

Vergaderjaar 2013–2014

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1873

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juli 2014

Met deze brief bericht ik u over de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de motie van het lid Maij (PvdA) van 21 november 2013 (Kamerstuk 33 750 VI, nr. 57). De motie vraagt de regering met VluchtelingenWerk Nederland (VWN) te bespreken welke hindernissen generaalpardonners ondervinden om kansrijk het Nederlanderschap aan te vragen en te verkennen welke mogelijkheden er zijn om deze hindernissen weg te nemen. De motie vraagt ook de Kamer over de uitkomsten van dit overleg te informeren.

Achtergrond

In 2007 is de Regeling ter afwikkeling van de nalatenschap van de oude Vreemdelingenwet (Ranov) tot stand gekomen. De regeling betreft een «generaal pardon» (regularisatie) voor vreemdelingen die voor 1 april 2001 een asielaanvraag hebben ingediend en die in 2007 nog immer in Nederland zijn zonder te zijn toegelaten op grond van de Vreemdelingenwet 2000. Vanaf 15 juni 2012 kunnen Ranov-vergunninghouders een naturalisatieverzoek indienen, omdat zij in beginsel op dat moment voldoen aan de naturalisatievoorwaarde van vijf jaar toelating in Nederland.

Leeswijzer

In deze brief komen achtereenvolgens aan de orde a. het beleidskader voor buitenlandse documenten bij naturalisatie; b. een weergave van de met VWN gehouden gesprekken en c. gevolgde lijnen om Ranov-vergunninghouders tegemoet te kunnen komen bij hun naturalisatie.

Ad a. Beleidskader buitenlandse documenten bij naturalisatie

De houder van een reguliere verblijfsvergunning is op grond van artikel 7 van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) en de lagere regel-

geving, als hoofdregel verplicht om bij het indienen van een naturalisatieverzoek zijn identiteit en nationaliteit aan te tonen. Dit moet hij doen met een gelegaliseerde of van een apostillestempel voorziene geboorteakte alsmede met een geldig buitenlands paspoort. Van deze hoofdregel wordt afgeweken als sprake is van bewijsnood dan wel als het in het individuele geval het onevenredig zou zijn om vast te houden aan de hoofdregel. De hoofdregel, bewijsnoodregels en de onevenredigheidstoets zijn ook van toepassing op Ranov-vergunninghouders. De wijze waarop dat beleidsmatig en in de praktijk gestalte krijgt, licht ik u hieronder graag toe.

Bewijsnood akten van de burgerlijke stand

Inzake buitenlandse akten van de burgerlijke stand wordt bewijsnood aangenomen als:

- het bewuste document (bijvoorbeeld een geboorteakte) nooit is opgemaakt omdat in het desbetreffende land nimmer geboorteakten worden/werden opgemaakt.
- het bewuste document (bijvoorbeeld een geboorteakte) wel is opgemaakt, maar het register waarin het was opgenomen, is verloren gegaan;
- op basis van een ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) is besloten om vanwege de politieke situatie in een land (tijdelijk) niet te verlangen dat uit dat land akten (of andere bewijsstukken) worden overgelegd.

Soms kan, afhankelijk van het land waar het over gaat, in de plaats van een niet-leverbare geboorteakte een alternatief bewijsstuk van de geboorte worden gevraagd: bijvoorbeeld een geboortebewijs uit een ziekenhuis of een inschrijving in een familieboekje dat de ouders bezitten. Als die mogelijkheid er is, dan wordt er ook om gevraagd.

Tijdelijke vrijstelling geboorteakten uit Syrië

Ik heb op grond van het algemeen ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken van 11 december 2013 over de politieke situatie in Syrië besloten om voor de duur van een jaar bij een aanvraag voor het Nederlanderschap van een in Syrië geboren vreemdeling niet het overleggen van een geboorteakte te eisen. De vrijstelling is op 1 april jl. van kracht geworden.

Bewijsnood geldig buitenlands paspoort

Inzake een buitenlands paspoort wordt bewijsnood aangenomen als:

- betrokkene staatloos is;
- op basis van een ambtsbericht van BZ is besloten om vanwege de politieke situatie in een land (tijdelijk) niet te verlangen dat van dat land een geldig reisdocument wordt overgelegd.

Afhankelijk van de buitenlandse nationaliteitswetgeving die het betreft, kan in de plaats van een geldig buitenlands paspoort soms genoeg worden genomen met een recente nationaliteitsverklaring om het bezit van de vreemde nationaliteit aannemelijk te maken.

Indien geen bewijsnood dan is soms toepassing van artikel 4:84 Awb een oplossing om een onredelijke uitkomst te voorkomen.

Als geen sprake is van bewijsnood kán het gevraagde document in beginsel worden geleverd (immers: het document bestaat en de buitenlandse overheid functioneert voor de afgifte ervan). Er kunnen evenwel redenen zijn om de vreemdeling toch niet te vragen het document te overleggen, bijvoorbeeld omdat hij/zij gevaar loopt bij die andere

overheid. Deze overweging heeft geleid tot de permanente ontheffing voor asielgerechtigde vreemdelingen. In een individueel geval kan ook bij een reguliere vreemdeling aanleiding bestaan om de voorwaarde tot het overleggen van documenten niet te handhaven. Een concreet voorbeeld van het niet-vasthouden aan de eis van documenten is het volgende. Een Iraanse echtgenote van een asielgerechtigde Iraanse vreemdeling heeft zelf een regulier verblijfsrecht. Wanneer haar echtgenoot na de verlening van de asielvergunning zich niet op enige manier bekend heeft gemaakt bij de autoriteiten van Iran, dan hoeft zijn vrouw geen paspoort over te leggen. Het maakt hierbij niet uit of haar echtgenoot reeds tot Nederlander is genaturaliseerd.

Ad b. Gesprekken

Al langere tijd vinden op regelmatige basis gesprekken plaats met VWN. Het betreft dan in het algemeen asielgerelateerde onderwerpen. Naar aanleiding van de motie van het lid Maj is separaat overleg gevoerd dat specifiek op de naturalisatie ziet. Er zijn in dat kader drie gesprekken gevoerd met VWN.

Tijdens de gesprekken heeft VWN op een aantal punten haar zorgen uitgesproken. VWN signaleert allereerst als knelpunt dat veel Ranov-vergunninghouders niet over een geldig buitenlands paspoort en/of benodigde akten van de burgerlijke stand beschikken en daar niet of moeilijk aan kunnen komen. Bewijsnood wordt slechts bij uitzondering aangenomen. Daarnaast geldt dat het voor betrokkenen moeilijk is om een inschatting te maken hoe groot de kans is dat hun naturalisatieverzoek positief zal uitvallen, en dat dit een moeilijke afweging is in het licht van de kosten die mensen hiervoor moeten maken. De kosten betreffen behalve de leges ook de kosten voor het verkrijgen van documenten uit het land van herkomst.

VWN bepleit in dit verband voor Ranov-vergunninghouders (of voor alle voormalig asielzoekers met een reguliere vergunning) een lager tarief voor naturalisatie.

Daarnaast noemt VWN dat het reizen naar het herkomstland voor deze groep vreemdelingen met een vluchtelingenachtergrond extra lastig is; van hen kan niet worden gevraagd te reizen naar het land van herkomst.

Ook het inburgeringsexamen kan mogelijk een drempel vormen.

In het kader van de buitenlandse bewijsstukken signaleert VWN bij Ranov-vergunninghouders die een naturalisatieverzoek willen indienen in zijn algemeenheid verschillende belemmeringen. Zoals angst om in contact te treden met de eigen overheid, onvoldoende medewerking van de autoriteiten van het land van herkomst en meer praktische omstandigheden, zoals hoge kosten om documenten te kunnen verwerven en medische belemmeringen. Deze knelpunten zijn naar de mening van VWN reden om Ranov-vergunninghouders met toepassing van de inherente afwijkingsbevoegdheid van artikel 4:84 Awb niet om de documenten te vragen.

VWN vraagt zich ten slotte af of de inspanning die van mensen wordt gevraagd wel in verhouding is tot het doel. Het is immers positief dat vreemdelingen met een Ranov-vergunning willen naturaliseren en zij zouden vanwege het maatschappelijk belang daarvan niet moeten worden uitgesloten. Volgens VWN kunnen Ranov-vergunninghouders niet volledig participeren in de samenleving.

Het kabinet onderschrijft de zienswijze dat het positief is als mensen die zich hebben gevestigd in Nederland ook na verloop van tijd kiezen voor de Nederlandse nationaliteit. VWN en de motie gaan ervan uit dat vanwege het ontbreken van documenten Ranov-vergunninghouders problemen kunnen ondervinden om Nederlander te worden. Om die reden hebben de

gesprekken zich in het bijzonder toegespitst op het in de naturalisatieprocedure overleggen van buitenlandse bewijsstukken inzake identiteit en nationaliteit. Mijn inzet bij de gesprekken is geweest dat gezamenlijk overleg over buitenlandse bewijsstukken inzake identiteit en nationaliteit kan bijdragen aan een aantal verbeteringen ten gunste van de naturalisatieverzoeker.

Ad c. Lijnen

In de loop van het overleg zijn verschillende lijnen gevolgd. Er zijn twee alternatieven onderzocht (een voorschouw en verlaging van naturalisatieleges), die zo mogelijk de Ranov-vergunninghouders zouden kunnen faciliteren bij het indienen van een naturalisatieverzoek en er zijn concrete afspraken gemaakt tussen de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en VWN over frequenter contact en verbeterde publieksvoorlichting.

Frequenter contact en verbeterde publieksvoorlichting

De IND en VWN zijn gestart met een serie inhoudelijke overleggen over naturalisatiezaken. Daarin zijn een aantal afspraken gemaakt over voorlichting.

Internetvoorlichting

De IND breidt de internetvoorlichting uit met informatie over bewijsstukken. Voor sommige landen geldt dat de IND andere bewijsstukken dan een geboorteakte of een geldig vreemd paspoort accepteert. Bijvoorbeeld voor Afghanen wordt in plaats van een geboorteakte een «tazkera» geaccepteerd. Dergelijke werkwijzen zullen op www.ind.nl komen te staan.

Onverminderd het bovenstaande blijft het in beginsel tot de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling behoren om zich primair bij en door zijn eigen autoriteiten te laten informeren over de wijze waarop hij de beschikking kan krijgen over de voor naturalisatie benodigde buitenlandse bewijsstukken inzake zijn persoonsgegevens en zijn nationaliteit. Maar de IND zal de informatie over welke documenten uit een bepaald land worden geaccepteerd in de naturalisatieprocedure delen.

Ketenpartnertelefoonlijn

Met VluchtelingenWerk Nederland zijn (hernieuwde) afspraken gemaakt over de ketenpartnertelefoonlijn. Alle vragen over bewijsnood worden nu beantwoord door een-en-dezelfde unit, om zo een kwalitatief goede beantwoording te borgen.

Informatietelefoon

Tevens beschikken de medewerkers van de IND-informatietelefoon over hernieuwde informatie over bewijsvoering, bewijsstukken en bewijsnood. Ranov-vergunninghouders die zelf de IND bellen komen immers bij deze informatietelefoon terecht.

Bijeenkomsten voor Ranov-vergunninghouders

Tot slot zal de IND meewerken aan een door Vluchtelingenwerk te organiseren bijeenkomst voor Ranov-vergunninghouders.

Voorschouw

Naar aanleiding van het signaal van VWN dat Ranov-vergunninghouders mogelijk geen verzoek indienen wegens onzekerheid over de positieve uitkomst ervan, heb ik laten nagaan of daarbij een praktische handreiking mogelijk is. Nagegaan is of tegen betaling de vreemdeling zijn identiteits- en nationaliteitsdocumenten zou kunnen laten beoordelen door de IND, voorafgaand aan het indienen van het naturalisatieverzoek of dat hij, bij gemis aan die documenten, zijn situatie zou kunnen laten beoordelen op eventuele toepassing van de inherente afwijkingsbevoegdheid van art. 4:84 Awb.

De conclusie is dat er praktisch, financieel en juridisch meer nadelen dan voordelen aan een dergelijke voorbeoordeling kleven. Een voorbeoordeling staat bovendien op gespannen voet met het feit dat primair de gemeenten de vreemdeling informatie verstrekken over (de kansrijkheid) van een naturalisatieverzoek. Het doel dat voor de Ranov-vergunninghouders wordt nagestreefd, namelijk meer zekerheid vooraf over de kansrijkheid van een naturalisatieverzoek, kan beter met een adequate informatievoorziening dan met het inrichten van een (betaalde) adviesprocedure worden bereikt.

Verlaging naturalisatieleges

VluchtelingenWerk Nederland heeft de voorkeur uitgesproken voor een lager legestartief voor naturalisatie voor Ranov-vergunninghouders. Ik heb er begrip voor dat potentiële naturalisatieverzoekers de leges hoog vinden en heb stilgestaan bij een eventuele verlaging ervan. Het legestartief wordt in beginsel gebaseerd op daadwerkelijk gemaakte kosten, waarbij gestreefd wordt naar kostendekkendheid. Een legesverlaging, van welke omvang dan ook, levert sowieso verminderde inkomsten en daarmee budgettaire bezwaren op.

Daarnaast ben ik van mening dat het onredelijk zou zijn om alleen Ranov-vergunninghouders in aanmerking te laten komen voor de tariefsverlaging en niet andere ongedocumenteerde reguliere vreemdelingen. Nog breder gesteld is de vraag waarom alleen ongedocumenteerde reguliere vreemdelingen hiervoor in aanmerking zouden komen. Deze argumenten c.q. vragen leiden ertoe dat ik niet zal overgaan tot een legesverlaging.

Tot slot

Vanaf 15 juni 2007 is in het kader van de Ranov-regeling aan circa 27.000 vreemdelingen ambtshalve een reguliere verblijfsvergunning verstrekt. Tussen 15 juni 2012 en 1 april 2014 zijn 7.960 verzoeken om naturalisatie ontvangen van vreemdelingen die een Ranov-vergunning hebben gekregen. Op peildatum 31 maart 2014 waren 5.960 hiervan ingewilligd en 570 afgewezen.

Ter indicatie van het aantal nog te verwachten naturalisaties kan ik u mededelen dat op peildatum 1 april 2014 er 15.030 meerderjarige vreemdelingen in het bezit zijn van een verblijfsvergunning nadat zij in 2007/2008 zijn gestart met een Ranov-vergunning.¹

Graag wil ik benadrukken dat het altijd een individuele afweging van de vreemdeling is om al dan niet een naturalisatieverzoek in te dienen, waarbij persoonsgebonden overwegingen een rol kunnen spelen. In het geval van Ranov-vergunninghouders kan een mogelijke verklaring zijn dat de vreemdeling voor een naturalisatieverzoek leges moet betalen, terwijl de verlenging van de Ranov-vergunning gratis is gebeurd. Daarnaast is

¹ Bron: IND. Afronding op 10-tallen.

het mogelijk dat betrokkene (nog) niet aan een of meer voorwaarden voor naturalisatie voldoet. Het gaat dan bijvoorbeeld om de voorwaarde van de meerderjarigheid (18 plus) of het inburgeringsvereiste.

Voorts geldt dat betrokkene op het moment van het indienen van het naturalisatieverzoek ten minste vijf jaar verblijfsrecht heeft gehad onder de persoonsgegevens en de nationaliteit waarmee hij/zij het Nederlanderschap aanvraagt. Alleen dan is voldaan aan de wettelijke voorwaarde dat sprake is van het ten minste vijf jaar zijn toegelaten op grond van de Vreemdelingenwet 2000. Dit betekent dat degene die in 2007 de pardonvergunning heeft gekregen, maar in 2011 door middel van een zogenaamd identiteitsherstel het verblijfsrecht onder (aanzienlijk) andere persoonsgegevens heeft voortgezet, eerst in 2016 kan verzoeken om te worden genaturaliseerd.

Een deel van de Ranov-vergunninghouders heeft bij de vergunningverlening in 2007 geen documenten overgelegd, maar een schriftelijke eigen verklaring afgelegd omtrent de identiteit en nationaliteit. De Ranov-regeling beperkt zich tot het verlenen van verblijfsrecht en heeft geen strekking tevens voorwaarden voor naturalisatie voor betrokkenen te bepalen. De Ranov-verblijfsvergunning is een reguliere vergunning en geen asielvergunning. Alles afwegend zie ik geen aanleiding deze groep reguliere vreemdelingen anders te behandelen dan andere reguliere vreemdelingen. Juist vanwege het belang dat moet worden gehecht aan het Nederlanderschap beoog ik te voorkomen dat naturalisatie tot Nederlander plaatsvindt op onjuiste persoonsgegevens en/of nationaliteit. Hierbij is mede van belang dat de vreemdeling gedurende een periode van nu ruim zeven jaar in de gelegenheid is geweest de noodzakelijke documenten ter onderbouwing van identiteit en nationaliteit te verzamelen.

De besprekingen met VWN naar de vraag hoe Ranov-vergunninghouders meer kans hebben om met succes een naturalisatieverzoek in te dienen, hebben tot een geïntensiveerde informatievoorziening door de IND aan betrokkenen -waaronder ook (rechts)hulpverleners- geleid. De in deze brief genoemde maatregelen beogen de drempel tot het indienen van naturalisatieverzoeken door Ranov-vergunninghouders te verlagen.

De Staatsecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven