



Factsheet 2021-1

(N)ooit Nederlander worden? Naturalisatie van Ranov-vergunninghouders

Auteurs: S.M. Noyon & D. Schans (WODC)
i.s.m. Onderzoek & Analyse (IND)
Juli 2021

Samenvatting

- Van de 28.307 mensen die in de periode 2007-2009 een Ranov-vergunning toegekend kregen, waren er op 1 mei 2021 nog 26.152 bekend bij de IND. Van deze groep is zo'n 60% inmiddels Nederlander geworden.
- Van de 10.484 Ranov-vergunninghouders die nog niet genaturaliseerd zijn, heeft de overgrote meerderheid (90%) (nog) geen naturalisatieverzoek ingediend.
- Er zijn grote verschillen op basis van oorspronkelijke nationaliteit wat betreft het percentage genaturaliseerden en qua percentages ingediende naturalisatieverzoeken. Ook inwilligingspercentages verschillen per nationaliteit (zie tabel 2 voor een overzicht).
- Er zijn geen noemenswaardige verschillen in aandelen genaturaliseerden naar leeftijd en geslacht.
- Voorgaand onderzoek heeft aangetoond dat het niet beschikken over geboorteakte en/of paspoort het grootste obstakel voor het indienen van een naturalisatieverzoek was. Volgens deelnemers aan een expertmeeting is dit nog steeds zo. De IND daarentegen herkent het beeld niet dat het voor sommige landen moeilijk tot onmogelijk zou zijn om aan documenten te komen.
- Bewijsnood wordt beperkt toegekend.
- De groep jongvolwassenen die op grond van de brief van de staatssecretaris van 26 april 2021 wordt vrijgesteld van de documenteneis bestond op 1 mei 2021 uit ongeveer 2000 personen. Circa 8.500 Ranov-vergunninghouders vallen dus nog buiten de vrijstelling.

1 Inleiding

Op 9 februari 2021 is de motie van de TK-leden Jasper van Dijk en Van Toorenburg over het naturaliseren van Ranov-vergunninghouders¹ aangenomen (TK 2020-2021, 35 483, nr. 68). De strekking van de motie is om voor Ranov-vergunninghouders in de Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap een vrijstelling op te nemen van de voor reguliere vreemdelingen geldende documenteneis. In antwoord op de motie heeft de Staatssecretaris van JenV om onderzoek gevraagd naar de huidige stand van zaken ten aanzien van de naturalisatie van Ranov-vergunninghouders. Dit onderzoek brengt in kaart hoeveel vergunninghouders momenteel al genaturaliseerd of afgewezen zijn en biedt inzicht in eventuele verschillen in achtergrondkenmerken tussen deze groepen en de groep die (nog) geen aanvraag ingediend heeft. Ook is onderzocht welke belemmeringen voor naturalisatie Ranov-vergunninghouders op dit moment ervaren om een naturalisatieverzoek in te dienen. De vraagstelling van deze factsheet luidt: Wat zijn de achtergrondkenmerken van de groep niet-genaturaliseerde Ranov'ers en welke belemmeringen zijn er te identificeren die maken dat naturalisatie problematisch voor hen is?

1.1 Leeswijzer

Om deze twee vragen te beantwoorden, bespreken we allereerst kort de voorgaande studies die tussen 2014-2017 uitgevoerd zijn door VluchtelingenWerk Nederland (VWN), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en de Nationale Ombudsman. Uit deze onderzoeken komen verschillende knelpunten naar voren die als input kunnen dienen voor dit huidige overzicht. Ten tweede presenteren we een cijfermatige update van de samenstelling van de populatie Ranov'ers die wel/ geen verzoek om naturalisatie hebben ingediend. We zoomen in op de kenmerken van wel-genaturaliseerde en niet-genaturaliseerde Ranov-vergunninghouders (leeftijd, geslacht, nationaliteit). Op die manier wordt onderzocht of, en zo ja welke, specifieke groepen extra geraakt worden door mogelijke knelpunten in het beleid. Tot slot leggen we onze bevindingen voor aan diverse experts vanuit de wetenschap, advocatuur, uitvoering (IND) en belan-

genorganisaties (zie methodenbox op p. 19 voor verdere uitleg). Voor de beschrijving van de beleidscontext baseren we ons op de relevante beleidsdocumenten.

2 Achtergrond

Op 15 juni 2007 trad de Regeling ter afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet (Ranov-regeling) in werking. Deze regeling, ook wel de pardonregeling genoemd, was bedoeld voor vreemdelingen die onder de oude Vreemdelingenwet (vóór 1 april 2001) een asielaanvraag hadden ingediend en sindsdien ononderbroken in Nederland verbleven zonder een permanente verblijfsvergunning te ontvangen. Om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning op grond van de Ranov-regeling moest de lopende (asiel)procedure ingetrokken worden. Op grond van de pardonregeling hebben ongeveer 28.000 vreemdelingen uiteindelijk een *reguliere* verblijfsvergunning gekregen. De groep mensen met deze zogenoemde Ranov-vergunning was zeer gemêleerd qua herkomst. De belangrijkste herkomstlanden waren: voormalig Joegoslavië, Afghanistan, China, Azerbeidzjan, Irak, Iran, Sierra Leone, Angola en Soedan. Bovendien was er een grote groep van wie de nationaliteit onbekend was. Bijna een derde van de Ranov-vergunninghouders was op het moment van vergunningverlening jonger dan twintig jaar. Ondertussen wonen de Ranov-vergunninghouders al minstens twintig jaar in Nederland.

Vanaf juni 2012, vijf jaar na de vergunningverlening, konden mensen met een Ranov-vergunning in principe in aanmerking komen voor naturalisatie. Echter, in 2009 is de procedure voor naturalisatie aangescherpt en sindsdien moeten ook mensen die bij het verkrijgen van hun verblijfsvergunning vrijgesteld waren van het overleggen van een geldig buitenlands paspoort, bij een naturalisatieverzoek een paspoort en geboorteakte verstrekken. Dit in tegenstelling tot mensen met een asielvergunning, die zijn vrijgesteld van de documenteneis.

Deze documenteneis leidde tot problemen bij een groep Ranov-vergunninghouders die wilde naturaliseren maar niet over de juiste documenten beschikte. In 2014 publiceerde VWN een rapport over de problemen waar Ranov-vergunninghouders tegenaan liepen door het niet kunnen naturaliseren (VWN, 2014). Mede naar aanleiding van dit rapport

¹ Ranov is een afkorting van 'Regeling ter afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet'.

verschenen twee onderzoeken van respectievelijk de IND en het WODC die keken naar afgewezen naturalisatieverzoeken (Obradovic, 2015) en naar motieven van pardonvergunninghouders om al dan niet te naturaliseren en ervaren belemmeringen hierbij (Schans & Van Beukering, 2015).

Naar aanleiding van klachten van met name jongvolwassen Ranov-vergunninghouders die niet konden naturaliseren, kwam de Nationale Ombudsman in 2017 met het rapport *Geen thuis zonder Nederlands paspoort*; een gezamenlijke publicatie van de Nationale Ombudsman en de Kinderombudsman. Hierin werd specifiek gekeken naar de toekenning van bewijsnood en werd nadrukkelijk de problematiek benoemd van kinderen en jongvolwassenen die op jonge leeftijd naar Nederland kwamen of zelfs in Nederland geboren waren.

Hierna bleef het een aantal jaren redelijk stil rondom het onderwerp. Dit veranderde toen in januari 2021 Yosef Tekeste-Yemane de media opzocht met zijn

verhaal. Naar aanleiding hiervan dienden de TK-leden Van Dijk en Van Toorenburg een motie in die verzocht om voor Ranov-vergunninghouders in de Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap een vrijstelling op te nemen van de documenteneis voor reguliere vreemdelingen. De motie werd op 9 februari 2021 aangenomen (TK 2020-2021, 35 483, nr. 68). Op 14 april is een motie ingediend om direct uitvoering te geven aan de eerdere motie (TK 2020-2021, 19 637, nr. 2709). Op 26 april 2021 is hierop per kamerbrief aangekondigd dat de niet-genaturaliseerde Ranov-vergunninghouder die als minderjarige samen met de ouder(s) of zelfstandig een Ranov-vergunning heeft gekregen, en inmiddels meerderjarig is, in de optie- en naturalisatieprocedure vrijgesteld wordt van het overleggen van een geldig paspoort of geboorteakte, alsook indien van toepassing, van de verplichting om afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit.

Hoe werkt naturalisatie?

Om Nederlander te kunnen worden door naturalisatie moeten mensen aan een aantal voorwaarden voldoen. Zo moeten zij:

- 18 jaar of ouder zijn;
- vijf jaar of langer onafgebroken in het Koninkrijk der Nederlanden wonen met een geldige verblijfsvergunning (voor uitzonderingen zie www.ind.nl);
- in het bezit zijn van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of een verblijfsvergunning voor een niet-tijdelijk verblijfsdoel, zoals gezinshereniging;
- geslaagd zijn voor het inburgeringsexamen of hiervan zijn vrijgesteld;
- geen gevaar zijn voor de openbare orde of nationale veiligheid van het Koninkrijk;
- bereid zijn om tijdens de naturalisatieceremonie de verklaring van verbondenheid af te leggen
- bereid zijn om afstand te doen van de huidige nationaliteit(en), in het geval dit nodig is.

Een verzoek tot naturalisatie wordt ingediend bij de gemeente, waarbij de aanvrager een geboorteakte en geldig buitenlands paspoort dient te overleggen om zo de identiteit en nationaliteit te kunnen vaststellen.

Hoe werkt optie?

Naast naturalisatie is het ook mogelijk om Nederlander te worden door optie. Ook voor optie geldt dat mensen in het bezit moeten zijn van een verblijfsvergunning, een verklaring van verbondenheid moeten afleggen en dat zij bereid moeten zijn afstand te doen van de huidige nationaliteit. Het belangrijkste verschil tussen de optie- en de naturalisatieprocedure is dat optanten geen inburgeringsexamen hoeven te doen omdat aangenomen wordt dat zij voldoende zijn ingeburgerd. Dit heeft te maken met de andere voorwaarden die aan optie worden gesteld. Deze procedure is onder andere bedoeld voor (zie www.ind.nl voor een volledig overzicht):

- meerderjarigen die in het Koninkrijk der Nederlanden zijn geboren en hier altijd hebben gewoond;
- minderjarigen die door erkenning of huwelijk kind zijn geworden van een Nederlander en ten minste drie jaar door deze persoon zijn verzorgd;
- meerderjarigen die vanaf hun 4e verjaardag in het Koninkrijk der Nederlanden wonen en steeds een geldige verblijfsvergunning hebben gehad;
- meerderjarigen die ten minste drie jaar met een Nederlander zijn getrouwd en ten minste vijftien jaar met een geldige verblijfsvergunning in het Koninkrijk der Nederlanden wonen;
- mensen van 65 jaar of ouder die ten minste vijftien jaar met een geldige verblijfsvergunning in het Koninkrijk der Nederlanden wonen.

Ook een verzoek tot optie wordt ingediend bij de gemeente, waarbij de aanvrager een geboorteakte en geldig buitenlands paspoort dient te overleggen om zo de identiteit en nationaliteit te kunnen vaststellen.

3 Voorgaand onderzoek

3.1 VluchtelingenWerk Nederland: ik voel me Nederlander (2014)

In dit rapport werden aan de hand van een aantal casussen de belemmeringen beschreven die Ranov-vergunninghouders ervaren door het niet kunnen naturaliseren. Deze lopen uiteen van het niet kunnen stemmen of gekozen kunnen worden, niet kunnen reizen, uitgesloten zijn van bepaalde beroepen, en het niet kunnen afsluiten van financiële overeenkomsten.

Zo kunnen houders van een Ranov-vergunning vaak wel een vreemdelingenpaspoort krijgen, maar hebben zij voor veel landen ook een visum nodig. Vaak krijgen zij vanwege hun nationaliteit (bv. Afghanistan, Soedan, Irak) niet makkelijk een visum toegewezen. Soms is het zelfs onmogelijk. Visa zijn duur en de verstrekking ervan kan heel lang duren. Dat is zeker voor mensen die moeten reizen voor hun werk een groot probleem, maar het belemmert jongeren ook bij het volgen van een opleiding (buitenlandse studiereizen) of het volgen van een buitenlandse stage.

Bij het zoeken naar werk is het ontbreken van de Nederlandse nationaliteit een nadeel. Mensen zonder de Nederlandse nationaliteit zijn uitgesloten van bepaalde beroepen, waarvoor de Nederlandse nationaliteit is vereist, zoals politieagent, beveiliging of rechter. Ook beroepen waarvoor veel gereisd moet worden, zijn vrijwel niet mogelijk gezien de problemen met reizen die hierboven genoemd zijn. Tot slot is voor het afsluiten van hypotheek, leningen, verzekeringen en telefoonabonnementen het overleggen van een paspoort vaak verplicht.

Via de beschrijvingen van de casussen liet VWN niet alleen de belemmeringen zien die mensen ervaren door het niet kunnen naturaliseren maar ook de problemen waar zij tegenaan liepen bij het verkrijgen van de juiste documenten uit het land van herkomst die nodig zijn om te naturaliseren. Er worden in het rapport voorbeelden beschreven van ambassades die geen paspoort willen verstrekken (en hier ook geen verklaring over willen afleggen) en van moeilijkheden om af te reizen naar het land van herkomst, waar mensen die juist asiel aangevraagd hadden in Nederland zich vaak niet veilig voelen, en waar zij niet kunnen rekenen op bescherming van de Nederlandse

autoriteiten. Bovendien zijn pardonners vaak alleen in het bezit van een zogeheten vreemdelingenpaspoort. Hierin staat expliciet dat het paspoort niet geldig is voor het land van herkomst. Er kan een laissez-passer aangevraagd worden bij de autoriteiten van het land van herkomst maar deze wordt niet altijd afgegeven en is alleen geldig voor de heenreis. Er leeft bij sommige mensen angst voor problemen als zij het land weer willen verlaten. Bovendien is in veel herkomstlanden de bevolkingsadministratie überhaupt niet goed op orde en is het nog afgezien van veiligheidsredenen lastig om aan de juiste documenten te komen. Het inschakelen van derden om aan documenten te komen is ook niet altijd een goede optie. In bepaalde landen is sprake van corruptie, en (malafide) bemiddelaars vragen soms grote bedragen voor hulp bij het verkrijgen van documenten – die niet altijd voldoende bevonden worden door de IND of (ook na betaling) simpelweg niet geleverd worden.

3.2 IND: Ranov en afgewezen naturalisatieverzoeken (2015)

Eind 2014 heeft de IND dossieronderzoek verricht naar de redenen waarom naturalisatieverzoeken van Ranov'ers werden afgewezen (Obradovic, 2015). Tot september 2014 werden 820 naturalisatieverzoeken afgewezen. Uit dossieronderzoek bleek dat de meest voorkomende afwijzingsgrond was dat voor de aanvrager (tevens de ouders van minderjarige aanvragers) de 'identiteit en/of nationaliteit niet aangetoond' kon worden. In 76% van de 140 onderzochte dossiers waar deze reden speelde, had de afgewezen Ranov'er geen paspoort overgelegd. In 58% van de verzoeken had de afgewezen Ranov'er geen geboorteakte overgelegd. De nationaliteiten van de afgewezen Ranov'ers waren zeer divers, met China, Irak en Sierra Leone als top 3.

Van de aanvragers zonder juiste documenten gaf 76% aan wel geprobeerd te hebben aan de benodigde documenten te komen. Zij namen schriftelijk of telefonisch contact op met de ambassade (60%), namen schriftelijk of telefonisch contact op met de autoriteiten in het land van herkomst (25%), gingen in persoon naar de ambassade (45%), of schakelden familie of derden (kennissen of advocaat) in het land van herkomst in (19%). Enkele Ranov'ers reisden zelf af naar het land van herkomst (6%).

De IND stelde dat op basis van het onderzoek het beeld naar voren kwam dat een deel van de afgewezen Ranov'ers niet veel acties heeft ondernomen om aan de vereiste documenten te komen. Een deel van de Ranov'ers gaf aan dat het geen zin heeft om een bepaalde actie te ondernemen, omdat de autoriteiten en ambassade niet zullen meewerken. Ook gaf een deel van de Ranov'ers aan dat zij vanuit Nederland geen contact durven op te nemen met de eigen autoriteiten. Van de door de IND onderzochte Ranov'ers stelde 20% niet naar het land van herkomst te durven afreizen.

3.3 WODC: niet-naturalisatie onder Ranov-vergunninghouders (2015)

Om te onderzoeken of de resultaten uit de kleinschalige kwalitatieve studie van VWN ook breder geldig waren, voerde het WODC een kwantitatief onderzoek uit (Schans & Van Beukering, 2015). Voor dit onderzoek is gebruikgemaakt van gegevens van de IND over de gehele groep Ranov-vergunninghouders en van gegevens die verzameld zijn via een enquête onder 462 Ranov-vergunninghouders van 18 jaar of ouder. Uit de gegevens bleek dat het overgrote deel van de nog niet genaturaliseerde respondenten wel degelijk de wens had te naturaliseren. Motieven om te willen naturaliseren waren enerzijds van praktische aard; makkelijker kunnen reizen, betere kansen op werk en anderzijds van emotionele aard; respondenten voelden zich verbonden met Nederland en in bijna 80% van de gevallen voelt men zich ook Nederlander.

Het verkrijgen van de nationaliteit van het land waarin men verblijft, biedt dan ook een zekere verblijfsstatus, politieke rechten en allerhande formele en informele privileges. Juist migranten die komen uit economisch minder ontwikkelde en politiek instabiele landen waar vrijheid en veiligheid onzeker zijn en de levensstandaard laag ligt, zoals Ranov-vergunninghouders, zijn meer geneigd te naturaliseren. De internationale onderzoeksliteratuur, zoals samengevat in het rapport, wijst er ook op dat naturalisatie niet alleen voordelen biedt voor de individuele migrant, maar ook voor de samenleving als geheel. Over het algemeen heeft naturalisatie namelijk gunstige effecten op arbeidsdeelname en integratie.

Respondenten die aangaven geen interesse te hebben in naturalisatie zeiden geen meerwaarde te zien in de Nederlandse nationaliteit boven hun huidige nationaliteit, of wilden geen afstand doen van hun oorspronkelijke nationaliteit.

Voor het niet indienen van een verzoek om naturalisatie terwijl men wel wilde naturaliseren, noemden Ranov'ers verschillende redenen. Deze liepen uiteen van onvoldoende kennis over de procedure tot het niet voldoen aan de voorwaarden voor naturalisatie. Het niet beschikken over de juiste identiteitsdocumenten uit het land van herkomst was veruit de belangrijkste belemmering voor respondenten om een verzoek om naturalisatie in te dienen. Van de niet-genaturaliseerde Ranov'ers gaf 71% aan niet over deze documenten te beschikken.

Van deze groep respondenten die wel wilde naturaliseren, maar niet over de juiste documenten uit het land van herkomst beschikte, gaf 83% aan dat zij wel geprobeerd hadden aan de documenten te komen. Zij noemden tegenwerking van autoriteiten, het niet willen of kunnen afreizen naar het land van herkomst en de hoge kosten gemoeid met het proberen te verkrijgen van de juiste papieren als problemen waar zij tegenaan liepen.

Het onderzoek liet verder grote verschillen naar nationaliteit zien waar het de percentages genaturaliseerden betrof. Afghanen en Iraniërs waren vaker dan gemiddeld genaturaliseerd, terwijl naturalisatie bij Chinese en Azerbeidzjaanse burgers bijna niet voorkwam.

3.4 Nationale Ombudsman: geen thuis zonder Nederlands paspoort (2017)

Na het verschijnen van het WODC rapport kwamen bij de Nationale Ombudsman signalen en klachten binnen van pardonvergunninghouders betreffende het niet kunnen overleggen van documenten. Hierbij werd aangegeven dat het weliswaar mogelijk was een beroep te doen op bewijsnood, maar dit bijna nooit werd gehonoreerd. Veel van de signalen die de Ombudsman ontving, kwamen van jongvolwassenen, die als jong kind naar Nederland waren gekomen. Zij gaven aan belemmerd te worden in hun wens volledig deel te nemen aan de Nederlandse maatschappij doordat zij niet in het bezit zijn van de Nederlandse nationaliteit. Dit onderwerp treft ook de minderjarige kinderen van Ranov-vergunninghouders. Deze kinderen kunnen niet (mee)naturaliseren indien hun ouders niet kunnen naturaliseren en om die reden werd ook de Kinderombudsman (KOM) betrokken bij dit onderzoek. Het onderzoek keek specifiek naar de wijze waarop door de IND invulling wordt gegeven aan het begrip bewijsnood (Dorst et al., 2017). Hiervoor zijn zowel IND-medewerkers die beslissingen nemen over naturalisatie als behandelend ambtenaren van zes gemeenten gesproken. Vreem-

delingen dienen namelijk bij een gemeente het naturalisatieverzoek in. Gemeenten geven daarbij advies aan betrokkene over de haalbaarheid van het verzoek. De gemeente stuurt het verzoek door naar de IND, die vervolgens beslist op het naturalisatieverzoek. Ook bekeken de onderzoekers alle dossiers van 2014-2015 waarin een beroep op bewijsnood was gedaan.

Volgens het dossieronderzoek van de Ombudsman werd een beroep op bewijsnood in 2014 39 maal afgewezen en vijfmaal gehonoreerd (waarvan tweemaal na indiening van een bezwaarschrift). In 2015 werd een beroep op bewijsnood vijftienmaal afgewezen en negen maal gehonoreerd (waarvan tweemaal na indiening van een bezwaarschrift). In grote lijnen lieten de afwijzingen zien dat de IND van mening was dat betrokkene niet genoeg had ondernomen om aan de juiste documenten te komen. De casussen waren zeer gevarieerd. In sommige gevallen had de Ranov'er geen van de vereiste documenten en in andere gevallen had hij/zij slechts één van de benodigde documenten. Ook kwam het voor dat er wel documenten waren, maar dat er werd getwijfeld aan de echtheid daarvan. Voor zover er ook kinderen bij de naturalisatieaanvraag waren betrokken, werden daar in de besluiten van de IND geen aparte overwegingen aan gewijd. Argumenten die te maken hadden met de angst terug te keren naar het land van herkomst of zich te wenden tot de eigen autoriteiten werden niet vaak gehonoreerd, omdat betrokkene niet over een asielvergunning beschikte. Tijdens het onderzoek bleek verder dat het voor gemeenten lang niet altijd eenvoudig was om op goede wijze invulling te geven aan de adviestaak bij de indiening van een naturalisatieverzoek door Ranov-vergunninghouders. Uiteraard wisten zij wel waaraan een naturalisatieverzoek moet voldoen, wil het kans van slagen hebben. Moeilijker werd de inschatting of een beroep op bewijsnood door de IND gehonoreerd zou worden. Voor het maken van deze inschatting is kennis nodig van de situatie in het land van herkomst - waaronder de opstelling van de autoriteiten - en van de persoonlijke omstandigheden, zoals het vluchtrelaas. Gemeenten wilden voorkomen dat een naturalisatieverzoek wordt afgewezen, omdat daar aanzienlijke leges voor betaald moeten worden.

Missen mensen de juiste documenten dan werd vaak geadviseerd het verzoek niet in te dienen, waarbij werd uitgelegd dat geprobeerd moet worden de betreffende documenten alsnog te verkrijgen. Een aantal gemeenten gaf daarbij aan dat in ieder geval een bewijs van de gedane pogingen overgelegd moet

worden om eventueel een beroep op bewijsnood te kunnen doen. Gemeenten konden bellen met de ketenservicelijn, en in sommige gevallen nog met een contactpersoon bij de IND, om nadere informatie bij de IND te vragen over de kansrijkheid van een verzoek. Over de contacten met de IND waren gemeenten in 2017 niet altijd tevreden omdat men, zeker als werd gebeld met de ketenservicelijn, slechts in algemene bewoordingen werd geïnformeerd. Al met al bleek het voor gemeenten moeilijk een goed advies te geven over de kans van slagen van een beroep op bewijsnood.

De Ombudsman concludeerde dat alhoewel de IND op verschillende manieren zoveel mogelijk informatie over bewijsnood probeerde aan te bieden, gemeenten niet altijd over deze informatie beschikten en de IND en gemeenten elkaar niet altijd goed wisten te vinden.

Binnen het onderzoek van de Nationale Ombudsman heeft de Kinderombudsman (KOM) gekeken naar de positie van minderjarigen. Minderjarigen kunnen niet zelfstandig een verzoek om naturalisatie indienen. Wanneer de ouders een verzoek indienen, kan tegelijkertijd voor het kind een verzoek om medeverlening worden ingediend. Wordt het verzoek van de ouders afgewezen dan wordt automatisch ook het verzoek om medeverlening van de minderjarige afgewezen. De belangen van minderjarigen worden niet apart afgewogen. Volgens de KOM zou dit met het oog op het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK, artikel 3) wel moeten gebeuren: de belangen van kinderen behoren afzonderlijk te worden bepaald en afgewogen bij elke beslissing, ook bij een naturalisatieverzoek. De belangen van kinderen vormen daarbij een eerste overweging en horen in geval van conflict in de regel te prevaleren. Een dergelijke belangenafweging kan gemaakt worden aan de hand van een *Best Interest of the Child-assessment* (BIC-assessment) zoals beschreven in General Comment nummer 14 van het Kinderrechtencomité. Bij de beslissing op een naturalisatieverzoek dienen als belangen onder andere het recht op ontwikkeling, participatie, onderwijs, een identiteit en nationaliteit te worden betrokken. Als de beslissende instantie vindt dat een ander belang dan het belang van het kind zwaarder weegt, dient dit te worden gemotiveerd in de beslissing.

De belangen van jongvolwassenen zouden op een vergelijkbare manier tegen het licht gehouden moeten worden, vond de Nationale Ombudsman, aangezien zij dezelfde afhankelijke positie ten opzichte van hun ouders hebben als nu nog minderjarige kinderen van Ranov-vergunninghouders. Zij

dienen dan wel een zelfstandig naturalisatieverzoek in maar het verkrijgen van een geldig buitenlands paspoort dat is afgegeven door de autoriteiten van het land waarvan de jongvolwassene de nationaliteit bezit, is (vrijwel) onmogelijk als de ouders zelf niet in het bezit zijn of kunnen komen van een paspoort dat door deze autoriteiten is afgegeven. De KOM adviseerde hierom de IND een BIC-assessment uit te werken voor de behandeling van naturalisatieverzoeken waar kinderen bij betrokken zijn.

4 Beleidscontext

In beginsel dient een vreemdeling die een reguliere verblijfsvergunning aanvraagt een geldig buitenlands paspoort te overleggen. Ranov'ers werden hiervan echter vrijgesteld. De afhandeling vond plaats op basis van de destijds bij de IND bekende gegevens en zelf afgelegde verklaringen. In de zaken waarin twijfel bestond omtrent de identiteit en/of nationaliteit van de vreemdeling is door de IND bij het aanbod van de Ranov-verblijfsvergunning de mogelijkheid geboden om de identiteit en/of de nationaliteit te herstellen (het zgn. aanbod id-herstel). Circa 5% van de Ranov'ers heeft hier gebruik van gemaakt. In verreweg de meeste gevallen werd de identiteit hersteld op grond van aanwezige brondocumenten (Wijkhuis et. al, 2011).

4.1 Wijziging 2009

De houder van een reguliere verblijfsvergunning is op grond van artikel 7 van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) en de lagere regelgeving 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 onevenredig zou zijn om vast te houden aan de hoofdregel.

Op dit punt is er sprake geweest van een beleidswijziging op 1 mei 2009 (*Staatscourant*, 12 februari 2009, nr. 29). De toelichting bij deze beleidswijziging luidt: *De verlening van het Nederlanderschap staat niet gelijk aan de verlening van een verblijfsvergunning. De Nederlandse Staat heeft er alle belang bij dat de informatie op basis waarvan het Nederlanderschap wordt verkregen – informatie die door de afwezigheid van verdere procedures niet meer zal worden geverifieerd – kloppend en eenduidig is. Bij*

de verkrijging van het Nederlanderschap moet zo veel mogelijk zekerheid bestaan over de identiteit en nationaliteit van een betrokkene. Tussen het moment van verkrijging van de reguliere verblijfsvergunning waarbij vrijstelling van het paspoortvereiste gold en het verzoek om naturalisatie of optie kan een geruime periode bestaan waardoor het verlangen van een (geldig) paspoort en een (gelegaliseerde/ van apostille voorziene) geboorteakte in de rede ligt. Middels deze wijziging in het nationaliteitsrechtelijke beleid zullen de houders van ongeacht welke reguliere verblijfsvergunning in het kader van het verzoek om optie of naturalisatie in beginsel derhalve niet langer worden vrijgesteld van het overleggen van een geldig buitenlands paspoort en een (gelegaliseerde/van apostille voorziene) buitenlandse geboorteakte. Aan de voornoemde beleidswijziging is gekoppeld dat indien de houder van een reguliere verblijfsvergunning die in de vreemdelingrechtelijke procedure is vrijgesteld van het paspoortvereiste én bij de indiening van zijn verzoek om naturalisatie op voorgeschreven wijze aantoont dat hij niet meer in het bezit kan worden gesteld van een geldig buitenlands reisdocument (paspoort), een geslaagd beroep kan doen op vrijstelling van het doen van afstand van de oorspronkelijke nationaliteit.

4.2 Uitzonderingen

Een aantal groepen Ranov-vergunninghouders zijn (net als andere reguliere vreemdelingen) vrijgesteld van het overleggen van een geboorteakte en/of paspoort. Dit zijn:

- Ranov-vergunninghouders afkomstig uit een land zonder (erkend) centraal gezag; (bv. Somalië);
- Ranov-vergunninghouders afkomstig uit niet-erkende staten;
- Ranov-vergunninghouders geboren in Syrië;
- staatlozen (wel geboorteakte nodig);
- etnisch Armeniërs geboren in Azerbeidzjan;
- de eis om een geldig buitenlands paspoort te overleggen, vervalt als betrokkene een schriftelijke oproep voor de militaire dienstplicht overlegt als bewijs van actueel bezit van een vreemde nationaliteit;
- kinderen die in het Koninkrijk der Nederlanden zijn geboren, en dus beschikken over een geboorteakte, worden vrijgesteld van het paspoortvereiste indien de ouders zelf over een paspoort en geboorteakte beschikken.

In de volgende gevallen is soms bewijsnood aangenomen voor kinderen en is soms op grond van de

redelijkheid afgezien van het moeten overleggen van het document:

- een kind dat als enige van een groter gezin niet aan de documentenvereisten voldoet om Nederlander te worden;
- een kind dat tijdens de vluchtreis van de ouders is geboren en dat de ouders onderweg niet konden registreren in een bevolkingsregister;
- een kind dat andere bewijsdocumenten heeft die de nationaliteit aantonen, maar wiens paspoort is verlopen;
- een kind dat valt onder het nieuwe beleid van 26 oktober 2015 (waarin is vastgelegd dat een in Nederland geboren kind met de ouders mee kan naturaliseren als die ouders wel beschikken over de vereiste documenten) maar van wie van een van de ouders de identiteit niet kan worden vastgesteld.

4.2.1 Kinderen geboren na 2007

Na het sluiten van de Ranov-regeling is aan een uit een Ranov-vergunninghouder(s) geboren kind geen

Ranov-vergunning verleend. Na de aanvraag om verblijfsrecht is/wordt dan een reguliere verblijfsvergunning verleend.

Tot slot is naar aanleiding van de motie van 20 april 2021 van de leden Jasper van Dijk en Kuik (TK 2020-2021, 19 637, nr. 2709) op 26 april 2021 besloten dat ook de niet-genaturaliseerde Ranov-vergunninghouder die als minderjarige samen met de ouder(s) of zelfstandig een Ranov-vergunning heeft gekregen, en inmiddels meerderjarig is, in de optie- en naturalisatieprocedure vanaf 1 juni 2021 vrijgesteld wordt van:

- a Het overleggen van een paspoort (of anderszins een bewijs van het actuele bezit van een vreemde nationaliteit); en
- b het overleggen van een (buitenlandse) geboorteakte/geboorteregistratiebewijs; en
- c de verplichting om afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit [en daarvan een bewijsstuk te overleggen].

Tijdslijn: Brieven van de regering aan de Tweede Kamer over de voorwaarde om bewijsstukken inzake persoonsgegevens en nationaliteit te overleggen bij naturalisatie (Ranov-vergunninghouders)

- 1 Brief van 7 december 2011 (TK 2011-2012, 19 637, nr. 1480); *Naar aanleiding van een vraag van dhr. Spekman (PvdA) om het documentvereiste los te laten voor Ranov'ers van wie de identiteit niet wordt betwist, zet de minister de naturalisatieprocedure uiteen en zegt geen reden te zien een uitzondering te maken voor Ranov-vergunninghouders. Dit omdat deze groep inmiddels enkele jaren de tijd heeft gehad de documentatie in orde te maken en om zo het risico op naturalisatie op grond van onjuiste gegevens te verkleinen.*
- 2 Brief van 21 juli 2014 (TK 2013-2014, 19 637, nr. 1873); *Naar aanleiding van de motie Majij (PvdA) informeert de staatssecretaris de Kamer over het overleg van de regering met VluchtelingenWerk Nederland (VWN). VWN en de IND zullen regelmatig overleggen en de IND zal de informatievoorziening verbeteren. Een voorschouw door de IND wordt niet haalbaar geacht. Een legesverlaging voor ongedocumenteerde Ranov-vergunninghouders lijkt de staatssecretaris niet rechtvaardig.*
- 3 Brief van 21 november 2014 (TK 2014-2015, 19 637, nr. 1928); *Naar aanleiding van een eerdere toezegging informeert de staatssecretaris de Kamer dat hij het paspoortvereiste voor Syriërs tijdelijk laat vallen en dat hij de IND en WODC heeft gevraagd onderzoek te doen naar motieven van afwijzing van naturalisatieverzoeken van Ranov'ers en motieven waarom zij geen naturalisatieaanvraag indienen.*
- 4 Brief van 8 april 2015 (TK 2014-2015, 19 637, nr. 1985); *Aanbieding van het IND rapport en samenvatting van de resultaten. De staatssecretaris kondigt verder aan de vrijstelling van het documentenvereiste voor Syriërs te verlengen.*
- 5 Brief van 28 oktober 2015 (TK 2015-2016, 19 637, nr. 2072); *Aanbieding van het WODC rapport en samenvatting van de resultaten. Een deel van de problemen is al opgelost door de informatievoorziening door de IND te verbeteren; verder leidt de staatssecretaris af dat veel mensen zich niet tot de juiste autoriteit richten. Hij ziet geen reden op basis van de in het onderzoek genoemde motieven een uitzondering te maken voor de gehele groep Ranov-vergunninghouders en geeft aan dat het beleidskader voldoende ruimte biedt voor de menselijke maat. Wel wordt het paspoortvereiste losgelaten voor*

minderjarigen die meenaturaliseren met hun ouders en etnische Armeniërs en wordt voor die laatste groep tevens het vereiste van een geboorteakte losgelaten.

- 6 Brief van 13 september 2016 (TK 2015-2016, 19 637, nr. 2222); *Cijfermatige update van naturalisatieaanvragen door Ranov-vergunninghouders.*
- 7 Brief van 24 maart 2017 (TK 2016-2017, 19 637, nr. 2310); *Naar aanleiding van een eerdere toezegging informeert de staatssecretaris de Kamer dat van Eritreeërs met een reguliere vergunning redelijkerwijs kan worden verwacht dat zij een identiteitsdocument kunnen overleggen.*
- 8 Brief van 22 december 2017 (TK 2017-2018, 19 637, nr. 2363); *Naar aanleiding van een eerdere toezegging informeert de staatssecretaris de Kamer dat alle meerderjarige Ranov'ers per brief door de IND zijn geïnformeerd over de mogelijkheid van naturalisatie en de hiervoor vereiste documenten. In Nederland geboren kinderen van Chinese ouders hoeven geen paspoort te overleggen als hun ouders hier zelf over beschikken. Indien de juiste identiteit is opgegeven bij vergunningverlening, is het in de ervaring van de IND goed mogelijk voor Chinezen om de benodigde documenten te bemachtigen. Hetzelfde geldt voor mensen uit Zuid-Soedan, Sierra Leone, Liberia, Rwanda, Uganda, Tanzania, Myanmar en Azerbeidzjan.*
- 9 Brief van 26 februari 2021 (TK 2020-2021, 35 483, nr. 72); *Naar aanleiding van de motie Van Dijk (SP) en Van Toorenburg (CDA) kondigt de staatssecretaris aan het WODC te laten onderzoeken welke obstakels Ranov'ers ervaren bij naturalisatie.*
- 10 Brief van 26 april 2021 (TK 2020-2021, 19 637, nr. 2725). *Naar aanleiding van de motie Van Dijk (SP) en Kuik (CDA) zegt de staatssecretaris toe per 1 juni 2021 volwassen Ranov-vergunninghouders die minderjarig waren ten tijde van vergunningverlening vrij te stellen van het documentvereiste en de afstandsplicht van de tweede nationaliteit.*

5 Cijfermatige stand van zaken

Van de 28.307 mensen die in de periode 2007-2009 een pardonvergunning toegekend kregen, waren er op 1 mei 2021 26.152 bekend bij de IND.² Van deze groep is zo'n 60% inmiddels Nederlander geworden. Zoals af te lezen in tabel 1 is dit in de meeste gevallen gebeurd door naturalisatie maar er is ook een groep die Nederlander is geworden door optie (zie box 'Hoe werkt naturalisatie'). Van de 10.484 Ranov-vergunninghouders die nog geen Nederlander zijn geworden, heeft de overgrote meerderheid (90%) geen naturalisatieverzoek ingediend. Een minderheid van 7% is afgewezen en de overige 2% had een naturalisatieverzoek ingediend waar op 1 mei 2021 nog geen besluit over was genomen.

Zoals te zien in tabel 1 behoren er op dit moment zo'n 6.200 mensen tot de groep die per 1 juni 2021 wordt vrijgesteld van de documenteneis (zie hoofdstuk 2). Hiervan is twee derde reeds Nederlander geworden, hetzij door naturalisatie (61%), hetzij door optie (7%). Van de 2019 personen die nog geen Nederlander zijn geworden, komt het beeld overeen met dat van de algemene groep Ranov-vergunninghouders: opnieuw heeft het leeuwendeel (90%) geen naturalisatieaanvraag ingediend, terwijl 2% nog in de procedure zit en van 7% de aanvraag is afgewezen. Ervan uitgaande dat het voor deze groep gemakkelijker zal worden om Nederlander te worden, zijn er dus nog zo'n 8.500 mensen (10.484 - 2.019) die niet kunnen naturaliseren als zij niet kunnen voldoen aan de voorwaarden, waaronder het overleggen van de juiste documentatie.

² De overige 2.155 zijn overleden, hebben Nederland (aantoonbaar) verlaten of hebben geen geldige verblijfsvergunning meer. Zie de methodebox voor details.

Tabel 1 Situatie (oud-)Ranov-vergunninghouders zoals bekend bij de IND op 1 mei 2021

Populatie	Genaturaliseerd		Nederlander door optie		Aanvraag afgewezen		Geen aanvraag ingediend		Lopende aanvraag		Totaal
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	
Totale (oud-)Ranov populatie	15.158	58%	510	2%	784	3%	9.473	36%	227	1%	26.152
Groep jongvolwassenen die minderjarig waren op 15 juni 2007 (per 1/6/2021 vrijgesteld van documenteneis)	3.789	61%	423	7%	151	2%	1.819	29%	49	1%	6.231

De grootste (oorspronkelijke) nationaliteiten in een oogopslag

Hieronder staan de tien grootste nationaliteiten weergegeven van niet-genaturaliseerde Ranov-vergunninghouders wat betreft aantal en percentage niet-genaturaliseerden. Volledige informatie per nationaliteit is opgenomen in tabel 2 en 3.

Totale aantal niet-genaturaliseerden op 1 mei 2021			Percentage niet-genaturaliseerden binnen nationaliteit op 1 mei 2021		
Nationaliteit	Aantal niet-genaturaliseerden	Oorspronkelijke groeps-grootte	Nationaliteit	% niet-genaturaliseerden	Oorspronkelijke groeps-grootte
1 Chinese	1.556	1.713	1 Chinese	91%	1.713
2 Joegoslavische	697	1.592	2 Russische	75%	449
3 Angolese	625	930	3 Kazachse	73%	103
4 Azerbeidzjaanse	614	1.556	4 Angolese	67%	930
5 Iraakse	613	1.387	5 Georgische	63%	216
6 Armeense	596	978	6 Armeense	61%	978
7 Turkse	393	825	7 Togolese	60%	141
8 Sierra Leonse	371	931	8 Burger van Congo	56%	144
9 Iraanse	361	1.229	9 Liberiaanse	55%	176
10 Russische	335	449	10 Libanese	50%	101

Er kunnen verschillende redenen zijn waarom een naturalisatieaanvraag wordt afgewezen: mensen die bijvoorbeeld de inburgering niet hebben voltooid, gezien worden als gevaar voor de openbare orde, of hun identiteit en oorspronkelijke nationaliteit niet kunnen aantonen, kunnen in de regel geen Nederlander worden. Het vergelijken van groepen (oud-) Ranov-vergunninghouders die wel en geen Nederlander zijn geworden, biedt een eerste indicatie van de meest voorkomende obstakels voor naturalisatie.

5.1 Naturalisatie naar nationaliteit

Tabel 2 biedt een overzicht van de dertig grootste nationaliteiten zoals bekend bij aanvang van de Ranov-procedure. Zoals weergegeven in de tabel, zijn de grootste groepen (oud-)Ranov-vergunninghouders afkomstig uit China, voormalig Joegoslavië,

Afghanistan, Azerbeidzjan, Irak en Iran.³ Er is ook een aanzienlijke groep van wie de nationaliteit bij aanvang van de Ranov-vergunningaanvraag geregistreerd stond als onbekend. Dit zijn vaak mensen die op dat moment 'niet alle benodigde documenten hebben ingediend om hun oorspronkelijke nationaliteit aan te tonen' (Van der Linden, Liu & Stegink, 2018, p. 23).

Er zijn aanzienlijke verschillen tussen nationaliteiten met betrekking tot het aandeel oud-Ranov'ers dat inmiddels is genaturaliseerd (zie tabel 2). Voor Syriërs, Afghanen en Somaliërs ligt dit percentage boven de 80%, mogelijk (mede) vanwege de (tijdelijke) vrijstelling van het overleggen van een geboortakte en identiteitsbewijs voor Syrische en Somalische vergunninghouders (Schans & Van Beukering, 2015) en de mogelijkheid voor Afghanen

³ In de hier volgende analyse wordt uitgegaan van nationaliteit zoals geregistreerd bij de IND bij aanvang van de Ranov-procedure. Vanwege geopolitieke veranderingen in de jaren voor en na het

generaal pardon zijn er ook mensen geregistreerd onder nationaliteiten die inmiddels niet meer bestaan. Deze nationaliteiten zijn niet met terugwerkende kracht aangepast.

om een zogenoemde *taskera*⁴ te overleggen in plaats van een geboortekte (TK 2017-2018, Aanhangsel nr. 1662). Voor Kazachse, Russische en Chinese Ranov-vergunninghouders daarentegen ligt het percentage genaturaliseerden onder de 30%; van de Chinese Ranov-vergunninghouders is zelfs maar 4% genaturaliseerd. Wel ligt het aandeel mensen dat Nederlander is geworden door optie relatief hoog onder deze laatste groep: 5% van de Chinese Ranov'ers is op deze manier Nederlander geworden, tegenover 2% van de totale groep. Ook Zairese en Libanese Ranov'ers zijn met respectievelijk 9% en 5% relatief vaak Nederlander geworden door optie. Zoals tabel 1 impliceert (zie ook figuur 2), zijn dit voor het overgrote deel oud-Ranov'ers die nog minderjarig waren ten tijde van het generaal pardon in 2007. Gezien de voorwaarden die worden gesteld voor het verkrijgen van het Nederlanderschap door optie (zie box 'Hoe werkt naturalisatie') is dit geen verrassend resultaat.

Een deel van de verklaring voor de verschillen in het aandeel genaturaliseerden per nationaliteit ligt in het aandeel mensen dat een naturalisatieverzoek heeft ingediend. Opnieuw voeren Syrië, Afghanistan en Somalië de lijst aan, met aanvraagpercentages van boven de 80%, terwijl dit aandeel voor Ranov-vergunninghouders uit Georgië, Kazachstan, Angola, Rusland en China onder de 40% ligt. Van de Chinese Ranov'ers heeft zelfs maar 11% een naturalisatieaanvraag ingediend.

Het verhaal krijgt nog meer vorm als we kijken naar de besluiten die zijn genomen op de ingediende naturalisatieaanvragen. Over het geheel genomen wordt de meerderheid van de ingediende aanvragen ingewilligd: dit geldt voor maar liefst 95% van de (oud-)Ranov-vergunninghouders die een naturalisatieaanvraag hebben ingediend. Er zijn echter opnieuw grote verschillen tussen nationaliteiten.

Waar het inwilligingspercentage voor vijftien van de grootste nationaliteiten (en ook voor de groep waarvan de nationaliteit bij aanvang van de Ranov-procedure onbekend was) boven de 95% ligt, wordt nog geen 40% van de aanvragen van Chinese Ranov-vergunninghouders ingewilligd, terwijl deze groep al weinig verzoeken indient.

De combinatie van het aandeel ingediende aanvragen en het inwilligingspercentage naar nationaliteit biedt een mogelijke verklaring voor verschillen in aandelen genaturaliseerde oud-Ranov'ers. In sommige gevallen ligt het aandeel ingediende aanvragen relatief laag, terwijl het inwilligingspercentage gemiddeld of bovengemiddeld is. Dit geldt voor Ranov-vergunninghouders uit voormalig Joegoslavië, Turkije, Bosnië, Sri Lanka, de Democratische Republiek Congo, voormalig Zaïre, Oekraïne en voormalig Congo. Voor al deze landen ligt het aandeel genaturaliseerden beneden het gemiddelde van 58%. In andere gevallen geldt het omgekeerde: Ranov-vergunninghouders uit Azerbeidzjan, Sierra Leone en Guinee dienen bovengemiddeld vaak een aanvraag in terwijl het inwilligingspercentage voor deze nationaliteiten relatief laag is. Het aandeel genaturaliseerden uit deze herkomstlanden ligt juist boven het gemiddelde voor de gehele groep (oud-)Ranov-vergunninghouders. Tot slot zijn er de herkomstlanden waarbij zowel het aandeel aanvragen als het inwilligingspercentage achterblijft bij het gemiddelde. Dit betreft China, Irak, Armenië, Angola, Soedan, Rusland, Georgië, Liberia, Togo, Kazachstan en Libanon. Voor al deze landen geldt dat het aandeel genaturaliseerden benedengemiddeld is. Verschillen tussen nationaliteiten in het aandeel Ranov-vergunninghouders dat genaturaliseerd is, lijken dus vooral voort te komen uit het aantal mensen dat een naturalisatieaanvraag indient en in mindere mate uit verschillen in inwilligingspercentages.

⁴ Een *taskera* is een Afghaanse identiteitskaart.

Tabel 2 Percentage genaturaliseerden, Nederlanders door optie, naturalisatieaanvragen ingediend, inwilligingspercentages en aantal niet-Nederlanders naar (oorspronkelijke) nationaliteit^a

Nationaliteit	Aantal Ranov-vergunninghouders	% genaturaliseerd	% Nederlander door optie	% naturalisatieaanvraag ingediend	% naturalisatieaanvraag ingewilligd	Aantal niet-Nederlanders
Chinese	1.713	4	5	11	39	1.556
Joegoslavische	1.592	54	2	56	98	697
Afghaanse	1.572	84	1	86	98	245
Azerbeidzjaanse	1.556	59	2	67	90	614
Iraakse	1.387	55	1	59	93	613
Iraanse	1.229	70	1	72	98	361
Armeense	978	38	1	45	89	596
Sierra Leoonse	931	60	0	67	91	371
Angolese	930	30	3	35	92	625
Turkse	825	51	1	54	97	393
Syrische	786	87	0	88	99	100
Soedanese	720	53	1	58	93	332
Somalische	667	83	2	85	98	105
Burger van Bosnië-Herzegovina	629	52	1	54	98	293
Russische	449	24	1	29	86	335
Guineese	383	62	1	67	94	144
Staatloos	350	56	1	62	93	149
Sri Lankaanse	283	51	3	54	97	131
Algerijnse	274	62	1	66	96	101
Ethiopische	259	61	2	63	97	97
Burger van Dem. Rep. Congo	256	55	4	57	99	105
Zairese	250	46	9	48	95	112
Nigeriaanse	238	74	1	76	98	61
Georgische	216	34	3	38	91	136
Liberiaanse	176	43	2	49	93	97
Oekraïense	175	55	2	57	99	76
Burger van Congo	144	44	0	49	95	81
Togolese	141	38	2	43	93	84
Kazachse	103	27	0	36	78	75
Libanese	101	46	5	56	88	50
Onbekend	5.092	79	3	81	98	895
Overig	1.747	50	2	54	93	854
Totaal	26.152	58	2	62	95	10.484

a Zoals bekend bij de IND op 1 mei 2021; benedengemiddelde waarden zijn cursief gedrukt.

Kijken we naar de tien grootste nationaliteiten onder de groep niet-genaturaliseerde Ranov'ers die per 1 juni 2021 is vrijgesteld van de documenteneis (zie tabel 3), dan valt op dat deze grotendeels overeenkomen met de tien grootste nationaliteiten onder de totale groep niet-genaturaliseerde Ranov-vergunninghouders. Dit is niet verrassend, aangezien het hier in de regel om de kinderen van volwassen

Ranov'ers zal gaan. Onder deze subgroep zijn relatief wat meer Russische en Bosnische vergunninghouders, terwijl Iraanse en Sierra Leoonse vergunninghouders ondervetegenwoordigd zijn. Opnieuw is er ook een grote groep van wie de nationaliteit bij aanvang van de Ranov-procedure als onbekend geregistreerd stond. De tien grootste nationaliteiten maken samen iets meer dan 60% van de groep uit.

Tabel 3 Verdeling nationaliteit van volwassen niet-genaturaliseerde Ranov-vergunninghouders die minderjarig waren op 15 juni 2007 en de totale groep niet-genaturaliseerde Ranov-vergunninghouders^a

Nationaliteit	Niet-genaturaliseerde jongvolwassenen die minderjarig waren op 15 juni 2007 (per 1/6/2021 vrijgesteld van documenteneis)			Niet-genaturaliseerden uit totale Ranov-groep		
	Ranking	Aantal	%	Ranking	Aantal	%
Angolese	1	222	11	3	625	6
Joegoslavische	2	168	8	2	697	7
Armeense	3	158	8	6	596	6
Chinese	4	135	7	1	1.556	15
Iraakse	5	132	7	5	613	6
Azerbeidzjaanse	6	129	6	4	614	6
Russische	7	86	4	10	335	3
Burger van Bosnië- Herzegovina	8	73	4	12	293	3
Turkse	9	67	3	7	393	4
Afghaanse	10	66	3	13	245	2
Onbekend	-	261	13	-	895	9
Overig	-	522	26	-	3.622	35
Totaal	-	2.019	100	-	10.484	100

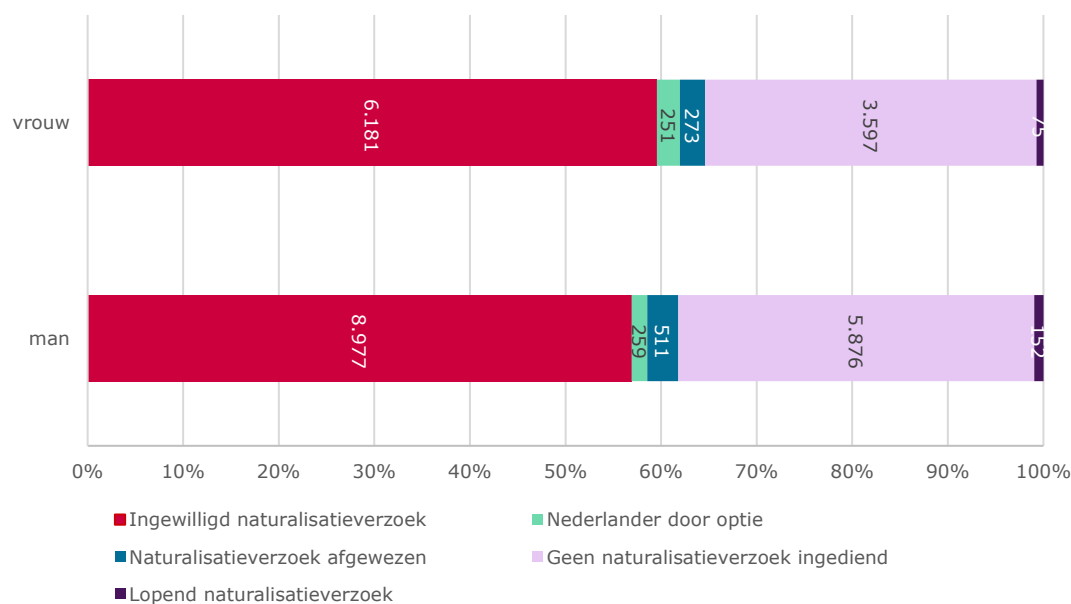
a Zoals bekend bij de IND op 1 mei 2021.

5.2 Naturalisatie naar geslacht

Figuur 1 geeft de status van (oud-)Ranov-vergunninghouders op 1 mei 2021 weer naar geslacht. Er bestaan geen noemenswaardige verschillen tussen mannen en vrouwen voor wat betreft het aandeel

genaturaliseerden, aandeel Nederlanders door optie, aandeel afgewezen en lopende naturalisatieverzoeken en het aandeel mensen dat geen verzoek heeft ingediend.

Figuur 1 Status van (oud-)Ranov-vergunninghouders zoals bekend bij de IND op 1 mei 2021 naar geslacht

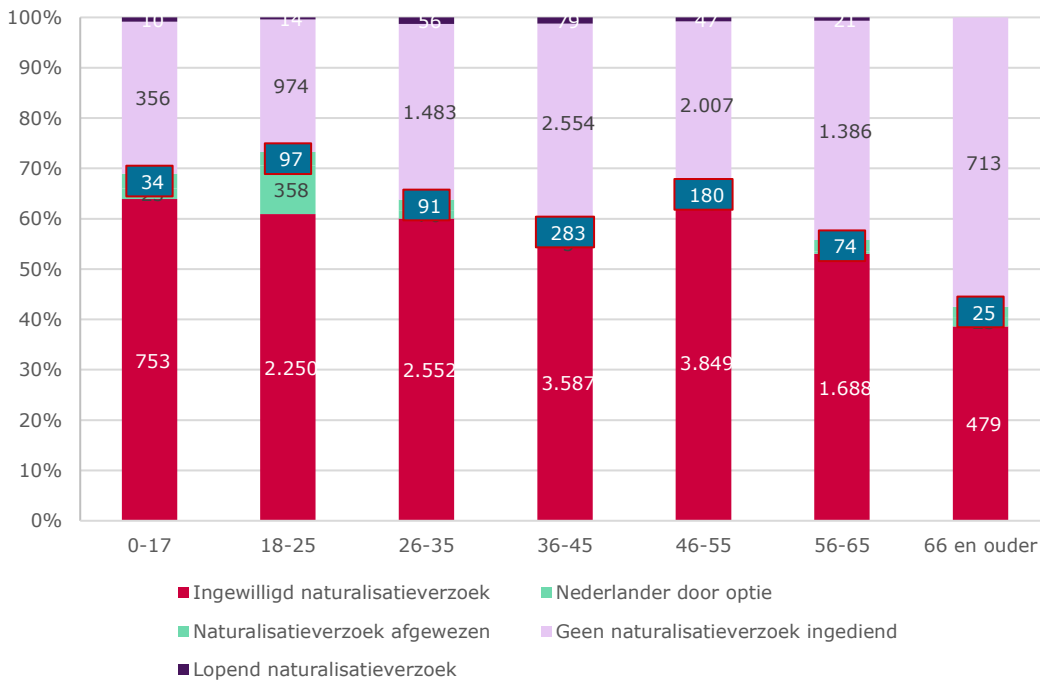


5.3 Naturalisatie naar leeftijd

Figuur 2 geeft de huidige situatie weer van (oud-) Ranov-vergunninghouders naar (huidige) leeftijdscategorie. Zoals te zien in de figuur, geldt voor de meeste leeftijdsgroepen dat de meerderheid van de Ranov'ers inmiddels is genaturaliseerd. Een uitzondering hierop vormt de groep die op dit moment 65+ is. In deze groep is slechts 39% van de Ranov-vergunninghouders Nederlander geworden door naturalisatie. Dit is ook de leeftijdsgroep met het hoogste aandeel mensen dat geen naturalisatieaanvraag heeft ingediend: met 58% is dit aan de

hoge kant, vergeleken met het gemiddelde van 36% (zie ook tabel 1). Een ander in het oog springend resultaat is het hoge percentage oud-Ranov'ers dat Nederlander is geworden door optie onder 18- tot 25-jarigen. Gezien de voorwaarden die gesteld worden voor optanten (zie box 'Hoe werkt naturalisatie'), is dit overigens een weinig verrassende waarneming. Er zijn geen opvallende verschillen tussen leeftijdsgroepen wat betreft het aantal mensen van wie de naturalisatieaanvraag is afgewezen of die nog een aanvraag hebben lopen. Met waardes variërend van 93% tot 97% ontlopen ook de inwilligingspercentages elkaar weinig.

Figuur 2 Status van (oud-)Ranov-vergunninghouders; naar leeftijd^a



a Zoals bekend bij de IND op 1 mei 2021.

De vergelijkingen tussen groepen laten zien dat er geen noemenswaardige verschillen zijn in het aandeel genaturaliseerden naar leeftijdsgroepen en geslacht, terwijl deze aandelen flink uiteenlopen voor verschillende herkomstlanden. Dit betekent dat

obstakels om het Nederlanderschap te verkrijgen, gerelateerd zijn aan nationaliteit en is daarmee een indicatie dat de documenteneis voor sommige nationaliteiten een obstakel vormt voor naturalisatie.

6 Inzichten met betrekking tot belemmeringen uit expertmeeting en interviews⁵

6.1 Verbeteringen en blijvende knelpunten

6.1.1 Rol van gemeenten bij indienen aanvraag

Verschillende deelnemers aan de expertmeeting geven aan dat naar aanleiding van de hierboven beschreven rapporten enkele verbeteringen zijn doorgevoerd. Zo heeft de Nationale Ombudsman

(NO) signalen ontvangen dat het voor gemeenten makkelijker is geworden contact op te nemen met de juiste personen bij de IND (m.n. met het team bewijsnood) en heeft de IND de informatievoorziening op de website verbeterd. De IND bevestigt dat gemeenten nu direct het team bewijsnood van de IND kunnen bevragen (voordat er een verzoek om naturalisatie of optie wordt ingediend). Uit de interne administratie blijkt dat het team bewijsnood tussen juni 2017 en juni 2021 rond de 1.200 vragen heeft ontvangen, waarvan 60% afkomstig van gemeenten.

Bewijsnood

In sommige gevallen is het niet mogelijk om aan de juiste documenten te komen. Dit is het geval als:

- een document niet bestaat (in andere woorden, het is nooit opgesteld, bv. een geboorteakte, of een paspoort bij staatlozen), of als;
- het document wel bestaat maar de autoriteiten van het land dit niet kunnen verstrekken (bv. als de registers van de burgerlijke stand in het herkomstland verloren zijn gegaan of als de politieke situatie het niet toelaat om erheen te reizen, zoals bijvoorbeeld voor vluchtelingen vaak het geval is).

In zulke gevallen wordt mensen niet gevraagd om stukken van de burgerlijke stand te overleggen. Dit heet bewijsnood. Indien deze situatie van toepassing is, is het wel nodig om dit aan te tonen, bijvoorbeeld met een verklaring van de ambassade of bewijsstukken die laten zien dat iemand er alles aan heeft gedaan om de benodigde documenten te bemachtigen (bv. treinkaartjes of wachttickets van de ambassade). Deze stukken worden in het naturalisatiedossier opgenomen en voorgelegd aan de IND.

Bewijsnood wordt toegekend door het team bewijsnood van de IND. Het team bewijsnood is opgericht in 2016 en bestaat momenteel uit vier medewerkers. Deze medewerkers beantwoorden vragen van gemeenten en van IND-collega's. Medewerkers van het team bewijsnood handelen zelf geen naturalisatieaanvragen af maar moeten worden betrokken bij elke naturalisatiezaak waarbij documenten ontbreken om te beoordelen of bewijsnood toegepast moet worden.

Op de website van de IND wordt een aantal situaties weergegeven waarin wel en geen bewijsnood wordt toegekend. Zo is het niet voldoende om aan te geven dat de ambassade de gevraagde documenten niet kan leveren als de ambassade hier geen verklaring van afgeeft. In de meeste voorbeelden wordt verwacht dat de aanvrager zelf naar het land van herkomst reist om de benodigde documenten te bemachtigen. Bij een situatie waarbij iemand niet zelf kan reizen wegens gezondheidsredenen wordt aangegeven dat dit geen voldoende grond is voor bewijsnood; hij kan bijvoorbeeld familie of vrienden vragen namens hem naar de burgerlijke stand te gaan.

Onder bijzondere omstandigheden kan worden besloten een document dat wel verkrijgbaar zou zijn toch niet te vragen. Het wegens bijzondere omstandigheden van het geval niet vasthouden aan de geldende beleidsregel gebeurt op grond van artikel 4:84 Awb: de inherente afwijkingsbevoegdheid van het bevoegd gezag. Er zijn geen gegevens over hoe vaak dit voorkomt.

Toch merken advocaten in de praktijk dat gemeenten soms nog steeds een afhoudende houding aannemen bij het in behandeling nemen van naturalisatieverzoeken. Everaert Advocaten (EA) stelt dat zij regelmatig geconfronteerd worden met Ranov-vergunninghouders die aangeven dat zij wel geprobeerd hebben een naturalisatieverzoek in te dienen, maar

dat de gemeente dit heeft afgeraden of geweigerd heeft het verzoek in behandeling te nemen. Er wordt dan vaak gezegd dat een aanvraag geen kans maakt en dat zij het legesbedrag van bijna € 1000 kwijt zijn als het verzoek wordt afgewezen. Zelfs als Ranov-vergunninghouders aangeven dat zij dit risico nemen en de aanvraag toch willen indienen, nemen

⁵ Namen en organisaties van de geïnterviewden zijn vermeld in de methodenbox.

gemeenten het verzoek volgens EA niet altijd in behandeling. Daarom heeft EA een brief opgesteld met alle relevante bepalingen uit de Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap waarin staat dat het gemeenten vrij staat om negatief te adviseren, maar dat zij wel verplicht zijn het verzoek in behandeling te nemen. Zelfs met die brief is het in sommige gevallen niet gelukt om de gemeente het verzoek te doen innemen.

De Ombudsman geeft aan dat uit hun gesprekken met gemeenten gebleken is dat het voorkomt dat gemeenten uit goede wil adviseren geen aanvraag te doen; het kost veel geld en er is weinig kans als de juiste documenten ontbreken. Hoewel de intenties van gemeenten in deze gevallen goed zijn, blijft de vraag 'was het misschien wel voldoende geweest voor beroep op bewijsnood' moeilijk in te schatten.

6.1.2 Bewijsnood aantonen

De deelnemers aan de expertmeeting zijn het erover eens dat het ontbreken van paspoort en geboorteakte, net als in het WODC onderzoek uit 2015, nog steeds het grootste struikelblok vormt voor mensen bij het aanvragen van naturalisatie. Het aantonen van bewijsnood wordt nog steeds als zeer lastig ervaren en kan zeer hoge kosten met zich meebrengen. VluchtelingenWerk Nederland (VWN) merkt op dat het voor de nationaliteiten waarbij het vaak wel gelukt is om te naturaliseren, het meestal gaat om groepen waarvoor een algemene vrijstelling geldt; Syriërs, etnisch Armeniërs uit Azerbeidzjan (vaak in groep nationaliteit onbekend) en Somaliërs zijn feitelijk vrijgesteld van de documenteneis.

Bij navraag tijdens een interview met een vertegenwoordiger van de IND bleek dat de IND het beeld niet herkent dat het voor sommige landen moeilijk tot onmogelijk zou zijn om aan documenten te komen. Bijvoorbeeld China is volgens hen een land met een goed georganiseerd administratief systeem waarin mensen in principe terug te vinden moeten zijn mits zij de juiste gegevens verstrekt hebben. Dit is volgens de IND echter niet altijd het geval, zij ontvangen signalen dat leeftijd en herkomstland niet altijd overeenkomen met wat mensen ten tijde van de vergunningverlening claimden hierover; bijvoorbeeld dat mensen zich jonger hebben voorgedaan dan zij in werkelijkheid waren om zo in aanmerking te komen voor een status als alleenstaande minderjarige vreemdeling. In deze gevallen kunnen geen documenten uit het land van herkomst overgelegd worden omdat er dan discrepanties zouden zijn met gegevens waaronder men in Nederland bekend is.

Volgens de IND is het zelfs in landen waar de administratieve zaken niet altijd goed op orde zijn, zoals bijvoorbeeld in sommige landen in West- en Centraal-Afrika, vaak wel mogelijk om verklaringen te krijgen van een rechtbank rondom de identiteit in het land van herkomst (mits daar getuigen voor te vinden zijn), waarmee een tardieve geboorteregistratie gedaan kan worden. De IND wijst hierbij ook op het feit dat de afgelopen jaren toch steeds meer Ranov-vergunninghouders uit deze landen er in geslaagd zijn aan de juiste documenten te komen.

Dat wil echter nog niet zeggen dat het voor iedereen daadwerkelijk mogelijk is aan de benodigde documenten te komen. Personen bij wie dit niet lukt moeten kunnen bewijzen dat de autoriteiten van het land van herkomst hen niet willen helpen; en dat zij niet zelf terug kunnen naar het land van herkomst. Veel mensen proberen wel van alles om aan documenten te komen maar hebben volgens VWN moeite met de zgn. dossieropbouw; ze hebben vaak geen bewijs van stappen die ze gezet hebben, bijvoorbeeld dat ze naar de ambassade zijn geweest, ook omdat veel ambassades weigeren op schrift te stellen dat zij niet willen meewerken. VWN: *Dit is ook het structurele probleem van de hoge bewijsnoodlat. Hoe kun je bewijzen dat je iets niet hebt als de autoriteiten ook niet willen meewerken om jou daarvoor bewijs te geven?*

NO heeft voor zo een zaak contact met het team bewijsnood van de IND gehad: *er werd voorgesteld de advocaat van de verzoeker mee te laten gaan en die een soort verslag te laten maken van het gesprek met de ambassade. Men probeert dus wel oplossingen te vinden.*

De IND erkent in een later interview ook dat voor mensen die niet zo zelfredzaam zijn als in de huidige maatschappij verwacht wordt, het teveel gevraagd kan zijn om bijvoorbeeld af te reizen naar het land van herkomst of in contact te komen met de juiste mensen die kunnen helpen bij het verkrijgen van de juiste documenten. Deze mensen komen echter meestal niet bij het team bewijsnood terecht omdat zij überhaupt geen aanvraag indienen.

Op de IND website wordt nu wel extra informatie gegeven over welke documenten voor welke landen nodig zijn, maar gezien de diversiteit van de groep Ranov-vergunninghouders is deze niet compleet. De voorbeelden op de site van wanneer bewijsnood wel en niet wordt toegekend zijn informatief maar juist door de grote diversiteit binnen de doelgroep is iedere individuele zaak weer net even anders en is het nog steeds afwachten of bewijsnood in dat geval wordt toegekend of niet. Er heerst onder de deel-

nemers aan de expertmeeting niet het gevoel dat bewijsnood de laatste jaren makkelijker toegekend wordt. De IND geeft echter aan dat de beoordeling wel soepeler is geworden sinds de IND niet meer kijkt of een aanvrager er *alles* aan heeft gedaan om de benodigde documenten te verkrijgen, maar of er *voldoende* is gedaan om bewijsnood aannemelijk te maken. Uit het managementinformatiesysteem van de IND zijn echter geen cijfers te genereren over de aantallen toe- en af wijzingen van bewijsnood.

6.1.3 Leges

Hoewel het niet gezien wordt als de voornaamste reden om geen verzoek tot naturalisatie in te dienen, worden de hoge leges (€ 925) wel door meerdere deelnemers genoemd als extra obstakel. Zeker wanneer mensen er niet zeker van zijn dat hun aanvraag wordt ingewilligd, kunnen de leges een drempel zijn om de aanvraag in te dienen.

6.1.4 Afstandseis

Een laatste opmerking over knelpunten vanuit de expertgroep betreft de afstandseis: het feit dat mensen in principe geen dubbele nationaliteit mogen hebben en daarom, indien van toepassing, afstand moeten doen van hun oorspronkelijke nationaliteit. Dat kan heel problematisch zijn volgens meerdere deelnemers: het kan extra kosten met zich meebrengen; het vergt dat je in contact moet treden met autoriteiten in het land van herkomst; en het kan geweigerd worden. Uit Europees onderzoek naar naturaliseren/identiteitsvaststelling blijkt dat Nederland een van de weinige Europese landen is die hangt aan het feit dat je geen dubbele nationaliteit zou moeten hebben (EMN, 2020). MV (EUI) voegt nog toe dat het afstand doen van de nationaliteit door vluchtelingen niet gevraagd kan worden, en dat zou volgens hem ook op Ranov-vergunninghouders van toepassing moeten zijn.

6.2 Vragen over het doel van het huidige beleid

Er leven bij experts veel vragen over het doel van het huidige beleid. Verschillende deelnemers wijzen op de positieve effecten van naturalisatie voor zowel individuen als de samenleving in het geheel. Wat is dan het belang van de Staat om het deze groep zo moeilijk te maken, vragen meerdere deelnemers zich af. Uit de cijfers uit deze factsheet blijkt dat het overgrote deel van de Ranov'ers die in 2007 een

vergunning kregen in Nederland is gebleven en dus al langer dan 20 jaar in Nederland woont. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat veel van deze mensen ooit nog terug zullen keren naar het land van herkomst. Uitzicht op volwaardig Nederlanderschap moet dan toch geboden worden aan de groep die nog niet genaturaliseerd is volgens verschillende experts.

Zij vinden de documenteneis voor Ranov-vergunninghouders te zwaar ook omdat bij vergunningverlening de identiteit al is vastgesteld (door de IND) en er toen al de mogelijkheid geboden werd tot identiteitsherstel. VWN: *Is het belang van identiteitsvaststelling bij deze groep zo groot dat het groter is dan de nadelen van niet naturaliseren? Je hebt een groep tweederangsburgers, die zich minder kan ontplooien. Er is op de arbeidsmarkt discriminatie naar nationaliteit en verblijfsvergunning. Je komt veel minder makkelijk aan werk. Je snijdt je als Staat in de vingers door aan grote groepen naturalisatie te onthouden.*

Ook geven verschillende deelnemers aan dat het hen onduidelijk is waarom het beleid aangaande het overleggen van documenten in 2009 veranderd is. Deze verandering wordt door sommige deelnemers als oneerlijk beschreven omdat de mensen die in 2007 een pardonvergunning accepteerden – en hiervoor soms een lopende asielprocedure afbraken – niet konden weten dat de weg naar naturalisatie voor hen in 2009 bemoeilijkt zou worden.

Verder vragen enkele deelnemers aan de expertmeeting zich af waarom de recente beleidswijziging waarbij Ranov-vergunninghouders die minderjarig waren op het moment van vergunningverlening geen paspoort en geboorteakte meer hoeven te overleggen niet ook geldt voor Ranov-vergunninghouders die als minderjarige naar Nederland kwamen.

6.2.1 Redelijkheid

Hierbij komt ook de vraag op wat in redelijkheid van mensen verwacht mag worden. Wanneer is er genoeg bewijs dat iemand voldoende geprobeerd heeft? Volgens enkele deelnemers schat de IND de mogelijkheid om aan documenten te komen (veel) te hoog in. Soms ligt dat aan de ambtsberichten: bijvoorbeeld over Eritrea zijn die volgens enkelen veel te positief over het hebben van documenten en over de mogelijkheid documenten te verkrijgen. Ook de ACVZ concludeerde eerder dat ambtsberichten niet altijd betrouwbaar genoeg zijn voor de IND om beslissingen op te nemen (ACVZ, 2020).

VWN voegt toe: *Ook lijkt er vanuit beleid de redenering te zijn: je hebt toentertijd geen asiel gekregen. Wat vergeten wordt is dat een groot deel van de groep toen nog in een lopende procedure zat, asiel had aangevraagd; sommigen hadden zelfs een tijdelijke asielvergunning, en die hebben ze gewoon opgegeven. Die problemen spelen voor veel asielzoekers die uiteindelijk een reguliere vergunning verkrijgen. Het argument dat ze anders zijn dan asielstatushouders, en dus niet zijn uitgezonderd van het documentvereiste, klopt dus niet. Ze komen ook uit dezelfde landen als asielzoekers. Het argument dat je bewijsnood zou hebben als vangnet is onvolgende; dat wordt veel te weinig toegekend.*

Ook EA gaf aan dat zij vinden dat Ranov-vergunninghouders eigenlijk tussen reguliere vreemdelingen en asielmigranten inzitten. Zij hebben dan wel een reguliere verblijfsvergunning maar in het bemachtigen van documenten speelt een asiel-gerelateerde problematiek.

Verder gaven sommige deelnemers aan dat zij vinden dat het lijkt of er door de overheid soms meer wordt uitgegaan van een beeld van potentiële fraudeurs dan dat er met een menselijke maat gemeten wordt.

NO: *Voor de ombudsman is de volgende vraag van belang: wat mag je in redelijkheid van iemand verwachten? Dus mensen niet met wantrouwen tegemoet treden. Probeer het om te draaien: wat kun je in redelijkheid van mensen verwachten?*

De IND herkent zich desgevraagd niet in dit beeld en vindt dat er voldoende uitgelegd wordt hoe mensen aan documenten kunnen komen en in welke gevallen bewijsnood toegewezen kan worden: *We bestempelen mensen niet als fraudeur. Maar als er (wetenschappelijk) bewijs in het dossier zit dat de personalia van een vreemdeling niet kloppen (zoals een taalanalyse, leeftijdsonderzoek, individuele ambtsberichten en dergelijke), dan gaan we er in beginsel wel van uit dat de vreemdeling niet de waarheid heeft gesproken. Als zoiets niet in het dossier zit, dan gaat de IND in het geheel niet uit van een beeld van een fraudeur [schriftelijke reactie].*

6.3 Suggesties uit de expertmeeting

Uiteraard kwam tijdens de expertmeeting ook de vraag 'hoe nu verder' naar voren. VWN is van mening dat aangezien mensen bij het aanvragen van

de Ranov verblijfsvergunning niet over een paspoort en geboorteakte hoefden te beschikken en de IND genoeg nam met eigen verklaringen, dat het nu ook bij het aanvragen van naturalisatie niet nodig zou moeten zijn deze documenten te overleggen.

EA voegt daaraan toe: *Meest gunstige optie is het beleid van vóór 2009 herstellen: als je een verblijfsvergunning kon verkrijgen zonder paspoort te hebben, dan heb je dus ook geen paspoort nodig voor naturalisatie.*

MV (EUI) sluit hierbij aan door te verwijzen naar een recent EMN onderzoek (EMN, 2020): *Hieruit bleek dat nogal wat landen het uitgangspunt hanteren: we hebben onderzoek gedaan naar je identiteit op het moment dat we je een vergunning verleenden dus dat hoeft op het moment dat je gaat naturaliseren niet meer; je kunt misschien nog zeggen dat je wel onderzoek doet als er indicaties zijn dat sprake is van het eerder verstrekken van onjuiste informatie (dat is het beleid in Duitsland).*

Ook de IND geeft tijdens een interview aan dat wanneer er serieuze twijfels bestaan over de opgegeven persoonsgegevens van mensen, dit als contra indicatie zou moeten gelden bij een eventuele vrijstelling van de documenteneis, net als gevaar voor de openbare orde een contra indicatie is. Hoewel het laten vervallen van de documenteneis voor Ranov-vergunninghouders de voorkeur heeft bij de deelnemers aan de expertmeeting komen ook andere oplossingen aan bod.

EA: *Een andere optie is om in ieder geval een twaalfjaren termijn toe te passen. Bij naturalisatie geldt de twaalfjaarseis: als je genaturaliseerd bent onder een verkeerde identiteit of nationaliteit, kan dat na twaalf jaar niet meer tegengeworpen worden, de nationaliteit kan niet meer ingetrokken worden. Ranov'ers zijn nu slechter af dan mensen die ooit onjuiste gegevens hebben opgegeven.*

Het gaat er hierbij om dat het rechtszekerheidsbeginsel wel gebruikt wordt om de nationaliteit niet in te trekken na twaalf jaar (terwijl mensen verkeerde gegevens hebben opgegeven), maar dat hetzelfde rechtszekerheidsbeginsel van tafel wordt geveegd bij pardonners. Voor hen is er geen termijn waarna niet meer getwijfeld wordt aan de identiteit en nationaliteit.

VWN stelt dat een nadeel van deze oplossing wel zou zijn dat kinderen en jongvolwassen (die het meest

nadeel ondervinden van het ontbreken van de Nederlandse nationaliteit) pas na lange tijd kunnen naturaliseren.

Een derde optie zou zijn mensen bij het indienen van een naturalisatieverzoek hun identiteit onder ede te laten verklaren zoals nu ook mogelijk is voor registratie van persoonsgegevens bij de gemeente in bepaalde gevallen waarbij documenten ontbreken. Dit is ook mogelijk in enkele andere Europese landen (bv België en Duitsland).

Ten slotte komt tijdens de expertmeeting naar voren dat de documenteneis ook problematisch kan zijn voor andere groepen die willen naturaliseren en dat dus zelfs als de motie ten aanzien van vrijstelling van de documenteneis voor Ranov-vergunninghouders volledig uitgevoerd zou worden, het vraagstuk niet volledig is opgelost. VWN geeft aan dat er andere voormalige asielzoekers zijn die een reguliere vergunning hebben gekregen voor wie het net zo moeilijk is om aan documenten te komen. Het gaat dan bijvoorbeeld om houders van een kinderpardon, een discretionaire vergunning, of een buitenschuldvergunning. Maar ook om kinderen van Ranov-vergunninghouders die geboren zijn na 2007 en een reguliere verblijfsvergunning hebben. VWN krijgt al vragen van mensen in deze situaties die vragen of zij ook in aanmerking komen voor een vrijstelling van de documenteneis. Ook het advocatenkantoor wordt

veel gebeld door mensen die vragen: 'gaat dat voor ons ook werken? Gaat het om een algemene wijziging van het beleid met betrekking tot bewijsnood, of geldt de wijziging alleen voor mensen met een Ranov-vergunning?'

6.4 Tot slot

Uit verschillende onderzoeken gedaan tussen 2014-2017 kwam naar voren dat de documenteneis verreweg het grootste obstakel vormde voor nog niet genaturaliseerde Ranov-vergunninghouders om een verzoek tot naturalisatie in te dienen. Sindsdien zijn er geen grote beleidswijzigingen doorgevoerd en zonder geldig paspoort en/of geboorteakte is het ook in 2021 nog steeds moeilijk om te naturaliseren. De IND geeft aan dat voor de meeste landen in theorie documenten te verkrijgen zijn. In de praktijk is dit echter niet altijd mogelijk. Dat zal in sommige gevallen te wijten kunnen zijn aan eerder verkeerdestrekte gegevens, maar heeft in andere gevallen te maken met tegenwerkende autoriteiten (die zonder documenten personen niet als onderdaan erkennen) of met angst naar het land van herkomst af te reizen. Voor mensen voor wie dit geldt, betekent dit in de praktijk dat zij momenteel zeer beperkt perspectief hebben op het Nederlanderschap terwijl zij hier al meer dan 20 jaar wonen.

Methoden

Cijfermatige analyse

De hier beschreven analyses zijn gebaseerd op de groep Ranov-vergunninghouders zoals deze geregistreerd stond in het IND systeem INDiGO op peildatum 1 mei 2021. Vóór 2013 gebruikte de IND het registratiesysteem INDIS. Tijdens de migratie naar het nieuwe systeem zijn mogelijk data verloren gegaan, waardoor de IND in de regel geen cijfers levert van voor de introductie van INDiGO. Voor de huidige factsheet betekent dit dat er mogelijk verschillen zijn tussen de hier gerapporteerde cijfers en die uit eerdere publicaties.

De hier beschreven analyses gaan uit van mensen die (in principe) voor naturalisatie in aanmerking zouden komen. Om deze reden zijn oud-Ranov'ers die zijn overleden (524), geëmigreerd (318), die administratief verwijderd zijn vanuit de gemeentelijke basisadministratie (GBA; 861), of van wie de vergunning is ingetrokken (452) buiten beschouwing gelaten. Deze selectie kan ertoe geleid hebben dat de hier gerapporteerde cijfers afwijken van eerdere publicaties over deze groep.

Bij de analyses over herkomst is uitgegaan van de bij de IND bekende nationaliteit bij aanvang van de Ranov-procedure. Omdat de IND nationaliteit registreert op verschillende momenten (bijv. bij aanvang en besluit van een procedure) en vanuit verschillende bronnen (zoals gerapporteerd bij (asiel)aanvraag, door COA, door de gemeente, etc.) kan dit overzicht afwijken van eerder gerapporteerde gegevens over Ranov-vergunninghouders naar gelang van de gekozen bron en moment. Dit kan bovendien een verklaring bieden voor het hoge inwilligingspercentage van naturalisatieaanvragen onder de groep van wie de nationaliteit geregistreerd staat als onbekend; deze zal op een later moment aangepast zijn. Zoals hierboven vermeld,

gaat het hierbij vaak om mensen die ten tijde van de Ranov-procedure (nog) niet alle documentatie hadden overgelegd om hun nationaliteit onomstotelijk vast te kunnen stellen.

In sommige gevallen worden nationaliteiten gerapporteerd van landen die vanwege geopolitieke veranderingen niet meer bestaan (bijv. Joegoslavië of Zaïre). Deze zijn niet met terugwerkende kracht aangepast in het IND registratiesysteem. In het huidige rapport kiezen wij ervoor om de nationaliteit aan te houden zoals bekend bij aanvang van de Ranov-procedure en deze ook niet met terugwerkende kracht aan te passen.

In de berekening van de inwilligingspercentages per nationaliteit zijn lopende naturalisatieprocedures buiten beschouwing gelaten omdat hiervan nog geen uitspraak bekend is. Ook mensen die Nederlander zijn geworden door optie zijn in de berekening van dit percentage buiten beschouwing gelaten.

Voor het selecteren van de groep Ranov-vergunninghouders die volgens de toezegging van de staatssecretaris van 26 april 2021 vrijgesteld wordt van het overleggen van een buitenlands identiteitsdocument (zie ook hierboven), is uitgegaan van mensen die minderjarig waren op 15 juni 2007 en 18 jaar of ouder op de peildatum van 1 mei 2021.

Expertmeeting en interviews

Op 10 mei 2021 heeft het WODC een expertmeeting georganiseerd over de naturalisatie van Ranov-vergunninghouders. Doel van de expertmeeting was de huidige stand van zaken, voortkomend uit een documentenanalyse en een cijfermatige analyse, te bespreken, om eventueel opvallende zaken aan te kaarten die uit het cijfermatige overzicht blijken en om te discussiëren over het vervolg van de huidige problematiek. Deelnemers aan de expertmeeting vertegenwoordigden de Nationale Ombudsman (P. van Dorst en S. Hoogendijk), VluchtelingenWerk Nederland (A. den Uyl) en Everaert Advocaten, een advocatenkantoor dat zich specialiseert in migratie- en nationaliteitsrecht (M. den Besten). Tevens was een hoogleraar *Citizenship Studies* (M. Vink) aanwezig van het Europees Universitair Instituut (EUI). De resultaten van de expertmeeting zijn aangevuld met informatie uit interviews met nog een advocaat van Everaert Advocaten (H. de Voer) en met de teamleider van het team bewijsnood van de IND (M. Thunnissen). De Kinderombudsman was uitgenodigd voor de expertmeeting maar kon helaas niet deelnemen.

Literatuur

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2020).

Weten en Wegen: Advies over het gebruik van landeninformatie in de asielprocedure. Den Haag: AVCZ.

Dorst, P., Hoogendijk, S., Vreeburg, E., & Verheul, R. (2017). *Geen thuis zonder Nederlands paspoort: Een onderzoek naar de wijze waarop de Immigratie- en Naturalisatiedienst invulling geeft aan het begrip bewijsnood bij naturalisatieverzoeken van zogenoemde pardonners*. Den Haag: Nationale Ombudsman

European Migration Network (2020). *Pathways to citizenship for third country nationals in the EU*. EMN.

Obradovic, E. (2015). *Ranov en afgewezen naturalisatieverzoeken*. Den Haag: IND.

Schans, J.M.D. & Beukering, I. van (2015). *Niet-naturalisatie onder Ranov-vergunninghouders: Een onderzoek naar achtergrondkenmerken, motivatie en ervaren belemmeringen*. Den Haag: WODC. Cahier 2015-8.

Van der Linden, H., Liu, J., & Stegink, M. (2018). *Monitor naturalisatie en optie 2014-2017*. Den Haag: IND.

VluchtelingenWerk Nederland (2014). *'Ik voel me Nederlander'. Belemmeringen bij naturalisatie voor volwassenen en kinderen met een pardonvergunning*. Amsterdam: VWN.

Wijkhuis, L.J.J., Galloway, M., Kromhout, M.H.C., Welle, I.C. van der., & Smit, M. (2011). *Pardon? Evaluatie van de Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet*. Den Haag: WODC. Cahier 2011-10.

Deze reeks omvat korte verslagen van onderzoek dat door of in opdracht van het WODC is verricht. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud het standpunt van de Minister van Justitie en Veiligheid weergeeft.

Alle rapporten van het WODC zijn gratis te downloaden van www.wodc.nl.