

Een verkennend onderzoek naar de nationaliteit en verblijfsgeschiedenis van Roma in Nederland

‘Bijzonder ingewikkeld om aan papieren te komen’

Eliane Smits van Waesberghe, Arwen Hoogenbosch



‘Bijzonder ingewikkeld om aan papieren te komen’

Een verkennend onderzoek naar de nationaliteit en verblijfsgeschiedenis van Roma in Nederland



Auteurs

Eliane Smits van Waesberghe

Arwen Hoogenbosch

Met medewerking van

Amella Mesic

Micky Out



Utrecht, augustus 2022



Inhoud

Samenvatting	5
Summary	10
1 Inleiding	15
Probleemstelling en onderzoeksvragen	16
Onderzoeksmethode	16
Leeswijzer	19
2 Rechtmatig verblijf en staatloosheid	20
2.1. Rechtmatig verblijf	20
2.2. Nederlander worden	22
2.3. Staatloosheid: definities en achtergrond	23
2.4. Vreemdelingen zonder verblijfsrecht	26
3 ‘Staatloosheid’ onder respondenten	29
3.1. ‘Staatloosheid’: het perspectief van respondenten	29
3.2. Oorzaken van ‘staatloosheid’	30
3.3. Gevolgen ‘staatloosheid’	31
4 Respondenten en hun verblijf in Nederland	34
4.1. Huidig verblijf in Nederland	34
4.2. Oorzaken geen verblijfsrecht bij geboorte	34
4.3. Verschillen tussen gezinsleden	38
4.4. Voldoen aan de voorwaarden: de complexiteit van het bureaucratische proces	39
4.5. Juridische complexiteit: de ervaringen van professionals	40

5	Proces om in Nederland te verblijven of Nederlander te worden	42
5.1.	Het verkrijgen van verblijfsrecht	42
5.2.	Proces om Nederlandse nationaliteit te verkrijgen: naturaliseren en optie	44
6	Gevolgen van ‘onrechtmatig verblijf’, ontbreken nationaliteit en mogelijke oplossingsrichtingen	47
6.1.	Een slechte inkomenspositie	47
6.2.	Een kwetsbare huisvestingspositie	49
6.3.	Geen recht op betaalbare, medische zorg	49
6.4.	De gevolgen voor kinderen	50
6.5.	Gevolgen ontbreken (Nederlandse) nationaliteit	51
6.6.	Oplossingsrichtingen: het beeld van Roma en professionals	52
7	Conclusies en oplossingsrichtingen	55
7.1.	Wie zijn de Roma in dit onderzoek?	55
7.2.	Onderzoek doen onder deze groep komt met ethische vragen	56
7.3.	Redenen ontbreken nationaliteit en verblijfsgpositie	56
7.4.	Gevolgen van geen verblijfsrecht en/of nationaliteit	58
7.5.	Effectueren vaststellingsprocedure staatloosheid	59
7.6.	Niet-juridische maatregelen die mogelijk zijn	59
	Bronnen	60
	Bijlage 1. Overzicht professionals	62
	Bijlage 2. Leden begeleidingscommissie	63

Samenvatting

Aanleiding onderzoek: vaststellingsprocedure staatloosheid

In 2020 is een wetsvoorstel ingediend om te komen tot een nieuwe vaststellingsprocedure voor staatloosheid. In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft het Verwey-Jonker Instituut een kwalitatief onderzoek uitgevoerd om meer zicht te krijgen op in Nederland verblijvende Roma die te maken hebben met staatloosheid en/of het ontbreken verblijfsrecht.

Wanneer een persoon geen nationaliteit heeft omdat geen enkele staat hem of haar als burger erkent of als iemand geen effectieve nationaliteit heeft, dan is er sprake van (de jure of de facto) staatloosheid. De Nederlandse staat heeft twee VN-verdragen geratificeerd om staatloosheid tegen te gaan. In Nederland wordt, ten tijde van het schrijven van dit rapport, staatloosheid alleen erkend bij personen die over brondocumenten beschikken waaruit hun staatloosheid blijkt, of bij de geboorte van kinderen bij wie vaststaat dat de ouders staatloos zijn. Het kan echter zijn dat mensen niet over de juiste brondocumenten beschikken waardoor hun staatloosheid niet vastgesteld kan worden. In Nederland ontbreekt een handzame procedure om staatloosheid vast te stellen. Bovendien is het vaststellen daarvan niet gekoppeld aan verblijfsrecht, waardoor na het vaststellen problemen met de verblijfspositie kunnen voortbestaan.

Probleemstelling en methode

Het doel van dit onderzoek is om een beschrijving te geven van de verblijfspositie van Roma. De centrale probleemstelling voor dit onderzoek was aanvankelijk als volgt:

Wat zijn de kenmerken en achtergronden van de in Nederland verblijvende staatloze Roma en de in Nederland verblijvende Roma van wie de nationaliteit onbekend is, en wat zijn geschikte oplossingsrichtingen voor het verhelpen van de verblijfsproblematiek waar zij mee te maken hebben?

Deze hoofdvraag bleek tijdens het onderzoek lastig te beantwoorden, aangezien Roma staatloosheid verschillend interpreteren. Ook bleek, naarmate het onderzoek vorderde, dat naast staatloosheid vooral verblijfsrecht een belangrijke rol speelt, zeker als we bij Roma specifiek vroegen naar de gevolgen van het ontbreken van verblijfsrecht.

We hebben uiteindelijk 19 Roma respondenten geïnterviewd, met een variatie in sekse, leeftijd, verblijfstatus en regio. Daarnaast zijn in totaal 24 professionals geïnterviewd, deels in de vorm van focusgroepen. De professionals die we spraken kwamen uit gemeenten waar veel Roma wonen, waaronder Tilburg, Enschede, Ede, Lelystad en Nieuwegein. Samen met deze respondenten is er tevens gezocht naar mogelijkheden om staatloosheid en het ontbreken van verblijfsrecht onder de onderzoekspopulatie terug te dringen. Deze oplossingsrichtingen maken onderdeel uit van het onderliggende rapport.

Verschillende interpretaties van staatloosheid

De Roma-respondenten die we spraken voor het onderzoek weten niet altijd goed wat staatloosheid betekent, of dat op hen van toepassing is en zo ja, op welke manier. Er zijn respondenten die als staatloos staan ingeschreven bij de gemeente. Maar er zijn ook respondenten die ingeschreven staan bij de gemeente met 'nationaliteit onbekend'. Deze respondenten hebben ook met behulp van de gemeente geen nationaliteit kunnen claimen, door bijvoorbeeld een procedure te starten in een deelstaat van voormalig Joegoslavië. Zij konden dan niet bewijzen dat zij daar geboren waren. Daarnaast kunnen respondenten met 'staatloosheid' bedoelen dat zij geen papieren hebben om hun identiteit aan te tonen. Het kan dan zijn dat de respondent niet is aangegeven bij de geboorte en daardoor in geen enkel land is ingeschreven. Ook het verlies van een paspoort wordt door een respondent gezien als zijnde staatloos. Dit betekent echter niet direct dat er geen recht is op een nationaliteit. Doordat tijdens de gesprekken niet altijd goed te achterhalen viel op welke manier de respondenten staatloos waren en men verschillende interpretaties gebruikte, schrijven we in het rapport over 'staatloosheid' met aanhalingstekens. Hierbij gaat het dus om de gepercipieerde of ervaren staatsloosheid.

Oorzaken en gevolgen van 'staatloosheid'

De oorzaken van de (ervaren) 'staatloosheid' die respondenten noemen zijn divers. In sommige gevallen liggen de oorzaken bij het uiteenvallen van Joegoslavië. Respondenten die geboren zijn in grensgebieden worden door de deelstaten van voormalig Joegoslavië niet erkend. Deze deelstaten willen hun daarom niet de gewenste documenten verschaffen. Respondenten vertellen discriminatie te ervaren vanwege hun culturele achtergrond. Doordat deze landen volgens hen niet willen helpen met het verkrijgen van documenten, hebben respondenten moeite om een claim te doen op de nationaliteit van een van deze deelstaten of juist om te bewijzen dat zij staatloos zijn.

Ook in Nederland ervaren respondenten een bepaalde mate van willekeur door de overheid in het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit. Zij vergelijken de procedures met elkaar en begrijpen niet altijd hoe het kan dat er verschillen ontstaan in de uitkomsten. Ook via de betrokken advocaten wisten de respondenten niet altijd hoe hun situatie juridisch in elkaar stak. Respondenten ervaren door de moeilijkheden rondom hun nationaliteit dat zij als 'derderangsburgers' worden behandeld.

Er zijn respondenten die niet rechtmatig in Nederland verblijven en bij wie geen staatloosheid is vastgesteld. Omdat er bij hen toch sprake is van een vorm van staatloosheid, hebben zij veel moeite om bepaalde procedures te starten bij de IND en aan verblijfsrecht te geraken. De IND vraagt hen dan bijvoorbeeld om een paspoort aan te leveren van hun land van herkomst. Zij hebben dit dan niet in bezit of kunnen het moeilijk aanvragen, mede door de taalbarrière waarmee ze te maken krijgen in de betreffende landen. Bovendien kunnen de kosten van een reis naar deze landen een belemmering zijn of kunnen zij hun kinderen niet alleen achterlaten in Nederland. Een ander gevolg van staatloosheid dat respondenten noemen, is dat zij bij een ongewenst-verklaring Nederland moeten verlaten, maar wanneer hun nationaliteit onbekend is, weten zij niet waarheen ze moeten gaan. Als gevolg hiervan verdwijnen deze mensen in de illegaliteit in Nederland. Een probleem dat respondenten ook kunnen ervaren als gevolg van hun staatloosheid, is moeite met naturaliseren.

Het ontbreken van verblijfsrecht bij Roma

Uit de gesprekken met Roma blijkt dat er diverse redenen zijn waarom zij geen verblijfsrecht hadden bij hun geboorte. Een belangrijke oorzaak is het ontbreken van een geboorteaangifte. Het kan zijn dat een persoon hier geen documenten van heeft en niet weet of er een aangifte gedaan is en zo ja waar. Ook komt het relatief vaak voor dat een kind helemaal niet is aangegeven bij de geboorte, omdat de ouders niet bekend zijn met deze procedure of niet bekend zijn met de taal van het land waarin het kind geboren is. Een andere

reden voor het ontbreken van verblijfsrecht is dat ouders zelf geen papieren hebben om hun eigen identiteit aan te tonen. Geen verblijfsrecht als gevolg van het ontbreken van een geboorteaangifte kan dan intergenerationeel overgedragen worden. Sommige respondenten zijn niet erkend door hun vader die wel een nationaliteit en/of Nederlands verblijfsrecht heeft en zij benoemen dit als oorzaak voor het ontbreken van hun verblijfsrecht. Ook zijn ouders niet altijd getrouwd voor de wet, zeker wanneer de moeder geen identiteitspapieren of verblijfsrecht heeft. Doordat sommige kinderen wel zijn aangegeven bij hun geboorte en erkend door hun vader en andere kinderen niet, ontstaan er bovendien verschillen binnen gezinnen.

Gevolgen van onrechtmatig verblijf

In het onderzoek hebben we Roma tevens gevraagd of zij het bezwaarlijk vinden om geen verblijfsrecht te hebben. In de interviews met zowel de Roma zelf als met de professionals kwamen verschillende negatieve gevolgen naar voren. Ten eerste ervaren Roma - ook zij die al lang in Nederland wonen - als gevolg van onrechtmatig verblijf niet legaal te kunnen werken of geen aanspraak te kunnen maken op sociale voorzieningen (inclusief voedselbank). Daarnaast ervaren zij als gevolg van de Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (AWIR) belemmeringen om bij hun familieleden met verblijfsvergunning of Nederlands paspoort te kunnen inwonen. Door bepaalde gemeenten zijn ad hoc gedoogconstructies bedacht om de situatie voor Roma leefbaar te houden. Een ander belangrijk en nijpend gevolg van onrechtmatig verblijf is dat voor Roma-jongeren het toekomstperspectief na hun achttiende jaar verdwijnt. Zij ondervinden na deze leeftijdsgrens problemen met het vinden van een stage, legaal werk en het verkrijgen van legale huisvesting. Hoewel het onderzoek lijkt te suggereren dat verblijfsrecht voor Roma belangrijker is dan het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit, worstelen Roma die al lang in Nederland wonen of er zelfs geboren zijn met hun identiteitsvorming, 'sense of belonging' en toekomstperspectief.

Nederlands verblijfsrecht verkrijgen of Nederlander worden

Respondenten proberen hun geboorteaangifte en erkenning op latere leeftijd alsnog te regelen om zodoende verblijfsrecht in Nederland of de Nederlandse nationaliteit te verkrijgen. Dat kan hun echter veel moeite kosten. Zo moeten zij bijvoorbeeld met een DNA-test bewijzen wie hun vader is, wat kan worden bemoeilijkt wanneer er een slechte relatie is met de vader of wanneer de vader onbereikbaar is. Respondenten spreken over verschillende 'routes' om Nederlands verblijfsrecht te verkrijgen, zoals via een asielprocedure of via een huwelijk met een Nederlander. Ook zijn er respondenten die de nationaliteit hebben verkregen van een van de (EU-)deelstaten in voormalig Joegoslavië en zodoende verblijfsrecht in Nederland. Ten slotte hebben we gehoord over de ervaringen van mensen die blijven steken in verschillende procedures en hieraan een tijdelijk verblijfsrecht ontlenden, zonder dat zij een verblijfsvergunning hebben. De kosten voor verschillende procedures (zoals DNA-test, naturalisatie, inburgering) ervaren zij als een belemmering om verblijfsrecht of de Nederlandse nationaliteit te verwerven.

Voldoen aan de voorwaarden: de complexiteit van het bureaucratische proces

Het voldoen aan de voorwaarden om aan verblijfsrecht te komen of het te behouden blijkt lastig te zijn voor deze groep. De complexiteit van het bureaucratische systeem zorgt ervoor dat mensen, waaronder Roma, in de problemen raken met hun verblijfsrecht. De verhalen van de Roma in dit onderzoek laten zien dat zij de gevraagde documenten, zoals geboorteaktes of een officiële afwijzing als burger van de Europese lidstaat waarin zij geboren zijn, niet kunnen verwerven. Dit is een veelvuldig genoemde oorzaak voor het ontbreken van een rechtmatig verblijf in Nederland.

Ook constateren we dat procedures rondom staatloosheid, 'nationaliteit onbekend' en verblijfsrecht juridisch complex zijn, zowel voor Roma als voor professionals in de verschillende gemeenten. Enkele gemeenten schakelen om deze reden ter ondersteuning juridisch adviseurs of advocaten in. We zagen wel dat uniforme sturing van de onderzochte gemeenten op deze problematiek (rondom verblijfsrecht) ontbreekt; de ene gemeente 'investeert' veel in hun Roma-gemeenschap, terwijl een andere gemeente heel weinig concreet doet voor deze groep.

Oplossingsrichtingen en conclusies

Ten slotte hebben we zowel Roma als professionals om oplossingsrichtingen voor de problemen rondom staatloosheid en verblijfsrecht gevraagd. In de analyse hebben de onderzoekers deze oplossingsrichtingen, het gehele onderzoek overziend, tegen het licht gehouden.

Voor de rijksoverheid/beleidsmakers

- De 'wet vaststellingsprocedure staatloosheid' kan voor bepaalde staatloze Roma-families een oplossing bieden. Dit gaat Roma echter maar ten dele helpen, omdat de bevindingen erop duiden dat het ontbreken van verblijfsrecht Roma meer problemen bezorgt dan staatloosheid zelf. In aanvulling daarop moeten we opmerken dat Roma slechts een klein deel vormen van een grote groep niet erkende staatlozen in Nederland, die bij deze vaststellingsprocedure zeker baat bij zouden kunnen hebben (UNHCR, 2011).

- Respondenten, zowel Roma als professionals, verklaren dat Roma een meer *outreaching* overheid nodig hebben om hen te ondersteunen bij problemen waar zij in hun dagelijkse leven mee te maken hebben. Het bevorderen van de samenwerking tussen gemeenten en sleutelfiguren uit de Roma-gemeenschap die een intermediaire rol vervullen, zoals in enkele gemeenten al plaatsvindt, is een mogelijke oplossingsrichting voor dit probleem. Wij zien wel verschillen tussen gemeenten in de ondersteuning aan Roma en het is voor de doelgroep wenselijk om deze verschillen op te heffen.
- Voor het achterhalen van een nationaliteit in een herkomstland van Roma is meer aandacht voor de situatie van Roma in deze herkomstlanden gewenst. Indien deze landen niet willen meewerken aan de identificatie van mensen met een Roma-achtergrond, moeten Roma in Nederland daar niet de dupe van worden en in een wettelijk vacuüm terechtkomen. Een handzame en meer eenvoudige procedure in Nederland voor het aantonen van bewijsnood zou voorhanden moeten zijn.
- Als gevolg van het ontbreken van de Nederlandse nationaliteit worstelen Roma, ongeacht hun leeftijd, die al lang in Nederland wonen of er zelfs geboren zijn, met hun identiteitsvorming en toekomstperspectief. Zij voelen zich buitengesloten van de maatschappij en aangetast in hun menszijn. Deze aantasting wakkert bovendien een wantrouwen in instituties aan. Onze bevindingen laten zien dat Roma zich door instituties als de IND gediscrimineerd voelen. De voorwaarden voor het verkrijgen van een Nederlands paspoort, zou men voor deze specifieke groep kunnen heroverwegen.

Voor gemeenten

- Binnen gemeenten zou bij de eerstelijnszorg meer aandacht moeten komen voor de erkenning en geboorteaangifte van Roma-kinderen.
- Binnen gemeenten die deze problematiek rondom verblijfsrecht tegenkomen kan men de samenwerking met het juridische loket heroverwegen op dit specifieke thema. Wat kan het juridische loket doen en wat niet? Gemeenten kunnen voor professionals een passende routekaart ontwikkelen hoe Roma, en andere mensen met deze problematiek, geholpen kunnen worden.
- Een ander idee is om een kort, juridisch handboek op te stellen voor professionals dat hen ondersteunt om deze kwetsbare doelgroep te kunnen begeleiden, en vervolgens naar de juiste ondersteunende instanties te kunnen verwijzen.
- Wij concluderen dat het goed zou zijn als gemeenten over een budget beschikken waaruit zij de kosten voor deze specifieke doelgroep kunnen voldoen. Ook het aanstellen van een casusregisseur die contact legt over deze kwesties met het land van herkomst is aan te bevelen.

Tot slot: een ethische nabrander

Het was erg moeilijk om de doelgroep voor dit onderzoek te bereiken. Dit komt door de bijzondere problematiek van staatloosheid en doordat het gaat om mensen die in een zeer kwetsbare situatie verkeren. We troffen echter tijdens de gesprekken met Roma ook een terughoudendheid of weerstand aan om mee te doen aan een onderzoek als dit. Zij hadden niet het gevoel dat een zoveelste onderzoek hen daadwerkelijk zou helpen. Het systeem is complex en het is Roma vaak niet duidelijk waarom bepaalde procedures (bijvoorbeeld bij de IND) niet slagen. Hierdoor is er wantrouwen ontstaan tegenover de overheid en instanties. Een onderzoek dat niet bijdraagt aan het verbeteren van de situatie van deze groep mensen, kan dit wantrouwen vergroten. Voor het ministerie van Justitie en Veiligheid is het dan ook aan te bevelen om serieus met de input uit dit onderzoek om te gaan en te werken aan een daadwerkelijke verbetering van de situatie van deze groep mensen.

Summary

Reason for the research: determination procedure to establish statelessness

In 2020, a bill was submitted to establish a new determination procedure for statelessness. Commissioned by the Scientific Research and Documentation Centre (WODC) of the Ministry of Justice and Security, the Verwey-Jonker Institute has conducted a qualitative study, to gain more insight into the situation of Roma residing in the Netherlands who are dealing with statelessness and/or lacking residence rights.

When a person has no nationality because no state recognises him or her as a citizen, or when a person has no effective nationality, then we speak of (de jure or de facto) statelessness. The Dutch state has ratified two United Nations treaties to combat statelessness. In the Netherlands, at the time this report was written, statelessness is only recognised for persons who have source documents that prove their statelessness, or for the birth of children for whom it is established that the parents are stateless. It is possible, however, that people do not have the right source documents, making it impossible to determine their statelessness. The Dutch do not have a handy procedure to determine statelessness. Moreover, the determination of statelessness is not linked to the right of residence, so problems with a person's residence status may continue after the determination procedure has been established.

Problem definition and method

The purpose of this research is to provide a description of the residential position of Roma. Initially, the central problem definition for this research was as follows:

What are the characteristics and backgrounds of the stateless Roma residing in the Netherlands and the Roma residing in the Netherlands whose nationality is unknown, and what are suitable directions for resolving the residence problems they face?

During the research, this main question turned out to be difficult to answer, as Roma interpret statelessness differently. It also appeared, as the study progressed, that next to statelessness, the right of residence plays an important role, in particular when we asked the Roma specifically about the consequences of not having the right of residence.

We ultimately interviewed nineteen Roma respondents, with a variation in gender, age, residence status and region. In addition, a total of 25 professionals were interviewed, partly in the form of focus groups. The professionals we interviewed came from municipalities where many Roma live, including Tilburg, Enschede, Ede, Lelystad and Nieuwegein. Together with these respondents, we also looked for ways to reduce statelessness and the lack of residence rights among the research population. These possible solutions are part of the underlying report.

Different interpretations of statelessness

The Roma respondents we interviewed for the study do not always know what statelessness means, whether it applies to them and, if so, in what way. There are respondents who are registered with the municipality as being stateless. Yet, there are also respondents who are registered with the municipality as 'nationality unknown'. These respondents were also unable to claim a nationality with the help of the municipality, for example by starting a procedure in a state of former Yugoslavia. They were unsuccessful because they were unable to prove they had been born there. In addition, respondents could mean by statelessness that they have no papers to prove their identity. The respondent may not have been registered at birth and is therefore not registered in any country. The loss of a passport was considered by one respondent as resulting in statelessness as well. However, this does not directly mean that there is no right to a nationality. Because it was not always easy to find out during the interviews in which way the respondents were considered stateless and because different interpretations were used, we put the term 'statelessness' in the report in inverted commas. Hence this refers to perceived or experienced statelessness.

Causes and consequences of 'statelessness'

The causes of the (experienced) 'statelessness' mentioned by respondents are diverse. In some cases, the causes lie in the break-up of Yugoslavia. Respondents who were born in border areas are not recognised by the states of former Yugoslavia. These states therefore do not want to provide them with the required documents. Respondents say they are discriminated because of their cultural background. Since, according to them, these states do not want to help them obtain documents, respondents find it difficult to claim the nationality of one of these states or, on the contrary, to prove that they are stateless.

In the Netherlands, too, respondents experience a certain degree of arbitrariness on the part of the government when it comes to obtaining the Dutch nationality. They compare the procedures and do not always understand why there are differences in the outcomes. Even through the lawyers involved, respondents do not always know how their personal situation was constructed from a legal point of view. Respondents feel they are treated as 'third-class citizens' because of the difficulties surrounding their nationality.

There are respondents who reside in the Netherlands illegally and for whom statelessness has not been established. Because a form of statelessness applies to them, they find it very difficult to start certain procedures with the IND, to obtain the right of residence. The IND asks them, for example, to provide a passport from their country of origin. Yet, they do not possess such a passport or have difficulty applying for one, partly due to the language barrier they encounter in the countries concerned. Moreover, the costs of a trip to these countries can be an obstacle, or they cannot leave their children behind in the Netherlands. Another consequence of statelessness mentioned by respondents, is that they have to leave the Netherlands if they are pronounced undesirable, but with their nationality unknown they do not know where they should go. As a result, these people disappear into Dutch illegality. Another problem respondents can experience as a consequence of their statelessness, is having trouble naturalising.

The lack of right of residence among Roma

The interviews with Roma show that there are various reasons why they did not have the right of residence when they were born. An important reason is the lack of a birth registration. It is possible that a person does not possess any documents of this kind, does not know whether the birth was registered and, if so, where. It is also relatively common for a child not to be registered at birth at all, because the parents are unfamiliar with this procedure or with the language of the country in which the child is born. Another reason for the lack

of a right of residence is that the parents themselves do not have any papers to prove their own identity. Having no right of residence due to the absence of a birth certificate can then be transmitted intergenerationally. Some respondents were not recognised by their fathers, who did have a nationality and/or a Dutch right of residence, and they mentioned this as a reason for their lack of a right of residence. In addition, parents were not always lawfully married, especially if the mother did not have any identity papers or a right of residence. In addition, the fact that some children are registered at birth and recognised by their father while others are not, creates differences within families.

Consequences of an illegal residence

In the study, we also asked Roma whether they consider it problematic to have no right of residence. In the interviews with both the Roma and the professionals, several negative consequences came up. First of all, Roma - also those who have lived in the Netherlands for a long time - cannot legally work or claim social security benefits (including the food bank) as a consequence of their illegal stay. Secondly, as a result of the General Income-dependent Regulations Act (AWIR: Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen), they experience hindrances in being able to live with family members who do have a residence permit or Dutch passport. Some municipalities have come up with ad hoc tolerance constructions to keep the situation liveable for Roma. Another important and pressing consequence of illegal residence is that, after reaching the age of eighteen, the future prospects of young Roma vanish. After this age limit, they experience problems finding an internship, legal work and legal housing. Although the study seems to suggest that the right of residence is more important to Roma than obtaining the Dutch nationality, Roma who have been living in the Netherlands for a long time or who were even born here, struggle with their identity formation, sense of belonging and future perspectives.

Obtaining a Dutch right of residence or becoming a Dutch citizen

Respondents still try to arrange their birth registration and recognition at a later age in order to obtain either the right of residence in the Netherlands or the Dutch nationality. However, this can be very difficult. For example, they have to prove who their father is by taking a DNA test, which can be difficult if the relationship with the father is poor or if the father is unreachable. Respondents talk about different 'routes' for obtaining Dutch residence rights, such as an asylum procedure or marriage to a Dutch citizen. There were also respondents who had obtained the nationality of one of the (EU) states in former Yugoslavia and who therefore had a right of residence in the Netherlands. Finally, we heard about the experiences of people who get stuck in various procedures and derive a temporary right of residence from this, without having a residence permit. They perceive the costs of various procedures (such as a DNA test, naturalisation, civic integration) as an obstacle to obtaining the right of residence or the Dutch nationality.

Meeting the conditions: the complexity of the bureaucratic process

Meeting the conditions for obtaining or retaining the right of residence is proving difficult for this group. The complexity of the bureaucratic system causes people, including Roma, to get into trouble with their right of residence. The stories of the Roma in this study show that they cannot obtain the requested documents, such as birth certificates or an official rejection as a citizen by the European member state in which they were born. This is a frequently mentioned cause of the lack of a legal residence in the Netherlands. We also note that procedures concerning statelessness, an 'unknown nationality' and residence rights are legally complex, both for Roma and for professionals in the different municipalities. For this reason, some municipalities engage legal

advisors or lawyers for support. We did notice, however, that there is a lack of uniformity in the way the municipalities we studied deal with this right of residence issue; while one municipality makes an effort in supporting their Roma community, another does very little for this group.

Directions towards solutions and conclusions

Finally, we asked both Roma and professionals about possible solutions to the problems surrounding statelessness and the right of residence. In the analysis, the researchers considered these paths toward resolution in the light of the entire study.

For national government/policy makers

- The statelessness determination procedure law can offer a solution for certain stateless Roma families. However, this will only help Roma to a limited extent, as the findings suggest that the lack of residence rights causes more problems for Roma than their statelessness alone. In addition to this, we should note that Roma constitute only a small part of a large group of unrecognised stateless people in the Netherlands, who could certainly benefit from this determination procedure (UNHCR, 2011).
- Respondents, both Roma and professionals, state that Roma need a more outreaching government to support them with the problems they face in their daily lives. The promotion of the cooperation between municipalities and key figures from the Roma community who play an intermediary role, already happening in some municipalities, is a possible solution to this problem. We do see differences between municipalities in the support of Roma, and for the target group it would be desirable to eliminate these differences.
- To identify a nationality in a country of origin of a Roma person, requires that more attention be paid to the situation of Roma in these countries of origin. If these countries do not want to cooperate in the identification

of people with a Roma background, the Roma in the Netherlands should not suffer as a result and end up in a legal vacuum. A convenient and more straightforward procedure for proving lack of documentary evidence should be available in the Netherlands.

- Because they do not have the Dutch nationality, Roma, regardless of age, who have lived in the Netherlands for a long time or were even born there, struggle with their identity formation and future prospects. They feel excluded from society and their humanity is undermined. This degradation also fuels their distrust in institutions. Our findings show that Roma feel discriminated against by institutions, such as the IND. It is advisable to reconsider the conditions for obtaining a Dutch passport for this specific group.

For municipalities

- Within municipalities, more attention should be paid by primary care (people working in birth care/obstetricians) to the recognition and birth registration of Roma children.
- Municipalities that encounter this issue of right of residence may reconsider their cooperation with the legal desk on this specific topic. What can the legal desk do and what not? For professionals, municipalities can develop an appropriate roadmap on how Roma, and other people with these issues, can be supported.
- Another idea is to create a short, legal handbook for professionals to guide them in supporting this vulnerable target group, and then to refer them to the right support agencies.
- We conclude that it would be good for municipalities to have a budget out of which they can settle the costs for this specific target group. Appointing a case director to liaise on these issues with the country of origin is also recommended.

Finally: an ethical afterthought

It was very difficult to reach the target group for this study. This is due to the special problematic of statelessness and because it concerns people who are in an extremely vulnerable situation. However, during our conversations with Roma, we also encountered reluctance or resistance to participate in a study like this. They did not feel that yet another survey would actually help them. The system is complex and it is often unclear to Roma why certain procedures fail (for example at the IND). This has led to distrust of the government and institutions. A study that does not contribute to improving the situation of this group of people can increase this distrust. The Ministry of Justice and Security should therefore take the input from this study seriously and work to effectively improve the situation of this group of people.

1 Inleiding

Op dit moment wonen er naar schatting enige honderden Roma in Nederland die geregistreerd staan met 'nationaliteit onbekend' of als staatloos. Het begrip 'staatloosheid' wordt op verschillende manieren gebruikt en geïnterpreteerd, ook door Roma, zo blijkt ook uit dit onderzoek (zie hoofdstuk 3). In juridische zin is iemand echter pas staatloos als geen enkel land, volgens de wetgeving van dat land, hem of haar als onderdaan beschouwt. Dit wordt de jure staatloosheid genoemd. Onder een de facto staatloze verstaan we iemand die in juridische zin, dus volgens wetgeving, wel een nationaliteit heeft, maar niet als onderdaan wordt erkend door het land van die nationaliteit (Den Hollander, ministerie van Veiligheid en Justitie, 2016; ACVZ, 2013).

Problemen rond de identiteit, verblijfpositie en rechten op (sociale) voorzieningen komen vaak voor in Nederland. Het gebrek aan documenten, zoals een paspoort uit het land van herkomst of een geboorteakte, ligt daar vaak aan ten grondslag. In totaal gaat het om ruim 80.000 mensen (Roma en anderen) die in de Basisregistratie Personen (BRP) geregistreerd staan met een onbekende nationaliteit. Zij worden met onbekende nationaliteit in de BRP opgenomen wanneer zij niet beschikken over de vereiste documenten waaruit de nationaliteit, of het ontbreken daarvan, blijkt (Den Hollander, 2016). Dit geeft aan dat Roma slechts een klein deel uitmaken van de grote groep personen die last heeft van de genoemde problemen.

Volgens de laatste Monitor Sociale Inclusie over Roma in Nederland (2020) ervaren Roma allerlei problemen als gevolg van staatloosheid en het niet hebben van verblijfsrecht. Door het ontbreken van identiteitsdocumenten en/of verblijfspapieren, hebben ze bijvoorbeeld geen toegang tot de officiële arbeidsmarkt, kunnen ze geen bankrekening openen, en kan er dikwijls ook geen beroep worden gedaan op voorzieningen als publiek onderwijs na het achttiende levensjaar of verzekeringen voor gezondheidszorg. In hoofdstuk 2 leggen we juridische termen als 'staatloosheid' en 'nationaliteit onbekend' uit. Voor nu kunnen we stellen dat, op basis van dit empirische onderzoek, deze terminologie voor Roma leidt tot andere interpretaties. De UNHCR (2011) constateert dat staatloosheid, en het ontbreken van verblijfsrecht, de ontwikkeling van (Roma-) kinderen en de maatschappelijke participatie van Roma in Nederland kan belemmeren. Daarnaast kunnen Roma uitsluiting ervaren, omdat ze vanwege een illegale verblijfpositie niet kunnen participeren in de Nederlandse samenleving.

In opdracht van het WODC, ministerie van Justitie en Veiligheid, heeft het Verwey-Jonker Instituut een kwalitatief onderzoek uitgevoerd om meer zicht te krijgen op deze groep, specifiek met betrekking tot nationaliteit en verblijfpositie, en de achterliggende redenen voor deze verblijfpositie. Vervolgens is de vraag hoe de Nederlandse overheid staatloosheid en het ontbreken van verblijfsrecht bij deze groep kan terugdringen. Roma vormen een heterogene groep met een uiteenlopende achtergrond, land van herkomst en met onderlinge verschillen in redenen voor hun huidige verblijfpositie. In dit kwalitatieve onderzoek zullen we deze diversiteit binnen de doelgroep ook terugzien.

Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is om een beschrijving te geven van de verblijfspositie van Roma. We willen meer zicht krijgen op de verblijfspositie van Roma en nagaan hoe de Nederlandse overheid staatloosheid en het ontbreken van registratie van deze groep terug zou kunnen dringen. De centrale probleemstelling voor dit onderzoek is als volgt:

Wat zijn de kenmerken en achtergronden van de in Nederland verblijvende staatloze Roma en de in Nederland verblijvende Roma van wie de nationaliteit onbekend is, en wat zijn geschikte oplossingsrichtingen voor het verhelpen van de verblijfsproblematiek waar zij mee te maken hebben?

De centrale probleemstelling is geoperationaliseerd in een aantal deelvragen:

1. Wat zijn oorzaken van het ontbreken van de Nederlandse nationaliteit? En vinden Roma het bezwaarlijk om staatloos te zijn? Waarom wel/niet?
2. Wat zijn de belangrijkste oorzaken van de huidige verblijfspositie van Roma?
3. Wat zijn de belangrijkste oorzaken van het onrechtmatig verblijf? En vinden Roma het bezwaarlijk om geen verblijfsrecht te hebben? Waarom wel/niet?
4. Welke bijdrage zou het wetsvoorstel vaststellingsprocedure staatloosheid kunnen leveren aan het oplossen van de problemen die in bovenstaande vragen aan het licht zijn gekomen?
5. Welke andere, niet-juridische maatregelen zijn er eventueel nodig om de problemen op te lossen?
6. Wat zijn, gezien de uitkomsten van bovenstaande vragen, passende manieren om de verblijfsproblematiek aan te pakken bij de Roma die staatloos zijn of van wie de nationaliteit onbekend is?

Onderzoeksmethode

Het onderzoek heeft nadrukkelijk een kwalitatief karakter. Het onderzoeksteam wilde graag de ervaringen en wensen van Roma zelf centraal stellen. Uit eerdere ervaringen met de doelgroep is bekend dat een deel van deze Roma de Nederlandse taal schriftelijk niet of nauwelijks beheerst, en slechts een deel van hen toegang heeft tot mogelijkheden om online een vragenlijst in te vullen. Het uitzetten van een enquête onder deze specifieke doelgroep was om deze reden niet wenselijk. Door gebruik te maken van kwalitatieve onderzoeksmethoden konden we dieper ingaan op de ervaringen van de Roma zelf. In hoeverre ervaren Roma zelf (al dan niet vastgestelde) staatloosheid, of ontbreken van verblijfsrecht, als problematisch? Om welke redenen ervaren zij dat en wat zijn, volgens hen, de gevolgen hiervan? Door de verhalen van de Roma centraal te stellen, ontstaat er een beter beeld van de problematiek. Daarnaast is het mogelijk op basis van deze informatie een betere inschatting maken van de 'passendheid' van verschillende mogelijkheden om de problematiek aan te pakken, zodat er meer kans is op daadwerkelijke verbetering van de situatie van Roma in Nederland. De mogelijke oplossingen voor de problemen die naar voren komen, hebben we vanuit juridisch en niet-juridisch perspectief bekeken.

Het onderzoek zelf bestond uit drie fasen. In de opstartfase vond er afstemming plaats met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie en zijn de onderzoekers begonnen met het in kaart brengen van de netwerken rondom Roma. Enkele sleutelfiguren uit de Romagemeenschap zijn benaderd om samen met hen gericht te zoeken naar een aantal respondenten. In de volgende paragraaf komt de werving van respondenten uitgebreider aan bod. In de empirische fase zijn data verzameld om een beeld te vormen van de situatie waarin staatloze Roma of Roma met een onbekende nationaliteit zich momenteel bevinden. Twee onderzoeksmethoden waren daarvoor leidend, te weten interviews met Roma, en focusgroepen en interviews met professionals. Daarnaast zijn we

ook aan de slag gegaan met een juridisch kader, dat fungeert als basis van de primaire regelgeving om de empirische data goed te kunnen duiden. Begrippen als 'nationaliteit' en verschillende typen verblijfsrecht voor vreemdelingen in Nederland komen aan de orde in het juridische kader in hoofdstuk 2.

Roma-respondenten; werving en achtergrondkenmerken

Voor het organiseren van de interviews met Roma hebben de onderzoekers contact gehad met sleutelfiguren uit de gemeenschap. Sleutelfiguren vervullen een brugfunctie tussen formele organisaties en de Roma-gemeenschap. Zoals eerder vermeld, kan het werven van respondenten uit deze doelgroep lastig zijn. Om deze reden is ervoor gekozen om te werken met sleutelfiguren. Zij hebben het onderzoek ondersteund door het contact met Roma te faciliteren op basis van vooraf opgestelde, diverse achtergrondkenmerken (seks, leeftijd, land van herkomst). De sleutelfiguren hebben hun eigen netwerk aangesproken. Desondanks verliep de werving moeizaam. De bereidheid vanuit de Roma-gemeenschap om met de onderzoekers te spreken was in sommige gevallen erg laag en ze werkten maar moeizaam mee aan het onderzoek. Roma zeggen vaak gevraagd te worden voor dit soort onderzoeken zonder dat zij hier concreet iets van terugzien, zoals toenemende aandacht of ondersteuning voor deze specifieke doelgroep. Zo verandert er volgens hen niet veel aan hun situatie. Volgens hen zet de overheid onderzoek uit naar Roma, maar wordt dit niet vertaald naar nieuw beleid om de Roma-gemeenschap daadwerkelijk meer te ondersteunen. Om deze reden was de bereidheid voor deelname aan interviews in dit onderzoek zeer laag.

Wat de doelgroep van dit onderzoek betreft, ligt de nadruk op Roma in drie categorieën (inclusief kinderen en kleinkinderen):

- Roma op wie het generaal pardon van 1977 van toepassing was, inclusief hun (klein)kinderen en partners. Het merendeel van deze groep is na de Tweede Wereldoorlog naar Nederland gekomen. Met het generaal pardon konden Roma een reguliere verblijfsvergunning krijgen.

In 1977 is een generaal pardon verleend aan de ongeveer 500 Roma die zich op dat moment in Nederland bevonden. De regeling had als doel het verblijf te legaliseren en vervolgens een oplossing te bieden voor hun vermoede staatloosheid. Niet iedereen uit deze groep heeft gebruikgemaakt van de regeling. Uit anekdotische verklaringen blijkt dat redenen hiervoor uiteenlopen. Men ging er bijvoorbeeld onterecht van uit dat men zich niet fysiek hoefde te melden en dat men ook andere familieleden kon aanmelden, hetgeen niet het geval was. Anderen wantrouwden de overheid of waren gewoon niet op de hoogte van het pardon. Bovendien was de periode waarin men zich kon melden beperkt tot drie dagen. Later was er nog een mogelijkheid van na-registratie, maar ook hiervan heeft niet iedereen gebruikgemaakt.¹

- Roma die in de jaren tachtig, met name als gevolg van de politieke instabiliteit in Polen, naar Nederland zijn getrokken.
- Roma die tijdens de burgeroorlog op de Balkan (vanaf 1991) naar Nederland zijn getrokken, vaak naar hier reeds verblijvende familieleden.

Uiteindelijk is het met veel moeite gelukt om 19 respondenten te vinden die bereid waren hun persoonlijke verhaal over hun verblijfspositie te delen voor dit onderzoek. Bij het selecteren van Roma hebben de onderzoekers gelet op diversiteit van woonplaats/regio, seks, leeftijd en sociaaleconomische achtergrond, met verschillende verblijfsposities. Uiteindelijk zijn acht mannen en elf vrouwen uit de Roma-gemeenschap geïnterviewd met uiteenlopende leeftijden. Een derde van de respondenten was jonger dan 35 jaar; de rest was ouder. Wat regionale spreiding betreft hebben we Roma geïnterviewd die woonden in Amsterdam, Enschede, Tilburg, Rotterdam, Utrecht en Lelystad. Meer gedetailleerde informatie over hun verblijfspositie is te vinden in paragraaf 4.1, maar we relateren die niet aan achtergrondkenmerken of nationaliteit in verband met de strikte handhaving van anonimiteit van de respondenten.

¹ Startnotitie project Staatloos en/of ongedocumenteerd: Roma in Nederland, 15 februari 2021. WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Werving van professionals

Als we ten tijde van dit onderzoek in 2021 kijken naar plaatsen waar veel Roma wonen, dan is dat vooral in de gemeenten Tilburg, Veldhoven, Enschede, Ede, Lelystad, Nieuwegein en Capelle aan de IJssel. Bij aanvang van het onderzoek hebben we diverse sleutelfiguren en deskundigen gevraagd of zij via hun netwerk contactpersonen binnen de Roma-gemeenschap konden aanleveren. In de betreffende gemeenten hebben de onderzoekers professionals benaderd die Roma in hun dossier hebben of die een brugfunctie hebben tussen formele instituties en de heterogene Roma-gemeenschap. Dit bleek nog een ingewikkelde opgave. Met het wegvallen van het doelgroepenbeleid (in 2010) blijkt ook dat de aandacht voor de Roma-gemeenschap in Nederland is weggezaakt. Er wordt niet in elke genoemde gemeente actief beleid gevoerd op Roma. Om deze reden was het voor de onderzoekers in enkele gemeenten lastig om professionals te vinden die genoeg ervaring hadden met de doelgroep, zeker om dieper in te gaan en te kunnen reflecteren op de verblijfspositie van Roma. Niet iedere gemeente had bijvoorbeeld een professional die Roma specifiek in zijn of haar portefeuille heeft. Tijdens het onderzoek zijn ook professionals op uitvoerend niveau geïnterviewd, zoals een gezinscoach maatschappelijke organisatie, afdelingsmanager ambulante hulp of een schuldhulpverlener van een maatschappelijke organisatie.

In het aanvankelijke onderzoeksdesign wilden we professionals in focusgroepen samen aan het woord laten. In totaal zijn drie focusgroepen georganiseerd: twee met verschillende gemeenten en één met maatschappelijk medewerkers van het Leger des Heils. Vanwege de lastige werving van professionals met voldoende expertise over Roma, hebben we in de loop van het onderzoek besloten om ook op losse interviews met professionals in te zetten, zoals met

een advocaat, medewerkers jeugdreclassering van het Leger des Heils en medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming. Deze professionals werken in hun dagelijkse praktijk nog met Roma-cases; zij konden ons meer inzicht geven in wat er speelt in de juridische praktijk rondom de verblijfspositie van Roma, en ook specifiek Roma-kinderen. In totaal zijn 25 professionals geïnterviewd in de vorm van een los interview of als deelnemer in een focusgroep. Een lijst van de professionals die we gesproken hebben en hun functies is te vinden in bijlage 1.

De interviews; proces en analyse

De onderzoekers hebben de interviews geanalyseerd met het dataverwerkingsprogramma Atlas Ti. De analyse van de interviews vond plaats op basis van een 'groeimodel'. Dat wil zeggen dat categorieën van ervaringen en interpretaties/percepties van staatloosheid, onbekende nationaliteit, wel of geen verblijfsvergunning, geïdentificeerd en afgebakend werden in de analyse van een eerste set interviews, en telkens werden uitgebreid in de analyse van de overige interviews. Ook gevolgen, zorgen en emoties (zoals ervaren discriminatie) in relatie tot staatloosheid, nationaliteit onbekend, en wel/niet in bezit van een verblijfsvergunning, hebben we op deze manier geanalyseerd. Hierdoor ontstaat een breed inzicht in gehanteerde ervaringen, percepties, beelden, zorgen, contexten en gelaagdheid van Roma. Het groeimodel van analyse is binnen het onderzoeksteam besproken tijdens verschillende feedbacksessies. Ook zijn inzichten en feedback van de begeleidingscommissie meegenomen in de analysefase. Wij rapporteren over de geïdentificeerde elementen, en illustreren deze met citaten.

Leeswijzer

De rapportage is als volgt opgebouwd. We starten met een juridisch kader waarin we rechtmatig verblijf en staatloosheid toelichten (hoofdstuk 2). Dit juridische kader is nodig om de volgende hoofdstukken, waarin we de bevindingen van het onderzoek beschrijven, te kunnen duiden. Roma blijken verschillende interpretaties te hebben van staatloosheid; dit beschrijven we in hoofdstuk 3. Vervolgens gaan we in op de verblijfspositie van Roma in Nederland; hoe percipiëren Roma hun verblijfspositie en wat zeggen professionals daarover (hoofdstuk 4). Het blijkt voor Roma, in het licht van hun verblijfspositie, vaak lastig om Nederlander te worden. In hoofdstuk 5 beschrijven we het proces om in Nederland te verblijven of Nederlander te worden. Vervolgens komen we uit bij de gevolgen voor Roma van onrechtmatig verblijf en het ontbreken van nationaliteit. We beschrijven ook de mogelijke oplossingsrichtingen die Roma zelf en de professionals hebben aangedragen (hoofdstuk 6). We sluiten af met een conclusie in hoofdstuk 7 waarin we de onderzoeksvragen samennemen en (proberen te) beantwoorden. Tevens bieden we oplossingsrichtingen waarbij we verschillende stakeholders adresseren.

2 Rechtmatig verblijf en staatloosheid

Dit rapport gaat over Roma in Nederland die geen (effectieve) nationaliteit hebben (ook wel staatloos genoemd) en/of niet in het bezit zijn van verblijfsrecht. In dit hoofdstuk presenteren wij een basiskader van de primaire regelgeving rondom deze thematiek zodat het mogelijk is om de verzamelde empirie uit dit onderzoek te duiden.

In de eerste paragraaf beschrijven we wat wordt verstaan onder rechtmatig verblijf. We gaan daarbij kort in op het begrip 'nationaliteit' en verschillende typen verblijfsrecht voor vreemdelingen in Nederland. In de tweede paragraaf beschrijven we aan wie de Nederlandse nationaliteit is voorbehouden en hoe mensen zonder de Nederlandse nationaliteit Nederlander kunnen worden. In de derde paragraaf gaan we nader in op staatloosheid. Hoe wordt 'staatloosheid' gedefinieerd en welke internationale verdragen liggen aan dit begrip ten grondslag? In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk gaan we in op de gevolgen van het niet hebben van verblijfsrecht in Nederland.

2.1. Rechtmatig verblijf

Mensen verblijven rechtmatig in Nederland als ze verblijfsrecht hebben of in bezit zijn van de Nederlandse nationaliteit. In deze paragraaf gaan we in op vormen van rechtmatig verblijf. Eerst beschrijven we in het kort wat wordt verstaan onder 'nationaliteit'. Hierna gaan we in op verblijfsrecht van vreemdelingen en op de mogelijkheden om in Nederland te verblijven zonder de Nederlandse nationaliteit.

2.1.1. Nationaliteit

Het juridische lidmaatschap van een staat wordt in juridische termen 'nationaliteit' of 'staatsburgerschap' genoemd. Dit betekent dat iemand met een nationaliteit de rechten en plichten van het land geniet. Het recht op nationaliteit is geformuleerd als een fundamenteel recht in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (art. 15) en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (art. 7). Indien een persoon geen nationaliteit heeft omdat hij of zij door geen enkele staat als staatsburger wordt beschouwd, is er sprake van staatloosheid. Staatloosheid beschrijven we verder in paragraaf 3 van dit hoofdstuk.

Staten hebben zelf het recht om te bepalen wat nationaliteit inhoudt, waarbij zij zich te houden hebben aan een aantal internationale regels. In het algemeen betekent nationaliteit het recht om een staat binnen te komen, te verlaten en er te verblijven. Ook kunnen er politieke rechten (zoals stemmen bij verkiezingen) of plichten vast zitten aan nationaliteit (zoals dienstplicht). Bovendien bepalen staten aan wie nationaliteit is voorbehouden. In Nederland loopt de overdracht van nationaliteit via afstamming ofwel de bloedverwantschap. In bijvoorbeeld de Verenigde Staten loopt de overdracht via 'het recht van de grond': wanneer een persoon op het grondgebied van de Verenigde Staten geboren is, verkrijgt hij of zij de nationaliteit ongeacht de status en nationaliteit van de ouders. Ook is het mogelijk om een nationaliteit te verkrijgen door bijvoorbeeld te naturaliseren. In paragraaf 2 gaan we in op de manieren om het Nederlanderschap te verkrijgen en welke voorwaarden hieraan verbonden zijn.

2.1.2. Verblijfsrecht

Mensen die de Nederlandse nationaliteit niet bezitten en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander moeten worden behandeld, worden 'vreemdelingen' genoemd (Vreemdelingenwet art.1). De Vreemdelingenwet 2000 (Vw) en de lagere regelgeving die hierop gebaseerd is, bepaalt wat de mogelijkheden zijn voor mensen die als vreemdeling worden aangemerkt. Zo staat beschreven hoe de toelating, het verblijf en de uitzetting van vreemdelingen in Nederland geregeld zijn. Een vreemdeling verblijft rechtmatig in Nederland wanneer hij of zij voldoet aan een van de twaalf verblijfsgronden zoals geformuleerd in de Vw art. 8. Er zijn twee categorieën vreemdelingen te onderscheiden: Unieburgers en derdelanders. Unieburgers zijn mensen met de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Unie. Daarnaast wordt in de Nederlandse Vreemdelingenwet het begrip gemeenschapsonderdaan gebruikt (zie bijvoorbeeld artikel 8 sub e Vw 2000). Gemeenschapsonderdanen zijn burgers van de Europese Unie, van de overige landen van de EER, van Zwitserland en hun familieleden die gebruik maken van het rechten op vrij verkeer binnen de EU (zie artikel 1 Vw 2000). Mensen die geen Unieburger zijn, worden ook wel 'derdelanders' genoemd. Derdelanders kunnen op verschillende manieren in Nederland verblijven: als familielid van een Unieburger, op basis van een verblijfsvergunning regulier of op basis van een verblijfsvergunning asiel. Ten slotte zijn er nog staatlozen die ook tot de categorie derdelanders worden gerekend. Hieronder beschrijven we de verschillende manieren om rechtmatig in Nederland te verblijven voor deze categorieën vreemdelingen (Vw art. 8).

Unieburgers

Unieburgers hebben via hun eigen staatsburgerschap verblijfsrecht in Nederland (Vw art. 8, lid e) en hebben veelal dezelfde rechten als Nederlandse burgers. Zo kunnen zij tijdens hun verblijf in Nederland direct aanspraak doen op bepaalde voorzieningen (waaronder bepaald in de Wet maatschappelijke ondersteuning, art. 1.2.2, lid 1). In Nederland zijn Unieburgers verplicht om zich in te schrijven bij de gemeente wanneer zij langer dan vier maanden in Nederland verblijven (Richtlijn 2004/38/EG, art.5, lid 5).

Hoewel Unieburgers vrij zijn om zich in Nederland te vestigen volgens het Unierecht, kunnen er voorwaarden gelden om in Nederland te verblijven. Zo moeten werknemers en zelfstandigen arbeid verrichten voor een inkomen en moeten studenten en economisch niet-actieve burgers over voldoende middelen beschikken. Bovendien moeten mensen bij hun verblijf in Nederland een verzekering afsluiten tegen ziektekosten. Na vijf jaar onafgebroken verblijf in Nederland kunnen Unieburgers een vergunning voor 'duurzaam verblijf' aanvragen. Unieburgers kunnen uitgezet worden wanneer zij niet langer voldoen aan de voorwaarden voor verblijf (Richtlijn 2004/38/EG art. 7, lid 1) of om redenen rondom de volksgezondheid, de openbare orde of veiligheid (Richtlijn 2004/38/EG, art. 27, lid 1 en 2).

Derdelanders met verblijfsvergunning regulier

Derdelanders kunnen op basis van een visum tot negentig dagen rechtmatig in Nederland verblijven (Vw art. 12 en Vreemdelingenbesluit art 3.3). Dat is bijvoorbeeld relevant als het gaat om een bezoek als toerist of wanneer er een kort werkbezoek plaatsvindt. Als derdelanders langer dan drie maanden in Nederland willen verblijven, hebben zij een verblijfsvergunning regulier nodig. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn wanneer vreemdelingen in Nederland willen studeren of werken of bij gezinsmigratie. Ook kan een verblijfsvergunning regulier afgegeven worden aan vreemdelingen op basis van humanitaire gronden, bijvoorbeeld in het geval van huiselijk geweld of een kinderschermingsmaatregel (Vreemdelingencirculaire 2000 (b)).

Een verblijfsvergunning regulier wordt in eerste instantie voor een bepaalde tijd (maximaal vijf jaar) afgegeven; afhankelijk van de situatie kan deze worden verlengd of omgezet naar een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd (Vw art. 33 en 34). Met een verblijfsvergunning regulier hebben vreemdelingen dezelfde rechten als Nederlanders, met een aantal uitzonderingen zoals het stemrecht bij de provinciale en landelijke verkiezingen en het werken in bepaalde bijzondere (overheids-)sectoren. Indien er een procedure loopt om een verblijfsvergunning te ontvangen, ontleent een vreemdeling aan de procedure ook verblijfsrecht (Vw art 8, onder f en g).

Derlanders met verblijfsvergunning asiel

Vreemdelingen die als asielzoeker naar Nederland komen vanwege oorlog, de kans op vervolging of onmenselijke behandeling kunnen in Nederland een aanvraag doen voor een verblijfsvergunning asiel (Vw art. 28). In eerste instantie krijgen zij een verblijfsvergunning asiel voor maximaal vijf jaar (zie art. 3.105 Vb 2000). Tijdens deze periode heeft een asielzoeker verschillende rechten en plichten, afhankelijk van de procedure waarin een asielzoeker zit. Zo moet hij in die periode in Nederland inburgeren en heeft hij recht op inkomen en huisvesting. Na vijf jaar bekijkt de IND op aanvraag of een asielzoeker nog steeds bescherming nodig heeft en of hij het inburgeringsexamen heeft afgelegd. Indien dat het geval is er er geen andere afwijzingsgronden van toepassing zijn, krijgt een asielzoeker een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd (zie art. 34 en 32 Vw).

Buitenschuldvergunning en staatloosheid

Eerder in deze paragraaf (zie 2.1) introduceerden we het begrip 'staatloosheid'. Staatloosheid heeft betrekking op vreemdelingen die geen nationaliteit hebben en door geen enkele staat als burger worden gezien volgens hun nationale recht. In paragraaf 3 van dit hoofdstuk gaan we uitgebreid in op de thematiek van staatloosheid. Hieronder gaan we kort in op de verblijfspositie van staatlozen. Staatlozen hebben verschillende achtergronden en verhalen, wat betekent dat zij net als andere vreemdelingen verschillende wegen bewandelen om verblijfsrecht (regulier of asiel) te krijgen. Wanneer een aanvraag voor een verblijfsvergunning wordt afgewezen en de vreemdeling buiten zijn/haar eigen schuld niet kan vertrekken uit Nederland (Vreemdelingenbesluit, art. 3.48, lid 2a), kan er een aanvraag ingediend worden bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) voor een buitenschuldvergunning (Vreemdelingencirculaire 2000, B8). Theoretisch gezien zou hiervan sprake kunnen zijn bij (de facto en/of niet vastgestelde) staatloze vreemdelingen, voor hen is het namelijk niet goed mogelijk om terug te keren naar een land van herkomst omdat zij daar geen (effectieve) nationaliteit hebben (ACVZ, 2013a). In paragraaf 3.2 van dit hoofdstuk gaan we hier verder op in.

Om voor een buitenschuldvergunning in aanmerking te komen, gelden een aantal strenge voorwaarden, bijvoorbeeld dat er geen twijfel is over de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling en dat hij/zij heeft laten zien terug te willen keren naar het land van herkomst of land van eerder verblijf ((Vreemdelingencirculaire 2000, B8 4.1, punt 1)). In de praktijk is het erg moeilijk om te voldoen aan de voorwaarden voor een buitenschuldvergunning (ACVZ, 2013b; UNHCR, 2011). Niet alleen ligt de bewijslast geheel bij de indiener zelf, ook is de bewijslast hoog omdat de betreffende persoon vaak niet in het bezit is van documenten waaruit de staatloosheid blijkt. Ook kan het zijn dat (buitenlandse) autoriteiten niet mee willen werken aan het verzoek om bepaalde documenten te verschaffen (UNHCR, 2011). Er zijn geen recente cijfers over het aantal buitenschuldvergunningen aan (de facto) staatlozen. Wel concludeerden onderzoekers dat er weinig buitenschuldvergunningen worden afgegeven en het beleid tekortschiet (Rodrigues, 2013; Jaghai en Vlieks, 2013). Ook bleek dat er in 2017 slechts 50 aanvragen waren gedaan, waarvan er tien waren ingewilligd (ACVZ, 2017).

2.2. Nederlander worden

Onder 2.1.1 schreven we over nationaliteit en aan wie dat is voorbehouden. Hierin legden we het begrip uit. In deze paragraaf gaan we verder in op het begrip 'nationaliteit' in de context van Nederland. We gaan in op de vraag welke mogelijkheden er zijn om Nederlander te worden: van rechtswege, via naturalisatie of optie.

2.2.1. Nederlander van rechtswege, door geboorte of erkenning

In Nederland wordt nationaliteit doorgegeven via afstamming: nationaliteit is (van rechtswege) voorbehouden aan kinderen van één Nederlandse ouder (of van wie het ouderschap is vastgesteld zoals bij adoptie). Dit heet ook wel 'recht van het bloed' of 'ius sanguinis' (zie art. 3, lid 1 van de RWNed). Sinds 1985 kan de afstamming via de vader en/of de moeder lopen (hiervoor alleen via de vader). Wanneer de ouders van het kind niet gehuwd of geregistreerd partner

zijn en de moeder niet-Nederlands is, is het van belang dat de Nederlandse vader het kind erkent om via hem de Nederlandse nationaliteit door te geven. Een erkenning door een Nederlander tot het zevende levensjaar van het kind heeft een nationaliteitsgevolg. Een erkenning van een ouder kind leidt alleen tot Nederlanderschap indien vaststaat dat de erkenner de biologische vader is.

Ook kinderen die als derde generatie uit in Nederland verblijvende ouders (zonder de Nederlandse nationaliteit) worden geboren, hebben recht op het Nederlanderschap (RWNed art.3, lid. 3). Dat zijn dus kinderen die zijn geboren uit in Nederland verblijvende niet-Nederlandse ouders, waarbij de ouders zelf ook geboren zijn uit in Nederland verblijvende niet-Nederlandse ouders. Dit kan ook gaan om ouders en grootouders die als staatloos ingeschreven staan. Belangrijk is wel dat er bewijs is om het verblijf van de twee generaties ouders aan te kunnen tonen.

2.2.2. Naturalisatie

Door naturalisatie kunnen meerderjarige vreemdelingen (eventueel met hun minderjarige kinderen) Nederlander worden. Vreemdelingen kunnen naturaliseren wanneer zij ten minste vijf jaar onafgebroken in Nederland verblijven en in bezit zijn van een geldige verblijfsvergunning voor een niet- tijdelijk verblijfsdoel of wanneer zij Unieburger zijn. De IND beoordeelt de aanvraag tot naturalisatie en bepaalt of een persoon wordt voorgedragen voor de verlening van het Nederlanderschap, de gemeente (burgemeester) toetst de voorwaarden en geeft hierover advies. Om in aanmerking te komen voor naturalisatie moet worden voldaan aan verschillende voorwaarden die staan beschreven in de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWNed, art. 8). Naast de voorwaarde van vijf jaar onafgebroken (rechtmatig) verblijf (art. 8, lid 1c RWNed) is het onder andere van belang dat er een verklaring van verbondenheid wordt getekend (art. 8, lid 1e RWNed), dat men geen gevaar is voor de openbare orde of veiligheid (art. 9, lid 1a), dat er afstand wordt gedaan van de huidige nationaliteit indien dat mogelijk is (art. 9, lid 1b) en dat de naturalisatietoets (inburgeringsexamen) wordt behaald (Besluit Naturalisatietoets, art.2). Ten slotte moet een aanvrager zijn/haar

identiteit kunnen aantonen met documenten, onder andere een geboorteakte en een paspoort (Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap 2017, art. 31, lid 1^e).

2.2.3. Optie

Vreemdelingen die aan bepaalde voorwaarden voldoen zoals genoemd onder de RWNed art.6, kunnen ook de Nederlandse nationaliteit krijgen door optie. Dat geldt bijvoorbeeld voor mensen die geboren zijn vóór 1985 uit een Nederlandse moeder en een niet-Nederlandse vader toen het Nederlanderschap alleen werd overgedragen via de vader (zie hierboven). Maar ook voor staatloze kinderen die drie jaar onafgebroken en rechtmatig in Nederland wonen kan een optieprocedure leiden tot het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit (zie paragraaf 2.3.4 bij staatloosheid). Bij optie en naturalisatie zijn vaak dezelfde voorwaarden van toepassing, maar de procedures verschillen op een aantal vlakken van elkaar. Zo hoeven optanten geen naturalisatietoets (inburgering) te behalen en verschilt de verblijfsduur die vereist is voorafgaand aan de procedure. Daarnaast is de optieprocedure eenvoudiger en goedkoper dan naturalisatie, doordat de categorieën optanten aangewezen zijn in de Rijkswet en de gemeente (burgemeester) de aanvraag tot optie beoordeelt.

2.3. Staatloosheid: definities en achtergrond

In deze paragraaf gaan we in op het concept van staatloosheid. Wat betekent staatloosheid, welke internationale verdragen liggen aan dit concept ten grondslag en hoe wordt staatloosheid bepaald?

2.3.1. Verdragen met betrekking tot staatloosheid

Wanneer een persoon geen nationaliteit heeft omdat hij "*door geen enkele Staat, krachtens diens wetgeving, als staatsburger wordt beschouwd*", is er sprake van staatloosheid. Deze definitie van staatloosheid is beschreven in art. 1 van het 'VN-Verdrag betreffende de status van staatlozen' uit 1954. Naast deze definitie staan in dit verdrag ook een aantal rechten voor staatloze personen, zoals het

recht op identiteits- en reisdocumenten, het recht op onderwijs en het recht op zorg. Doordat Nederland dit verdrag heeft geratificeerd, erkent het de plicht om staatlozen op verschillende terreinen *“zo gunstig mogelijk te behandelen en in elk geval niet minder gunstig dan andere vreemdelingen in dezelfde omstandigheden”*. Zo is er het recht op loonarbeid en huisvesting (Verdrag betreffende de status van staatlozen, art. 13, lid 2).

Daarnaast heeft Nederland het VN-Verdrag tot ‘Beperking der Staatloosheid’ (1961) geratificeerd. Dat verdrag besteedt aandacht aan de preventie en reductie van staatloosheid. In het kader van dit verdrag moet Nederland de nationaliteit toekennen aan staatloze kinderen die hier worden geboren. Het verdrag biedt echter wel de mogelijkheid hieraan voorwaarden te verbinden.

2.3.2. De jure of de facto staatloosheid

Het begrip ‘staatloosheid’ als bedoeld in de bovengenoemde VN-verdragen, heeft betrekking op de jure staatloosheid. Bij *de jure* gaat het om personen die staatloos zijn doordat een nationaliteit ontbreekt en doordat geen enkel land deze personen als onderdaan beschouwt. Daarnaast is er *de facto* staatloosheid, waarvan geen eenduidige definitie bestaat. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (hierna: ACVZ) stelt dat de facto staatlozen personen zijn die: een nationaliteit hebben, zich bevinden buiten de staat waarvan zij staatsburger zijn, en hun de bescherming door die staat geweigerd wordt (2013a:24). De facto staatlozen hebben dus wel een nationaliteit, maar deze is zodanig ‘ineffectief’ of ‘nutteloos’ dat een persoon dezelfde consequenties ervaart als bij de jure staatloosheid en dus geen rechten geniet die voortvloeien uit de nationaliteit, zoals diplomatieke bescherming en consulaire bijstand (ACVZ, 2013a).

‘De facto staatloosheid’ is een problematisch concept dat tot veel discussie onder juristen, wetenschappers en beleidsmakers leidt (ACVZ, 2013a; Van Waas 2013). Er zijn twee opvattingen: of de definitie van staatloosheid beperkt zich tot ‘de jure’ staatloosheid of ook ‘de facto’ staatloosheid kan onder de term vallen (ACVZa, 2013). Er is geen overeenstemming over het voldoen aan het criterium van een ‘ineffectieve’ nationaliteit. Bovendien is er geen (internationale) wettelijke verplichting om aan de facto staatlozen rechten te verlenen op grond van hun staatloosheid (ACVZ, 2013a). In de praktijk kan iemand die de facto staatloos is in hetzelfde juridisch vacuüm terechtkomen als iemand die de jure staatloos is: wanneer iemand in het land waar hij/zij verblijft geen verblijfsvergunning heeft en niet kan terugkeren naar het land waar hij/zij vandaan komt om zich onder de bescherming van die staat te plaatsen (ACVZ, 2013a).² Zie ook paragraaf 2.1 van dit hoofdstuk over de buitenschuldvergunning.

2.3.3. Vaststellen van staatloosheid

De Nederlandse overheid kent momenteel geen procedure om staatloosheid vast te stellen. Staatloosheid wordt dan ook alleen erkend bij personen die in de gemeentelijke Basisregistratie Personen als staatloos staan ingeschreven en die over (buitenlandse) brondocumenten beschikken waaruit hun staatloosheid blijkt, of bij de geboorte van kinderen bij wie vaststaat dat de ouders staatloos zijn (Wet basisregistratie personen, art. 2.9). Dit betekent ook dat alleen de jure staatlozen als staatloos in de BRP staan ingeschreven, want zij kunnen het aantonen. Mensen die hun staatloosheid niet kunnen aantonen of van wie de claim op het ontbreken van nationaliteit wordt betwist (en dus mogelijk de facto staatloos zijn), kunnen ingeschreven staan in de BRP met ‘nationaliteit onbekend’ (Rodrigues, 2013; Visser, 2019).

2 In dit rapport noemen we geregeld de term staatloosheid. Indien we schrijven over staatloosheid bedoelen we in principe ‘de jure’ staatloosheid. Wanneer we de facto staatloos bedoelen, zullen we ‘de facto’ expliciet erbij vermelden. Ook schrijven we over ‘staatloosheid’ met aanhalingstekens, hiermee bedoelen we gepercipieerde staatloosheid door de respondenten, lees hiervoor ook de inleiding van hoofdstuk 3.

Volgens de UNHCR is het ontbreken van een vaststellingsprocedure "één van de meest problematische aspecten van de huidige Nederlandse benadering (in wet en beleid) van het onderwerp" (2011:20). Het vaststellen van staatloosheid is volgens de UNHCR (2011) nodig om de rechten uit de VN-Verdragen uit 1954 en 1961 te effectueren.

De ACVZ (2013a) adviseerde de overheid om een vaststellingsprocedure voor (de jure) staatloosheid in te stellen. Op basis van dit ACVZ-advies is er een kabinetsreactie opgesteld voor de Tweede Kamer. In december 2020 is er op basis van deze reactie een wetsvoorstel ingediend om te komen tot een civielrechtelijke procedure om (de jure) staatloosheid vast te stellen door de rechtbank in Den Haag (zie Kamerstukken II, 35 687, nr.2). Deze procedure is voor zowel rechtmatig als niet-rechtmatig verblijvende staatlozen te doorlopen. Deze regeling is niet gekoppeld aan verblijfsrecht, wat wil zeggen dat staatlozen zonder verblijfsrecht geen verblijfsvergunning krijgen wanneer zij de vaststellingsprocedure met positief resultaat hebben doorlopen. Onder meer het VN-Mensenrechtencomité heeft kritiek geuit op het niet verbinden van verblijfsrecht aan erkende staatloosheid. Er is namelijk geen vooruitzicht voor deze mensen om legaal in Nederland te kunnen verblijven (Raad van State 2020, WO3.17.0317/II; Human Rights Committee, 2020; Van Dael, Klaas & Vaars, 2018). Naast een nieuwe staatloosheidsvaststellingsprocedure, is er een voorstel ingediend voor een nieuw optierecht op het Nederlanderschap voor kinderen die geboren zijn in Nederland, staatloos zijn en niet-rechtmatig in Nederland verblijven (zie ook paragraaf 2.3.4).

2.3.4. Naturalisatie of optie voor staatlozen

Om te kunnen naturaliseren is het een vereiste dat iemand ten minste vijf jaar onafgebroken legaal verblijf heeft in Nederland. Voor mensen die als staatloos zijn erkend, geldt een kortere verblijfsduur van ten minste drie jaar. Deze bepaling is exclusief voor staatlozen ingevoerd als gevolg van het Verdrag van 1961.

Voor staatlozen zijn er twee belemmeringen met betrekking tot voorwaarden om te naturaliseren. Allereerst moet hun staatloosheid zijn vastgesteld, zodat zij kunnen worden vrijgesteld van de voorwaarde om bij naturaliseren afstand te doen van de huidige nationaliteit. Het is dus wel van belang dat de staatloosheid is vastgesteld en dat de staatlozen als zodanig ingeschreven staan in de Basisregistratie Personen (BRP) van de gemeente. Voor vreemdelingen die ingeschreven staan met 'nationaliteit onbekend' en waarbij het mogelijk kan gaan om de facto staatlozen – die niet kunnen aantonen dat ze staatloos zijn of die niet kunnen aantonen dat hun nationaliteit ineffectief is – geldt deze vrijstelling van de voorwaarde niet. Zij moeten alsnog afstand kunnen doen van hun nationaliteit (Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap 2003, toelichting art. 6a, lid. 1).

De tweede belemmering speelt bij het overleggen van een geboorteakte en paspoort. Voor staatlozen kan het moeilijk zijn om deze documenten aan te leveren. Van deze voorwaarden kan worden afgeweken wanneer er 'bewijsnood' aangetoond kan worden (Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap 2003, toelichting art. 7, par. 3.5.5). Indien de aanvrager staatloos is en met een verblijfsvergunning in Nederland verblijft, is het mogelijk om een (Nederlands) vluchtelingen (bij asiel)- of vreemdelingenpaspoort (regulier) te overleggen. Voor staatlozen is een vereiste dat de aanvrager als staatloos staat ingeschreven in de gemeentelijke basisregistratie. Voor mensen die ingeschreven staan met 'nationaliteit onbekend' geldt deze aangepaste voorwaarde van bewijsnood niet en zij moeten bij naturalisatie wel een paspoort overhandigen (Ibid. Par. 3.5.1). Ook het overhandigen van een geboorteakte voor staatlozen kan problemen opleveren. Voor staatlozen (met regulier verblijf), die als zodanig erkend zijn, wordt de oorzaak van staatloosheid meegenomen in het vaststellen van bewijsnood en wordt bepaald of het aannemelijk is dat de aanvrager geen geboorteakte kan overhandigen (Ibid. Par. 3.5.5).

Optie voor staatloze kinderen

Al eerder beschreven we (zie paragraaf 2) dat staatloze kinderen via een optieprocedure Nederlander kunnen worden, mits zij drie jaar onafgebroken en rechtmatig in Nederland wonen (art. 6, lid 1, RWNed). Kinderen die geen rechtmatig verblijf hebben in Nederland kunnen hier vooralsnog niet voor in aanmerking komen. Op 16 december 2020 is er een wetsvoorstel ingediend om ook staatloze kinderen die in Nederland geboren zijn en geen rechtmatig verblijf hebben, de mogelijkheid van optie te bieden mits zij vijf jaar 'stabiel' in Nederland hebben verbleven voorafgaand aan de optieprocedure en in het geval dat de ouders de staatloosheid niet kunnen opheffen door eigen handelen (Kamerstukken II, 2020, 35 688, R2151, nr.2). 'Stabiel verblijf' wil zeggen: *"de ouders hebben het vertrek niet gefrustreerd en zich niet onttrokken aan het toezicht van IND, DT&V, COA of de Vreemdelingenpolitie, in het kader van de meldplicht"* (Kamerstukken II, 2014, 19637, nr. 1917).

2.4. Vreemdelingen zonder verblijfsrecht

Wanneer een vreemdeling in Nederland verblijft zonder rechtmatig verblijf, wordt dat ook wel 'illegaal' of 'onrechtmatig' genoemd. Het kan gaan om migranten die in Nederland nooit een procedure zijn gestart om verblijfsrecht te krijgen, om mensen die uitgeprocedeerd zijn en niet vertrekken of om mensen bij wie het verblijfsrecht ingetrokken is. In Nederland moet een vreemdeling die niet (meer) in bezit is van een geldende verblijfsvergunning (of geen procedure daarvoor heeft lopen) Nederland binnen vier weken uit eigen beweging verlaten (Vw, art. 61). Personen die geen rechtmatige verblijfspositie hebben, kunnen in beginsel geen aanspraak maken op voorzieningen (koppelingsbeginsel). Daarnaast mogen zij niet in Nederland werken of kunnen zij problemen ondervinden bij het vinden van onderdak. In deze paragraaf beschrijven we de problemen die mensen ervaren als gevolg van het niet hebben van rechtmatig verblijf. Dit heeft geen (directe) relatie tot staatloosheid. Zoals we eerder schreven hebben mensen die staatloos zijn en verblijfsrecht hebben nagenoeg dezelfde rechten als Nederlanders.

2.4.1. Strafbaarheid van onrechtmatig verblijf

In Nederland is onrechtmatig verblijf in principe niet strafbaar (Kamerstukken II, 33 512, nr. 13). In twee gevallen kan onrechtmatig verblijf echter wel strafbaar zijn: wanneer er een inreisverbod is opgelegd of indien een persoon ongewenst is verklaard. Een inreisverbod kan worden opgelegd bij een persoon bij wie het risico bestaat dat deze zich *"aan het toezicht zal onttrekken"* of *"een gevaar vormt voor de openbare orde, openbare veiligheid of de nationale veiligheid"* (Vw, art. 62, lid 2a). Dat betekent dat het voor deze personen strafbaar wordt om naar Nederland terug te keren en in Nederland te verblijven (Vw art. 108, lid 6; Vreemdelingencirculaire 2000 (A4)). Bij een ongewenstverklaring dient een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf Nederland binnen 24 uur te verlaten. Dit is onder andere het geval wanneer een persoon illegaal in Nederland verblijft en *"bij herhaling een bij deze wet strafbaar feit heeft begaan"*. Ook kan het gaan om mensen van wie het rechtmatig verblijf is ingetrokken vanwege de veroordeling voor het plegen van een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is geëist (Vw art. 67, lid 1; Vreemdelingencirculaire 2000 (A4)).

Onverwijderbaar

Mensen die illegaal in Nederland verblijven kunnen zich niet inschrijven bij de gemeente. Het kan echter voorkomen dat er 'illegaal' verblijvende vreemdelingen ingeschreven staan in de BRP, bijvoorbeeld wanneer de rechtmatige verblijfspositie wordt ingetrokken. Dat kan een ingewikkelde situatie opleveren indien een vreemdeling ingeschreven staat in de BRP met 'nationaliteit onbekend'. Het is dan niet bekend waar hij of zij vandaan komt en het is daardoor niet mogelijk om uitgezet te worden. Personen die zich in deze situatie bevinden, worden ook wel 'onverwijderbaren' of 'onuitzetbaren' genoemd (Rodrigues, 2013; UNHCR, 2011).

2.4.2. Koppeling sociale voorzieningen

In de Vreemdelingenwet zijn sinds 1998 twee artikelen (art. 10 en 11) opgenomen die betrekking hebben op het 'koppelingsbeginsel'. Dit beginsel bepaalt dat collectieve sociale voorzieningen en uitkeringen gekoppeld zijn aan een rechtmatige verblijfspositie (Staatsblad, 1998, 203). Onrechtmatig verblijvende vreemdelingen kunnen door dit koppelingsbeginsel geen aanspraak maken op sociale voorzieningen en uitkeringen. Het doel van de invoering van deze wet is om onrechtmatig verblijf in Nederland te ontmoedigen en te voorkomen dat onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in Nederland zouden wortelen, waardoor zij niet uitgezet kunnen worden.

Binnen drie domeinen is er een uitzondering op het koppelingsbeginsel: onderwijs voor leerplichtige kinderen, medisch noodzakelijke zorg of zorg ter voorkoming van inbreuken op de volksgezondheid, en rechtsbijstand (VW 2000, art. 10, lid 2). Bij deze laatste uitzondering, rechtsbijstand, gaat het bijvoorbeeld om hulp vanuit een juridisch loket of van een advocaat vergoed door de Raad voor Rechtsbijstand. Wat de uitzonderingen betekenen voor onderwijs en zorg beschrijven wij hieronder.

Onderwijs

Alle kinderen in Nederland zijn leerplichtig en hebben tot hun achttiende levensjaar recht op onderwijs. Onderwijs is bovendien een recht dat is besloten in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (art. 28). De plicht van de overheid om in onderwijs te voorzien, geldt dus ook voor kinderen die niet rechtmatig in Nederland verblijven (art. 40 van de Wet Primair Onderwijs; art. 27 van Wet Voortgezet Onderwijs). Wat betreft de studie na het voortgezet onderwijs, geldt volgens art. 8.1.1. van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs dat een niet-rechtmatig verblijvend persoon jonger dan 18 jaar, ingeschreven kan worden voor een mbo-opleiding. De instelling ontvangt daarvoor een bekostiging. Als de niet-rechtmatig verblijvende jongere zich vóór zijn/haar 18^e levensjaar inschrijft, mag hij/zij de opleiding afronden na zijn 18^e levensjaar. Dezelfde regels gelden voor het hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk

onderwijs krachtens art. 7.32 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Dit betekent ook dat een jongere stage mag lopen om een opleiding te kunnen voltooien (Besluit Wet arbeid vreemdelingen, 2021). Wanneer een niet-rechtmatig verblijvend persoon ouder is dan 18 jaar mag hij/zij zich niet meer inschrijven bij een onderwijsinstelling.

Zorg

In de Zorgverzekeringswet (Zvw) is geregeld dat iedereen die in Nederland woont of werkt recht heeft op een zorgverzekering. Voor mensen die geen rechtmatig verblijf hebben, geldt deze wet niet. Zij hebben wel recht op zorg maar moeten deze zelf betalen. Onrechtmatig verblijvende personen hebben wel recht op gratis medisch noodzakelijke zorg omdat dit als een mensenrecht is geformuleerd (art. 12.1 van IVESCR, 1966). Krachtens art. 122a van de Zorgverzekeringswet is er een financieel vangnet voor zorgaanbieders die (noodzakelijke) zorg verlenen aan onverzekerden. Deze zorg mag ook verleend worden aan vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. Via de Regeling onverzekerbare vreemdelingen van het CAK kunnen zorgverleners de zorgkosten terughalen. Daarnaast hebben mensen zonder rechtmatig verblijf recht op deelname aan zorg die zich richt op de algemene volksgezondheid (VW, art. 10, lid 2). Zo mogen zij deelnemen aan rijksvaccinatieprogramma's en hebben ze recht op moeder- en kindzorg. Ook jeugdzorg is toegankelijk voor kinderen die onrechtmatig in Nederland verblijven (Jeugdwet 2021, art. 1.3, lid 4).

2.4.3. Arbeid en huisvesting

Mensen zonder verblijfsrecht mogen in Nederland niet legaal werken. Dit is vastgelegd in art. 2 van de Wet arbeid vreemdelingen. Deze wet richt zich op de werkgever en niet op de werknemer. Dit betekent dat alleen de werkgever strafbaar is wanneer die een persoon zonder rechtmatige verblijfspositie tewerkstelt. De onrechtmatig verblijvende werknemer zelf is niet strafbaar. Voor ongedocumenteerden gelden dezelfde arbeidsrechten als voor rechtmatig verblijvende personen. Zo hebben zij bijvoorbeeld recht op uitbetaling van achterstallig loon (Wav, art. 23; Werkgeverssanctierichtlijn 2009/52/EG, art. 6).

Mensen die zonder rechtmatig verblijf in Nederland wonen kunnen vanwege het koppelingsbeginsel geen aanspraak maken op een woning van een woningcorporatie. Bovendien kunnen zij geen beroep doen op huursubsidie. Particuliere verhuurders mogen wel onderdak bieden (zonder winstoogmerk) aan onrechtmatig verblijvende personen. Dit is voor hen niet strafbaar zolang de verhuur conform het Nederlandse huurrecht geschiedt en wanneer er geen sprake is van mensensmokkel zoals geformuleerd in art. 197a, lid 2 Sr.

2.4.4. Financiële ondersteuning en bijstand voor 'gemengdestatusgezinnen'

Sinds 2005 is de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) van kracht. In deze wet wordt inkomensafhankelijke financiële ondersteuning geregeld via de Belastingdienst, zoals kinderopvangtoeslag, kindgebonden budget, huurtoeslag en zorgtoeslag. Art. 9, lid 2 van deze wet stelt: *"In geval de partner van de belanghebbende een vreemdeling is die niet rechtmatig verblijft houdt in de zin van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000, heeft de belanghebbende geen aanspraak op een tegemoetkoming."* Dit betekent dat 'gemengdestatusgezinnen' (waarbij één partner rechtmatig verblijf heeft en de andere partner niet) gezamenlijk uitgesloten worden van financiële tegemoetkomingen. Dus ook de rechtmatig verblijvende partner en de kinderen in het gezin kunnen geen aanspraak doen op deze regelingen (De Hart & De Jong, 2020). Dit heeft grote impact op het gezinsinkomen, ook doordat de niet-rechtmatig verblijvende partner niet mag werken vanwege de Wet arbeid vreemdelingen (art. 2).

De term 'partner' binnen de Awir betreft stellen die in de BRP op hetzelfde adres staan ingeschreven, samen een kind hebben, of die getrouwd of geregistreerd partner van elkaar zijn. Indien het gaat om een stel dat getrouwd is of geregistreerd partner van elkaar is, maar de partners op een verschillend adres wonen, worden zij ook als partner gezien (Awir art. 3, lid 2; De Hart &

De Jong, 2020). Indien een verblijfsvergunning wordt ingetrokken, kan het zijn dat met terugwerkende kracht bepaalde toeslagen terugbetaald moeten worden. Dit betekent soms dat gezinnen enorme bedragen moeten terugbetalen, wat tot schrijnende situaties kan leiden (De Hart & De Jong, 2020; Van Zutphen & Kalverboer, 2021).

Ook worden onrechtmatig verblijvende partners in deze 'gemengdestatusgezinnen' beschouwd als volwaardig toeslagpartner, wat consequenties heeft voor het recht op inkomensondersteuning (bijstand) volgens de kostendelersnorm (De Hart & De Jong, 2020). Het idee hierbij is dat ook de onrechtmatig verblijvende partner bijdraagt aan het opvangen van de huishoudelijke lasten, terwijl die persoon niet legaal aan het werk mag. Dit kan tot gevolg hebben dat de rechtmatig verblijvende partner slechts recht heeft op de helft van de bijstandsuitkering (Ibid.).

3 ‘Staatloosheid’ onder respondenten

In hoofdstuk 2 is hebben we de term ‘staatloosheid’ toegelicht. We hebben beschreven wat er wordt verstaan onder de jure en de facto staatloosheid. Bij de jure staatloosheid is de staatloosheid van een persoon als zodanig vastgesteld. Doordat in Nederland geen vaststellingsprocedure bestaat, kan een persoon alleen als staatloos ingeschreven staan bij een Nederlandse gemeente wanneer hij of zij aantoonbaar staatloos is op basis van documenten. We zullen zien dat ook de facto staatloosheid een ingewikkeld concept is. De facto staatloosheid houdt in dat er een ineffectieve nationaliteit is. In de praktijk zijn er echter geen goede criteria om te bepalen of er sprake is van een ineffectieve nationaliteit. De Nederlandse overheid definieert daarom alleen de jure staatloosheid als staatloosheid. De overheid baseert zich daarbij op het VN-verdrag betreffende de status van staatlozen uit 1954. Tijdens de gesprekken met respondenten bleek dat zij zelf vaak niet weten hoe hun situatie precies in elkaar zit en welke term van toepassing is op hun situatie. We schrijven in dit hoofdstuk dan ook over ‘staatloosheid’ met aanhalingstekens en bedoelen hier niet direct de jure of de facto staatloosheid mee, maar de ervaren staatloosheid.

In dit hoofdstuk gaan we een poging doen om de verhalen van de respondenten te duiden en hun ‘staatloosheid’ te begrijpen. We kijken bovendien naar een veel genoemde oorzaak van ‘staatloosheid’: het uiteenvallen van Joegoslavië. Ten slotte gaan we ook kort in op de gevolgen van (de ervaren) ‘staatloosheid’ onder de respondenten. Voor dit hoofdstuk baseren we ons op de gesprekken met Roma-respondenten en professionals.

3.1. ‘Staatloosheid’: het perspectief van respondenten

Tijdens de gesprekken met respondenten vroegen we of er bij hen sprake was van staatloosheid. In de antwoorden die zij gaven, viel het op dat zij zelf aangaven ‘staatloos’ te zijn, maar verder niet wisten op wat voor manier. Voor hen zelf was het niet duidelijk of het ging om staatloosheid doordat zij door geen enkel land als onderdaan werden beschouwd (de jure) of dat er in hun situatie sprake was van een zogenaamde ineffectieve nationaliteit (de facto staatloos). Daarnaast werd in veel gesprekken de term ‘staatloosheid’ verward met het letterlijk niet hebben van ‘papieren’, zoals een paspoort of een geboortakte. In deze paragraaf schetsen we een aantal situaties van ‘staatloosheid’ en proberen we deze te duiden.

3.1.1. Geregistreerd als staatloos

Uit de verhalen van twee respondenten kunnen we duidelijk opmaken dat zij als staatloos staan ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP). Deze twee respondenten zijn als vluchteling naar Nederland gekomen ten tijde van de oorlog in Joegoslavië. Zij gaven aan dat zij bij aankomst in Nederland niet in het bezit waren van identiteitspapieren en dat zij via een asielprocedure aan verblijfsrecht zijn gekomen. De gemeente heeft hen als staatloos geregistreerd in de BRP en naar alle waarschijnlijkheid was er sprake van de jure staatloosheid.

3.1.2. Geregistreerd met nationaliteit onbekend

Uit een aantal gesprekken komt naar voren dat respondenten staan ingeschreven in de BRP met 'nationaliteit onbekend'. Het kan gaan om staatloosheid, maar dan is deze niet als zodanig vastgesteld door de gemeente. Zo is er een respondent die tot ongeveer 2010 ingeschreven stond als 'Joegoslavisch'. Doordat niet bekend was tot welk land in Joegoslavië hij behoorde en waar hij een claim kon doen op die nationaliteit, staat hij sindsdien ingeschreven in de BRP met 'nationaliteit onbekend'.

3.1.3. Procedure om een nationaliteit te achterhalen

Ook kan het zijn dat respondenten zelf niet weten waar zij precies vandaan komen en of zij aanspraak kunnen doen op een nationaliteit, zij noemen zichzelf dan 'staatloos' terwijl zij dat in feite niet zijn. Zo is er een respondent die aangeeft dat zijn vrouw naar eigen zeggen 'staatloos' was, maar met hulp van de gemeente alsnog een nationaliteit van een deelstaat uit voormalig Joegoslavië heeft verkregen. Blijkbaar had deze vrouw toch recht op een nationaliteit. Hoewel we geen dossieronderzoek hebben gedaan naar de juridische gang die de respondenten hebben afgelegd, lijkt het alsof bij de ene respondent bepaalde procedures wel slagen en bij de ander niet. Ook ervaren respondenten zelf een bepaalde mate van willekeur en begrijpen zij niet altijd goed hoe het kan dat er verschillen ontstaan in de procedures en uitkomsten. Zij leken bovendien vaak niet goed geïnformeerd door hun advocaat over het juridische proces rondom het achterhalen van een nationaliteit.

3.1.4. 'Geen papieren'

Vaak wordt in gesprekken staatloosheid in één adem genoemd met het niet hebben van papieren, zoals een paspoort of een geboorteakte. Het kan dan zijn dat de respondent niet is aangegeven bij geboorte en daardoor in geen

enkel land staat ingeschreven. Ook zijn er respondenten die aangeven hun paspoort te zijn kwijtgeraakt. Hij of zij kan dat zien als zijnde 'staatloos', omdat er letterlijk geen papieren zijn om een nationaliteit aan te tonen, wat echter niet wil zeggen dat die persoon daadwerkelijk zonder (effectieve) nationaliteit leeft. In paragraaf 4.2 gaan we verder in op de oorzaken van het niet hebben van papieren.

Belangrijkste bevindingen

- Respondenten weten zelf niet altijd goed wat staatloosheid betekent en of dat bij hen van toepassing is.
- Indien respondenten staatloos zijn, weten zij niet altijd goed om welke vorm van staatloosheid het gaat.
- Ook kan het zijn dat er geen sprake van staatloosheid is, maar dat respondenten letterlijk geen papieren hebben om hun identiteit aan te tonen.

3.2. Oorzaken van 'staatloosheid'

In de bovenstaande paragraaf wordt duidelijk dat het uiteenvallen van Joegoslavië en de hiermee gepaard gaande oorlog, een oorzaak kan zijn van 'staatloosheid'. Veel Roma zijn vanuit voormalig Joegoslavië en via omzwervingen binnen Europa in Nederland terechtgekomen en zijn daarna niet meer als burger van een van de deelstaten erkend. Niet alleen bezitten deze mensen geen documenten om een nationaliteit te kunnen claimen, ook speelt discriminatie mogelijk een rol. Respondenten vertellen over hun ervaringen met autoriteiten in deelstaten van voormalig Joegoslavië en geven aan dat zij tegenwerkt werden omdat zij Roma zijn.

In Ex-Joegoslavië. Maar ze weigeren me. Ik wilde teruggaan, maar ze weigerden me.

In de gesprekken horen we terug dat consulaten vaak niet bereid zijn tot medewerking aan het verlenen van identiteitspapieren. Professionals die we spraken vertellen hier ook over, zoals een projectleider van een gemeente.

Landen van herkomst zijn uit elkaar gevallen. In Joegoslavië bijvoorbeeld. Als je op de grens geboren bent, dan schuiven die landen deze mensen naar elkaar toe. Die zitten niet op Roma te wachten. Documentatie is daar ook heel beperkt. Men zegt hier, in alle eerlijkheid: ik kom uit Joegoslavië, die plaats. Dat is nu Kroatië. Dan gaan ze daar een aanvraag doen, bij de ambassade, met wat gegevens. En Kroatië zegt: deze persoon kennen we niet. Dan houdt het op (projectleider gemeente).

Zelfs wanneer Roma wel over documentatie beschikken, worden zij niet altijd geholpen door de autoriteiten in deze landen. Zo vertelt een respondent dat zij haar paspoort uit een deelstaat van ex-Joegoslavië is kwijtgeraakt en dat het haar niet lukt om een nieuw paspoort te verkrijgen omdat zij (naar eigen zeggen) wordt tegengewerkt vanwege haar Roma-achtergrond.

Dat [een nieuw paspoort aanvragen] heb ik een paar keer geprobeerd. Maar telkens als ik de [naam deelstaat ex-Joegoslavië] ambassade bel, doen ze moeilijk. Ze zeggen dat ik naar [naam deelstaat ex-Joegoslavië] moet en dat ik ingeschreven moet staan op een appartement. [...] En ze zeggen verder ook dat ik een registratienummer nodig heb. Maar die heb ik niet. [...] Die [naam deelstaat] ambassade maakt het ons wel heel moeilijk. Ze hebben echt iets tegen Roma en ze willen ons gewoon niet daar hebben. Ze gaan ook anders met mij om en praten anders tegen mij.

Een respondent geeft bovendien aan dat verschillende ambassades niet wilden meewerken aan het aanleveren van documenten waarmee zij kon aantonen dat zij staatloos was.

Die ambassades moesten meewerken en moesten documenten aanleveren waarin stond dat ik inderdaad niet welkom ben in hun landen. Vooral dat laatste kostte heel veel tijd. Daar wordt door diplomaten gewoon geen prioriteit aan gegeven, zeker niet aan Roma.

Belangrijkste bevindingen

- De oorzaken van (ervaren) staatloosheid zijn divers.
- Deelstaten van voormalig Joegoslavië lijken Roma, die geboren zijn in grensgebieden, naar elkaar toe schuiven.
- Respondenten voelen zich gediscrimineerd door autoriteiten van deelstaten (uit voormalig Joegoslavië) en zeggen daardoor moeilijk aan bepaalde documenten te kunnen komen.
- Als deze deelstaten geen documenten aanleveren, kan het voor respondenten moeilijk zijn om hun staatloosheid aan te tonen.

3.3. Gevolgen 'staatloosheid'

In deze paragraaf gaan we in op de gevolgen van 'staatloosheid' zoals aangegeven door professionals en respondenten. Deze paragraaf gaat zowel om de jure staatloosheid, wanneer mensen dus ingeschreven staan als staatloos, als om mensen die ingeschreven staan met 'nationaliteit onbekend' en waarbij mogelijk ook sprake is van staatloosheid, maar deze niet is vastgesteld.

3.3.1. Moeite om een procedure te starten voor een verblijfsvergunning

Respondenten die niet rechtmatig in Nederland verblijven en bij wie staatloosheid niet is vastgesteld, moeten veel moeite doen om een procedure te starten bij de IND om een verblijfsvergunning te krijgen. In meerdere gesprekken komt naar voren dat de IND hun vraagt om een paspoort aan te vragen in het land van herkomst. Voor hen is het echter een probleem dat zij niet altijd weten in welk land zij een nationaliteit kunnen claimen. Ook vinden zij het soms moeilijk om een dergelijk proces te starten doordat zij de taal van het herkomstland niet spreken. Bovendien kunnen de kosten voor een reis naar deze landen belemmerend zijn of kunnen zij hun kinderen niet alleen achterlaten in Nederland.

Ja, doordat ik staatloos ben is het gewoon moeilijk om een procedure bij de IND te starten. Ik heb geen papieren, geen enkel land wil mij erkennen en dat zijn wel belangrijke dingen om een verblijfsvergunning te krijgen. Ik vind dat wel lastig. Ik word niet behandeld als mens vind ik.

3.3.2. Ongewenst verklaard en nationaliteit onbekend

In paragraaf 4 van hoofdstuk 2 is te lezen dat in bepaalde situaties een verblijfsvergunning ingetrokken kan worden, een persoon ongewenst verklaard kan worden en Nederland moet verlaten. Voor mensen die ingeschreven staan met 'nationaliteit onbekend' kan deze status eveneens lastig zijn. Ook respondenten die we spraken voor het onderzoek vertellen over deze situaties. Zo vertelt een respondent over een situatie waarbij een van zijn ouders ongewenst was verklaard maar nergens heen kon.

Want mijn [ouder] had geen werk, helemaal niks. Kwam [die] in de problemen. En daarom is [die] ook het land uitgegooid. Want ongewenst. En wij [de kinderen] zijn hier achtergebleven. Omdat [die] geen papieren had. Omdat [die] geen Nederlander was. [Maar de ouder kon ook niet terug naar een ander land?] Nee want daar had die natuurlijk ook geen

papieren van. Nationaliteit stond onbekend. We proberen het nu via de advocaten. Maar dat kost veel geld en dat hebben we natuurlijk niet. Niet iedereen wil je in zo'n grote en ingewikkelde zaak helpen. En mijn [ouder] mag al jaren niet meer in Nederland komen.

Ook spreken professionals over deze complexe situatie en geven zij aan dat hierdoor Roma in de illegaliteit 'verdwijnen'. Zeker als zij ook geen aanknopingspunten voor een verblijf in het buitenland hebben.

Maar zo werkt het in onze wetgeving niet. En dan de justitiële contacten, ongewenst verklaringen. Dan moet je binnen 24 uur [het] land verlaten, maar niemand weet waarheen.

3.3.3. Problemen met naturaliseren

Vreemdelingen die Nederlander willen worden, moeten in Nederland afstand doen van hun nationaliteit. Wanneer iemand vastgesteld staatloos is (en dus als zodanig ingeschreven staat in de BRP) geldt deze eis niet. Wanneer iemand ingeschreven staat met 'nationaliteit onbekend' is het echter wel nodig om afstand te doen van een nationaliteit. Eerder in dit hoofdstuk is te lezen dat van sommige respondenten 'nationaliteit onbekend' is opgenomen en dat het voor hen lastig is om een nationaliteit uit een voormalig Joegoslavisch land te verkrijgen, zodat er een nationaliteit is om afstand van te doen. Hierdoor houden zij alleen verblijfsrecht en kunnen zij niet naturaliseren.

3.3.4. Gevoel derderangsburger te zijn

Naast de hierboven genoemde juridische consequenties, noemen respondenten andere consequenties van hun 'staatloosheid' of consequenties die zij ondervinden door het ontbreken van papieren zoals een paspoort of geboorteakte. Het kan namelijk zijn dat door het ontbreken van een geboorteakte het niet duidelijk is wanneer en waar iemand geboren is en dat dit zichtbaar is

op een identiteitsbewijs. Zo kreeg een respondent vragen toen hij zich wilde inschrijven voor een opleiding en vertelt een andere respondent dat hij ervan werd verdacht een gestolen rijbewijs te hebben.

Weet je hoe voor schut je staat als je je moet legitimeren? Je moet je eigen legitimeren. En mensen kijken. Ik ben een keer een auto gaan verkopen, ik had een rijbewijs. Ik zeg tegen die man hoe lang gaat het nog duren? Ik was daar al 1,5 uur. En toen zag ik twee politieauto's. Ze zeiden: je rijbewijs is ongeldig. Je hebt een gestolen rijbewijs. Ik zei: wat bedoelt u? Ja hier staat 'OO'. Je moet gemeente bellen zei ik. Ik heb toch een BSN-nummer? Maar nee, uw rijbewijs klopt niet.

Dit citaat laat bovendien zien dat respondenten door geregistreerd te staan als staatloos, met 'nationaliteit onbekend' of doordat zij geen 'papieren' hebben, zich "een soort van derderangsbürger" voelen. Respondenten geven in interviews aan dat zij zich niet erkend voelen in Nederland, terwijl ze soms al dertig jaar in Nederland wonen. Sommige respondenten die hier geboren zijn en al hun hele leven strijden voor Nederlanderschap, hebben dan ook de moed verloren. Zij spreken de Nederlandse taal, maar geven aan alsnog aan de verplichte inburgering te moeten voldoen. Dit voelt voor hen alsof zij derderangsbürgers zijn.

*[Wat zijn voorwaarden die ze stellen? Als je wel aan een Nederlands paspoort zou willen komen?] Naar school en heel veel geld betalen.
[School? Bedoel je inburgeringscursus?] Ja, dat bedoel ik te zeggen. Dan moet je leren en dan weer daarheen, dan heel veel geld betalen en dan gaan ze alles op een rij zetten en gaan ze kijken of je wel recht hebt op dat. Allemaal politiek gedoe. Ben het zat. [...] Nou, ik houd me heel goed aan de regels. Maar de mensen eromheen houden zich niet aan de regels. Want zogenaamd hebben ze overal voor geleerd, om je te helpen en te doen, maar er is er geen een die je helpt.*

Ook professionals brengen in hun interviews het 'derderangsbürger'-gevoel onder Roma ter sprake. Zij hebben te maken met de Roma die hier al meer dan twintig jaar wonen en spreken over de frustratie van het jarenlang in Nederland wonen, maar niet erkend worden.

Daarnaast is het voor Roma zelf moreel en emotioneel gezien ook heel vervelend. Dat je, ook al ben je in Nederland geboren, geen Nederlandse nationaliteit hebt. Los van de praktische problemen die dat geeft, het idee dat je geen volwaardig persoon bent in dit land (projectleider gemeente).

Belangrijkste bevindingen

- Respondenten die geen Nederlands paspoort en/of geboorteakte hebben, bij wie staatloosheid een rol speelt of die geregistreerd staan met 'nationaliteit onbekend', ervaren naast de praktische en juridische kanten van deze situatie ook een gevoel van niet erkend worden in Nederland.

4 Respondenten en hun verblijf in Nederland

Zoals in hoofdstuk 2 van dit rapport te lezen is, verblijven mensen legaal in Nederland wanneer zij verblijfsrecht hebben of wanneer zij in het bezit zijn van de Nederlandse nationaliteit. In dit hoofdstuk gaan we in op het verblijf van de respondenten die we voor het onderzoek spraken. In de eerste paragraaf beschrijven we de status van de respondenten ten tijde van het interview. In de tweede paragraaf gaan we in op het ontbreken van (Nederlands) verblijfsrecht bij de geboorte van de respondenten. Hierna bespreken we in de derde paragraaf de verschillen in verblijfsrecht tussen gezinsleden. Als laatste gaan we in op de complexiteit van het bureaucratische systeem als oorzaak van het ontbreken van verblijfsrecht. De citaten kunnen soms betrekking hebben op een bepaald moment in het leven van de respondent en gaan niet altijd over de huidige verblijfstatus van de respondent.

4.1. Huidig verblijf in Nederland

Er zijn respondenten die ten tijde van het gesprek zonder verblijfsrecht in Nederland verblijven, mensen die op basis van een verblijfsvergunning in Nederland verblijven en mensen die (na een lang proces) een Nederlands paspoort bezitten. In het schema hieronder is af te lezen hoeveel respondenten we uit de verschillende categorieën spraken en op basis waarvan de rest van dit hoofdstuk is geschreven.

Status respondent

Verblijfsvergunning voor bepaalde tijd	3
Verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd	4
Geen verblijfsvergunning, verblijfsrecht o.b.v. lopende procedure bij IND	2
Nederlands paspoort	4
Geen verblijfsrecht	6

Aantal respondenten

4.2. Oorzaken geen verblijfsrecht bij geboorte

Alle negentien respondenten die wij spraken, hadden bij hun geboorte geen Nederlands verblijfsrecht. In deze paragraaf gaan we in op de oorzaken hiervan die we hebben kunnen identificeren aan de hand van de verhalen van de respondenten.

4.2.1. Geen geboorteaangifte

Aangifte van geboorte, in Nederland of daarbuiten, is altijd belangrijk omdat het een juridisch bewijs is van de geboorte. Wanneer er geen geboorteaangifte wordt gedaan, bestaat een kind in feite niet voor de wet en kan het zich niet identificeren. Dit laatste is nodig om het kind in te schrijven op school of voor een verzekering. Bij de gesprekken met de respondenten valt op dat velen van hen niet zijn aangegeven bij hun geboorte. Zoals in de onderstaande twee citaten te lezen is, zeggen respondenten zelf dat het binnen hun gemeenschap niet gebruikelijk is om aangifte te doen van een geboorte.

Onze cultuur van vroeger, vooral de reizigers, was zo dat kinderen niet werden aangegeven bij de geboorte. Toen dachten mensen niet na dat het op een latere leeftijd voor problemen kon zorgen.

Mijn moeder had mij op het kamp gebaard in [naam stad]. Ik had geen paspoort, ging niet naar school, niks. En toen ik mijn moeder vroeg waarom, toen zei ze "Ja, dat gaat zo bij ons Roma volk."

De citaten laten zien dat Roma zelf het ontbreken van hun geboorteaangifte verklaren aan de hand van de 'Roma-cultuur'. Het is echter bekend dat onder Roma om diverse redenen geen aangiftes worden gedaan. In verschillende Europese landen bevinden Roma zich in een gemarginaliseerde en kwetsbare positie, wat gepaard kan gaan met onder andere laaggeletterdheid, niet weten dat aangifte verplicht is, ouders die zelf niet in het bezit zijn van papieren om hun identiteit te bevestigen, discriminatie en uitgesloten worden om aangifte te doen, kinderen die geboren worden in landen met een voor de ouders vreemde cultuur, of de gevolgen van de oorlog in de Balkan. Ook kan er wantrouwen bestaan tegenover instituties, waardoor er bij een geboorte geen professionals betrokken zijn die aangifte kunnen doen. Daarnaast kan er een boete staan op het niet-aangeven, wat afschrikt om de aangifte na de wettelijke termijn te doen. Bovendien is het doen van aangifte na de wettelijke termijn vaak erg complex.³ Ten slotte is het voor respondenten niet altijd duidelijk of zij ooit ergens zijn aangegeven bij hun geboorte, of zij weten niet waar ze zijn geboren, zoals het onderstaande citaat illustreert.

Ik weet niet eens waar ik geboren ben. [...] Hoe moet ik weten waar ik ben geboren? Het enige dat ik nog weet, is dat ik als jong meisje ooit aan mijn moeder vroeg: "Mama, welk land is van ons?" Zij antwoordde toen: "wij komen uit [naam land]."

Voor een van de respondenten had de aangifte van haar geboorte, terwijl haar ouders geen verblijfsrecht hadden, veel problemen met haar status geschied. Zij is geboren in de Verenigde Staten, waar nationaliteit via 'het recht van de grond' overgedragen wordt, en zij had op basis van haar geboorte recht gehad op het staatsburgerschap van de Verenigde Staten. Ondanks vele pogingen heeft zij dit door het ontbreken van haar geboorteakte niet kunnen corrigeren en loopt zij hierdoor vast in het verkrijgen van verblijfsrecht.

Het kan mensen veel moeite kosten om op latere leeftijd alsnog een geboorteakte te verkrijgen en een juridische identiteit te krijgen. Zij moeten dan bijvoorbeeld door andere documentatie hun identiteit bewijzen, bijvoorbeeld aan de hand van identiteitspapieren van de ouders. Dat kan ingewikkeld zijn wanneer ouders niet goed gedocumenteerd zijn, ouders niet in Nederland wonen, wanneer er slechte verhoudingen zijn met de ouders of wanneer ouders overleden zijn. Zo beschrijft een respondent dat hij op volwassen leeftijd een poging heeft gedaan om een verblijfsvergunning te verkrijgen, maar vastliep doordat hij (onder andere) geen geboorteakte had. Ook kon hij de benodigde papieren van zijn ouders niet verkrijgen doordat hij een slechte relatie met hen had.

Ik was op een gegeven moment een jaar of 20 en ik wilde een verblijfsvergunning aanvragen. Toen was de voorwaarde dat ik kon aantonen waar ik geboren ben: dat kon ik niet want ik was op straat geboren. Tweede voorwaarde was dat ik een geboorteakte moest hebben van vader [kon niet want gedetineerd], of moeder [geen contact mee].

Deze persoon had mogelijk wel een beroep kunnen doen op bewijsnood. Uit het gesprek wordt echter niet duidelijk of dat is geprobeerd en zo ja, waarom het beroep daarop niet geslaagd is.

³ Zie ook: OSCE (2005). *Report on the Roma Civil Registration Information Campaign*. OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina. En: European Roma Rights Centre (2017), *Statelessness, Discrimination and Marginalisation of Roma in the Western Balkans and Ukraine*. Budapest: ERRC.

Veel professionals herkennen het probleem van het ontbreken van een geboorteakte. Zij geven aan dat veel mensen uit de Roma-gemeenschap niet weten hoe en waarom een geboorte aangemeld moet worden. Ook geven zij aan dat in de belevingswereld van veel Roma het doen van aangifte van ondergeschikt belang is. Sommige ambtenaren vertelden dat zij proberen in deze kwestie ondersteunend te werken, maar dat dit lastig is als hierop geen centrale sturing zit vanuit een gezamenlijk orgaan als de VNG of de Rijksoverheid. Hierbij ontbreekt concrete facilitering van uren en mankracht.

4.2.2. Intergenerationele overdracht van 'geen papieren'

Tijdens de gesprekken valt op dat er overdracht is van ouder op kind van het niet hebben van 'papieren'. Ouders zijn dan zelf bijvoorbeeld niet aangegeven bij hun geboorte of ondervinden moeite om een nationaliteit en het eventueel hieraan verbonden verblijfsrecht in Nederland te claimen. Het onderstaande citaat illustreert deze intergenerationele overdracht. De respondent van het citaat verblijft sinds zijn geboorte illegaal in Nederland. Hij is niet aangegeven bij zijn geboorte en niet erkend door zijn vader met de Nederlandse nationaliteit. Doordat zijn moeder in zijn eigen woorden 'staatloos' is en "nooit echt papieren" heeft gehad, kan hij via haar geen claim doen op een nationaliteit of verblijfsrecht.

Mijn moeder was altijd staatloos. [...] Maar wij zijn ook, door mijn ouders, door de Roma-traditie en veel reizen en doen, zijn we nooit erkend. Dus nooit erkenning gehad, nooit een geboorteakte waarop staat wie wij zijn. [...] Mijn moeder is geboren in [naam EU-land], die heeft nooit echt papieren gehad. Ooit in het verleden heeft ze [naam EU-land] papieren gehad, maar die is ze kwijt en zijn nooit meer gemaakt.

Ook professionals noemen de intergenerationele overdracht van 'geen papieren' als oorzaak van het ontbreken van verblijfsrecht.

Wanneer meneer geen papieren heeft en hier illegaal woont, dat hij dan hulp nodig heeft om goed te functioneren. Je creëert problemen voor de kinderen in de toekomst. Je erft een probleem dat blijft groeien.

■ Welzijnsmedewerker

Daarnaast wordt discriminatie als oorzaak genoemd voor de overdracht van het niet hebben van papieren en/of verblijfsrecht (zie ook paragraaf 3.2). Een respondent geeft aan dat staten hun het staatsburgerschap weigerden omdat zij Roma zijn. Een respondent vertelt in onderstaand citaat hoe dit al drie generaties lang doorwerkt.

In het geval van mijn vader was het dat zijn ouders geen recht hadden op documenten. Zijn moeder ging naar de gemeente en zei: ik wil een paspoort. Dan zeiden ze: jij bent Roma dus je bent geen burger van Joegoslavië. En zo kon zij dat niet doorgeven aan mijn vader, en mijn vader kon dat weer niet aan mij doorgeven.

Ook verklaart een respondent dat zij de nationaliteit van haar moeder uit een ex-Joegoslavisch land niet heeft kunnen verkrijgen doordat de nationaliteit niet via de moeder werd doorgegeven.

4.2.3. Niet erkend bij geboorte door vader met Nederlands verblijfsrecht

Nederlandse kinderen geboren uit een Nederlandse ouder of een ouder met verblijfsrecht in Nederland ontleen de Nederlandse nationaliteit aan die ouder of krijgen in beginsel ook verblijfsrecht. De overdracht van de nationaliteit via de moeder verloopt in Nederland automatisch, voor de afstamming van de vader is het echter van belang dat de vader de juridische vader is en dus het kind erkent, of dat de ouders gehuwd zijn. Er zijn respondenten die op basis van de afstamming van hun vader in principe aanspraak op de Nederlandse nationaliteit of verblijfsrecht hebben, maar dit niet hebben verkregen doordat zij niet erkend zijn of doordat hun ouders niet voor de wet gehuwd zijn. Zo laten de onderstaande twee citaten een situatie zien waarin de moeder geen verblijfsrecht of de Nederlandse nationaliteit had, maar de vader wel. Doordat de kinderen niet zijn erkend door hun vader is er geen nationaliteit op hen overgedragen en moeten zij moeite doen om op latere leeftijd dit recht alsnog te verkrijgen.

Mijn vader is gewoon Nederlander, mijn moeder heeft een verblijfsvergunning. Vroeger waren we reizigers, dus we reisden heen en weer. Toen ik geboren was [...] waren we in [land in de EU]. In een woonwagen of iets. En mijn ouders hadden een beetje ruzie. Mijn ouders waren weg van elkaar. Dus toen ik geboren was, had mijn vader mij niet erkend.

Mijn moeder was altijd staatloos, onbekend waar zij vandaan kwam. Die is ongewenst verklaard in Nederland, dus moest uit Nederland. Mijn vader is gewoon een Nederlander. [...] Ja, er is wel een geboorteaangifte [de respondent bedoelt een geboorteakte] gemaakt en opgesteld, met een voornaam, tijdstip en geboortjaar. Maar wie de ouders waren of een achternaam, dat staat er niet op. [...] [Terwijl, als de naam van je vader er op had gestaan]. Ja, dan was het ook goed geweest.

Ook de professionals herkennen dit probleem voor het ontbreken van verblijfsrecht en geven aan dat dit binnen hun gemeente voorkomt bij onrechtmatig verblijvende Roma-moeders. Bovendien ontstaan hierdoor volgens hen vaak problemen op financieel gebied en rondom de zorgverzekering, vlak na de geboorte van een kind.

Wanneer je als Roma staatloos [respondent bedoelde met staatloos bij navraag 'geen rechtmatig verblijf'] bent en zwanger bent, kan de vader het kind niet voor de geboorte erkennen. Want jij hebt geen papieren, dus kan je niet zeggen dat iemand de vader van je kinderen is. Bij elk kind is dat weer een nieuwe rechtszaak. (...) Het kind was 9-10 maanden toen de advocaat de procedure won. Maar al die tijd kreeg deze vrouw geen kindgebonden budget, kinderbijslag en kon zij niet verzekerd worden.

■ Beleidsmedewerker gemeente

Belangrijkste bevindingen

- Er zijn diverse redenen waarom de respondenten geen verblijfsrecht hadden bij hun geboorte.
- Het valt op dat een ontbrekende aangifte van de geboorte een belangrijke oorzaak is van het niet hebben van verblijfsrecht.
- Het niet hebben van identiteitspapieren wordt overgedragen van generatie op generatie. In sommige gevallen kan dat te maken hebben met het uiteenvallen van Joegoslavië na de oorlog en discriminatie in deze herkomstlanden.
- Er zijn respondenten die via hun vader aanspraak zouden hebben op de Nederlandse nationaliteit of verblijfsrecht, maar doordat zij niet erkend zijn door hun vader hebben zij dit niet verkregen.

4.3. Verschillen tussen gezinsleden

Het onderstaande citaat laat zien dat er ook binnen gezinnen verschillen kunnen zijn. Sommige kinderen binnen een gezin hebben een paspoort, terwijl andere alleen een verblijfsvergunning hebben of zelfs illegaal in Nederland verblijven. Deze verschillen kunnen ontstaan doordat sommige kinderen wel zijn aangegeven bij geboorte en andere kinderen niet, zoals het onderstaande citaat laat zien.

We zijn niet erkend in een land toen we nog minderjarig waren, en dat zal ons altijd achterna zitten. Maar dat zie je dus vaak bij Roma: sommige kinderen zijn wel aangemeld bij een land, andere niet. Dus de kinderen die niet zijn aangemeld, die bestaan gewoon niet.

Professionals herkennen deze verschillen binnen gezinnen ook. De reden voor illegaliteit van een gezinslid heeft dan vaak te maken met het reizen binnen Europa en dat geboorteaangifte niet automatisch in de 'mindset' van Roma zit.

Ik heb bijv. een familie, Roma, die hadden [veel] kinderen. Vader is Nederlands en heeft een Nederlands paspoort. Moeder had een verblijfsvergunning. En toevallig is een van de kinderen geboren onderweg in een [naam EU-land]. Die komen weer in Nederland met een baby. En uiteraard zijn ze zelf ook niet slim geweest, ze hebben niks aangevraagd. Die baby kwam gewoon en groeide hier op. En dan krijg je dat er kinderen zijn met een Nederlands paspoort en eentje die illegaal is.

■ Projectleider gemeente

Ook kunnen er verschillen tussen gezinsleden ontstaan doordat de Nederlandse vader of vader met Nederlands verblijfsrecht sommige kinderen wel heeft erkend en andere kinderen niet, zo is te lezen in het onderstaande citaat.

Ik heb [veel] broertjes en zusjes en die hebben allemaal een Nederlands paspoort. Ze kunnen gewoon alles doen met hun leven. Ze hebben geen problemen. Maar ik was het zwarte schaap.

Ook een andere respondent komt uit een gezin waarbij andere gezinsleden verblijfsrecht hadden en zij zelf niet. Zij heeft geen geboorteakte en kan daardoor naar eigen zeggen geen verblijfsvergunning krijgen, terwijl haar familieleden in dezelfde situatie zitten en wel een verblijfsvergunning hebben. De respondent weet niet hoe dit komt, zij begrijpt de beslissingen van de IND niet.

Sinds 1991 heb ik gestreden om een verblijfsvergunning te krijgen. En ondertussen hadden mijn moeder, vader, broer en tante allemaal een verblijfsvergunning gehad. Maar ik niet. [...] Alleen omdat ik niet kan aantonen waar ik ben geboren. Maar mijn broer en ouders ook niet en ze hebben het toch gekregen.

Belangrijkste bevindingen

- Tussen gezinsleden kunnen er grote verschillen bestaan in het hebben van verblijfsrecht of een (Nederlandse) nationaliteit.
- Vaak komt dit doordat sommige kinderen wel zijn aangegeven bij hun geboorte en andere kinderen niet.
- Een andere oorzaak is of kinderen wel of niet zijn erkend door de vader.

4.4. Voldoen aan de voorwaarden: de complexiteit van het bureaucratische proces

Het voldoen aan de voorwaarden om aan verblijfsrecht te komen of het te behouden blijkt lastig te zijn voor deze groep. De complexiteit van het bureaucratische systeem zorgt ervoor dat mensen, waaronder Roma, in de problemen raken met hun verblijfsrecht. De verhalen van de Roma in dit onderzoek laten zien dat zij de gevraagde documenten, zoals geboorteaktes of een officiële afwijzing als burger van een andere Europese lidstaat waarin zij geboren zijn, niet kunnen leveren. Dit is een veelvuldig genoemde oorzaak voor het ontbreken van een rechtmatig verblijf in Nederland. In de interviews met zowel Roma als professionals brachten zij de voorwaarden en de daarmee gepaard gaan de complexiteit ter sprake.

Als we naar de generaal pardongroep (zie hoofdstuk 1) kijken dan beschikte het grootste gedeelte van deze groep over verblijfsrecht of een Nederlands paspoort. Probleem is vaak wel dat de verblijfsvergunning voor een bepaalde tijd was afgegeven. Het kwam relatief vaak voor dat Roma van de generaal pardongroep het moment van de verlenging van hun verblijfsdocumenten gemist hebben. Daarnaast is er soms sprake van een onbekende nationaliteit. Zonder geverifieerde documenten zeggen gemeenten ook weinig te kunnen doen voor deze groep.

In [plaats in Brabant] is het ook voornamelijk de groep vanuit het generaal pardon. Zij hebben zich toen verspreid over [plaats in Brabant] en verder in Brabant. Het zijn gezinnen die verdwijnen en weer verschijnen. (...). Het loopt in [plaats in Brabant] ook regelmatig vast op een nationaliteit die niet duidelijk is. Een vriendin/vrouw komt dan uit het buitenland en heeft verschillende namen. Het is lastig in te schatten of de papieren echt zijn. Dan loop je ook al snel vast in de hulpverlening: iemand heeft dan ook nergens recht op. Dat is een hele zoektocht.

■ **Procesregisseur gemeente**

Professionals zeggen dat Roma vaak niet de juiste documenten kunnen overleggen om een verblijfsvergunning te verkrijgen. Deze Roma verdwijnen vervolgens in de illegaliteit.

De IND verwacht dat mensen weggaan, maar mensen hebben geen paspoort en kunnen dit ook niet krijgen. Zij blijven hier zonder verblijfsrecht. De situatie rondom het verblijfsrecht blijft vaak hangen op dit punt: iemand moet zelf verblijfsrecht aanvragen met een geboorteakte in het land van herkomst. Soms komen mensen naar de IND met een verhaal dat zij die nationaliteit niet hebben, maar ze kunnen dat niet met een document aantonen.⁴ De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) kan het ook niet aanvragen. Deze mensen verblijven dan in Nederland in de illegaliteit.

■ **Procescoördinator crisisbeheersing**

Door het gebrek aan deze documenten en als gevolg van het ontbreken van verblijfsrecht verdwijnen Roma relatief snel uit het zicht van de professionals, zo geven zij aan. Roma zonder verblijfsrecht blijven liever onder de radar van allerlei overheidsinstellingen en uit het zicht van de hulpverlening.

Wanneer mensen een acute hulpvraag hebben en staatloos zijn of een onbekende nationaliteit hebben, voordat het vertrouwen is gewonnen, lopen deze mensen al vast in het bureaucratisch systeem en raak je ze kwijt.

■ **Gezinscoach**

4 De Roma die we interviewden waarbij dit van toepassing is, vertelden dat in dit geval het land van herkomst, bijvoorbeeld deelstaat voormalig Joegoslavië, dit document vaak niet wil verstrekken aan Roma. De desbetreffende ambassade negeert vaak hun verzoek, aldus de respondenten.

Behalve dat het bureaucratische systeem rondom de verblijfspositie van Roma voor Roma zelf te complex is, en zij hierdoor niet kunnen voldoen aan de voorwaarden, zien we dat professionals de materie van de verblijfspositie van Roma soms ook ingewikkeld vinden. Dat heeft onder andere te maken met bepaalde uitzonderingen die gelden voor staatloze kinderen of kinderen zonder verblijfsvergunning. Dit geldt vooral voor professionals of vrijwilligers die werken bij maatschappelijke organisaties die Romagezinnen ondersteunen. Deze professionals en vrijwilligers zeggen zelf het bureaucratische systeem soms ook niet te kunnen doorgronden en benoemen uitzonderingen binnen de geldende wetgeving die voor onoverzichtelijke situaties zorgen.

Maar ik snap soms echt niet waarom het soms zo moeilijk moet gaan. Moeder mocht hier niet zijn. Dus die mocht hier eigenlijk drie maanden blijven en moest dan weer even weg. Heeft ze niet gedaan, want kleine kindjes. En die andere [red. casus] vond ik ook wel heel apart. Kids geen officiële verblijfskaart, maar wel BSN-nummer en gingen wel naar school. Maar konden niet een verzekering etc. krijgen, omdat ze geen verblijfskaart hadden. Het is heel lastig.

■ **Projectleider gemeente**

Professionals vinden de materie rondom verblijfsrecht ingewikkeld en hebben moeite om oplossingen te vinden voor dagelijkse problemen van Roma bij financiën, voogdijrecht en rechtshulp. Vooral vanwege het feit dat zij voor aanvragen documenten moeten kunnen aanleveren die niet beschikbaar zijn.

Hierbij gaat het eigenlijk om alles: verschillende paspoorten, kinderen zonder papieren, geen officiële documenten omtrent ouderlijk gezag. Je moet er als gemeente wel iets mee. Het gaat ook niet altijd om identiteitspapieren, er zijn ook problemen bij bijv. het aanvragen van een uitkering, dan zijn de bankafschriften niet op orde. Dat is ook een probleem.

■ **Beleidsadviseur Zorg en Veiligheid**

Volgens de professionals is het voor Roma vaak onduidelijk hoe ze aan documenten voor rechtmatig verblijf kunnen komen. Soms kunnen ze niet aantonen dat de ambassade in het land van herkomst niet mee wil werken aan het leveren van documenten, zoals een geboorteakte. Onderstaande professional zegt dat deze groep Roma een overheid nodig heeft die hen meer begeleidt en ondersteunt in deze processen. Daarnaast zeggen professionals dat zelfredzaamheid bij deze groep niet haalbaar is, omdat zij nog steeds de taal niet goed machtig zijn.

Roma hebben moeite met het doorgronden van bureaucratische processen. Ze zien zelf niet wat er moet gebeuren om de nationaliteit te verkrijgen. Deze doelgroep heeft een meer outreachende overheid nodig.

■ **Procescoördinator openbare orde**

4.5. Juridische complexiteit: de ervaringen van professionals

Hoewel de juridische termen 'staatloosheid', 'nationaliteit onbekend' en 'onrechtmatig verblijf' in deze publicatie steeds apart zijn gedefinieerd, bleek dit geen stand te houden in de interviews met Roma en professionals. Niet alleen voor de Roma-respondenten was het onderscheid tussen staatloosheid en het niet hebben van papieren of een verblijfsvergunning complex, ook verschillende professionals hebben problemen met de verschillende termen, zo blijkt uit de interviews en de gebruikte terminologie. Dit geldt vooral voor de professionals die op uitvoerend niveau werken binnen de verschillende gemeenten. Maar ook professionals op beleidsniveau schakelen hulp in om

de wetgeving rondom verblijfsrecht te kunnen begrijpen en daarmee Roma te ondersteunen. Sommige gemeenten huren advocaten in om de juridische situatie van Roma te kunnen duiden.

(...) Bij die Roma-vrouw betaal ik vanuit gemeente de advocaatkosten, om te kijken of ze aan een verblijfsdocument kan komen. Maar er zijn wel 40 procedures waarop je dat kan doen. Hoop geld, maar ook een hoop tijd. Wat je zou willen: een deskundigheid op dat gebied. Voordat je procedure start, dat de situatie uit wordt gelegd, dat er oog is voor maatwerk.

■ Projectleider gemeente

In het volgende citaat vertelt een jeugdbeschermer dat er door een advocaat uitgezocht wordt of er sprake is van staatloosheid en welke mogelijke gevolgen dit heeft voor het recht op sociale voorzieningen.

De gemeente betaalt de advocaat en geeft de opdracht: kijk wat mogelijk is qua nationaliteit [red.: respondent bedoelt verblijfsrecht]. Of het aangevraagd kan worden. Als moeder een nationaliteit heeft, dan kunnen kinderen daarop meeliften. Als moeder geen nationaliteit [red.: respondent bedoelt verblijfsrecht] heeft, staatloos is, dan stagneert het hele proces. Dan geen toeslagen.

■ Jeugdbeschermer

Ook een andere gemeente werkt samen met een vaste advocaat die Roma-cliënten ondersteunt in het proces om staatloosheid van volwassenen en kinderen op te heffen via een rechtszaak. Duidelijk is dat bepaalde gemeenten⁵ zich voor deze groep Roma inzetten, maar dat dit erg verschilt per gemeente; andere gemeenten doen niet of nauwelijks iets voor Roma. De onderzoekers zien terug dat er met de toenemende decentralisering, en met de afschaffing

van het doelgroepenbeleid, geen uniforme sturing bij de gemeenten is op het omgaan met staatloze Roma en/of Roma zonder verblijfsrecht.

Belangrijkste bevindingen

- Roma kunnen vaak niet voldoen aan de voorwaarden voor verblijfsrecht, ook door de bureaucratische complexiteit.
- De juridische complexiteit van staatloosheid, 'nationaliteit onbekend' en verblijfsrecht is lastig voor Roma, maar ook voor professionals.
- Enkele gemeenten schakelen juridisch adviseurs of advocaten in vanwege de complexiteit van cases.
- Er is geen uniforme sturing van gemeenten op de problematiek (rondom verblijfsrecht) van Roma; de ene gemeente 'investeert' veel, terwijl de andere gemeente heel weinig concreet doet voor deze groep.

⁵ Van de selectie gemeenten die we eerder noemden in hoofdstuk 1.

5 Proces om in Nederland te verblijven of Nederlander te worden

Zoals in hoofdstuk 4 te lezen is, hadden veel respondenten bij hun geboorte geen Nederlands paspoort of Nederlands verblijfsrecht. In sommige gevallen hadden ze daar geen recht op omdat zij niet geboren zijn uit een Nederlandse ouder of ouder met Nederlands verblijfsrecht, omdat ze geen registratie hadden van hun geboorte, of doordat zij niet zijn erkend door een Nederlandse vader of vader met Nederlands verblijfsrecht. In dit hoofdstuk gaan we verder in op de ervaringen van de respondenten en kijken we naar het proces dat deze respondenten hebben doorlopen om rechtmatig in Nederland te kunnen verblijven of om Nederlander te worden. Dit hoofdstuk bestaat uit twee paragrafen: de eerste paragraaf gaat in op het proces om verblijfsrecht te verkrijgen, de tweede gaat over de stap naar de Nederlandse nationaliteit.

5.1. Het verkrijgen van verblijfsrecht

In deze paragraaf beschrijven we de verschillende manieren waarop respondenten Nederlands verblijfsrecht hebben verkregen. We gaan in op het verkrijgen van verblijfsrecht via de generaal pardonregeling, door het verkrijgen van een andere nationaliteit, via een huwelijk met een Nederlander, op basis van het verblijfsrecht van kinderen en via een asielprocedure. Ten slotte gaan we in op verblijfsrecht op basis van lopende procedures, wat voor twee respondenten aan de orde was ten tijde van het interview.

5.1.1. Generaal pardonregeling

De generaal pardonregeling (zie hoofdstuk 1) heeft voor een van de respondenten geresulteerd in verblijfsrecht. Een andere respondent geeft aan dat hij ook onder de pardonregeling viel. Zijn moeder heeft de regeling echter niet aangevraagd, omdat hij – naar eigen zeggen – op elfjarige leeftijd te veel strafdocumentatie had. Het is niet duidelijk wat er aan de hand is, aangezien een kind jonger dan twaalf jaar nog geen strafblad kan hebben. Doordat hij zichzelf als het 'zwarte schaap' van de familie ziet, kunnen ook andere zaken hebben meegespeeld waardoor zijn moeder deze regeling niet voor hem heeft aangevraagd. Ook is zijn geboorte niet aangegeven, wat eveneens een rol kan spelen bij het verkrijgen van verblijfsrecht.

5.1.2. Via nationaliteit uit EU-lidstaat of derde land met verblijfsvergunning

In hoofdstuk 3 is te lezen dat sommige respondenten ervaren te worden belemmerd in het verkrijgen van een verblijfsvergunning of de Nederlandse nationaliteit doordat herkomstlanden niet meewerken aan het verschaffen van bepaalde identiteitsdocumenten. Een aantal respondenten was dan ook ten tijde van het gesprek bezig om de nationaliteit te verkrijgen van een van de landen van voormalig Joegoslavië. Ze proberen daar een paspoort te verkrijgen, om vervolgens in Nederland een verblijfsvergunning te kunnen aanvragen. Het gaat

dan bijvoorbeeld om een verblijfsvergunning op basis van burgerschap van een EU-lidstaat, zoals Kroatië, of om verblijfsrecht op basis van een verblijfsvergunning met de nationaliteit van een derde land, zoals Bosnië-Herzegovina.

De IND wil dat ik naar [naam deelstaat ex-Joegoslavië] ga om daar zelf een paspoort te regelen. Dus ik heb nu aan familie daar gevraagd of ze mij kunnen helpen. Ik ben bezig met een advocaat om te kijken of het daadwerkelijk mogelijk is om op deze manier een [naam deelstaat] paspoort te krijgen. Ik ga zelf niet naar [naam deelstaat], ik ga mijn kinderen niet achterlaten. En eerlijk gezegd denk ik ook niet dat het zou lukken als ik zelf zou gaan. Ten eerste weet ik niet waar ik heen moet als ik daar eenmaal ben: ik weet niet waar de gemeente is, niks.

We zien dat respondenten bepaalde belemmeringen kunnen ervaren bij het regelen van identiteitsdocumenten. Het niet spreken van de taal kan een drempel zijn, evenals onbekendheid met de gewoonten van het land en de kosten van de reis. Een van de respondenten geeft aan dat zijn partner en kind met financiële hulp van een gemeente de nationaliteit van een van de ex-Joegoslavische deelstaten hebben kunnen regelen.

Mijn vrouw heeft sinds een paar jaar een paspoort [van een van de deelstaten in voormalig Joegoslavië]. De gemeente heeft alles voor haar vergoed destijds: de reis, de hotelkosten, enz. Dat is ook zo met mijn dochter gegaan: zij kreeg eerst een [naam deelstaat] paspoort en daarna mocht ze een Nederlands paspoort aanvragen. Zij was 17 jaar toen ze haar Nederlandse paspoort kreeg.

5.1.3. Via een huwelijk met een Nederlander

Vreemdelingen kunnen onder bepaalde voorwaarden verblijfsrecht ontlenen aan een Nederlandse partner. Bij geen van de respondenten was dit het geval. Soms spreken respondenten wel over getrouwd zijn, maar dit betekent niet altijd dat zij voor de Nederlandse wet getrouwd zijn. Meestal gaat het om

een informeel Roma-huwelijk. In sommige gevallen heeft een van de partners 'geen papieren' en kan hij/zij daardoor niet voor de wet trouwen. Wel vertelt een respondent, die zelf geen verblijfsrecht heeft en blijvend in procedures verkeerd, over haar volwassen kinderen die een verblijfsvergunning hebben gekregen doordat zij getrouwd zijn met een Nederlander of via hun kinderen die recht hadden op een Nederlands paspoort.

Ik heb in [naam stad] een kind gekregen en haar situatie was dezelfde zoals die van andere kinderen. Op haar 23ste heeft ze een verblijfsvergunning gekregen. Maar dat komt omdat ze samenwoont met een Nederlandse jongen die de Nederlandse nationaliteit heeft. Mijn andere dochter heeft ook een verblijfsvergunning gekregen omdat haar kinderen de Nederlandse nationaliteit hebben en zij heeft dat ook zo gekregen.

5.1.4. Asielprocedure

Twee respondenten hebben via een asielprocedure Nederlands verblijfsrecht gekregen. Zij zijn vanwege de oorlog in Bosnië-Herzegovina naar Nederland gekomen en hebben hier asiel aangevraagd en gekregen. Eerst hebben zij tijdelijke vergunningen voor verblijf gekregen, daarna een verblijfsdocument voor onbepaalde tijd. Zij doorliepen nagenoeg dezelfde procedure als andere asielzoekers. Een van deze respondenten is inmiddels ook een naturalisatieproces gestart. Een andere respondent vroeg aanvankelijk asiel aan in Nederland. Deze asielaanvraag werd geweigerd, waardoor hij werd teruggestuurd naar het vermoedelijke land van herkomst. Daar kreeg hij vervolgens ook geen verblijfsrecht of paspoort en werd hij weer op het vliegtuig naar Nederland gezet. Uiteindelijk heeft deze respondent door de discretionaire bevoegdheid⁶ van de toenmalige minister een verblijfsvergunning gekregen.

⁶ De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid had tot mei 2019 de mogelijkheid om met 'discretionaire bevoegdheid' een verblijfsvergunning te verlenen.

5.1.5. Blijvend in procedure

Er zijn respondenten die in de procedure zitten voor een verblijfsvergunning en die daarom gedurende de procedure rechtmatig in Nederland kunnen verblijven. Ze mogen in Nederland verblijven, maar hebben wel een aantal beperkingen. Zo kunnen zij niet werken en maar beperkt aanspraak maken op bepaalde sociale voorzieningen. We spraken respondenten die rechtmatig verblijf ontleen aan een procedure om een verblijfsvergunning te krijgen. Een respondent gaf aan al ruim drie decennia in Nederland te verblijven op basis van lopende procedures.

Ik ben uit [EU-land] naar Nederland gekomen in [de jaren 90]. [...] Ik heb hier in Nederland een papier gekregen voor één jaar. In dat ene jaar was mijn procedure bij de IND ingegaan. Toen kreeg ik een afwijzing en moest ik Nederland verlaten. Toen ben ik weer een andere procedure gestart. En zo is dat al 30 jaar aan de gang. Vanaf dat ik in Nederland ben tot aan dit moment lopen er de hele tijd procedures.

Ook andere respondenten geven aan al vaak verschillende procedures te zijn gestart. Zo laat het citaat van de respondent hieronder zien dat het continu starten van procedures zijn weerslag heeft op de motivatie om door te gaan. Deze respondent heeft het inmiddels opgegeven.

Een paar maanden geleden ben ik bij de advocaat geweest en heb ik uitgelegd dat ik geen procedure heb nu, maar dat mijn dochter wel een Nederlands paspoort heeft. De advocaat zei dat ik daardoor iets meer kans heb. [...] [Hoe vaak heeft u al een procedure gestart voor een verblijfsvergunning?] Zeker vier, vijf keer. De afgelopen vijf, zes jaar heb ik het niet meer geprobeerd. Ik kreeg hele tijd negatief, negatief, negatief, en toen ben ik gestopt. [...].

Belangrijkste bevindingen

- Respondenten vertellen over verschillende 'routes' om Nederlands verblijfsrecht te verkrijgen, zoals via een asielpprocedure of via een huwelijk met een Nederlander.
- Ook zijn er respondenten die de nationaliteit hebben verkregen van een van de (EU-) deelstaten van ex-Joegoslavië en zodoende verblijfsrecht hebben in Nederland.
- Ook zijn er Roma die decennialang steeds weer procedures starten en hieraan hun verblijfsrecht ontleen.

5.2. Proces om Nederlandse nationaliteit te verkrijgen: naturaliseren en optie

Mensen die niet van rechtswege Nederlander zijn, kunnen in sommige gevallen met hun verblijfsvergunning Nederlander worden door te naturaliseren of door optie. Respondenten die met een verblijfsvergunning Nederlander zijn geworden, hebben verschillende obstakels moeten overwinnen. In deze paragraaf gaan we in op het proces van naturaliseren of optie en de ervaringen hierbij. We zoomen daarbij met name in op de obstakels die zij moeten overkomen om dit proces in gang te zetten.

5.2.1. Nederlander via rechtswege: erkenning door ouder(s) op latere leeftijd

Zoals te lezen is in paragraaf 2 van hoofdstuk 4, is het ontbreken van een geboorteaangifte en erkenning door vader bij geboorte een belangrijke oorzaak waarom respondenten niet de Nederlandse nationaliteit hebben. Van rechtswege zouden zij daar wel recht op kunnen hebben doordat hun ouders de Nederlandse nationaliteit hadden of hun moeder deze had (na 1985). Zij proberen dan ook via procedures en met hulp van organisaties en advocaten deze situatie recht te trekken zodat zij alsnog verblijfsrecht kunnen ontleen

aan een of beide ouders. Een respondent geeft bijvoorbeeld aan dat haar vader de Nederlandse nationaliteit heeft en zij dus van rechtswege de Nederlandse nationaliteit zou moeten hebben. Hoe het precies kan dat haar vader haar niet tijdens haar jeugd alsnog heeft erkend en zij al die tijd in de illegaliteit heeft verbleven, bleef onduidelijk. Tijdens het gesprek geeft ze aan dat ze inmiddels een DNA-test heeft gedaan, de erkenning van haar vader rond is, en dat ze bezig is om via deze weg verblijfsrecht te krijgen. Met behulp van een DNA test is het in Nederland mogelijk de erkenning van een vader op latere leeftijd te regelen. Wat een rol kan spelen in dit soort situaties is dat er niet altijd vanzelfsprekend goed contact is tussen kinderen en hun ouders. Soms vonden respondenten het moeilijk om tijdens de gesprekken in detail te treden over familiale verhoudingen. Ook kan het een rol spelen dat er geen middelen zijn om een DNA-test af te laten nemen. In onderstaand geval heeft de jeugdbescherming de kosten voor de test op zich genomen. Het citaat laat zien in wat voor complexe situaties respondenten soms verkeren als het gaat om hun verblijfsrecht.

De kinderen konden niet achter mijn partner met verblijfsvergunning een Nederlands paspoort krijgen, want we zijn niet getrouwd. En we kunnen niet trouwen omdat ik geen documenten heb. En toen was er nog een periode dat de verblijfsvergunning van mijn man was ingetrokken omdat hij in contact was met justitie. En we konden geen DNA-test laten doen om te bewijzen dat hij de vader was, want dat was gewoon te duur. Gelukkig konden de paspoorten van de kinderen wel verkregen worden door de jeugdbescherming. Zij hadden een fonds gevonden zodat we konden aantonen (red. via een DNA test) dat mijn man de vader van onze kinderen is.

5.2.2. Kosten naturalisatie en inburgering

Niet alleen kunnen de kosten oplopen om bepaalde documenten te regelen om de stap naar naturalisatie of optie te zetten (zoals van de advocaat), ook de kosten voor de naturalisatie zelf en de verplichte inburgering worden genoemd als drempels om het Nederlanderschap aan te vragen.

Ik heb hier op school gezeten... Ik moet een diploma halen, dat kost 50 euro per test. En die moet ik inleveren en ik moet ook een bewijs hebben dat ik altijd in Nederland ben geweest. [...] En dan moet ik 980,29 euro betalen voor die naturalisatie.

Deze respondent geeft echter wel aan dat hij alleen een verblijfsvergunning heeft en geen Nederlandse nationaliteit. De inburgeringseis houdt hem tegen om de stap naar naturalisatie te zetten. De inburgeringseis kan ook op een andere manier een obstakel vormen. De respondent die de bovenstaande uitspraak doet, toont ook een zekere frustratie over deze eis aangezien hij in Nederland onderwijs heeft gevolgd. Een andere respondent geeft aan dat het moeilijk was om niveau 2 te halen van de inburgering omdat ze kleine kinderen had en ziek was, en er daardoor niet aan toe kwam.

5.2.3. Veroordeling voor misdrijf

Naturalisatie of optie is niet mogelijk wanneer een persoon in de vijf jaar voor de aanvraag is veroordeeld voor een misdrijf of hiervan verdacht wordt. Dit vormt ook een obstakel voor een aantal respondenten om een Nederlands paspoort te krijgen. Een veroordeling en het daardoor niet kunnen krijgen van een paspoort kan ook gevolgen hebben voor de paspoortaanvraag voor

kinderen. In het onderstaande citaat is te lezen hoe een strafblad de partner van de respondent belemmert om een paspoort te verkrijgen. Ook laat het zien hoe dit doorwerkt naar hun minderjarige dochter en hoe dit probleem bij de partner van de respondent is ontstaan.

Misschien als zij 18 is kan ze het [een paspoort] aanvragen. Of als mijn man vijf jaar 'schoon' blijft. Zijn moeder woont ook al lang in Nederland en heeft ook geen paspoort, alleen verblijfsvergunning, omdat zij een schuld van 30.000 euro heeft. Zij komt pas in aanmerking voor een paspoort als zij die schulden heeft afgelost. Daarom hebben haar kinderen ook nooit een Nederlands paspoort gekregen. Vanaf hun 18e konden ze dat wel zelf aanvragen, maar ja, dan zijn er wel allerlei voorwaarden aan verbonden zoals niet in aanraking met politie of justitie zijn geweest. Dus als mijn man nu vijf jaar niet in aanraking komt met de politie of openstaande boete heeft, dan kan hij wel dat Nederlandse paspoort aanvragen.

Professionals binnen de gemeenten noemen ook een veroordeling van een misdrijf regelmatig als reden voor het ontbreken van rechtmatig verblijf of het niet kunnen naturaliseren van Roma. Ook al is soms de straf voor het misdrijf 'verjaard' na vijf jaar, dan nog blijft het complex voor gemeenten om de Nederlandse nationaliteit of rechtmatig verblijf te regelen voor deze inwoners.

Ik schat, 25 mensen die hier al sinds jaar en dag verblijven maar geen papieren hebben. En daar zijn wel pogingen toe gedaan. Maar een behoorlijk aantal is ook ongewenst verklaard. Door contacten met justitie. Dan zit de deur echt op slot om iets te kunnen doen. Het is bijzonder ingewikkeld om zo'n Roma-vrouw of -man of -kind aan papieren te helpen.

■ Projectleider gemeente

Belangrijkste bevindingen

- Respondenten vertelden over het proces om Nederlands staatsburgerschap te verkrijgen.
- Sommige van hen zijn bijvoorbeeld op latere leeftijd erkend door een Nederlandse vader, waardoor zij ook Nederlander kunnen worden. Soms is dit niet mogelijk doordat er geen DNA-test afgenomen kan worden bij de vader. De kosten voor een test kunnen een belemmering zijn voor naturalisatie, evenals het ontbreken van (goed) contact met de vader.
- De kosten van het naturalisatieproces en de verplichte inburgering worden soms als belemmering ervaren. Ook de veroordeling voor een misdrijf kan een rol spelen bij het niet kunnen naturaliseren of het starten van een optieproces.

6 Gevolgen van ‘onrechtmatig verblijf’, ontbreken nationaliteit en mogelijke oplossingsrichtingen

In dit hoofdstuk beschrijven we specifiek de gevolgen van ‘onrechtmatig verblijf’. Vinden de respondenten het zelf bezwaarlijk om geen verblijfsrecht te hebben en waarom wel of niet (onderzoeksvraag 5)? We hebben de gevolgen van onrechtmatig verblijf op gemeentelijk (geaggregeerd) niveau bij professionals uitgevraagd. We vullen dat aan met de ervaringen van Roma zelf. Afgaand op wat professionals in de verschillende gemeenten vertellen, is de situatie voor Roma die niet rechtmatig in Nederland verblijven erg complex. De gevolgen die we in dit hoofdstuk bespreken, hebben vooral te maken met het recht op primaire (huisvesting, inkomen of bijstandsuitkering) en sociale voorzieningen (kinderbijslag, huurtoeslag, zorgtoeslag). Net zoals vele andere mensen in Nederland, hebben Roma deze voorzieningen hard nodig, maar ze hebben er geen recht op. We gaan ook in op de gevolgen van het ontbreken van de Nederlandse nationaliteit die rechtmatig verblijvende respondenten ervaren. De (vooral negatieve) gevolgen zijn in dit kleinschalige onderzoek al vrij uitgebreid aan bod gekomen, maar sommige Roma-respondenten en professionals doen ook suggesties voor oplossingsrichtingen die de negatieve gevolgen van ‘onrechtmatig verblijf’ of het ontbreken van nationaliteit kunnen beperken. Aan het einde van dit hoofdstuk bespreken we deze oplossingsrichtingen.

6.1. Een slechte inkomenspositie

We hebben gezien dat het niet (legaal) kunnen werken of aanspraak kunnen maken op sociale voorzieningen (inclusief voedselbank) het belangrijkste gevolg is van het niet hebben van rechtmatig verblijf.

Ik kan gewoon niks. Ik kan niet werken. Ik krijg geen inkomen. Ik heb al twee keer een afwijzing gehad voor kinderbijslag of kinderbudget [kindgebonden budget]. Ik heb het echt nodig. Het leven is gewoon duur.

Mensen vertellen over de armoede waarin zij leven of leefden en hoe zij ervoor moesten zorgen dat er toch brood op de plank kwam om de kinderen te kunnen voeden. Respondenten doen een beroep op familieleden, of zij geven aan te hebben gebedeld om brood te kunnen kopen. Een respondent vertelt dat hij door ijzer in te zamelen een beetje inkomen kan genereren. Ook zijn er respondenten die zich gedwongen voelen om op illegale manieren inkomen te genereren. Zij geven aan dat ze “soms dingen doen die je niet wilt”: “Soms word je gedwongen om de criminaliteit in te gaan, omdat je gewoon te weinig geld krijgt of helemaal niet”, of “... geen werk, geen papieren. Je kan geen kant op. En je wilt natuurlijk eten, een jas. Je moet onderdak hebben.”

Hij ging de criminaliteit in om onze kinderen op te voeden, niet om rijk te worden of rijke auto's, huizen of sieraden te kopen. Alleen om de kinderen eten te geven en hen normaal naar school te laten gaan [...] Ja, het blijft een rondje. Je hebt geen papieren, dus geen verblijfsvergunning en geen uitkeringen en geen levensonderhoud. [...] Ik wil het niet goedpraten, maar je kan het gewoon niet aan.

In de interviews met de professionals wordt dit beeld van een vicieuze cirkel van problemen bevestigd. Het gebrek aan rechtmatig verblijf is een oorzaak voor het ontbreken van een legaal inkomen binnen Roma-gezinnen. Ook onderstaand citaat van een professional geeft aan dat het ontbreken van verblijfsrecht, en daarmee de onmogelijkheid om legaal inkomen te genereren, vaak de aanleiding is voor Roma om illegale activiteiten te gaan ondernemen. Meerdere professionals geven dit aan: het ontbreken van verblijfsrecht en de daaruit voortvloeiende problemen zijn voor Roma aanleiding om activiteiten buiten het legale circuit te gaan ondernemen.

Zij blijven hier zonder verblijfsrecht. Vaak wordt de partner dan gekort op de uitkering (want de ander heeft geen verblijfsrecht), er zijn problemen met het betalen van de huur en zo ontstaan er allerlei andere problemen. Het ontbreken van verblijfspapieren is dan een trigger voor andere problemen. Mannen, want het zijn vaak mannen waar dit bij gebeurt, worden zo een grijs gebied in geduwd.

■ **Procescoördinator crisisbeheersing**

Professionals zien ook schrijnende situaties waarin veel kinderen de dupe worden van het ontbreken van de juiste documenten en de financiële gevolgen daarvan.

Dat meisje is nu 23/24 [staatloze moeder]. Heeft vier kinderen, maar van een Roma-jongen in [EU land], niet geregistreerd. Die vrouw komt hier met vier kinderen, altijd in (Nederlandse gemeente) gewoond en naar school gegaan. Instanties hebben zich er ook mee bemoeid. En die heeft geen status. Geen uitkering, mag niet inschrijven, je hebt helemaal niks. En je zou denken, het zijn [EU land, bijv. nw.] kinderen, maar daar staan ze ook niet geregistreerd. Kan je ook niks mee. Dan moet je zorgen voor de kinderen. Als gemeente neem je verantwoordelijkheid voor het welzijn van die kinderen. Maar huisvesting en uitkering, dat is super moeilijk.

■ **Projectleider gemeente**

Daarnaast zien professionals dat artikel 9.2 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) (zie hoofdstuk 2.4.4) voor problemen rondom het inkomen zorgt. Als een van de twee samenwonende partners zonder rechtmatig verblijf woont in het huis van een uitkeringsgerechtigde, dan verliezen zij het recht op een uitkering. In het onderstaande geval was sprake van een erg schrijnende situatie. Om deze reden heeft de betreffende ambtenaar een gedoogconstructie bedacht. Tijdens het onderzoek hoorden we vaker terug dat ambtenaren zelf genoopt zijn tot het bedenken van creatieve constructies om dergelijke problemen op te lossen.

Zijn ex-vrouw heeft hij in huis genomen, want zij was heel ziek. Toen heeft de gemeente gezegd, want zij moest huis uit, we stoppen je uitkering. En omdat ze bij hem ging wonen, kreeg hij ook problemen. Want nog samen etc.. Die heb ik ook geholpen. Vrouw is nu overleden.

■ **Gezinsmanager**

De gemeente heeft de moeder uiteindelijk bij haar dochter ingeschreven om te voorkomen dat de uitkering van haar ex-man gestopt zou worden. Ook in de interviews met de Roma-respondenten wordt de Awir impliciet genoemd en verteld dat partners niet samen kunnen wonen als een van de twee geen verblijfsrecht heeft, omdat anders de uitkering van de partner met verblijfsrecht wordt stopgezet. In het onderstaande geval lijkt de betreffende gemeente deze situatie ook te gedogen, hoogstwaarschijnlijk om meer financiële problemen te voorkomen. Roma bedenken zelf oplossingen om de gevolgen van de Awir te beperken. Een vrouw zonder verblijfsvergunning heeft zich ingeschreven bij haar dochter, omdat haar man (met verblijfsvergunning) een uitkering ontvangt:

Mijn man heeft een verblijfsvergunning en ik woon nu illegaal bij hem. De gemeente weet het wel, maar weet niet zo goed hoe daarmee om te gaan. Officieel mag ik daar niet wonen en sta ik ingeschreven bij het adres van mijn dochter.

6.2. Een kwetsbare huisvestingspositie

Als gevolg van onrechtmatig verblijf komen Roma in kwetsbare huisvestingsposities terecht. Zij zitten vaak in onderhuur bij particulieren die soms de huur ineens kunnen verhogen, zonder dat deze Roma zich daartegen kunnen verweren. De reden is dat deze Roma onder de radar willen blijven van overheidsinstellingen. Zij komen niet in aanmerking voor woningen van woningbouwcorporaties en als dit wel het geval was dankzij een tijdelijke verblijfsvergunning, dan hebben zij veel moeite om aan alle voorwaarden te voldoen (bankafschriften, aantoonbaar inkomen/salarisstroken, check op kredietwaardigheid).

In het onderzoek hoorden we regelmatig terug dat Roma vaak met velen in één relatief klein huis leven. De reden dat Roma uit het onderzoek huren van particulieren, is dat ze als gevolg van hun slechte inkomenspositie (zie paragraaf 6.2) vaak schulden opbouwen bij woningcorporaties en daardoor niet meer in aanmerking komen voor dergelijke woningen. De huidige overspannen woningmarkt heeft ook veel impact op Roma die huren van particuliere verhuurders. Professionals van gemeenten benoemen die kwetsbaarheid.

En een aantal van ze huurt particulier, want bij corporaties zijn schulden. Krijgen ze geen huis meer van. Particulieren die hebben 3-4 jaar geleden een huisje verhuurd en die kunnen nu veel meer vangen aan huur en verkoop van die woning. Dus nu heb je het fenomeen, ook voor andere mensen, ze veroorzaken geen overlast, maar toch wordt gezegd de woning te verlaten omdat de woning verkocht moet worden. En nu kan men de hoofdprijs krijgen, dan ben je gek dat je voor 400-500 euro een gezin daar huisvest, in hun ogen. Dan gaan ze eruit. Dan zoektocht naar weer iets nieuws. Dat is wel een groot probleem.

■ Projectleider gemeente

Roma wonen soms in huizen die soms zo slecht onderhouden zijn dat daardoor ook meer problemen ontstaan. In dit geval moest het huis gerenoveerd worden, maar moest de huurder nog steeds doorbetalen terwijl hij niet zijn huis in kon.

Mijn neef heeft een huis gehad in [gemeente]. Die kan drie maanden niet in zijn huis, maar moet wel huur betalen. Maar huis is niet bewoonbaar. Asbest, dak kapot. Dus ik zeg, hoe zit dat nou? Hoe moeten wij daar gaan wonen? Hij is toch geen beest? Jullie zijn verantwoordelijk voor de woning. De woning moeten jullie herstellen, dan kan hij naar huis. Maar je laat hem wel drie maanden betalen. En hij staat nog steeds op straat.

Dit onderzoek laat zien dat de huidige, overspannen woningmarkt de toch al kwetsbare positie op de huizenmarkt van Roma nadelig beïnvloedt. Het wonen in vervallen huizen met slechte voorzieningen en slechte isolatie komt volgens respondenten relatief vaak voor.

6.3. Geen recht op betaalbare, medische zorg

In de Zorgverzekeringswet (Zvw) is geregeld dat iedereen die in Nederland woont of werkt recht heeft op een zorgverzekering. Voor mensen die geen rechtmatig verblijf hebben, geldt deze wet niet. Onrechtmatig verblijvende personen hebben wel recht op acute medische hulp (spoedeisende hulp en geboortezorg), maar niet-acute medische hulp moeten ze zelf betalen (zie verder hoofdstuk 2). Uit het volgende citaat blijkt ook dat kinderen vaak de dupe zijn van het gebrek aan (preventieve) medische zorg van bijvoorbeeld de huisarts of tandarts.

Recent was er een casus in <gemeente> waarbij het gezin nergens terecht kon voor medische hulp, (...). De ouders zijn illegaal in Nederland en de kinderen staan niet geregistreerd. Er zijn Roma die geld hebben om dit op een andere manier op te lossen, maar een groot deel kan dit niet en zit in een grijs gebied. Zij hebben wel zorg nodig, maar kunnen het niet krijgen.

■ Beleidsmedewerker gemeente

Professionals van gemeenten zeggen dat dit probleem zich vaak voordoet bij hier onrechtmatig verblijvende Roma. Vooral het feit dat Roma geen beroep kunnen doen op betaalbare, reguliere medische zorg noemen zij vaak. Dit zorgt er ook voor dat beginnende klachten vaak verergeren doordat er niet tijdig preventieve zorg kan worden ingezet. De kosten voor de uiteindelijke behandeling lopen dan des te meer op. Het probleem van het gebrek aan geld voor reguliere (preventieve) medische zorg noopt de Roma-gemeenschap ook om creatief met de mogelijkheden om te gaan. Zo wordt het betalen van zorgrekeningen in onderstaand geval door de 'gemeenschap' opgevangen. Iedereen betaalt dan een paar euro per maand om andere Roma te kunnen voorzien van de nodige medicatie om daardoor hoge medische kosten te voorkomen.

Ja, en die man heeft ook nog medicijnen die hartstikke duur zijn. Wij als gemeenschap leggen allemaal 5 of 10 euro bij om dat soms mee te betalen.

6.4. De gevolgen voor kinderen

Onrechtmatig verblijf heeft vooral ook consequenties voor Roma-kinderen die 18 jaar worden. Professionals die we spraken zien veel problemen ontstaan bij jongeren vanaf die leeftijd, doordat ze opeens niet meer kunnen participeren in de Nederlandse samenleving. Voor hun achttiende konden ze wel naar school en konden ze vaak ook stage lopen. Professionals noemen het ontbreken van papieren bij deze jongeren zeer schrijnend: voor hen loopt vooral na de leeftijd van 18 jaar alles vast qua toekomstperspectief.

De ellende begint na 18 jaar. Wat ook raar is: de kinderrechter spreekt een maatregel uit. Vaak gaat een en ander wel samen. Illegaliteit samen met schulden, beperkte woonruimte, bij mensen inwonen, 20 kinderen in het huis. Er worden terecht zorgen gemaakt over ontwikkeling van de kinderen. Dan wordt er voor het kind een maatregel uitgesproken en de hulpverlening gaat zich ermee bemoeien. Maar dit aspect, die illegaliteit, wordt niet meegenomen. Kinderen worden onder toezicht gesteld,

maar dat zou ook moeten impliceren dat onderzocht moet worden of het kind in de toekomst na 18 jaar een eigen bestaan op kan bouwen in dit land. Dat wordt niet gedaan. De kinderrechter bemoeit zich er niet mee. Maar het zou er automatisch wel bij moeten horen. Het kind staat onder staatstoezicht, want dat is het eigenlijk, en vervolgens laten we de illegaliteit links liggen. Iedereen weet, vanaf 18 trekt iedereen de handen terug en staat iemand hier illegaal op straat.

■ **Projectleider gemeente**

Niet alleen na het achttiende levensjaar ontstaan er problemen voor kinderen, ook eerder kan de onzekerheid over hun verblijfspositie de ontwikkeling van kinderen belemmeren. Professionals noemen in deze context vooral de erkenning van kinderen als burgers van het land waarin ze al zo lang wonen en zelfs ook geboren zijn, want zoals eerder te lezen was wordt staatloosheid intergenerationeel via de ouders overgedragen (zie hoofdstuk 4.2.2). Bovendien blokkeert het gebrek aan toekomstperspectief na hun achttiende de motivatie om hun best te doen. Onrechtmatig verblijvende jongeren weten dat hun mogelijkheden binnenkort ophouden.

Het toekomstperspectief zonder documenten, maar ook hun eigen onzekerheid daarin. Voor kids heel vervelend dat je nergens thuishoort. Een stukje bestaansrecht wat er niet is. Daar heb je recht op, om er te zijn. Dat ontbreekt. Ik kan me voorstellen dat dit bij een deel ook psychische problemen oplevert. En ook de onzekerheid: als het voor je 18e niet geregeld is, lopen ze overal in vast. Dan blokkeert alles.

■ **Jeugdbeschermer**

Deze respondent licht ook kort de overgang 18-/18+ toe en hoe deze transitie een verder toekomstperspectief belemmert voor jongeren zonder verblijfsrecht.

Toen ik 17 werd, wilde ik stage lopen. Ik mocht dat wel, maar ik mocht daarna niet werken omdat ik geen papieren had.

6.5. Gevolgen ontbreken (Nederlandse) nationaliteit

Wanneer mensen in bezit zijn van een verblijfsvergunning (met een niet-tijdelijk verblijfsdoel en voor ten minste vijf jaar onafgebroken in Nederland hebben verbleven) hebben zij nagenoeg dezelfde rechten als wanneer zij in het bezit zijn van de Nederlandse nationaliteit (zie ook hoofdstuk 2). Desondanks ervaren respondenten een gemis in hun leven door het niet hebben van een (Nederlands of ander) paspoort. Zij ondervinden problemen bij internationaal reizen, en voelen zich ook geen volwaardig mens door het ontbreken van een paspoort. Zo vergelijkt een respondent zijn situatie met die van een huisdier.

Ik heb nu een verblijfsvergunning voor onbepaalde duur. Ik werk, maar ik mis nog steeds een stukje: een Nederlands paspoort. Ik kan ook niet reizen. Daar is het mee begonnen: ongeveer tien jaar geleden is [familielid] overleden. Hij woonde in [deelstaat van ex-Joegoslavië]. Ik wilde daarheen, ook al kende ik die [persoon] niet. Toen kwam ik erachter: ik kan niet reizen. Hoe kan een gemeente beslissen dat ik onbekend ben? Waarom heeft een hond of kat een paspoort en ik niet? Je kunt wel een reizenpas aanvragen, maar daar moest je bij de ambassade van [deelstaat van ex-Joegoslavië] zijn om een visum aan te vragen.

Een andere respondent heeft het gevoel dat hij eigenlijk geen mens is. Het niet hebben van een paspoort is niet alleen een juridische kwestie, het kan ook een emotionele kwestie zijn die raakt aan het gevoel van geaccepteerd worden door een maatschappij en erbij te horen. Het gaat dan om respondenten die al lang in Nederland wonen, de Nederlandse taal machtig zijn en graag een toekomstperspectief hebben voor zichzelf en hun nageslacht. Een respondent wil graag dat hier in het beleid rekening mee wordt gehouden. Een nationaliteit hebben is belangrijk voor iemands identiteitsvorming en daarmee iemands toekomstperspectief.

Wat ik zelf graag wil zien: hoe zit het dan met die kinderen die hier geboren zijn? Daar breek je ergens een toekomstperspectief mee af. Ook wat betreft identiteitsvorming. Hoe word je geaccepteerd in de maatschappij? Die kijken jou aan: hé, wie ben je nou eigenlijk? Daar zou ik verandering in willen zien.

Belangrijkste bevindingen

- Als gevolg van onrechtmatig verblijf ervaren Roma (ook zij die al heel lang in Nederland wonen) niet legaal (wit) te kunnen werken of geen aanspraak te kunnen maken op sociale voorzieningen (inclusief voedselbank).
- Als gevolg van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) ervaren onrechtmatig verblijvende Roma niet bij familieleden met verblijfsvergunning of Nederlands paspoort te kunnen inwonen. Bepaalde gemeenten hebben gedoogconstructies bedacht om de situatie voor Roma leefbaar te houden.
- Als gevolg van onrechtmatig verblijf komen Roma relatief vaak terecht in kwetsbare huisvestingsposities.
- Onrechtmatig verblijvende personen, waaronder Roma, hebben wel recht op acute medische hulp (spoedeisende hulp en geboortezorg), maar zij moeten niet-acute medische hulp zelf betalen. Dit zorgt ervoor dat preventieve zorg bij huisarts en tandarts voor deze personen niet of nauwelijks toegankelijk is.
- Als gevolg van onrechtmatig verblijf valt het toekomstperspectief voor Roma-kinderen na achttien jaar in duigen. Zij ondervinden na deze leeftijdsgrens problemen met het vinden van een stage, legaal werk en het verkrijgen van legale huisvesting.
- Als gevolg van het ontbreken van de Nederlandse nationaliteit worstelen Roma die al lang in Nederland wonen of er zelfs geboren zijn, met hun identiteitsvorming en toekomstperspectief.

6.6. Oplossingsrichtingen: het beeld van Roma en professionals

In deze paragraaf gaan we in op de oplossingsrichtingen die professionals en Roma zelf noemden, voordat we conclusies formuleren in hoofdstuk 7, waarin we op een metaniveau de voorgedragen oplossingen zullen analyseren en beschrijven. In de interviews met de professionals hebben de onderzoekers gevraagd welke juridische en niet-juridische oplossingsrichtingen zij zien voor onrechtmatig verblijf of staatloosheid van Roma. De juridische oplossingsrichting richt zich op de vraag of het wetsvoorstel vaststellingsprocedure staatloosheid bijdraagt aan het oplossen van de problemen van Roma. In de interviews met de Roma werden alleen niet-juridische oplossingen door de respondenten genoemd (onderzoeksvraag 4 en 5).

6.6.1. Vaststellingsprocedure staatloosheid

Het doel van dit onderzoek was te achterhalen of de Wet vaststellingsprocedure staatloosheid voor deze groep Roma een oplossing kan bieden. De meningen van de professionals zijn verdeeld. Enerzijds zijn professionals op beleids- of managementniveau van mening dat deze nieuwe wet soelaas kan bieden voor bepaalde staatloze Roma-families. Zij vertelden dat Roma-families niet in staat zijn om met documentatie hun staatloosheid aan te tonen. Ambassades of consulaten in de landen van herkomst willen niet meewerken aan het verschaffen van documentatie, of het is voor Roma te ingewikkeld deze documentatie alsnog te bemachtigen. Dit komt overeen met de bevindingen uit de interviews met de Roma zelf. In dit geval zou een dergelijke

vaststellingsprocedure een oplossing kunnen bieden. Anderzijds vertelden de professionals dat dit slechts een klein deel van de bestaande problemen zou oplossen. Weer andere professionals waren twijfelden of Roma gebaat zullen zijn bij een nieuwe wet om staatloosheid te kunnen vaststellen.

Dan zijn er een handjevol mensen waarvan gezegd wordt: dit is niet vast te stellen. Dan plicht om als land te zeggen: 'Je kan hier een toekomst opbouwen'. Dat is maar een handjevol. Daar komen Roma nooit mee weg. Ten eerste, omdat de ouders van de jongeren waar we nu mee zitten, die ouders hebben geen medewerking verschaft, hebben niet aan de regels voldaan. Zit verwijtbaar gedrag achter. Dan is het einde verhaal. (...). Dus die wet is geen oplossing.

■ Projectleider gemeente

Eerder in dit hoofdstuk zagen we al dat problemen volgens professionals meer te maken hebben met het ontbreken van verblijfsrecht en de gevolgen daarvan. Genoemde problemen zijn het niet kunnen verwerven van een legaal (wit) inkomen, daardoor sneller in de verleiding raken tot het plegen van criminele activiteiten, kwetsbare huisvestingsposities, etc.. Professionals zien dat de multiproblematiek van Roma groter is dan alleen hun staatloosheid en onrechtmatige verblijf. Roma haken, evengoed als andere burgers, af door de complexiteit van de bureaucratie. De bestuurlijke systeemwereld, variërend van documenten in het buitenland opvragen tot erkenning op latere leeftijd en aangifte bij geboorte, is voor Roma onoverzichtelijk, complex en sluit niet aan bij hun leefwereld (zie hoofdstuk 4.4).

6.6.2. Oplossingen rondom verblijfsrecht; het perspectief van Roma

In de interviews met de Roma zelf is gevraagd welke wensen zij hebben betreffende hun toekomst in Nederland. Zij merken de genoemde gevolgen dagelijks. Dit belemmert hen in hun dagelijks functioneren en verhindert een positieve blik op hun toekomst in Nederland. Een respondent kijkt somber naar de toekomst en naar de manier waarop hij nu geld verdient:

Ik wil alleen dat stukje papier, zodat ik iets kan doen. Wat moet ik als ik 65 of 70 word? Dan kan ik niet eens lopen, laat staan zoeken naar ijzer. Alleen dat stukje papier mis ik en daardoor kan ik niks doen. Als ze dat papiertje hadden gegeven, kon ik gewoon werken. Dan hoefde ik niet zoals een zwerver naar ijzer te zoeken.

Het verkrijgen van een verblijfsvergunning zien veel van de geïnterviewde Roma als oplossing voor de dagelijkse problemen waarmee ze worstelen. Voor hen is het de oplossing om daadwerkelijk te kunnen participeren in de maatschappij.

Ik wil graag gewoon documenten hebben. Ik heb een woning, maar ik wil werken. Ik wil niet illegaal zijn. Behandel Roma met respect. Ik wil erkend worden. Ik wil een plekje hebben om te leven. Wij willen gewoon een rustig leven: ik wil naar de dokter en tandarts en ik wil werken, ik wil een BSN-nummer: ik wil een erkend burger worden. Wij willen deelnemen aan de maatschappij, maar wij mogen niet deelnemen.

Ik wil gewoon dat alles geregeld is, dat ik papieren heb. Dat ik een verblijfsvergunning heb. En dat ik gewoon word behandeld zoals alle andere mensen, zoals alle andere burgers in Nederland.

Roma stellen dat de oplossing voor het ontbreken van verblijfsrecht bij de rijksoverheid ligt. Zij dient dit probleem op te lossen, vooral als het gaat om verblijfsrecht voor de groep die al heel lang in Nederland verblijft of zelfs in Nederland geboren is. Ook kan zij maatregelen nemen om de intergeneratiele overdracht van deze problematiek te voorkomen, zo vertelt onderstaande respondent.

In [gemeente x] zijn er 20 tot 25 mensen die geen papieren hebben. En dat is maar één gemeente. En het gaan meer mensen worden, als er niks aan wordt gedaan. Voor het ministerie is het ook wijs om er iets aan te doen, want ze hebben allerlei kosten voor criminaliteitsbestrijding, Leger des Heils etc.. De mensen [Roma] zorgen altijd goed voor hun kinderen, maar ze moeten wel gewoon recht hebben op een huis, en werk enzo.

6.6.3. Niet-juridische oplossingsrichtingen

Ten slotte hebben we zowel de professionals als de Roma gevraagd naar niet-juridische oplossingsrichtingen. Dit is open en breed uitgevraagd. Opvallend was dat bij beide groepen respondenten vaak indirect het thema 'zelfredzaamheid' ter sprake kwam. In het kader van de participatiesamenleving wordt een groter beroep gedaan op de zelfredzaamheid van burgers, maar voor bepaalde groepen werkt dit niet goed. Professionals zien dat voor onrechtmatig verblijvende Roma én voor Roma met een verblijfsvergunning een meer outreachende aanpak van de lokale overheid nodig is. Het probleem is dat na 2011 het doelgroepenbeleid bij gemeenten is afgeschaft. Maar Roma, zowel met als zonder verblijfsvergunning, hebben een (lokale) overheid nodig die hun meer een helpende hand biedt. Dit kan zijn in de vorm van een loketfunctie met mogelijke juridische begeleiding op het specifieke vraagstuk van staatloosheid en verblijfsrecht. Maar het kan ook door bijvoorbeeld meer begeleiding te bieden bij de aangifte van geboorte. Professionals, zoals verloskundigen en gynaecologen, zouden meer kunnen sturen op aangifte na de geboorte binnen een Roma-familie.

Vanuit de Roma zelf komt de suggestie te werken met sleutelfiguren uit de Roma-gemeenschap die kunnen ondersteunen in de vorm van ambulante begeleiding om in ieder geval Roma-families in het zicht van de hulpverlening te krijgen en te behouden. Volgens een respondent hebben ondersteunende projecten voor Roma geen kans van slagen als zij niet door de Roma zelf worden gedragen:

Ze moeten ons een kans geven om iets te veranderen. Met Roma's samen. Nederlandse begeleider of whatever, dat we samen een keer iets. Niet altijd begeleid door anderen en resultaat is 0. Dat heeft geen zin. Moet uit het volk zelf komen.

Inmiddels zijn er enkele gemeenten, waaronder Amsterdam en Enschede, die werken met Roma-sleutelfiguren. Zij vervullen een intermediaire rol tussen de lokale overheid en mensen uit de gemeenschap. Een respondent die al een dergelijke rol vervult, vertelt ook in een interview dat dit beter werkt dan websites of voorlichtingsbrochures voor Roma, omdat ze die kanalen toch niet zouden bezoeken of kunnen begrijpen. Ook tijdens ons onderzoek merkten we dat respondenten die goed Nederlands konden spreken, de geschreven taal niet of nauwelijks beheersen.

75 procent is analfabeet, uitkeringsgerechtigde, en laaggeletterd. Hoe weten ze op welke website ze moeten zijn? Dan moeten ze een advocaat in de arm nemen, maar ja, de helft van de informatie begrijpen ze niet, dus ze weten niet aan welke voorwaarden ze moeten voldoen.

Belangrijkste bevindingen

- Bij het invoeren van de Wet vaststellingsprocedure staatloosheid, de aanleiding voor dit onderzoek, is slechts een klein deel van de Roma gebaat. We merken daarbij wel op dat Roma slechts een klein deel vormen van een grote groep niet erkende staatlozen in Nederland die er wél baat bij kunnen hebben (UNHCR, 2011).
- De genoemde gevolgen (zie bevindingen 6.5) treden op door het ontbreken van verblijfsrecht en niet door staatloosheid op zich.
- Roma die geen verblijfsrecht hadden of hebben, geven aan dat zij niet op een volwaardige manier kunnen participeren in de Nederlandse samenleving en zijn relatief somber over hun toekomstperspectief in Nederland.
- Roma zonder verblijfsrecht die al langer dan twintig jaar in Nederland wonen, stellen de overheid verantwoordelijk voor hun situatie en verlangen een oplossing.
- De geïnterviewde professionals in dit onderzoek gaven aan dat Roma een meer outreachende overheid nodig hebben om hen te ondersteunen bij problemen waar zij dagelijks mee te maken hebben. Een mogelijke oplossing voor dit probleem ligt in het bevorderen van de samenwerking tussen gemeenten en sleutelfiguren uit de Roma-gemeenschap die een intermediaire rol vervullen tussen de gemeenschap en de overheid. In enkele gemeenten gebeurt dit al.

7 Conclusies en oplossingsrichtingen

In dit laatste hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen en presenteren we onze conclusies. We geven de onderzoeksvragen zoals ze bij aanvang van het onderzoek zijn geformuleerd hieronder nogmaals weer.

Wat zijn de kenmerken en achtergronden van de in Nederland verblijvende staatloze Roma en de in Nederland verblijvende Roma van wie de nationaliteit onbekend is, en wat zijn geschikte oplossingsrichtingen voor het verhelpen van de verblijfsproblematiek waar zij mee te maken hebben?

De centrale probleemstelling is geoperationaliseerd in een aantal deelvragen:

1. Wat zijn oorzaken van het ontbreken van de Nederlandse nationaliteit? En vinden Roma het bezwaarlijk om staatloos te zijn? Waarom wel/niet?
2. Wat zijn de belangrijkste oorzaken van de huidige verblijfspositie van Roma?
3. Wat zijn de belangrijkste oorzaken van het onrechtmatig verblijf? En vinden Roma het bezwaarlijk om geen verblijfsrecht te hebben? Waarom wel/niet?
4. Welke bijdrage zou het wetsvoorstel vaststellingsprocedure staatloosheid kunnen leveren aan het oplossen van de problemen die in bovenstaande vragen aan het licht zijn gekomen?

5. Welke andere, niet-juridische maatregelen zijn er eventueel nodig om de problemen op te lossen?
6. Wat zijn, gezien de uitkomsten van bovenstaande vragen, passende manieren om de verblijfsproblematiek aan te pakken bij de Roma die staatloos zijn of van wie de nationaliteit onbekend is?

In de volgende paragrafen zullen we aangeven wanneer en waarom we van de oorspronkelijke vraagstelling hebben moeten afwijken. In dit hoofdstuk presenteren we tevens oplossingsrichtingen. Deze oplossingsrichtingen zijn door Roma zelf, professionals of door de onderzoekers op basis van de analyses geformuleerd.

7.1. Wie zijn de Roma in dit onderzoek?

Op basis van de onderzoeksgegevens is het lastig om bepaalde kenmerken en achtergronden te noemen van staatloze Roma of Roma zonder verblijfsrecht. We hebben in dit kwalitatieve onderzoek bij het zoeken naar respondenten gestreefd naar voldoende diversiteit binnen de groep Roma, omdat zij ook een heterogene groep vertegenwoordigt. Uiteindelijk is het met veel moeite gelukt om 19 respondenten, acht mannen en elf vrouwen, te vinden die bereid waren hun persoonlijke verhaal over hun verblijfspositie te delen voor dit onderzoek. Bij het selecteren van deze Roma hebben de onderzoekers gelet op diversiteit in sekse, leeftijd, woonplaats/regio en verblijfsposities. Een derde van de respondenten was jonger dan 35 jaar; de rest was ouder. Wat regionale spreiding betreft hebben we Roma geïnterviewd die woonden in Amsterdam, Enschede, Tilburg, Rotterdam, Utrecht en Lelystad.

Al met al kunnen we concluderen dat wat de achtergrond van de onderzoekspopulatie betreft, en de professionals (n=25) die daarmee te maken hadden, twee groepen vooral getroffen lijken te zijn door staatloosheid of het ontbreken van verblijfsrecht. De eerste groep zijn de Roma op wie het generaal pardon van 1977 van toepassing was, inclusief hun (klein)kinderen en partners. Het merendeel van deze groep is na de Tweede Wereldoorlog naar Nederland gekomen. Met het generaal pardon konden Roma een reguliere verblijfsvergunning krijgen, maar bij sommigen van hen is dat niet gelukt of is het verblijfsrecht verlopen. De tweede groep is tijdens de burgeroorlog op de Balkan (vanaf 1991) naar Nederland is getrokken, vaak naar hier reeds verblijvende familieleden.

7.2. Onderzoek doen onder deze groep komt met ethische vragen

Het was erg moeilijk om de doelgroep voor dit onderzoek te bereiken. Staatloosheid is een bijzondere problematiek en het gaat om mensen die in een zeer kwetsbare situatie zitten. Tegelijk troffen we tijdens gesprekken met Roma ook een terughoudendheid of weerstand aan om mee te doen aan een onderzoek als dit. Zij hadden zelf niet het gevoel dat een (zoveelste) onderzoek hen daadwerkelijk zou helpen. Er is wantrouwen ontstaan tegenover de overheid en instanties, door de complexiteit van het systeem, maar ook doordat niet duidelijk is waarom bepaalde procedures (bijvoorbeeld bij de IND) niet slagen. Een onderzoek dat niet bijdraagt aan het verbeteren van de situatie van deze groep mensen kan dit wantrouwen juist vergroten. Voor het ministerie van Justitie en Veiligheid is het dan ook aan te bevelen om serieus met de input uit dit onderzoek om te gaan en te werken aan een daadwerkelijke verbetering van de situatie van deze groep mensen.

7.3. Redenen ontbreken nationaliteit en verblijfspositie

De vragen die voorafgaand aan het onderzoek zijn geformuleerd, zijn slechts voor een deel beantwoord. Het was niet alleen moeilijk om de doelgroep – Roma die kampen met staatloosheid/verblijfsrecht-problematiek – te bereiken, maar het bleek ook lastig om tijdens een gesprek te achterhalen wat de situatie rondom nationaliteit en/of de verblijfspositie van de respondent precies is.

Zo spraken respondenten (zowel Roma als professionals) over 'staatloosheid', maar hadden zij het over verschillende situaties. Het kan gaan om vastgestelde staatloosheid waarbij Roma ook als zodanig ingeschreven stonden in de BRP. Het kan ook gaan om niet-vastgestelde staatloosheid waarbij Roma moeite hebben om een bepaalde nationaliteit te claimen; zij kunnen dan ingeschreven staan met 'nationaliteit onbekend' in de BRP. Ook werd gesproken over 'staatloosheid' als er geen verblijfsrecht is of wanneer een persoon letterlijk geen identiteitspapieren heeft. Daarnaast was het voor respondenten niet altijd duidelijk waarom bepaalde procedures (om bijvoorbeeld aan verblijfsrecht te geraken) niet waren geslaagd en wat de belangrijkste reden voor afwijzing was geweest.

Hierdoor zijn de onderzoeksvragen die betrekking hebben op de oorzaken van het ontbreken van de Nederlandse nationaliteit of verblijfsrecht (deelvraag 1, 2 en 3) niet volledig te beantwoorden. Op basis van de verhalen van Roma kunnen we drie oorzaken benoemen van 'staatloosheid' of de huidige verblijfspositie (onrechtmatig verblijf of ontbreken nationaliteit) van Roma. De eerste oorzaak is dat er vaak geen geboorteaangifte is gedaan (in het land van herkomst of in Nederland) of dat de vader zijn kinderen niet bij geboorte heeft erkend. De tweede oorzaak zien we vooral bij de groep die hier is gekomen ten tijde van, of net voor de oorlog in voormalig Joegoslavië. Voor hen blijkt het een onmogelijke opgave te zijn om hun nationaliteit te achterhalen in een van de huidige deelstaten. De derde oorzaak is dat Roma vaak niet aan de voorwaarden voor verblijfsrecht, en de daarmee gepaard gaande bureaucratische complexiteit, kunnen voldoen. In de volgende subparagrafen lichten we deze drie voornaamste oorzaken van de huidige verblijfspositie van Roma verder toe.

Geen erkenning of geboorteaangifte

Uit de gesprekken blijkt dat veel problemen rondom de verblijfspositie zijn ontstaan doordat er geen geboorteaangifte is gedaan en/of de vader met een Nederlandse nationaliteit of verblijfsrecht het kind niet heeft erkend. Doordat zij geen bewijs van geboorteaangifte hebben, hebben Roma soms moeite om hun verblijfsrechtelijke positie of nationaliteit aan te tonen. Aangifte doen op een later moment dan de wettelijke termijn kan bovendien geld kosten, wat ook een drempel blijkt zijn. Voor respondenten die op latere leeftijd wel de erkenning door hun vader willen regelen, kan het een obstakel zijn dat een DNA-test geld kost of dat de relatie met de vader niet goed is. Doordat binnen gezinnen sommige kinderen wel zijn aangegeven en/of erkend door vader en andere niet, ontstaan er verschillen in het wel of niet hebben van verblijfsrecht. Een eventuele juridische procedure waarin beroep wordt gedaan op artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens had mogelijk voor deze kinderen een oplossing kunnen bieden. Roma zelf kennen deze procedure waarschijnlijk niet, maar professionals kunnen wel erop aandringen. Daarnaast is het van belang dat geboortezorg deze doelgroep goed in het vizier probeert te krijgen en kennis heeft over de problematiek van staatloosheid en/of verblijfsrecht. Het is van cruciaal belang dat deze kinderen aangegeven worden bij geboorte, desnoods door iemand van de geboortezorg of verloskundigenpraktijk zelf.

Nationaliteit achterhalen in een herkomstland: een moeilijke opgave

Roma-respondenten vertelden dat zij met hulp pogingen hebben gedaan om in voormalig Joegoslavische landen een nationaliteit aan te vragen, met als doel in Nederland verblijfsrecht te verkrijgen. Als zij een nationaliteit hebben verkregen kunnen zij hiervan in Nederland afstand doen om te kunnen naturaliseren. Respondenten benadrukten dat dit geen eenvoudige route is. Voormalig Joegoslavische landen zijn niet altijd bereid om Roma van een nationaliteit te voorzien. Soms is het nodig dat respondenten afreizen naar deze landen, wat niet altijd haalbaar is door geldgebrek of vanwege de zorg voor

kinderen. Consulaten verstrekken deze mensen niet altijd de documentatie waaruit blijkt dat ze niet tot dat land behoren, terwijl dit respondenten juist kan helpen om hun staatloosheid te onderbouwen.

Er is meer aandacht nodig voor de situatie van Roma in de herkomstlanden. Het is onwenselijk dat Roma in Nederland in een wettelijk vacuüm terechtkomen omdat deze landen niet willen meewerken aan de identificatie van mensen met een Roma-achtergrond. Een beroep op gebrek aan bewijsvoering zou gemakkelijker moeten zijn. De VN-verdragen om staatloosheid tegen te gaan dienen leidend te zijn in beleid en het schuiven met mensen moet worden voorkomen. Roma en professionals die hen begeleiden zouden gemakkelijker een beroep moeten kunnen doen op bewijsnood. Het zou een goed idee zijn om voor professionals een juridisch handboek op te stellen, dat hen ondersteunt om deze kwetsbare doelgroep te kunnen begeleiden en vervolgens naar ondersteunende instanties te kunnen verwijzen. We zagen namelijk dat de juridische complexiteit van staatloosheid, 'nationaliteit onbekend' en verblijfsrecht lastig is voor Roma, maar ook voor professionals.

Niet kunnen voldoen aan de voorwaarden voor verblijfsrecht

In dit onderzoek zagen we dat Roma vaak niet kunnen voldoen aan de voorwaarden voor verblijfsrecht, en de daarmee gepaard gaande bureaucratische complexiteit. Enkele gemeenten schakelen zelfs juridisch adviseurs of advocaten in om Roma bij deze complexiteit van cases te kunnen ondersteunen. Tijdens het onderzoek zagen we verschillen tussen gemeenten waar veel Roma wonen. Zo blijkt er geen uniforme sturing van gemeenten op de problematiek (rondom verblijfsrecht) van Roma te zijn. Onze bevindingen duiden op verschillen tussen gemeenten in ondersteuning aan Roma en laten zien dat het wenselijk is om deze verschillen te verkleinen. Mede door de decentralisatie is de sturing op ondersteuning voor deze specifieke doelgroep verdwenen, waardoor zij verder van de Nederlandse samenleving lijkt te komen staan. En dat, terwijl het meestal gaat om mensen die hier al meer dan twintig jaar wonen of zelfs geboren zijn.

Een terugkerend onderwerp in de interviews is bovendien dat Roma niet altijd over de middelen beschikken om bepaalde procedures aan te kunnen gaan. Het gaat daarbij om de kosten van een reis naar het land van herkomst om bepaalde documenten op te vragen, de kosten voor een DNA-test om op latere leeftijd de erkenning van de vader te regelen of de kosten van inburgering om te kunnen naturaliseren. Het zou goed zijn als gemeenten over een budget beschikken waaruit zij de kosten voor deze specifieke doelgroep kunnen vergoeden. Een andere optie is het aanstellen van een casusregisseur die contact legt over deze kwesties met het land van herkomst. Binnen gemeenten waarin deze problematiek rondom verblijfsrecht speelt, verdient de samenwerking hierbij met het juridische loket meer aandacht. Wat kan het juridische loket doen van de gemeente en wat niet? Ook zou het goed zijn een passende routekaart te ontwikkelen hoe Roma, en andere mensen met deze problematiek, geholpen kunnen worden.

7.4. Gevolgen van geen verblijfsrecht en/of nationaliteit

Een belangrijke uitkomst van dit onderzoek vloeit ook voort uit deelvraag 3 van het onderzoek die zich richt op hoe Roma hun situatie beoordelen. Vinden Roma het bezwaarlijk om geen verblijfsrecht (en/of nationaliteit) te hebben? Om deze vraag te kunnen beantwoorden hebben we vooral gevraagd naar de gevolgen van het ontbreken van verblijfsrecht en/of nationaliteit. We gaan in op de belangrijkste negatieve gevolgen hiervan.

Geen stabiel, legaal inkomen

Net als voor andere groepen mensen die zonder verblijfsrecht in Nederland leven, zijn de gevolgen van het niet hebben van verblijfsrecht voor de Roma-respondenten groot. Het tast niet alleen hun gevoel van eigenwaarde aan, maar ook hun basale rechten. Vooral het ontbreken van een stabiel inkomen heeft veel consequenties. Sommigen van hen zien zich genooddaakt om op illegale wijze

een inkomen te genereren. Vervolgens kan een strafblad tot gevolg hebben dat een persoon niet kan naturaliseren of zijn/haar verblijfsrecht verliest. Dat heeft consequenties voor de persoon zelf, maar ook voor de kinderen. Met name wanneer deze kinderen achttien jaar worden en door hun illegale bestaan geen recht hebben op allerlei voorzieningen.

‘Sense of belonging’ en ontbreken toekomstperspectief

Roma ervaren emotionele krenking doordat zij ‘vastzitten’ in een bepaalde verblijfspositie (en geen Nederlander kunnen worden) of doordat zij ondanks vele pogingen er niet in slagen om verblijfsrecht te krijgen. Zij voelen zich in de steek gelaten, met name wanneer zij hun hele leven in Nederland wonen, (mondeling) de Nederlandse taal machtig zijn of wanneer zij een partner en/of kinderen hebben met een Nederlands paspoort. Zij voelen zich buitengesloten van de maatschappij en aangetast in hun mens-zijn. Deze aantasting wakkert bovendien een wantrouwen in instituties aan. Respondenten geven aan zich op veel fronten door instituties gediscrimineerd te voelen.

Dit speelt ook bij Roma-jongeren onder de achttien jaar. Voordat zij deze leeftijd bereiken mogen zij naar school, stage lopen en hebben ze soms een BSN-nummer. Als gevolg van onrechtmatig verblijf valt het toekomstperspectief voor Roma-kinderen na achttien jaar in duigen. Na het bereiken van deze leeftijd ervaren zij problemen met het vinden van een stage of legaal werk en het verkrijgen van legale huisvesting. Zij komen vervolgens, zo blijkt uit dit onderzoek, in een illegaal niemandsland terecht. Als gevolg van het ontbreken van de Nederlandse nationaliteit worstelen Roma die al lang in Nederland wonen of er zelfs geboren zijn, met hun identiteitsvorming en toekomstperspectief.

7.5. Effectueren vaststellingsprocedure staatloosheid

Het al dan niet effectueren van de vaststellingsprocedure staatloosheid (deelvraag 4) vormde de aanleiding voor het onderliggende onderzoek. Op basis van het onderzoek kunnen we concluderen dat deze wet voor bepaalde staatloze Roma-families een oplossing kan bieden. Tegelijkertijd zien we dat de effectuering van deze wet Roma slechts ten dele gaat helpen. Het ontbreken van verblijfsrecht bezorgt Roma meer problemen dan staatloosheid zelf. We merken wel op dat Roma een klein deel vormen van een omvangrijke groep niet erkend staatlozen in Nederland, die er zeker baat bij zou kunnen hebben (UNHCR, 2011).

Roma – met en zonder verblijfsrecht – lopen nu vast in procedures in binnen- en buitenland om hun verblijfsituatie te verbeteren. Een eenvoudige staatloosheidprocedure kan hen helpen om het voor eens en voor altijd helder te krijgen op papier. Ook voor volgende generaties is de effectuering van deze procedure van belang, zodat staatloosheid niet een intergenerationeel probleem blijft. Dit zal perspectief bieden voor een kansrijke toekomst voor Roma-kinderen in Nederland. Het is daarbij aan te bevelen om de vaststellingsprocedure uit te breiden en hieraan direct verblijfsrecht te koppelen. Een koppeling van verblijfsrecht, zoals ook genoemd wordt door UNHCR (2011), zou een daadwerkelijke verbetering in de situatie van deze Roma betekenen; in het bijzonder voor deze doelgroep kan dit hun bestaan aanzienlijk verbeteren. Onze bevindingen duiden erop dat het inrichten van deze procedures eenvoudig en haalbaar moet zijn voor de doelgroep. Dit geldt ook wanneer zij niet beschikken over bepaalde documenten, zoals geboorteaktes of identiteitspapieren uit bepaalde landen. Er moet een duidelijke uitleg beschikbaar zijn in eenvoudige taal. Ook moet het bekend zijn onder professionals (bij gemeenten en ondersteunende organisaties) dat deze procedure bestaat en hoe zij cliënten kunnen ondersteunen in dit proces.

7.6. Niet-juridische maatregelen die mogelijk zijn

In de oorspronkelijke vraagstelling hebben we naast de juridische oplossingen aandacht besteed aan andere, niet-juridische maatregelen om de problemen van Roma zonder rechtmatig verblijf of Nederlands paspoort op te lossen. Over het algemeen verschilde de input van Roma zelf niet veel van wat de professionals te berde brachten aan niet-juridische oplossingen. De belangrijkste bevinding is dat Roma een meer *outrachende* overheid nodig hebben om hen te ondersteunen bij problemen waarmee zij in hun dagelijkse leven te maken hebben. In de vorige concluderende paragrafen hebben we reeds beschreven hoe dit concreet vorm zou kunnen krijgen in de context van specifieke thema's. Onze bevindingen laten in ieder geval zien dat deze groep gebaat zou zijn bij meer specifiek beleid gericht op ondersteuning bij problemen die voortkomen uit het ontbreken van verblijfsrecht en/of een Nederlands paspoort. Sleutelfiguren die een intermediërende rol vervullen tussen de gemeenschap en de overheid bestaan al. Alleen het beleid erop is arbitrair en afhankelijk van de welwillendheid van gemeenten zelf. In deze context is het wenselijk via centrale sturing het ondersteunende beleid voor deze doelgroep te heroverwegen om zodoende de verschillen tussen gemeenten te verkleinen.

Bronnen

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) (2013a). *Geen land te bekennen. Een advies over de verdragsrechtelijke bescherming van staatlozen in Nederland*, Den Haag: ACVZ.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) (2013b). *Waar een wil is maar geen weg. advies over de toepassing van het beleid voor vreemdelingen die buiten hun schuld niet zelfstandig uit Nederland kunnen vertrekken*, Den Haag: ACVZ.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) (2017). *Quickscan buitenschuldbeleid*. Brief aan Directie Migratiebeleid . Kenmerk ACVZ/ADV/2017/OO.

Boeles, P. (2007). Het nut van nationaliteit. *Nederlands Juristen Blad*, 2007, 2164, pp. 2666-2671.

Bouter, H. (2013) *Giving Shelter: The logics and likelihood of irregular migrants receiving shelter from nongovernmental organizations in the Netherlands*, Master Human Geography, Radboud Universiteit.

De Hart, B. en De Jong, J. (2020). Gemengdestatusgezinnen. *Asiel & Migrantenrecht*, Nr. 6-7, pp: 327-333

De Lange, L., Berntsen, L.m Hanoeman, R., en Kalaš, I. (2020). *Wat werkt voor ondernemende migranten? Een studie naar ervaren mechanismen van in- en uitsluiting in recht en praktijk*. Universiteit van Amsterdam en Instituut GAK.

CAK. Regeling onverzekerbare vreemdelingen.
www.hetcak.nl/zakelijk/regelingen/onverzekerbare-vreemdelingen

Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) (2014). Conferentie van Europese Kerken versus Nederland, ECSR, Klachtnummer: 90/2013.

Guibernau, M. (2004). Anothony D. Smith on Nations and National Identity: a critical assessment, *Nations and Nationalism*, 10 (1–2), pp. 125–141.

Hollander, den M. (2016) *Handreiking Staatloosheid*. Ministerie van Veiligheid en Justitie: Centrum voor Criminaliteitspreventie.

Human Rights Committee (2020). Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. Communication No. 2918/2016, CCPR/C/130/D/2918/2016, UN Human Rights Committee (HRC), 28 December 2020, available at: <https://www.refworld.org/cases,HRC,5ff49f154.html> [accessed 19 November 2021]

Jaghai, S., en Vlieks, C., (2013). Buitenschuldbeleid schiet tekort in bescherming staatlozen, *Asiel & Migrantenrecht*, Nr. 5-6, pp: 287-292.

Kamerstukken II (2014). Vreemdelingenbeleid. Brief van de Staatsecretaris van Veiligheid en Justitie, 2014/2015, 19637, nr. 1917

Kamerstukken II. (2014). Strafbaarstelling illegaal verblijf vreemdelingen in Nederland. 2013/2014, 33 512, nr. 13. Stand van Zaken Eerste Kamer besluit via https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33512_strafbaarstelling_illegaal

Kamerstukken II, (2020). Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap en de Paspoortwet alsmede intrekking van voorbehouden bij het Verdrag betreffende de status van staatlozen in verband met de vaststelling van staatloosheid. 2020/2021, 35 688, R2151, nr.2

Kamerstukken II (2020). Regels met betrekking tot de vaststelling van staatloosheid (Wet vaststellingsprocedure staatloosheid), 2020/2021, 35 687, nr.2.

Kamerstukken II (2021). Regels met betrekking tot de vaststelling van staatloosheid (Wet vaststellingsprocedure staatloosheid). 2020/2021, 35 687, nr. 5

Raad van State (2020). *Wet vaststellingsprocedure staatloosheid*. Kamerstukken II, 2020/2021, 35687, nr. 4.

Ristra-Peeters, M. (2021). Een ongelukkige deal. Afschaffing discretionaire bevoegdheid staatssecretaris, *Asiel & Migrantenrecht*, Nr. 4, pp: 221-228.

Rodrigues, P. (2013). De facto staatloosheid of de uitdaging van onuitzetbaren, *Asiel & Migrantenrecht*, Nr. 5-6, pp. 281-286.

Staatscourant (2019), Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 29 april 2019, nummer WBV 2019/7, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Nr. 24564.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (1998). 203 Wet van 26 maart 1998 tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland.

Swider, K. en Vlieks, C. (2016). Discriminatie van staatloze kinderen zonder wettig verblijf, *Asiel & Migrantenrecht*, Nr. 4, pp: 168-174.

United Nations High Commissioner for Refugees (2011). *Staatloosheid in Nederland*. UNHCR.

Van Dael, M, Klaas, J. en Vaars, L. (2018). Staatloosheid als moderne vorm van uitsluiting. Naar een duurzame oplossing voor staatlozen in Nederland, *Justitiële Verkenningen*, Nr. 2, pp. 99-111.

Van Waas, L. E. (2013). Nederland: Microkosmos voor de actuele staatloosheidsproblematiek, *Asiel & Migrantenrecht*, Nr. 5-6, pp. 256-260.

Van Zutphen, R. en Kalverboer, M. (2021). *Knelpunten bij kinderopvangtoeslag en*

Alokop kindgebonden budget. De Kinderombudsman en de Ombudsman in een gezamenlijke brief aan Minister Koolmees, 12 april 2021.

Vissers, P. (2019). IND voorkomt principiële uitspraak over staatlozen in Nederland. *Trouw*, 1 maart 2019.

Bijlage 1. Overzicht professionals

Gemeente Nieuwegein

- Beleidsadviseur gemeente
- Sociaal raadslid – Sante partners
- Burgerzaken

Gemeente Lelystad

- Projectleider Roma
- Klantmanager zorg/bijstandsconsulent
- Schuldhulpverlening

Gemeente Enschede

- Projectleider specifieke doelgroepen
- Jeugdbeschermer – Leger des Heils Enschede
- Procesregisseur – Leger des Heils Enschede

Gemeente Ede

- Docent praktijkonderwijs
- Procescoördinator & Adviseur Crisisbeheersing

Gemeente Capelle a/d IJssel

- Stedelijk contactfunctionaris – Stichting Welzijn Capelle

Gemeente Veldhoven

- Beleidsmedewerker gemeente
- Consulent wonen – WoonInc.
- Leerplichtambtenaar

Gemeente Tilburg

- Procesregisseur gemeente
- Gezinsmanager – Sterk Huis
- Trajectregisseur – Traverse (maatschappelijke opvang)

Advocaten

- Advocaat – Seegers & Lebouille Advocaten

Leger des Heils

- Gezinscoach – Amsterdam
- Jeugdreclasserder Amsterdam
- Gezinscoach – Enschede
- Gezinscoach – Enschede
- Programma manager bijzondere doelgroepen – landelijk kantoor
- Afdelingsmanager ambulant – Utrecht

Bijlage 2. Leden begeleidingscommissie

Voorzitter

Dr. F. Fleischmann

UvA - Faculteit Sociale Wetenschappen

Lid

Dr. G. G. Lodder

UL - Instituut voor Immigratierecht

Lid

G.P. Poelen, MSc

RU - Faculteit der Managementwetenschappen

Lid

Drs. E. E. Bleeker

MinJenV - Directie Migratie

Lid

Dr. J. Diehle

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

COLOFON

Opdrachtgever	WODC
Auteurs	Drs. E. Smits van Waesberghe A.L.I.I. Hoogenbosch, MSc
Met medewerking van	A. Mesic, MSc M. Out, MSc
Foto omslag	123RF, Vapi, 58904233
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>

ISBN 978-94-6409-178-6

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, augustus 2022.

Auteursrecht berust bij Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie
Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with Research and Documentation Centre (WODC) of the ministry of justice. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.