

Deskundigenadviezen in de naturalisatieprocedure

Eens twijfel, altijd twijfel?

Aan vreemdelingen die vijftien jaar geleden een verblijfsvergunning kregen op grond van een een generaal pardon, kan voor naturalisatie alsnog om documenten worden gevraagd als toentertijd twijfel bestond aan hun identiteit en nationaliteit. Op taalanalyses en leeftijdsonderzoeken is veel kritiek geuit, die ook heeft geleid tot bijstellingen. Elles Besselsen en Danielle Snaathorst bespreken de ontwikkelingen, beschrijven praktijkvoorbeelden en laten zien dat een deskundigenadvies na meer dan twintig jaar niet zo deskundig meer is. Reden waarom het voordeel van de twijfel zou moeten worden gegeven.

Na vijf jaar onafgebroken verblijf in Nederland, kunnen migranten die in het bezit zijn van een verblijfsvergunning met een niet-tijdelijk doel en een inburgeringsdiploma in principe Nederlander worden. Bij het indienen van het naturalisatieverzoek moet de verzoeker zijn of haar identiteit en nationaliteit aantonen met een geldig buitenlands paspoort en een gelegaliseerde geboorteakte.¹ Van deze hoofdregel kan worden afgeweken als sprake is van bewijsnood dan wel als het in het individuele geval onevenredig zou zijn om vast te houden aan de documenteneis.

Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrecht Raad van State (ABRvS) dat de identiteit en nationaliteit van een verzoeker buiten twijfel moeten zijn, aangezien

het verlenen van het Nederlanderschap, wegens de daaraan verbonden gevolgen, ‘een zaak van groot gewicht is.’² De staatssecretaris is bevoegd om ‘op de daartoe geëigende wijze’ bewijs van de gestelde identiteit en nationaliteit van de verzoeker te verlangen. Een naturalisatieverzoek kan worden afgewezen als gerede twijfel bestaat over de gestelde identiteit of nationaliteit van een verzoeker.

Onlangs zijn de zogenaamde RANOV-vergunninghouders, vreemdelingen die in 2007 en 2008 een reguliere verblijfsvergunning kregen op grond van een generaal pardon, vrijgesteld van het overleggen van een paspoort en een geboorteakte in de naturalisatieprocedure. Als echter twijfel bestond over de identiteit en nationaliteit in de asielprocedure van meer dan twintig jaar geleden, kan alsnog om buitenlandse identiteits- en nationaliteitsdocumenten

¹ Artikel 31 lid 1 onder b van het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap (BVRN); paragrafen 3.2.1 en 3.5 in Handleiding RWN toelichting op artikel 7 RWN.

² Zie bijvoorbeeld ABRvS 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:490, r.o. 3.1.

worden gevraagd. De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft op 7 maart 2022 in antwoorden op Kamervragen gesteld dat twijfel over identiteit en nationaliteit in de naturalisatieprocedure altijd is gebaseerd op ‘een objectieve bron’.³ Een taalanalyse of een leeftijdsonderzoek dat jaren eerder is uitgevoerd in het kader van een verblijfsrechtelijke procedure kan de basis vormen voor de afwijzing van een naturalisatieverzoek.

Dit werpt vragen op: Is een deskundigenadvies van meer dan twintig jaar geleden nog steeds deskundig? In de afgelopen twintig jaar is immers veel veranderd in de wetenschap qua methodiek en kennis. Wat kan iemand doen om de twijfel over zijn identiteit en nationaliteit van twintig jaar geleden weg te nemen? En is het redelijk om een oud deskundigenadvies tegen te werpen in de naturalisatieprocedure?

1. RANOV-vergunninghouders

In het Coalitieakkoord van het kabinet Balkenende IV van 7 februari 2007 werd besloten om de nalatenschap van de oude Vreemdelingenwet af te wikkelen met een generaal pardon. Vreemdelingen die vóór 1 april 2001 een eerste asiel-aanvraag hadden ingediend, sindsdien onafgebroken in Nederland verbleven en bereid waren hun nog hangende procedures in te trekken, ontvingen in 2007 en 2008 een reguliere verblijfsvergunning in het kader van de Regeling Afwikkeling Nalatenschap Oude Vreemdelingenwet (RANOV).⁴

Ongeveer 70 procent van deze vreemdelingen heeft in de eerdere asielprocedure(s) nooit identiteits- en nationaliteitsdocumenten overgelegd maar heeft slechts een schriftelijke verklaring over hun identiteit en nationaliteit afgelegd bij de IND.⁵

Twijfel over de identiteit of nationaliteit kon een contra-indicatie vormen voor de verlening van een RANOV-verblijfsvergunning. Aan vreemdelingen die in voorafgaande procedures verschillende identiteiten of nationaliteiten hadden opgegeven waarvan in rechte was vastgesteld dat hieraan geen geloof kon worden gehecht, werd geen RANOV-vergunning verleend. In de gevallen waarin twijfel bestond op basis van een taalanalyse of een leeftijdsonderzoek, werd de vreemdeling in de gelegenheid gesteld de ‘juiste’ identiteitsgegevens alsnog aan te tonen met bron-documenten of een verklaring. De wijziging van persoonsgegevens had geen gevolgen voor het verblijfsrecht. Uit een steekproef is gebleken dat ongeveer 8% van alle RANOV-vergunninghouders hiervan gebruik heeft gemaakt.⁶ Uiteindelijk zijn ongeveer 27.000 mensen in het bezit gesteld van een RANOV-verblijfsvergunning.

Ten tijde van de verlening van de RANOV-vergunningen gold een vrijstelling van het vereiste om een geldig buitenlands paspoort en een geboorteakte te overleggen in de naturalisatieprocedure voor diegenen die in de vreemdelingrechtelijke procedure in het bezit waren gesteld van een reguliere verblijfsvergunning met vrijstelling van de

documenteneis. Op 1 mei 2009 is dit beleid aangescherpt en sindsdien moeten ook vreemdelingen die in de vreemdelingrechtelijke procedure nog waren vrijgesteld, in de naturalisatieprocedure wel een geldig paspoort en een geboorteakte overleggen.

Vanwege problemen bij het verkrijgen van een paspoort of geboorteakte en aantonen van bewijsnood waren in 2021 ruim 10.000 van de 27.000 RANOV-vergunninghouders na ruim 14 jaar nog niet genaturaliseerd.

Met de aanscherping van dit beleid moest het belang van de Nederlandse Staat worden gediend dat de informatie op basis waarvan het Nederlandschap wordt verkregen ‘kloppend en eenduidig is’ en dat zoveel mogelijk zekerheid moet bestaan over de identiteit en nationaliteit van de verzoeker. In de toelichting op de beleidswijziging werd aangevoerd dat tussen de verlening van de verblijfsvergunning en het verzoek om naturalisatie of optie ‘een geruime periode kan bestaan waardoor het verlangen van een (geldig) paspoort en een (gelegaliseerde/van apostille voorziene) geboorteakte in de rede ligt.’⁷

Medio 2014 hadden slechts 7.960 RANOV-vergunninghouders een naturalisatieverzoek ingediend, waarvan er 5.960 werden toegewezen.⁸ Uit diverse onderzoeken en rapporten van Vluchtelingenwerk, het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de Ombudsman is gebleken dat RANOV-vergunninghouders tot op heden structureel problemen ervaren bij het verkrijgen van een paspoort en/of geboorteakte en het kunnen aantonen van bewijsnood.⁹ Volgens het WODC-rapport *(N)ooit Nederlander worden? Naturalisatie van RANOV-vergunninghouder* van 7 juli 2021 waren destijds 10.484 RANOV-vergunninghouders om die reden nog steeds niet genaturaliseerd.

Naar aanleiding van de onderzoeken en meerdere moties die in de eerste helft van 2021 werden aangenomen door de Tweede Kamer,¹⁰ heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op 7 juli 2021 aangekondigd RANOV-vergunninghouders vrij te stellen van het overleggen van een geldig buitenlands paspoort en een gelegaliseerde geboorteakte. Ook is de plicht om afstand te doen van de huidige nationaliteit komen te vervallen. De staatssecretaris plaatste in de Kamerbrief wel de volgende kanttekening:

‘De overige naturalisatievoorwaarden gelden onverminderd, zoals de voorwaarden omtrent openbare orde en nationale veiligheid.

3 Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 1959, p.2.

4 WBV 2007/11

5 Werkinstructie 2012/5, p. 6.

6 Werkinstructie 2012/5, p. 6.

7 Stcrt. 12 februari 2009, nr. 29, Tussentijds Bericht Nationaliteiten (TBN 2009/1), p.8.

8 Ik vóél me Nederlander. Belemmeringen bij naturalisatie door volwassenen en kinderen met een pardonregeling, VluchtelingenWerk, oktober 2014, p. 7.

9 Niet-naturalisatie onder RANOV-vergunninghouders: een onderzoek naar achtergrondkenmerken, motivatie en ervaren belemmeringen, Den Haag, WODC, Cahier 2015-8, p.34-39; RANOV en afgewezen naturalisatieverzoeken, Immigratie- en Naturalisatiedienst, maart 2015, p. 23-30; *Geen thuis zonder Nederlands paspoort*, nr. 2017/077, Nationale Ombudsman, 11 juli 2017, p. 24.

10 9 februari 2021 *Kamerstukken II 2020/21*, 35483, nr. 68; 20 april 2021 *Kamerstukken II 2020/21*, 19637, nr. 2709; 3 juni 2021 *Kamerstukken II 2020/21*, 32317, nr. 689.

Daaronder valt de bij naturalisatie (ook) bestaande regel dat indien de IND twijfel heeft aan de gestelde persoonsgegevens en/of nationaliteit het naturalisatieverzoek wordt afgewezen.¹¹

De beleidswijziging is per 1 november 2021 opgenomen in paragraaf 3.5.5. van de toelichting op artikel 7 van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) in de Handleiding RWN.¹² Gespecificeerd is dat gereede twijfel aan de gestelde identiteit en nationaliteit kan bestaan op grond van de inhoud van een vreemdelingrechtelijk dossier, een taalanalyse door Team Onderzoek en Expertise Land en Taal, documentonderzoek door Team onderzoek en Expertise Documenten en/of een leeftijdsonderzoek.¹³ Deze onderzoeken worden aangemerkt als een deskundigenadvies waarop in beginsel mag worden afgegaan, nadat, in het kader van de vergewisplicht op grond van artikel 3:2 Awb, is nagegaan of dit advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, de redenering daarin begrijpelijk is en de getrokken conclusies daarop aansluiten.¹⁴

In een informatiebericht op de website maakte de IND bekend dat tussen 1 juni 2021 en 1 mei 2022 3.250 naturalisatieverzoeken van RANOV-vergunninghouders zijn ontvangen.¹⁵ Van deze naturalisatieverzoeken zijn inmiddels 2.200 verzoeken ingewilligd en 50 verzoeken afgewezen. De staatssecretaris heeft op 10 juni 2022 in antwoord op Kamervragen bevestigd dat gereede twijfel aan de gestelde persoonsgegevens en/of nationaliteit een grond is om een naturalisatieverzoek van een RANOV-vergunninghouder af te wijzen. Deze twijfel is volgens de staatssecretaris ook van toepassing als de twijfel bestaat als gevolg van eerder handelen van de ouder(s). Tijdsverloop zou de conclusies

van de taalanalyses niet veranderen.¹⁶

Bij een afwijzing van een naturalisatieverzoek vanwege gereede twijfel aan de identiteit en nationaliteit van een RANOV-vergunninghouder, baseert de IND zich voornamelijk op de resultaten van taalanalyses en leeftijdsonderzoeken die meer dan twintig jaar geleden in het kader van de asielprocedures hebben plaatsgevonden.

2. Kritiek op taalanalyses en leeftijdsonderzoeken

2.1 Taalanalyse

Sinds 1999 gebruikt de IND taalanalyses bij de beoordeling of de identiteit, herkomst en/of nationaliteit van een vreemdeling geloofwaardig is.¹⁷ Tijdens een taalanalyse voert een hoorambtenaar van de IND een gesprek met de vreemdeling over alledaagse zaken. Dit gesprek hoort plaats te vinden in de taal die de vreemdeling machtig is en wordt opgenomen. De opname wordt daarna beoordeeld door een taalanalist en

een linguïst van Bureau Land en Taal (BLT).¹⁸ Hierbij moet worden opgemerkt dat de linguïsten van BLT geen deskundigen zijn in de talen waarover zij een rapport opstellen. Zij baseren hun analyse op het oordeel van de taalanalist.¹⁹

Voor afwijzing van een naturalisatieverzoek vanwege twijfel aan identiteit en nationaliteit baseert de IND zich op taalanalyses en leeftijdsonderzoeken van meer dan twintig jaar geleden.

Op het gebruik van taalanalyses om de nationaliteit vast te stellen is door de jaren veel kritiek geweest. In 2004 zijn de *Guidelines for the use of language analysis in relation to questions of national origin in refugee cases* opgesteld door vooraanstaande academici op het gebied van linguïstiek.²⁰ Deze specialisten concludeerden dat terughoudend gebruik moet worden gemaakt van taalanalyses bij vraagstukken over nationale herkomst en nationaliteit. Volgens de experts kan op basis van een taalanalyse hooguit de regio of de taalgemeenschap waar iemand is gesocialiseerd, bepaald worden. Landsgrenzen komen bovendien niet altijd overeen met taalgrenzen. De *Guidelines* vereisen ten slotte dat de deskundige een linguïst is die de taal kent en die beschikt over wetenschappelijke kennis van de taal en de verschillende dialecten daarvan. De deskundige moet in staat zijn om de taalkundige elementen te herkennen waarmee eventuele dialecten en spreekvarianten zich van elkaar onderscheiden.

Bij uitspraak van 19 mei 2009 heeft de ABRvS geoordeeld dat in het rapport van de taalanalyse onder meer voorbeelden van de uitspraak, woordkeuze en grammatica van de vreemdeling moeten worden toegelicht of vergeleken met hetgeen in het land gebruikelijk is.²¹ Bij afwezigheid van deze elementen is onvoldoende inzichtelijk hoe de conclusies in het rapport tot stand zijn gekomen. Na deze uitspraak heeft Bureau Land en Taal de opzet en inhoud van de taalanalyse uitgebreid met meer ruimte voor onderbouwing van de conclusies in de taalanalyses en meer oog voor de specifieke omstandigheden van de vreemdeling in de desbetreffende zaak.²² Deze aanpassingen laten in ieder geval zien dat de werkwijze bij taalanalyses uit 2000 niet zonder meer voldoet aan de huidige voorwaarden voor een zorgvuldig tot stand gekomen en concludent deskundigenadvies. Of deze aanpassingen hebben geleid tot meer betrouwbare taalanalyses, laten wij hier in het midden.

- 11 Brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer van 7 juli 2021, kenmerk 3306851, p. 5-7.
- 12 Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 7 september 2021, nummer WBN 2021/6, houdende wijziging van de Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap 2003, p. 21.
- 13 Idem, p. 7.
- 14 ABRvS, 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:197.
- 15 'IND ontvangt 3.250 naturalisatieverzoeken van RANOV-vergunninghouders', *Immigratie- en Naturalisatiedienst*, <https://bit.ly/3ypSrsF>.
- 16 Kamervragen van het lid Jasper van Dijk van 25 april 2022, Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 3079, p. 1-2.
- 17 Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 11 juni 1999, TBV 1999/12 (*Stcrt.* 1999, 110, p. 8).

- 18 Werkkader taalanalisten IND, Immigratie- en Naturalisatiedienst, 1 mei 2020, p. 6. Zie ook Werkkader taalanalisten Bureau Land en Taal IND, Immigratie- en Naturalisatiedienst, juni 2004.
- 19 M. Verrips, 'Betrouwbare Taalanalyse: een contra-expertise', *A&MR* 2011-1, p. 26. Voor een discussie over de betrouwbaarheid van de methodiek van BLT, zie: T. Cambier-Langeveld, 'De rol van taalkundigen en moedertaalsprekers bij herkomstbepaling op basis van spraak', *A&MR* 2010-8, p. 392-397; T. Cambier-Langeveld, 'Taalanalyse. Terug naar de feiten', *A&MR* 2011-7, p. 291-293; M. Verrips, 'Taalanalyse, deskundigheid en rechtspreek', *A&MR* 2011-7, p. 294-295.
- 20 Language and National Origin Group, 'Guidelines for the Use of Language Analysis in Relation to Questions of National Origin in Refugee Cases', *The International Journal of Speech Language and the Law*, 2004 11 (2): 261-266.
- 21 ABRvS 19 mei 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI5889, r.o. 2.2.2.
- 22 A. Pinxter, 'Het instrument taalanalyse in de Nederlandse asielprocedure', *A&MR* 2010-2, p. 72.

In een artikel van februari 2015 benadrukt Cambier-Langeveld, senior linguïst bij de IND, dat het van groot belang is dat de taalanalist begrijpt welke vraag moet worden beantwoord bij het opstellen van een taalanalyse.²³ De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft op 20 september 2021 in een antwoord op Kamervragen in ieder geval bevestigd dat de IND zich ervan bewust is 'dat een taalanalyse beperkingen kent en hoogstens een sterke indicatie oplevert. Het zegt immers niets over waar iemand is geboren'.²⁴

2.2 Leeftijdsonderzoek

Sinds 1996 maakt de IND gebruik van leeftijdsonderzoek.²⁵ Bij een leeftijdsonderzoek worden röntgenopnamen gemaakt van de groeischijven in het hand/polsgebied en van de sleutelbeenderen. Een radioloog bepaalt op basis van de foto's wat de mate van uitrijping van deze groeischijven is en een antropoloog beoordeelt of het rijpingsstadium past bij de door de vreemdeling opgegeven leeftijd. In 2004 is een Commissie leeftijdsonderzoek ingesteld om toezicht te houden op de kwaliteit van de methoden en procedures van het leeftijdsonderzoek.²⁶ Sindsdien voert het Nederlandse Forensisch Instituut (NFI) het leeftijdsonderzoek uit (in opdracht van de IND) en houdt de Inspectie Gezondheidszorg (IGZ) toezicht. De procedure en techniek van het leeftijdsonderzoek zijn beschreven in een protocol. Dit was anders ten tijde van de oprichting van de Commissie leeftijdsonderzoek in 2004, toen het leeftijdsonderzoek werd uitgevoerd door een particuliere eenling (niet zijnde een aan de overheid gelieerde organisatie) zonder protocol.²⁷ De commissie is op 30 juli 2016 opgeheven.

Het leeftijdsonderzoek is door de jaren heen stevig bekritiseerd. In 2011 publiceerde de Raad van Europa kritiek van mensenrechtencommissaris Thomas Hammarberg op het leeftijdsonderzoek bij jonge migranten door middel van röntgenfoto's.²⁸ Meerdere critici benadrukken het belang van een multidisciplinaire aanpak, dat het schatten van de leeftijd geen exacte wetenschap is en dat er een aanzienlijke foutmarge bestaat. Culturele en etnische eigenschappen, de omgeving, socio-economische status en gezondheid van een onderzocht persoon kunnen een rol spelen bij de ontwikkeling van het lichaam en botgroei en dienen betrokken te worden in de leeftijdsbepaling.²⁹ Verder is een belangrijk aandachtspunt het belang van het kind en het voordeel van de twijfel als basisbeginsel en waarborg, aangezien geen van de onderzoeksmethoden voor leeftijdsbepaling in staat is een specifieke leeftijd met zekerheid vast te stellen.³⁰

In 2018 signaleerden de Inspecties Justitie en Veiligheid, Gezondheidszorg en Jeugd diverse knelpunten in het leeftijdsonderzoek.³¹ Zij concludeerden dat de uitkomsten van het medisch leeftijdsonderzoek niet geheel betrouwbaar zijn en wetenschappelijke beperkingen kent. Het Nederlands Forensisch Instituut heeft vervolgens onderzoek gedaan naar een alternatieve werkwijze die zou moeten leiden tot een nauwkeurigere en meer betrouwbare leeftijdsschatting. De huidige werkwijze van het NFI volgt deze stappen en is beschreven in het Protocol Leeftijdsonderzoek van 16 december 2019 van de IND.

Wij kunnen in het kader van dit artikel niet beoordelen of de nieuwe werkwijze tot betrouwbare resultaten leidt, maar wel is duidelijk dat oudere leeftijdsonderzoeken niet zonder meer voldoen aan de huidige voorwaarden voor een zorgvuldig tot stand gekomen en concludent deskundigenadvies.

Culturele en etnische eigenschappen, de omgeving, socio-economische status en gezondheid kunnen een rol spelen bij de ontwikkeling van het lichaam en botgroei.

3. Twijfels in de praktijk

De naturalisatieverzoeken van Maria en Victor zijn recent afgewezen vanwege twijfel over hun identiteit en nationaliteit op grond van respectievelijk een taalanalyse en een leeftijdsonderzoek uit 2000.³²

3.1 Taalanalyse

Maria was drie jaar oud toen haar ouders een asielaanvraag indienden in Nederland in 1998. In de gehoren hebben haar ouders verklaard dat zij etnisch Armeens zijn en afkomstig uit Nagorno-Karabach. Deze regio is onderdeel van Azerbeidzjan. Over dit gebied bestaat sinds 1918 een gewapend conflict tussen Armenië en Azerbeidzjan met escalaties in 1988, 2016 en 2020. De asielaanvraag is in 2001 afgewezen. Uiteindelijk is in 2007 een RANOV-verblijfsvergunning aan het gezin van Maria verleend.

In juni 2021 ontving Maria een brief van de IND waarin staat dat zij is vrijgesteld van het overleggen van een buitenlandse geboorteakte en een geldig buitenlands paspoort, omdat zij in het bezit is gesteld van een RANOV-verblijfsvergunning.³³ Zij heeft kort daarna een naturalisatieverzoek ingediend bij de gemeente met het verzoek om meenaturalisatie voor haar twee jonge kinderen. Op 10 juni 2022 is haar naturalisatieverzoek afgewezen vanwege twijfel over haar identiteit en nationaliteit, omdat er in de asielprocedure twijfels waren over de identiteit en

23 T. Cambier-Langeveld, 'State-of-the-art in language analysis: a response to the chapter on LADO in the Oxford Handbook of Language and Law', *The International Journal of Speech, Language and the Law* 2015, afl. 2, p. 377-388.

24 Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 4095, p. 2.

25 Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 12 maart 1996, TBV 1996/1 (*Stort.* 1996, 54, p. 9).

26 Besluit Commissie leeftijdsonderzoek (Staatscourant 2004, nr. 80).

27 Brief van Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie 27 juni 2016, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 27062, nr. 102.

28 Persbericht HRC assessing the age of migrant children, beschikbaar via: <https://bit.ly/3RiktPk>.

29 Zie bijvoorbeeld het artikel van R.R. Rijn en S.G. Robben, 'Röntgenfoto's van mediale clavicula-uiteinden volgens de methode van de Immigratie- en Naturalisatiedienst: ongeschikt voor de bepaling van meerderjarigheid', verschenen in het Nederlands Tijdschrift Geneeskunde, 13 november 2004, 148(46): te raadplegen via: <https://bit.ly/30LUOgp>. Voor meer publicaties zie Commissie Leeftijdsonderzoek, rapport april 2012, en.

30 EASO practical guide on age assessment, second edition, p.22.

31 Jaarbericht 2018-2019: Toezicht op leeftijdsonderzoeken, te raadplegen via: <https://bit.ly/3bZB76k>.

32 De uitgelichte casussen komen uit onze praktijk. De namen van cliënten zijn om privacyredenen gefingeerd.

33 Overigens zijn etnisch Armenen die geboren zijn in Azerbeidzjan al sinds 26 oktober 2015 vrijgesteld van het overleggen van een geboorteakte uit Azerbeidzjan alsook van een Azerbeidzjaans paspoort (Kamerstuk 19 637, nr. 2072). Van etnisch Armenen uit Azerbeidzjan wordt aangenomen dat zijn in bewijsnood verkeren omdat de Azerbeidzjaanse autoriteiten het (juridische) bezit van de Azerbeidzjaanse nationaliteit in het algemeen niet erkennen als het een etnisch Armeen betreft.

nationaliteit van haar ouders op grond van de in het jaar 2000 uitgevoerde taalanalyses.³⁴

In deze taalanalyses is geconcludeerd dat de ouders van Maria Oost-Armeens spreken en eenduidig te herleiden zijn tot de spraak- en cultuurgemeenschap uit Oost-Armenië en niet uit Azerbeidzjan. Hoewel Oost-Armeens in Nagorno-Karabach wel wordt gesproken door etnisch-Armenen, wordt in de conclusies in de rapporten van de taalanalyses niet aangegeven waarom de tongval van Maria's ouders niet in Nagorno-Karabach geplaatst zou kunnen worden. De voorbeelden van de uitspraak, woordkeuze en grammatica van de ouders zijn niet toegelicht of vergeleken met de gebruikelijke tongval in de Oost-Armeense taal van Nagorno-Karabach – als er überhaupt al een verschil zou zijn tussen hun Oost-Armeense taalgebruik en de gebruikelijke tongval in de Oost-Armeense taal van Nagorno-Karabach.

De *Guidelines for the use of language analysis in relation to questions of national origin in refugee cases* vereisen dat de deskundige een linguïst is die de taal kent en die ook over wetenschappelijke expertise beschikt in de studie van die taal en de verschillende varianten daarvan. In de *Guidelines* wordt zelfs expliciet het voorbeeld gegeven van etnisch-Armenen die in Azerbeidzjan wonen en Oost-Armeens spreken.³⁵ In Azerbeidzjan, ten tijde van de Sovjet-Unie, waren er scholen waar geen Azeri werd onderwezen en volkstellingen van 1970 en 1979 gaven aan dat respectievelijk slechts 3 en 4% van de etnische Armeniërs in Nagorno-Karabach Azeri spraken en niet als eerste taal.³⁶

In het geval van de ouders van Maria hebben twee taalanalisten de taalanalyses opgesteld. Het is onduidelijk wat de academische achtergrond is van deze taalanalisten. In de rapporten staat alleen vermeld dat de taalanalisten afkomstig zijn uit respectievelijk de Republiek Armenië en Azerbeidzjan. Het is ook onduidelijk of de taalanalisten hebben meegewogen dat de Oost-Armeense taal ook in Nagorno-Karabach wordt gesproken. Er zijn namelijk geen vergelijkingen opgenomen in de rapporten. Vanwege het ontbreken van een vergelijking voldoet de taalanalyse in ieder geval niet aan de voorwaarden die zijn gesteld door de ABRvS op 19 mei 2009.

Saillant detail is dat tegen één van de medebovengenoemde taalanalisten in 2004 een klacht is ingediend door VluchtelingenWerk vanwege vooringenomenheid en niet objectief en onzorgvuldig onderzoek. Ter onderbouwing van de klacht werden daarbij twaalf taalanalyses overgelegd met contra-expertises door een drietal Armenologen. De IND heeft deze twaalf taalanalyses vervolgens voorgelegd aan INALCO (Institut National des Langues et Cultures Orientales) te Parijs. In elf van deze taalanalyses kwam INALCO tot een tegenovergestelde conclusie. Ondanks het feit dat de IND zelf opdracht had gegeven voor deze beoordeling, heeft de IND de uitkomsten van het rapport van INALCO naast zich neergelegd, omdat de Armenoloog van het INALCO niet voldoende deskundig zou zijn. Hoewel de IND de

klacht ongegrond heeft verklaard, is de werkrelatie tussen de IND en de taalanalist al op 12 augustus 2003 beëindigd. De Nationale Ombudsman heeft in een rapport van 2 september 2005 geoordeeld dat de staatssecretaris de klacht van VluchtelingenWerk niet zonder nader onderzoek ongegrond had kunnen verklaren.³⁷ De IND heeft vervolgens de taalanalyses in 2006 voorgelegd aan een taalanalist, die werkzaam was voor het Bundesamt in Duitsland. Volgens de IND beschikte deze taalanalist wél over de nodige expertise en kwamen zijn conclusies 'goeddeels' overeen met de conclusies van de IND.³⁸

Uit het bovenstaande blijkt dat het onvoldoende inzichtelijk is hoe de conclusies in de rapporten van de taalanalyses uit 2000 tot stand zijn gekomen en dat de (ter discussie staande) conclusies te ver gaan. Toch is het naturalisatieverzoek van Maria afgewezen op grond van dergelijke taalanalyses. In de beschikking van 10 juni 2022 is een algemene opmerking van Team Onderzoek en Expertise Land en Taal opgenomen dat rechtbanken de taalanalyses zoals uitgevoerd door de IND herhaaldelijk hebben aangemerkt als 'zorgvuldig', 'inzichtelijk', 'betrouwbaar' en 'concludent'. Er werd niet ingegaan op de specifieke kanttekeningen die zijn gemaakt bij de taalanalyses die aan Maria worden tegengeworpen.

In theorie zou Maria in een bezwaarprocedure de twijfel kunnen wegnemen met een contra-expertise. Het is echter nog onbekend of de originele opnames uit 2000 nog beschikbaar zijn. Bovendien zijn de kosten voor contra-expertise hoog en komen ze voor rekening van de verzoeker. Een nieuwe taalanalyse zou geen betrouwbare uitkomst bieden, aangezien Maria en haar gezin meer dan twintig jaar in Nederland verblijven. Ook is het niet gegarandeerd dat de IND eventuele tegengestelde conclusies zal aannemen – gezien de hierboven beschreven ervaring met eerdere contra-expertises.

3.2 Leeftijdsonderzoek

Victor is afkomstig uit Togo. Hij diende in 1999 als 17-jarige een asielaanvraag in. In 2000 heeft Victor op verzoek van de IND een leeftijdsonderzoek ondergaan. In dit onderzoek werd de conclusie getrokken dat Victor twee jaar ouder moest zijn op het tijdstip van zijn asielaanvraag. Zodoende is zijn asielaanvraag afgewezen.

In 2007 is aan Victor een RANOV-verblijfsvergunning verleend. Victor is een aantal keren naar Togo gereisd en heeft daar geprobeerd een paspoort en geboorteakte te verkrijgen. Aan hem zijn meerdere Togolese nationaliteitsverklaringen en identiteitskaarten afgegeven. Ook is hij in het bezit gesteld van een uittreksel uit het Togolese geboorteregister dat vervolgens is gelegaliseerd door de Nederlandse ambassade. Alle documenten bevatten dezelfde geboortedatum en bevestigen de leeftijd die Victor heeft opgegeven bij zijn asielaanvraag.

In november 2020 heeft Victor een naturalisatieverzoek ingediend. In september 2021 is zijn naturalisatieverzoek afgewezen vanwege de twijfels over zijn identiteit

34 Volgens voorwaarden in IND-werkinstructie nr. 227 van 23 mei 2000.

35 Language and National Origin Group, *Guidelines for the Use of Language Analysis in Relation to Questions of National Origin in Refugee Cases*, The International Journal of Speech Language and the Law, 2004 11 (2): 263.

36 P. Dostál en H. Knippenberg, 'De kwestie Nagorno-Karabach', *Internationale Spectator* 1988, afl. 10, p. 606.

37 Rapport 2005/256, Nationale Ombudsman, 2 september 2005. Luister ook 'Taalanalyse', *Argos, Human/VRPO*, 9 september 2005.

38 Rapport betreffende de aanvullende taalanalyses in twaalf Armeense zaken verricht door deskundige ARM 511 (Duitsland), *Bureau Land en Taal*, 8 september 2006.

en nationaliteit op grond van het leeftijdsonderzoek uit 2000. Uit het leeftijdsonderzoek van 2000 zou blijken dat de mediale uiteinden van de sleutelbeenderen en van het skelet van het hand/pols gebied van Victor volledig waren uitgerijpt. Volgens de onderzoeker zou daarom sprake zijn van een leeftijd van 19,77 jaar in plaats de door Victor gestelde 17,63 jaar ten tijde van de asielaanvraag. Victor zou niet als minderjarige kunnen worden beschouwd. Hoewel de geboorteakte en identiteitskaarten van Victor echt zijn bevonden door Bureau Documenten, concludeerde de IND dat deze documenten onjuiste gegevens bevatten omdat de geboortedatum niet overeenkomt met de uitkomst van het leeftijdsonderzoek. Volgens de IND kon met deze documenten de twijfel over zijn identiteit op grond van het leeftijdsonderzoek niet worden weggenomen.

De twijfel over identiteit en nationaliteit van Maria's ouders werkt na 23 jaar verblijf en opleiding in Nederland zelfs door tot hun in Nederland geboren kleinkinderen.

Tegen de afwijzende beschikking is bezwaar gemaakt en in het kader van de bezwaarprocedure heeft een nieuw leeftijdsonderzoek plaatsgevonden. De IND heeft opdracht gegeven aan het NFI om de röntgenfoto's uit 2000 opnieuw te beoordelen volgens de nieuwste inzichten en werkwijze. Het leeftijdsonderzoek in 2022 liet een heel ander beeld zijn. Twee radiologen oordeelden dat beide sleutelbeenderen van Victor in 2000 nog niet volledig waren uitgerijpt en één van de radiologen oordeelde bovendien dat het niet aannemelijk was dat dat binnen 1 a 2 jaar na het maken van de foto wel het geval zou zijn. Zij concludeerden daarom dat het wel degelijk mogelijk is dat Victor op het moment van het leeftijdsonderzoek in het jaar 2000 ongeveer 18 jaar zou zijn overeenkomstig de door hem opgegeven leeftijd.

Op grond van dit onderzoek is de twijfel over zijn leeftijd en daarmee zijn identiteit komen te vervallen en is aan Victor het Nederlanderschap verleend. De twijfel over zijn identiteit heeft twintig jaar bestaan, hoewel Victor over verschillende documenten beschikte waarin zijn gestelde identiteit en nationaliteit werden bevestigd. Met terugwerkende kracht moet worden vastgesteld dat Victor altijd de juiste identiteit heeft opgegeven.

4. Voordeel van de twijfel

Vooropgesteld moet worden dat een taalanalyse of leeftijdsonderzoek geen onomstotelijk wetenschappelijk bewijs is van iemands geboorteplaats, nationaliteit of leeftijd. Ook wanneer alle protocollen worden gevolgd, bestaat er een kans dat het resultaat van het onderzoek in een specifiek geval onjuist is of dat op grond van voortschrijdend wetenschappelijk inzicht een andere conclusie moet worden getrokken. Het voorbeeld van Victor laat dit onomstotelijk zien. In zijn geval waren de röntgenopnames beschikbaar en kon de twijfel worden weggenomen door nieuw leeftijdsonderzoek. Maar hoe zit dat met Maria? Gaan conclusies over haar identiteit en nationaliteit op grond van een taalanalyse van haar ouders of een eventueel opnieuw uitgevoerde taalanalyse na 23 jaar verblijf en opleiding in Nederland niet zonder meer te

ver? De twijfel over de identiteit en nationaliteit van Maria's ouders werkt nu zelfs door tot hun in Nederland geboren kleinkinderen. Welk doel dient het? Wat is het belang van de staat om nog altijd aan Maria's identiteit te twijfelen als zij al 23 jaar verblijft in Nederland op basis van dezelfde persoonsgegevens?

Het blijvend vasthouden aan de documenteneis is niet noodzakelijk om eenduidigheid over haar identiteit te krijgen, om vast te stellen of er criminele antecedenten zijn en of er afstand moet worden gedaan van de oorspronkelijke nationaliteit. Maria woont immers al vanaf driejarige leeftijd op basis van dezelfde persoonsgegevens in Nederland en het nieuwe beleid stelt Ranov-vergunninghouders vrij van de afstandsplicht. Het vasthouden aan de documenteneis is ook niet evenwichtig in de zin van de evenredigheidstoets 'nieuwe stijl' zoals uiteengezet in de conclusie van A-G's Widdershoven en Wattel van 7 juli 2021³⁹, de uitspraak van de ABRvS van 2 februari 2022⁴⁰ en de conclusie van A-G Widdershoven van 18 mei 2022.⁴¹

Zoals de ABRvS heeft overwogen, is het verlenen van het Nederlanderschap een zaak van groot gewicht. Omgekeerd is ook het verkrijgen van het Nederlanderschap een zaak van groot gewicht en een fundamenteel recht voor vreemdelingen die het merendeel van hun leven in Nederland verblijven. Nationaliteit maakt deel uit van iemands identiteit.⁴² Het is daarom van groot belang dat twijfel over de identiteit op grond van een deskundigenadvies van decennia geleden niet levenslang kan worden tegengeworpen. Niet alleen omdat dat deskundigenadvies niet zonder meer voldoet aan de hedendaagse voorwaarden en protocollen en omdat het niet in alle gevallen mogelijk is om een betrouwbare contra-expertise uit te voeren, maar ook omdat het onredelijk bezwarend is om mensen die twintig jaar onder dezelfde persoonsgegevens in Nederland wonen, studeren, werken, belasting betalen, trouwen en kinderen krijgen, blijvend uit te sluiten van het Nederlanderschap en als zodanig van volwaardige deelname aan de Nederlandse samenleving.

Van vreemdelingen die in de naturalisatieprocedure een onjuiste identiteit hebben opgegeven, kan tot twaalf jaar na naturalisatie het Nederlanderschap worden ingetrokken. Daarna niet meer. De termijn van twaalf jaar is opgenomen in artikel 14 lid 1 RWN omwille van de rechtszekerheid.⁴³ Voor vreemdelingen die consequent en consistent verklaren over hun identiteit en nationaliteit in twintig jaar of langer onder die identiteit en nationaliteit in Nederland wonen, zou naar onze mening ook een verjaringstermijn moeten gelden. Geen enkel onderzoek is immers feilloos. Het op het oude onderzoek gebaseerde besluit is buitengewoon ingrijpend en tast de fundamentele rechten van betrokkenen aan. Na meer dan twintig jaar verblijf in Nederland moet aan RANOV-vergunninghouders het voordeel van de twijfel worden gegeven. ◀

39 ABRvS 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468 ECLI:NL:RVS:2021:1468.

40 ABRvS 7 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

41 ABRvS 18 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1440.

42 EHRM 11 oktober 2011, *Genovese v. Malta*, 53124/09; De Groot en Vonk, 'Genovese tegen Malta: niet discrimineren bij toekennen nationaliteit', A&MR 2012-3, p. 140.

43 Voor de termijn van twaalf jaar is aangesloten bij de verjaringstermijn van valsheid in geschrifte, Kamerstukken II 1997/98, 25891 (R1609), nr. 3.