

Een verkennend onderzoek naar de nationaliteit en verblijfsspositie 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 verblijfspositie van Roma in Nederland



Auteurs

Eliane Smits van Waesberghe

Arwen Hoogenbosch



Met medewerking van

Amella Mesic

Micky Out



Utrecht, augustus 2022



# 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 ontlenuen, 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 intermediërende 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 nabrand

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.

## 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 <a href="mailto:secr@verwey-jonker.nl">secr@verwey-jonker.nl</a> I <a href="http://www.verwey-jonker.nl">www.verwey-jonker.nl</a>

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.