

INITIATIEFVOORSTEL

VAN 'NATIONALITEIT ONBEKEND' NAAR STAATLOOS



Adeel Mahmood
NIDA

Pieter Grinwis
ChristenUnie/SGP

Serpil Ates
Groenlinks

Mikal Tsegai
PvdA

Den Haag, 12 februari 2020



RIS-nummer:

Initiatiefvoorstel: Van 'nationaliteit onbekend' naar staatloos

Indiener(s): Adeel Mahmood (NIDA), Pieter Grinwis (ChristenUnie/SGP), Serpil Ates (GroenLinks), en Mikal Tsegai (PvdA)

Aan de voorzitter van de gemeenteraad,

Toelichting

1. Inleiding

In Den Haag wonen staatlozen. Staatlozen zijn mensen die door geen enkel land als burger worden erkend. Ze bezitten geen paspoort en geen nationaliteit. Sommige van de 'Haagse staatlozen' zijn buiten de landsgrenzen van Nederland geboren, maar velen zijn ook hier in Den Haag geboren en staatloos, omdat hun ouders dat zijn. Niet alle staatlozen staan als zodanig ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP). In de Haagse BRP stonden op 1 november 2018 in totaal 343 personen als staatloos geregistreerd. Hiervan waren er 114 kinderen (tot 18 jaar). Wat ontbreekt is enig inzicht in de staatlozen die niet als staatloos staan ingeschreven.

Er zijn ruwweg drie groepen staatlozen.

- De eerste groep staat als 'staatloos' geregistreerd. Deze groep kan daardoor gebruik maken van de rechten die ze via de Staatloosheidsverdragen hebben. Bij deze groep zit, wat dit voorstel betreft, geen probleem.
- De tweede groep heeft geen verblijfsrecht. Die mensen behoren tot de ongedocumenteerden en krijgen bed, bad, brood en begeleiding of wonen soms zelfs op straat. Dit is een zeer kwetsbare groep en de grootte van deze groep is erg onzeker. De uitvoering van dit voorstel heeft geen betrekking op deze groep.
- De derde groep, heeft wel verblijfsrecht en is dus rechtmatig in Nederland, maar staat veelal geregistreerd met 'nationaliteit onbekend'. Mensen in deze groep kunnen moeilijk trouwen en reizen en geven de status 'nationaliteit onbekend' door aan hun kinderen. Naturaliseren is erg ingewikkeld. Het kan zelfs zo zijn dat tweede generatie kinderen de status 'nationaliteit onbekend' hebben. In Den Haag is het zelfs voorgekomen dat mensen eerst staatloos waren en daarna werden 'teruggezet' naar 'nationaliteit onbekend'. Dit voorstel richt zich op deze groep: staatlozen die ten onrechte met 'nationaliteit onbekend' geregistreerd staan.

Dit initiatiefvoorstel richt zich dus op deze laatste groep en niet op de eerste twee groepen. Met dit voorstel beogen we dat staatlozen met verblijfsrecht, die ten onrechte geregistreerd staan als 'nationaliteit onbekend', als staatloos worden geregistreerd. Dit initiatiefvoorstel is gebaseerd op bijgesloten onafhankelijk juridisch onderzoek van Bastiaan Wallage van Van Benthem & Keulen Advocaten te Utrecht.¹

2. Probleemstelling

Net als veel andere landen erkent Nederland de Staatloosheidsverdragen. Staatlozen krijgen dankzij deze verdragen een aantal rechten. Een grote groep staatlozen die wel verblijfsrecht heeft, komt in de praktijk niet in aanmerking voor deze rechten, omdat zij tot nu toe in de BRP met 'nationaliteit onbekend' geregistreerd staan.

¹ Notitie - inschrijven staatloosheid BRP (april 2019) door Bastiaan Wallage van Van Benthem & Keulen Advocaten

Dit voorstel beperkt zich tot deze groep met verblijfsrecht die de status ‘nationaliteit onbekend’ hebben. Ze verblijven legaal in Den Haag, maar zijn ooit door een gemeente in de BRP geregistreerd onder de status ‘nationaliteit onbekend’ en niet onder de status ‘staatloos’. Hierdoor is trouwen, naturaliseren en reizen praktisch lastig of onmogelijk. Een staatloze die de status ‘staatloos’ heeft, kan dit tot op zekere hoogte wel.

Het is zeer ingewikkeld en tijdrovend om aan te tonen dat je staatloos bent. De bewijslast is erg groot.²³ Minderheidsgroeperingen hebben bijvoorbeeld een moeizame verhouding met de ambassades en autoriteiten van hun land van oorsprong of een land bestaat niet meer. En bewijs maar eens dat een land jou niet erkent. De indieners vinden dat de verantwoordelijkheid om aan te tonen dat je staatloos bent niet alleen bij de staatloze moet liggen, zeker niet als het om kinderen gaat.

Wanneer iemand zijn status ‘nationaliteit onbekend’ wil veranderen in ‘staatloos’, meldt hij zich bij de gemeente. Dit voorstel is erop gericht om de interne werkwijze van de gemeente rondom dit proces door te ontwikkelen en te verbeteren. Met dit voorstel wordt overigens niet beoogd dat alle personen met de status ‘nationaliteit onbekend’ automatisch hun status kunnen laten veranderen in ‘staatloos’: het gaat slechts om hen die feitelijk staatloos zijn en ten onrechte als ‘nationaliteit onbekend’ geregistreerd blijken te staan.

Deze problematiek doet zich echter niet alleen in Den Haag voor, maar in tal van andere steden en gemeenten in Nederland. In Amsterdam werd een initiatiefvoorstel staatloosheid van de ChristenUnie unaniem aangenomen, met steun van CDA, PvdA, GroenLinks, VVD, Forum voor Democratie, Bij1, D66, SP, DENK, PvdD en PvdO. In Utrecht en Eindhoven werd een soortgelijke motie aangenomen met steun van diverse partijen. In steden als Groningen, Eindhoven, Rotterdam en Nijmegen zal er binnenkort worden gestemd. Daarom wordt ook nadrukkelijk de samenwerking met deze steden gezocht om de problematiek voor deze groep mensen die als ‘nationaliteit onbekend’ geregistreerd staan in de BRP, inzichtelijk te maken.

3. Beoogd (maatschappelijk) resultaat

Wanneer vermoedelijk staatlozen met verblijfsrecht, die als ‘nationaliteit onbekend’ geregistreerd staan in de BRP, worden geregistreerd als ‘staatloos’, komen deze mensen uit het juridische niemandsland. Ze kunnen hun aandacht volledig verleggen van een rondgang langs de ambassades en contacten met autoriteiten (al dan niet via familie of vrienden) naar de Nederlandse samenleving. Veel praktische problemen rondom reizen, trouwen en kinderen registreren zijn opgelost. Ze kunnen er ook voor kiezen om te naturaliseren en volwaardig Nederlander worden, en naturalisatie bevordert de integratie.⁴ Daarnaast beoogt dit initiatiefvoorstel een beeld te krijgen van de praktische problemen die de groep met verblijfsrecht, maar ‘nationaliteit onbekend’, ondervinden in bijvoorbeeld het onderwijs, de arbeidsmarkt of op andere vlakken in hun leven, specifiek in Den Haag. Dit voorstel past goed bij het imago van Den Haag als internationale stad van Vrede en Recht en als Shelter City.

² <https://www.askv.nl/wat-doen-we/campagnes/staatloosheid>

³ <https://www.kompass.ngo/zonderpapierenbenjenergens>

⁴ <https://www.socialevraagstukken.nl/naturalisatie-bevordert-integratie-van-migranten/>

4. Wijze van aanpak/oplossingsrichting

De gemeente heeft bij het vaststellen van staatloosheid de vrijheid om zelfstandig deze staatloosheid te onderzoeken en/ of vast te stellen. Dit vloeit onder andere voort uit de Handleiding Uitvoeringsprocedures. In hoofdstuk 6.2 (Nationaliteit) van de handleiding staat het volgende:

“Staatloosheid

Er zijn ook situaties denkbaar waarbij het verkrijgen van een nationaliteit in beginsel helemaal niet mogelijk is, dus ook niet door middel van een registratie. Een voorbeeld hiervan is een kind dat alleen in familierechtelijke betrekkingen staat tot een moeder die uitsluitend de Somalische nationaliteit bezit. Omdat de Somalische nationaliteit niet door de moeder wordt doorgegeven, verkrijgt het kind geen enkele nationaliteit. Het kind is dit geval staatloos en dit feit vermeldt u op de persoonslijst. Ook als iemand zich meldt met de nationaliteit van een niet door Nederland erkend land en is vast komen te staan dat betrokkene geen andere nationaliteit bezit, neemt u de staatloosheid op. Iemand die beweert staatloos te zijn, moet dat normaal gesproken zelf aantonen door het tonen van documenten. De gemeente is niet verplicht om zelfstandig de staatloosheid te onderzoeken of vast te stellen⁵”

Hoewel in deze handleiding, die de gemeente dient aan te houden als het gaat om het registreren van personen, staat dat een gemeente ‘niet verplicht’ is om zelfstandig de staatloosheid te onderzoeken of vast te stellen, is dit hiermee dus ook *niet verboden*. We verzoeken met dit voorstel de gemeente om maximaal gebruik te maken van deze ruimte. De gemeente Den Haag en de verantwoordelijke ambtenaren mogen namelijk dus op grond van landelijke wetgeving en beleid zelfstandig staatloosheid onderzoeken en/of vaststellen.⁶ Het is overigens geen vanzelfsprekendheid dat iemand met ‘nationaliteit onbekend’ na onderzoek ‘staatloos’ wordt.

5. Financiële paragraaf

De kosten van dit initiatiefvoorstel kunnen gedekt worden enerzijds door de samenwerking met andere gemeenten en anderzijds met de huidige begroting onder programma 2.14, verdeeld over de programmaonderdelen stadsdelen, integratie en dienstverlening. De kosten zijn maximaal €50.000. Voor de verschillende onderdelen van het dictum zijn de kosten als volgt:

I.	Onderzoek met steekproef:	€20.000
II.	Bijdrage comité van experts incl. casussen:	€20.000
III.	Bijdrage Werkgroep voor interne werkwijze:	€10.000
IV.	Overleg met VNG en VB:	Kostenneutraal
V.	In gesprek met organisaties:	Kostenneutraal
VII.	Voorlichtingsbrief en/of mail maken en versturen:	Kostenneutraal

6. Ontwerp-raadsbesluit

De gemeente Den Haag mag op grond van landelijke wetgeving en beleid zelfstandig staatloosheid onderzoeken en/of vaststellen. Wij verzoeken de gemeente Den Haag om, alles overwegende, van deze bevoegdheid maximaal gebruik te maken, zoals andere gemeenten dat in het verleden ook hebben gedaan, of hebben aangekondigd.⁷

⁵ <https://www.rvig.nl/brp/documenten/richtlijnen/2019/01/30/handleiding-uitvoeringsprocedures---hup---versie-3.2>

⁶ Notitie - inschrijven staatloosheid BRP (april 2019) door Bastiaan Wallage van Van Benthem & Keulen Advocaten

⁷ <http://www.almeredezeweek.nl/widgets/2164-nieuws/nieuws/1441566-almeerse-meisjes-krijgen-na-jarenlangestrijd-nederlands-paspoort>; <https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/1934500/utrecht-wil-staatlozen-helpen.html>; <https://www.at5.nl/artikelen/194898/voorstel-christenunie-over-staatlozen-unaniem-aangenomen>

Dictum:

De gemeenteraad van de gemeente Den Haag, in vergadering bijeen d.d. Klik hier als u tekst wilt invoeren., gelezen het voorstel van NIDA, ChristenUnie/SGP, GroenLinks en PvdA.

Besluit het college te verzoeken:

- I. Een onderzoek te doen door een steekproef te nemen onder de groep personen met verblijfsrecht die geregistreerd staan als ‘nationaliteit onbekend’, waaruit uiterlijk 3 maanden na het omarmen van dit voorstel blijkt tegen welke dienstverleningsproblemen zij aanlopen (aan de balie) en in het onderzoek o.a. aandacht te besteden aan het herkennen van staatloosheid-problematiek door (balie)medewerkers, de mogelijkheid om bij het plannen van een afspraak bij Burgerzaken aan te geven dat het om het registreren van of informatie winnen over ‘staatloosheid’ gaat en het krijgen van een begrijpelijke en toegankelijke uitleg over de status ‘staatloos’;
- II. Mede naar aanleiding van dit onderzoek een comité van onafhankelijke (juridische) experts op te richten in Den Haag, de stad van Vrede en Recht, dat ten minste en in samenspraak met gemeenten waar soortgelijke voorstellen en/of moties aangenomen zijn:
 - a) een aantal randgevallen ‘nationaliteit onbekend’/staatsloosheid van de afgelopen jaren bestudeert, daaruit lessen trekt en de situatie in kaart brengt en met aanbevelingen komt met betrekking tot de dienstverleningsproblemen waar deze groep tegenaan loopt die door het college opgepakt gaan worden;
 - b) onderzoekt welke middelen en rechten lokaal niet door staatlozen en mensen met ‘nationaliteit onbekend’ gebruikt kunnen worden, en aan welke mogelijke middelen of voorzieningen behoefte bestaat;
 - c) onderzoekt bij welk soort gevallen het opportuun is voor de gemeente om te assisteren met een onderzoek of er sprake is van staatloosheid.
- III. Naar aanleiding van de resultaten uit het onderzoek na uiterlijk 3 maanden na het omarmen van dit initiatiefvoorstel (in samenspraak met betreffende gemeenten) een werkgroep te vormens met onafhankelijke experts en ambtenaren (beleid/juristen) om m.b.t. de gemeentelijke dienstverleningszaken een (nieuwe) interne werkwijze te ontwikkelen voor personen met verblijfsrecht die als ‘nationaliteit onbekend’ geregistreerd staan, waarin:
 - a) de werkwijze van Den Haag wordt ontwikkeld in relatie tot het UNHCR Handbook on Protection of Stateless People (binnen de Wet BRP)⁸;
 - b) consequenties die voortvloeien uit het onderzoek en het comité van experts kunnen worden besproken;
 - c) maximaal gebruik wordt gemaakt van de uitvoeringsruimte die de wet en hoofdstuk 6.2 van de Handleiding Uitvoeringsprocedures biedt om als gemeente Den Haag zelfstandig staatloosheid te onderzoeken en/ of vast te stellen, met name de mogelijkheid om de bewijslast niet volledig bij de staatloze te leggen en de mogelijkheid om kopieën van documenten te accepteren als bewijs, indien aannemelijk is dat een origineel stuk niet overlegd kan worden;

⁸ Naar analogie met de voorgestelde werkgroep in het initiatiefvoorstel ‘MKB in goede banen’ RIS: 281961

⁹ Handboek UNHCR <https://www.unhcr.org/protection/statelessness/53b698ab9/handbook-protection-stateless-persons.html>

d) extra aandacht wordt besteed aan kinderen wiens ouders uit beeld zijn, door binnen de te ontwikkelen werkwijze een adequate oplossing voor deze kwetsbare groep te formuleren;

IV. Parallel aan het onderzoek in overleg te treden met de G4-gemeenten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Vereniging van Burgerzaken teneinde de resultaten breder te delen en de uitdagingen aan te kaarten;

V. Met o.a. UNHCR, Institute on Statelessness and Inclusion, Asser Instituut, de Rechtswinkel, Wereldhuis en Kompas in gesprek te gaan teneinde de 'nationaliteit onbekend' en staatloosheid-problematiek beter te onderzoeken;

VI. Op basis van de informatie die voorhanden is na uitvoering van bovenstaande een duidelijke voorlichtingsbrief te maken en te versturen naar de groep 'nationaliteit onbekend' met verblijfsrecht, waarin ze uitleg krijgen over de status 'nationaliteit onbekend' en de status 'staatloos';

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van

De griffier,

De voorzitter,