan het vergroten van onze uitvoeringskracht als gemeenten, waarbij we met beleid- en uitvoeringsorganisaties nauw samenwerken, en zorgen we voor maatwerkoplossingen voor mensen die niet altijd de juiste weg of steun weten te vinden.

¹ M63 d.d. 23 mei 2019

² Voorjaarsnota 2021



1.2 Doelstelling, uitgangspunten en beoogde resultaten

Doelstelling

Doel van de aanpak is om maximaal gebruik te maken van de lokale uitvoeringsruimte en beleidsvrijheid van de gemeente met betrekking tot het vaststellen van de status staatloosheid. Alle direct betrokken steden³ zijn door hun besturen gevraagd om hierin actief te handelen. Bovendien wil Utrecht de groep met de 'nationaliteit onbekend' maximaal terugdringen.

Door de extra investering vanuit het bestuur kan Utrecht daarnaast ook het bestaande bestand met 'nationaliteit onbekend' onderzoeken en mensen uitnodigen om na te gaan wat er nog aan stappen gezet kunnen worden.

In de aanpak staan kennisdelen en –opbouw centraal en creëren we een netwerk van experts van gemeenten, relevante ketenpartijen en belangenbehartigers om zo goed mogelijk inwoners te ondersteunen.

Uitgangspunten

In de aanpak van staatloosheid zoeken we de rek op en onderzoeken we welke mogelijkheden hierin te vinden zijn. We zijn ons er echter ook terdege van bewust dat we een beperkte bevoegdheid hebben op lokaal niveau, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Dit is recentelijk bevestigd in de brief van de staatssecretaris van BZK en J&V.⁴ We zijn en blijven gebonden aan landelijke wet- en regelgeving. We vragen onze bestuurders dan ook hierin zich actief op te (blijven) stellen richting de landelijke politiek.

Daarnaast willen we benadrukken dat bij wijzigingen van de nationaliteit er altijd sprake moet zijn van actieve betrokkenheid en verwachting van de inwoner en vanuit wetgevingsoptiek moet daar zelfs ook het initiatief liggen (dus niet bij de overheid). Ook hierin onderzoeken we de mogelijkheden die we hebben.

Tot slot willen we ook als één overheid optreden, zodat de aanpak die we hanteren ook een werkwijze is die landelijk door alle gemeenten uitgevoerd kan worden. We trekken hierin dan ook samen op met gemeenten die eenzelfde motie hebben aangenomen en werken samen met de Nederlandse vereniging van Burgerzaken (NVVB) om de kennis en ervaring breder te delen.

Kortom we streven naar:

- goed geïnformeerde inwoners;
- het maximaal benutten van lokale uitvoeringsruimte binnen de wettelijke kaders;
- uitvoeringsorganisaties die elkaar goed weten te vinden;
- de opbouw van expertise, die gebruikt kan worden bij de vaak complexe dossiers;
- het creëren van een netwerk, zodat ook kleinere gemeenten met minder expertise in huis haar inwoners goed kunnen ondersteunen.

³ Almere, Amsterdam, Den Haag, Groningen, Rotterdam, Tilburg en Utrecht.

⁴ Brief d.d. 3 mei 2021 "Beantwoording Kamervragen over de mogelijkheid voor gemeenten om zelfstandig staatloosheid te onderzoeken en of vast te stellen".



Beoogde resultaten

In Utrecht, maar ook in de overige betrokken steden, is bestuurlijk een aantal concrete verbetermaatregelen voorgesteld om nader te onderzoeken en door te voeren. We zetten ze hierbij op een rij:

- Verbeter de informatieverstrekking, werkwijzen en gemeentelijke dienstverlening door:
 - Werkinstructies door te lichten en eventueel aanpassen op basis van nieuwe inzichten.
 - Heldere en eenduidige informatie op de website m.b.t. staatloosheid en nationaliteit onbekend te publiceren.
 - Specifieke afspraakmogelijkheid 'staatloosheid' voor gesprek met expert in te richten.
 - Inwoners te ondersteunen bij het verkrijgen van de gevraagde documenten en informeren over consequenties bij wijzigingen van nationaliteit.
- Opzetten van een landelijke expertgroep, bestaande uit gemeentelijke en onafhankelijke experts met als doel kennis delen en uitbouwen, het doen van klantreisonderzoek, twijfelgevallen en complexe casussen anoniem bespreken en mogelijkheden onderzoeken tot helpen van verzamelen bewijsmateriaal.
- Specifiek te (laten) kijken naar het lokale uitvoeringskader en dit – binnen de wet – in lijn te brengen met het UNHCR handboek.
- Dossiers met 'nationaliteit onbekend': nagaan welke mogelijkheden er zijn om inwoners met de 'nationaliteit onbekend' hun status om te zetten naar staatloosheid, dan wel bekende nationaliteit, waarbij bestaande regelgeving zo ruim mogelijk wordt geïnterpreteerd. Met de investering bij de voorjaarsnota 2021 zullen in Utrecht ook de bestaande dossiers worden onderzocht.

Daarnaast hebben we de volgende resultaten benoemd:

- Zodra de rechtbank, die staatloosheid via een speciale vaststellingsprocedure vaststelt, is opgericht, ontwikkelen we een duidelijke doorverwijzing als het lokaal niet mogelijk is de beoordeling te doen c.q. te registreren.

Daarnaast wordt met Utrechtse maatschappelijke organisaties in kaart gebracht op welke wijze mensen met nationaliteit onbekend van wie niet (direct) de status staatloosheid of een bekende nationaliteit vastgesteld kan worden, beter ondersteund kunnen worden bij de praktische belemmeringen die zij tegenkomen.

En dit jaar (februari 2021) door de Den Haag geformuleerd en door de burgemeesters van de G4 omarmd:

- Samen optrekken als gemeenten, ook in G4-verband, als het gaat om de lobby voor een landelijke vaststellingsprocedure, vastgelegd in wet- en regelgeving.
-



2 SCOPE EN CONTEXT

Afbakening c.q. doelgroep

In de discussie over de aanpak van 'nationaliteit onbekend' en het ondersteunen van inwoners die staatloos zijn, maar deze status niet aan kunnen tonen, is het van cruciaal belang om scherp te zijn in de definiëring en helder te hebben wat hierin de afbakening is en de bevoegdheid van de gemeente met betrekking tot het bepalen van de nationaliteit.

Utrecht registreerde in januari 2021 meer dan duizend inwoners met een 'nationaliteit onbekend'. Dit is de groep die wel een verblijfsvergunning heeft, maar niet aan kan tonen of zij staatloos zijn of een nationaliteit hebben. Utrecht wil deze groep met de 'nationaliteit onbekend' maximaal terugbrengen.

Het gaat dus om de groep die in de BRP staat geregistreerd en een verblijfsvergunning heeft legaal in Nederland verblijft. Dit is de groep die dezelfde rechten hebben als anderen, zoals reizen (met een vreemdelingenpaspoort), werken, zorgverzekering afsluiten, studeren, bankrekening openen en trouwen. In individuele gevallen kan het voorkomen dat mensen tegen problemen aanlopen, maar dit zou eigenlijk niet voor mogen komen.

Doelgroepaanpak versus menselijke maat

We benadrukken dat de aanpak gericht is op doelgroepen en dat we ook actief op zoek gaan naar vertegenwoordigers van een doelgroep, maar dat er altijd sprake is van beoordeling van individuele dossiers. Op doelgroepniveau gaan we na of er nog specifieke kennis ontbreekt en instanties die betrokken kunnen worden. In de beoordeling echter zal altijd sprake zijn van maatwerk en dus een beoordeling van de specifieke situatie van de inwoner.

Staatloosheid en nationaliteit onbekend

Staatloos zijn betekent in feitelijke zin dat geen enkele staat of geen enkel land de betrokkene als onderdaan beschouwt. De Rijksoverheid heeft twee voorstellen van wet ingediend bij de Tweede Kamer⁵. Staatlozen die niet met documenten kunnen aantonen dat zij staatloos zijn, kunnen dan om een uitspraak van de civiele rechter verzoeken over hun status. Vastgestelde staatloosheid geeft aan deze mensen meer rechten.

Vreemdelingen zonder verblijfsvergunning die staatloos zijn, krijgen geen verblijfsrecht omdat zij staatloos zijn. Staatloosheid op zich is geen reden voor een verblijfsvergunning. Staatlozen kunnen wel een verblijfsvergunning krijgen als zij aan de voorwaarden voldoen. Is er geen enkel land dat de staatloze wil terugnemen? Dan kan die persoon mogelijk een speciale verblijfsvergunning (buitenschuldvergunning) krijgen.

⁵ Het wetsvoorstel vaststellingsprocedure staatloosheid, waarmee een ieder zijn staatloosheid kan laten vaststellen door een civiele rechter (Kamerstuk 35678 nr.2) en het wetsvoorstel waarbij in de Rijkswet op het Nederlanderschap een optierecht toegevoegd wordt voor staatloos in het Koninkrijk geboren kinderen (Kamerstuk 35688 (R2151) nr.2).



De vermelding 'nationaliteit onbekend' is niet hetzelfde als staatloosheid. De meeste vreemdelingen van wie de nationaliteit onbekend is hebben namelijk wel een nationaliteit. Staat iemand geregistreerd met de 'nationaliteit onbekend', dan is er *een vermoeden* van een nationaliteit. Zij hebben alleen geen documenten om dat te bewijzen. Deze mensen hebben wel een verblijfsvergunning. Inwoners zonder verblijfstitel worden ook wel 'ongedocumenteerden' genoemd.

We richten ons in de aanpak op inwoners of doelgroepen, die geregistreerd zijn in de BRP en rechtmatig verblijven in Nederland, de zgn. 'gedocumenteerden'. Als iemand in de BRP geregistreerd staat als 'staatloos', heeft die persoon *geen enkele nationaliteit*.

De Basisregistratie Personen (BRP)

Vanuit wettelijke perspectief wordt de nationaliteit van een persoon geregistreerd in de Basisregistratie Personen (BRP). Staatloos wordt pas geregistreerd, als formeel (wettelijk) is vastgesteld aan de hand van documenten dat de inwoner staatloos is.

De nationaliteit moet altijd afgeleid worden uit (bron)documenten om in de BRP geregistreerd te worden. Nationaliteit onbekend, als de inwoner waarschijnlijk een nationaliteit heeft of mogelijk staatloos, maar dit (nog) niet kan bewijzen met documenten en er vanuit de IND geen nationaliteitsmededeling (2.17) is gekomen. Je hebt een onbekende nationaliteit als je niet met documenten kan aantonen welke nationaliteit je hebt óf dat je staatloos bent.

Geen documenten? Wat dan?

Bij de eerste inschrijving in Nederland, bij de gemeente, of op verzoek – als je al ingeschreven staat – volgt er indien nodig een verzoek aan de IND m.b.t. de vermoedelijke nationaliteit, de zogenaamde 'Mededeling artikel 2.17 Wet BRP' procedure. De vermoedelijke nationaliteit die de IND verstrekt, wordt dan opgenomen. Is de inwoner staatloos en kan dit niet bewijzen, dan betekent dit wachten op de vaststellingsprocedure door de rechtbank, bij wijziging van de wet. De uitkomst van de rechtbank kan dan positief of negatief zijn.

Kortom, de gemeente heeft de bevoegdheid om de gegevens omtrent een nationaliteit te registeren als dit evident blijkt uit documenten, het betreffende nationaliteitsrecht of een mededeling van de IND. De gemeente heeft op grond van de Wet BRP geen *verplichting* om zelfstandig de staatloosheid te onderzoeken⁶.

⁶ Zie ook brief 3 mei 2021 – Beantwoording Kamervragen over de mogelijkheid voor gemeenten om zelfstandig staatloosheid te onderzoeken en/of vast te stellen – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.



Rechtmatig verblijf

Belangrijk in de afbakening is het al dan niet beschikken over een geldige verblijfstitel. Burgers die geen brondocumenten hebben en die in Nederland mogen verblijven, worden ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP) op basis van een Verklaring Onder Ede of Belofte (VOE). De nationaliteit mag niet worden verklaard met een VOE, daarvoor zijn altijd documenten nodig. De burgers die niet in Nederland mogen verblijven, hebben geen verblijfsvergunning en kunnen zich niet inschrijven in de BRP⁷.

Staatloosheid in de praktijk

Staatlozen en personen die een onbekende nationaliteit hebben, maar een verblijfsvergunning hebben en in de BRP geregistreerd staan, hebben dezelfde rechten als anderen in Nederland. Dit wil niet zeggen dat in individuele gevallen, mensen alsnog in de praktijk tegen problemen aanlopen of zich kwetsbaar voelen en het gevoel hebben er niet echt bij te horen.

Staatlozen zonder verblijfsvergunning of personen zonder verblijfsvergunning met een onbekende nationaliteit zijn niet van alle dienstverlening van Burgerzaken uitgesloten (bijvoorbeeld een huwelijk of het erkennen van een kind), mits zij kunnen voldoen aan enkele voorwaarden, zoals het kunnen vaststellen van de identiteit.

Naturaliseren

Naturaliseren kan als een inwoner rechtmatig in Nederland verblijft. Voor personen die geen verblijfsvergunning hebben, kan dit niet. Personen met de nationaliteit staatloos, kunnen na 3 jaar rechtmatig verblijf in Nederland naturaliseren. Personen met de nationaliteit onbekend kunnen dit na 5 jaar. Heeft de persoon een reguliere verblijfsvergunning en niet een asielvergunning, dan vraagt de IND echter nog wel om een paspoort van de vermoedelijke nationaliteit en de geboorteakte. Als de inwoner niet over documenten kan beschikken, dan moet deze dat aantonen. Dan is er sprake van 'bewijsnood'.

Vaststellingsprocedure via landelijke rechtbank

Op dit moment bestaat er nog geen vaststellingsprocedure om de staatloosheid van personen juridisch vast te stellen. De wetgever is daar al geruime tijd mee bezig. Naar verwachting zal er dit jaar nog worden besloten over het wetsvoorstel m.b.t. 'de vaststellingsprocedure' via een landelijke rechtbank. Dit vindt plaats bij de civiele rechter in Den Haag. Deze wetgeving is cruciaal voor gemeenten, aangezien:

- door centralisatie er gelijke behandeling kan plaatsvinden i.p.v. mogelijke verschillen tussen gemeenten
- door een speciale rechtbank, er ook centralisatie van expertise en rechters plaatsvindt, die verder kunnen dan Burgerzaken in kader van de wet BRP
- burgers mogelijk meer kans krijgen op gewenste status bij ontbreken documenten

⁷ Het komt voor dat mensen legaal in Nederland zijn op moment van inschrijven en in procedure zijn voor een verblijfsvergunning. Het kan zijn dat deze alsnog wordt afgewezen en dus dan feitelijk in Nederland verblijft maar nog wel ingeschreven staat in de BRP.



De uitspraak van de rechter, inhoudende dat een betrokkene staatloos is, kan dan als brondocument worden beschouwd waaraan het gegeven staatloosheid kan worden ontleend bij de registratie in de BRP.

De UNHCR heeft wel de zorg geuit wanneer staatloosheid wordt vastgesteld door de civiele rechter, er door betrokkene geen bezwaar en beroep meer aangetekend kan worden op die vaststelling. Dit in tegenstelling tot de bestuursrechtelijke vaststelling door de IND, waar deze mogelijkheid wel bestaat. Dit betekent dat de burger een rechtsmiddel wordt onthouden om zijn gelijk te halen en er geen tweede instantie is die nog een keer naar de zaak kan kijken. Het is dan ook zaak om de inwoner die doorverwezen wordt goed op de consequenties te wijzen en goed voor te lichten.

Alvast in de geest van de nieuwe wet acteren is voor gemeenten niet mogelijk. De Raad van State heeft in haar uitspraak⁸ van 03 juli 2019 aangegeven dat de vaststellingsprocedure de rechtsvormende taak van de rechterlijke macht te buiten gaat en het aan de wetgever is om een dergelijke procedure vast te stellen.

In de brief aan de Tweede Kamer van de Staatssecretaris Justitie en Veiligheid Ankie Broekers-Knol van 19 juli 2019 worden gemeenten geacht de vaststellingsprocedure af te wachten maar kunnen zij wel een 2.17 verklaring bij de IND vragen. De voorgenomen wetgeving t.a.v. de vaststellingsprocedure hangt o.a. af van wetgeving over optieprocedure.

RANOV⁹-vergunninghouders

De Staatssecretaris van het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft recentelijk¹⁰ besloten om het voor een deel van de groep voormalige asielzoekers¹¹, die op 15 juni 2007 een verblijfsvergunning kregen en minderjarig waren, mogelijk te maken een Nederlandse nationaliteit aan te vragen zonder het overleggen van een paspoort of geboorteakte of afstand te hoeven doen van hun oorspronkelijke nationaliteit.. Daarnaast heeft de Staatssecretaris recent¹² besloten om ook de groep meerderjarigen vrij te stellen van het overleggen van een geldig paspoort en geboorteakte en afstandsverplichting van de oorspronkelijke nationaliteit bij een verzoek tot naturalisatie.

In Utrecht zijn er 578 personen, waarvan de verblijfstitel op 15-06-2007 is aangevangen. Dit was de datum waarop mensen die onder de RANOV-regeling vielen een verblijfsstatus kregen. Zij ontvingen een verblijfsvergunning op basis van de Regeling Afwikkeling Nalatenschap Oude Vreemdelingenwet (RANOV). In de volksmond bekend als 'de pardonregeling'.

⁸ Vindplaats www.rechtspraak.nl ECLI:NL:RVS:2019:2149.

⁹ Regeling ter afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet.

¹⁰ Brief d.d. 26 april 2021 Kamerstukken II 2020/21, 19637, nr. 2725 "Juridische belemmeringen voor naturalisatie van RANOV-vergunninghouders".

¹¹ De niet-genaturaliseerde RANOV-vergunninghouders die als minderjarigen samen met hun ouder(s) of zelfstandig een RANOV-vergunning hebben gekregen, en inmiddels meerderjarig zijn.

¹² Brief aan de Tweede Kamer 7 juli 2021, kenmerk 3306851.



Hier is het volgende onderscheid in te maken:

- 292 personen met nu de Nederlandse nationaliteit (51%)¹³
- 105 personen met een vreemde nationaliteit opgenomen in de BRP (18%)
- 181 personen opgenomen met een onbekende nationaliteit (31%)

Landelijk is er sprake van zo'n 11.000 (42%) die in bewijsnood zouden verkeren en daarmee niet de Nederlandse nationaliteit kunnen aanvragen. De cijfers in Utrecht onderschrijven dat niet in deze aantallen. In bovenstaande cijfers hebben we nog geen gegevens over de kinderen van ouders met een RANOV-regeling. Dit moeten we nog nader onderzoeken.

Achtergrond Pardonregeling en problematiek Naturaliseren¹⁴

In februari 2007 kondigde het kabinet Balkenende-IV een eenmalige pardonregeling af voor een specifieke groep asielzoekers. Die gold voor mensen die voor 1 april 2001 hun eerste asielverzoek hadden ingediend. Voorwaarde was verder dat ze nog in Nederland verbleven, geen oorlogsmisdaden hadden begaan en geen strafblad hadden. Zo'n 27.500 mensen deden een beroep op de regeling. Zij kregen zo alsnog een verblijfsvergunning. Maar toen zij na vijf jaar het Nederlanderschap aan mochten vragen, bleek dat voor de meerderheid onmogelijk. De regels waren in die vijf jaar aangescherpt. Ze moesten een paspoort en nu ook een geboorteakte aanleveren. Het bemachtigen van zo'n geboorteakte uit het land van herkomst blijkt in veel gevallen onmogelijk. De Ombudsman trok daarover in 2017 al aan de bel. Ook kinderen van RANOVers konden niet Nederlander worden.

Ondersteuning vanuit Maatschappelijke Ontwikkeling

Statushouders, vluchtelingen die asiel hebben gekregen en rechtmatig mogen verblijven in Nederland, kunnen bij 'nationaliteit onbekend' ondersteuning krijgen van VluchtelingenWerk Midden-Nederland. Deze ondersteuning wordt geboden indien de statushouder vindt dat de aantekening van nationaliteit onbekend onterecht is, of wanneer de statushouder van mening is dat hij of zij staatloos is. VluchtelingenWerk biedt voorlichting en maakt een eerste analyse van de situatie. Eventueel wordt er doorverwezen naar andere organisaties, zoals het ASKV of ISI. Mochten statushouders een procedure willen opstarten, dan biedt Vluchtelingenwerk ondersteuning of krijgen ze advocaten toegewezen die gespecialiseerd zijn in een identiteitswijziging procedure.

Ook personen die ongedocumenteerd, zonder verblijfsvergunning, verblijven in de Landelijke Vreemdelingen Voorziening (LVV) in onze gemeente worden ondersteund bij nationaliteit onbekend. Als staatloosheid mogelijk aan de orde zou zijn wordt geprobeerd dat te onderbouwen. Wel zijn dit vaak zeer arbeidsintensieve en lange procedures, waar VluchtelingenWerk, Stichting Noodopvang Dakloze Vreemdelingen Utrecht (SNDVU), STIL en de advocatuur ondersteuning op bieden. Door hierop in te zetten voorkom je dat deze personen na het verkrijgen van een eventuele verblijfsvergunning alsnog worden ingeschreven met nationaliteit onbekend.

¹³ Deze groep heeft na het verlenen van de RANOV-vergunning op verzoek de Nederlandse nationaliteit verkregen.

¹⁴ NOS d.d. 6 maart 2021 en antwoord kamervragen d.d. 29 maart 2021.



3 RESULTATEN TOT NU TOE

In deze paragraaf staan we kort stil bij de resultaten tot nu toe en in paragraaf 4 beschrijven we de activiteiten die nog op het programma staan voor 2021/2022.

Informatievoorziening, werkwijze en gemeentelijke dienstverlening

De werkinstructies m.b.t. staatloosheid zijn door de vakexpert op gebied van naturalisatie en optie en de jurist van Burgerzaken met de medewerkers doorgenomen en worden uitgevoerd zoals ze zijn opgenomen in het Handboek Burgerzaken Amsterdam (HBA). Het HBA bevat vakinhoudelijke en praktijkgerichte informatie dat leidraad en naslagwerk vormt voor de werkwijzen van afdelingen Burgerzaken. Gedetailleerder dan nu willen we de beschrijving in de HBA niet maken. We volgen de HBA voor de eenduidigheid en uniforme toepassing. Indien meer informatie nodig is, dan wordt landeninformatie in andere kennisbanken, ambtsberichten van ministerie Buitenlandse Zaken, IND etc. nagegaan en de vakexperts en juristen betrokken.

De mogelijkheid creëren om een specifieke afspraakmogelijkheid te maken met een expert om de 'staatloosheid' nader te onderzoeken, hebben we onderzocht, maar besloten (voorlopig) vanaf te zien. Allereerst vormt de bepaling of de registratie van de nationaliteit of staatloosheid meestal onderdeel van een specifieke aanvraag die de inwoner doet: een geboorteaangifte, eerste inschrijving vanuit het buitenland of een hervestiging of de aanvraag van een nieuw vreemdelingendocument. Daarnaast wordt in het contact met de inwoner, die een vraag heeft rond nationaliteit en staatloosheid direct gekoppeld aan een deskundige. Mocht het dossier van de inwoner dusdanig complex zijn, dan worden daar specifieke vakspecialisten dan wel de jurist ingezet.

Landelijke Expertgroep Staatloosheid

De Landelijke Expertgroep staatloosheid is in 2020 gestart op initiatief van de gemeente Utrecht. Deze groep bestaat uit vertegenwoordigers van de UNHCR, steunpunt vluchtelingen ASKV, de IND, de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB), vertegenwoordiging vanuit advocatuur, experts vanuit universiteiten en kennisinstellingen (o.a. Institute of Staleness and Inclusion), Groningen, Tilburg, Almere en de G4 gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Zie paragraaf 5 voor een overzicht van de betrokken organisaties en deelnemers aan de expertgroep.

In de expertgroep is er ruimte om actuele casussen en twijfelgevallen anoniem te bespreken, wordt kennis gedeeld met elkaar, gekeken of er mogelijkheden zijn om te helpen bij het verzamelen van bewijs en ondersteuning bij praktische belemmeringen, worden knelpunten in de wet- en regelgeving signaleerd en nieuwe inzichten gedeeld.



Inwoners die vragen hebben m.b.t. de nationaliteit, ondersteunen we bij het verkrijgen van de gevraagde documenten en informeren we over de consequenties bij wijzigingen van nationaliteit. In de expertgroep wordt verder onderzocht welke maatregelen hierbij nog ondersteunend aan kunnen zijn. Denk aan specifieke jurisprudentie, kennis omtrent specifieke omstandigheden per doelgroep en/of contactpersonen van organisaties die hulp kunnen bieden.

Met de landelijke expertgroep bouwen we een netwerk op, waarbij complexe casussen kunnen worden voorgelegd en kennis met elkaar wordt gedeeld.

Dossiers Nationaliteit Onbekend

In Utrecht hebben we meer dan 1000 inwoners met de nationaliteit onbekend (peildatum januari 2021). Inwoners kunnen bij de gemeente verzoeken om hun nationaliteit aan te passen, mits zij voldoende bewijslast hebben. Bewijslast dat kan duiden op een (vermoedelijke) nationaliteit of bewijslast voor staatloosheid. Dit laatste is vaak lastig te bewijzen voor veel inwoners.

In 2019 heeft Utrecht contact gezocht met de IND om na te gaan welke mogelijkheden er zouden zijn om de 'vermoedelijke' nationaliteit te registreren in de BRP. Er bleek een pilot te gaan lopen met betrekking tot de RANOV, waarin twee varianten nader werden bekeken op juridische haalbaarheid en uitvoerbaarheid: een variant waarbij een correctie ambtshalve door de gemeente werd doorgevoerd met een bezwaarprocedure voor de inwoner en een variant waarbij direct de inwoner betrokken wordt.

Uit de pilot van de IND komt naar voren dat een onderzoek in alle gevallen tijd van gemeenten kost, maar niet in alle gevallen tot een resultaat leidt. De specifieke resultaten en conclusies die – in afstemming met het ministerie BZK – zijn vastgesteld en de vervolgaanpak worden in september 2021 besproken. In bijlage 6 is de aanpak en op hoofdlijnen de resultaten van de pilot van de IND opgenomen.

De aanpak in 2019/2020 is in Utrecht dan ook gericht geweest op de nieuwe gevallen, het oplossen van probleemsituaties en eerst de resultaten af te wachten van de pilot van de IND. Dit om na te gaan welke mogelijkheden er zijn om een effectieve en efficiënte werkwijze voor de uitvoerende partijen te realiseren. Bovendien betekent het herbeoordelen van bestaande dossiers met de 'nationaliteit onbekend', investeren in geld, capaciteit en expertise, waarbij het de vraag is of de inspanning de verwachte resultaten oplevert. Dit is namelijk ook/met name afhankelijk van de verwachting en actieve inbreng van de inwoner. Het betreft complexe materie dat vraagt om inzet van experts.

Voor drie casussen, waarvan een gezin met meerdere kinderen, hebben we de status 'staatloos' kunnen registreren. Daar zijn we bijzonder blij mee en dit biedt ook perspectief voor andere personen in dezelfde situatie. Het gaat hierbij om inwoners uit drie verschillende doelgroepen, waarvoor wij een alternatieve maar juridisch verantwoorde oplossing hebben bedacht buiten de huidige werkinstructies/procedures. Deze zijn naast de reguliere gevallen waarin op grond van de voorgeschreven brondocumenten staatloosheid in de BRP kon worden geregistreerd en staat los van de RANOV-doelgroep.



Daarnaast hebben we afgelopen jaar via het netwerk in de stad van Maatschappelijke Ontwikkeling en de Expertgroep in beeld of er nog individuele gevallen zijn die om hernieuwde en/of extra aandacht vragen.

Tot slot hebben in het afgelopen jaar een tweetal steden, Groningen en Almere, pilots gedraaid met het uitnodigen van mensen met de 'nationaliteit onbekend'. Doel van het gesprek was om te bepalen of de juiste nationaliteit kan worden opgenomen in de BRP of dat er een status van staatloos verkregen kan worden. Dit bleken best lastige gesprekken voor zowel inwoners als ambtenaar.

Hoofdredeken van de burger om toch af te zien van actie om de juiste nationaliteit (of staatloosheid) op te laten nemen in de BRP:

1. Er kan niet meer worden gereisd naar het land van herkomst na opname van de juiste nationaliteit in de BRP, vanwege de verplichte opname van een clause in een vreemdelingenpaspoort hierover;
2. De gezamenlijke kosten voor nieuwe documenten zijn hoog;
3. De overige voordelen waren onvoldoende doorslaggevend of onduidelijk.

Op basis van de eerste pilots, adviseren de betrokken gemeenten in de expertgroep om aansluiting te vinden bij natuurlijke momenten, zoals het aanvragen van een nieuwe vreemdelingendocument, geboorteaangifte, eerste inschrijving in de BRP of een hervestiging vanuit het buitenland. Op deze momenten is er al contact met de inwoner en zijn deze momenten aanleiding om onderzoek te doen of de juiste nationaliteit kan worden vastgesteld.

Monitoring

Het Institute of Statelessness and Inclusion (ISI) en de gemeente Tilburg hebben een voorzet gedaan om zaken te monitoren. Voor de gemeenten is deze erg gedetailleerd en kan niet op alle punten geautomatiseerd bijgehouden worden. In de vervolgaanpak zal een verkorte versie opgesteld worden op de kritieke zaken, die ook digitaal ontsloten kan worden.



4 VERVOLGAANPAK

Met het geld dat bij de voorjaarsnota 2021 beschikbaar is gesteld voor de aanpak van Staatloosheid kunnen de hoofdactiviteiten van de aanpak, de Expertgroep en de dossiers Nationaliteit Onbekend, worden gecontinueerd en geïntensiveerd. Daarnaast is er ruimte om nieuwe gerelateerde zaken goed uit te werken en af te ronden. Op de verschillende 'sporen' gaat het om de volgende activiteiten voor de rest van 2021 en 2022. We geven ze hier op hoofdlijnen weer.

Informatievoorziening en gemeentelijke dienstverlening

1. Aandacht voor de informatieverstrekking via de websites van de gemeenten:
 - Doen van tekstvoorstel om te publiceren op de website
 - Onderzoeken welke verbetermogelijkheden er (nog) zijn (o.a. taal).
2. Training en opleiding medewerkers:
 - Basismateriaal bepalen voor baliemedewerkers.
 - In kaart brengen van trainingen en opleiding en via NVVB faciliteren.
3. Verzamelen informatiemateriaal en opstellen brief:
 - Opstellen brief om inwoners voor te lichten en aan te schrijven.
 - Vooruitlopend op de vaststellingsprocedure bij de rechtbank Den Haag, zorgdragen dat de uitvoering goed weet wat de (on)mogelijkheden zijn en zorgdragen voor een juiste verwijzing en voorbereiding.

Landelijke Expertgroep Staatloosheid

1. Bijeenkomsten Expertgroep
 - Najaar 2021 en 2022 bijeenkomsten van de expertgroep (4 totaal), waarbij doelgroepaanpak insteek is.
 - Wethouder van Ooijen van de gemeente Utrecht en burgemeester Van Zanen van de gemeente Den Haag, namens de G4 burgemeesters, sluiten aan bij de expertgroep van september 2021.
 - Mei/juni 2022 meerwaarde expertgroep en opzet evalueren.
 2. Borgen van kennis
 - Op slimme en efficiënte wijze kennis en netwerk borgen.
 3. Kennisdeling
 - We willen optreden als één overheid optreden, zodat de aanpak die we hanteren ook een werkwijze is die landelijk door alle gemeenten uitgevoerd kan worden. We trekken niet alleen samen op met gemeenten die eenzelfde motie hebben aangenomen, maar werken samen met de landelijke vereniging van Burgerzaken (NVVB) om de kennis en ervaring breder te delen.
 4. Toetsing HBA aan UNHCR-kader
 - Toetsing van lokale uitvoeringskader door vertegenwoordiger, head of Protection, van de UNHCR en bespreking in expertgroep van belangrijkste richtlijnen met praktijkgevallen. Vraag hierbij is of er nog richtlijnen zijn die, ondanks dat ze niet bindend zijn, toch verwerkt kunnen/moeten worden in het uitvoeringskader en hoe dit praktisch kan. Waarbij het een cruciale vraag is of het wenselijk is om dit te doen of dat daar de wetgever toch echt over gaat.
-



Dossiers Nationaliteit Onbekend

Voor het nader onderzoeken van het bestaande dossiers met de nationaliteit onbekend en het actief benaderen van betrokkenen, zijn er een aantal kritieke factoren:

1. aanwezigheid voldoende specifieke kennis bij Burgerzaken
2. uitvoeringscapaciteit van de IND
3. de actieve betrokkenheid en verwachting inwoner

We starten met de groep RANOV en in het najaar 2021 wordt samen met IND uitvoeringsplan opgesteld voor 2022. We trekken hierin samen op om te zorgen dat we een zorgvuldig traject opzetten, die recht doet aan de situatie c.q. het verzoek van de inwoner en die ook voor de uitvoeringsorganisaties (gemeenten en IND) haalbaar zijn de komende jaren: organisch dan wel intensief. Utrecht staat een intensieve en gestructureerde aanpak voor ogen. Hierbij zal fasegewijs per doelgroep aan de slag gaan met individuele dossiers. Dit vraagt kennis/expertise en capaciteit om inwoners te benaderen en voor te lichten en dossiers goed te kunnen onderzoeken. Het gaat vaak om complexe buitenlandse documenten, buitenlandse wetgeving en situaties waar mensen zich in bevinden. We zullen in het najaar ook extra menskracht gaan werven om in 2022 aan de slag te gaan.

N.B. Een herbeoordeling geeft geen garantie tot een aanpassing van de nationaliteit in de BRP. Het is in ieder geval noodzakelijk dat de inwoner betrokken is en meewerkt. Zoals beschreven in paragraaf 3 is de ervaring van andere gemeenten tot nu toe, dat dit niet altijd lukt of dat de uitkomsten of consequenties van een wijziging niet wordt gewaardeerd door de inwoner. In ieder geval gaan we inwoners actief benaderen die nu de 'nationaliteit onbekend' hebben en zorgen dat mensen goed geïnformeerd zijn.

Dit betekent dat de volgende activiteiten in het najaar plaatsvinden om in 2022 ook daadwerkelijk tot uitvoering over te gaan.

Overige resultaten

1. Praktische belemmeringen: In kaart brengen praktische belemmeringen en nagaan welke oplossingen of ondersteuning mogelijk zijn.
 2. Monitoring dossiers : monitoring dossiers, zowel m.b.t bestaande als nieuwe dossiers.
 3. Onderzoek studenten: Vanuit meerdere universiteiten en hogescholen worden we benaderd door studenten die onderzoek doen of willen doen op het terrein van staatloosheid. We volgen de studenten en hun onderzoek en gaan na of we de resultaten kunnen gebruiken in de aanpak op lokaal niveau.
-



5 ORGANISATIE

5.1 Organisatie

Bestuurlijk opdrachtgever

Maarten van Ooijen – wethouder Utrecht, bestuurlijk opdrachtgever

Regiegroep

De regiegroep bestaat uit:

- Ambtelijk opdrachtgever: Kunera van den Belt – hoofd Burgerzaken / adjunct hoofd Publiekszaken
- Projectmanager: Paulien Baaij – teammanager Team Kennis en Kwaliteit Burgerzaken Utrecht
- Projectcoördinatie:
 - o Koosje Bielars – unitmanager Advies & Expertise Burgerzaken Den Haag
 - o Nurcan Balkan – beleidsadviseur Burgerzaken en Belastingen Rotterdam
 - o Michelle ter Meer – beleidsadviseur / projectleider Maatschappelijke Ontwikkeling Utrecht
 - o Ronald Drinkwaard – vakexpert Burgerzaken Utrecht
 - o Monique van de Mortel – jurist Burgerzaken Utrecht

De regiegroep heeft de regie op alle activiteiten in de aanpak staatloosheid. De groep is verantwoordelijk voor de aanpak en voorbereiding van de landelijke expertgroep en de vastlegging en borging van resultaten. Daarnaast worden er per onderdeel van de aanpak expertgroepjes samen gesteld, bestaande uit leden van de expertgroep en vertegenwoordigers uit de praktijk.

Expertgroep

De expertgroep bestaat uit de volgende leden vertegenwoordigers van:

- gemeente Almere
 - gemeente Amsterdam
 - gemeente Den Bosch
 - gemeente Den Haag
 - gemeente Groningen
 - gemeente Rotterdam
 - gemeente Tilburg
 - gemeente Utrecht
 - IND
 - UNHCR
 - ASKV
 - Institute of Statelessness and Inclusion (ISI)
 - Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB)
 - Advocatuur
-



5.2 Financiën

Overzicht van de kosten:

Kosten Expertgroep Staatloosheid:

Projectbegeleiding:	€ 6.400
– 16 uur per bijeenkomst	
– 4 bijeenkomsten	
– Uurtarief: € 100,00	
Onkostenvergoeding voor deelname experts 4 sessies van 3 uur	€ 6.000
Totaal	€12.400

De extra kosten die met de Expertgroep Staatloosheid gemoeid zijn, worden gedekt vanuit Maatschappelijke Ontwikkeling (€ 12.500 euro).

Kosten Dossiers Nationaliteit Onbekend

We gaan uit van 1000 dossiers * 8 uur dossieronderzoek * 80 euro per uur = 640.000 euro.
Dit betekent wanneer we alle dossiers herbeoordelen:

Inhuur expertise:	
– 8 uur per dossier	
– 1017 dossiers	
– Uurtarief: € 80	€ 650.880

5.3 Communicatie

Relevante bestuurlijke momenten:

- Voorjaarsnota – juni / juli 2021
 - Bespreking plan van aanpak – juli / augustus 2021
 - Landelijke Expertgroep – september / oktober 2021
 - Raad informeren over plan van aanpak en voortgang – oktober / november 2021
-