

- SAMENVATTING -

Auteurs

Annemieke Mack, MSc MA
Romy van den Dungen, MSc
Marina Lazëri, MSc

Amsterdam, 27 maart 2024
Publicatienr. 23052

© 2024 RegioPlan, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC).

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan. RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Samenvatting

Aanleiding en achtergrond

Wanneer iemand geen nationaliteit heeft, omdat geen enkele staat hem of haar als burger erkent volgens het eigen recht, spreekt men van staatloosheid. De persoonlijke gevolgen van staatloosheid kunnen groot zijn. Het niet hebben van een nationaliteit kan vergaande gevolgen hebben voor het aanspraak maken op rechten. Denk hierbij aan het verkrijgen van identiteits- en reisdocumenten, het recht op toegang tot een grondgebied en het kiesrecht.¹ Daarnaast kan staatloosheid zorgen voor (sociale) marginalisering, onzekerheid en uitsluiting², met name bij langdurige staatloosheid of gebrek aan erkenning hiervan.³

Aanleiding nieuwe Wet vaststellingsprocedure staatloosheid

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ, nu de Adviesraad Migratie) heeft in 2013 een advies uitgebracht over staatloosheid in Nederland, getiteld 'Geen land te bekennen'.⁴ De ACVZ constateerde dat Nederland geen deugdelijke procedure rondom de vaststelling van staatloosheid had en riep daarom op tot een procedure om staatloosheid vast te stellen en vastgesteld staatlozen zo de bescherming te bieden waar ze op grond van internationale verdragen⁵ recht op hebben. Daarmee zou Nederland voldoen aan de bestaande internationaalrechtelijke verplichtingen.

Nieuwe procedure en gewijzigde regelingen

In reactie op het rapport van de ACVZ heeft het toenmalige kabinet in 2014 een wetsvoorstel aangekondigd voor een wettelijke basis voor een vaststellingsprocedure staatloosheid.⁶ Uiteindelijk trad op 1 oktober 2023 de nieuwe Wet vaststellingsprocedure staatloosheid⁷ in werking. De wet dient tegemoet te komen aan de internationaalrechtelijke verplichtingen. Via een verzoekschriftprocedure bij de civiele rechter in Den Haag kunnen staatlozen die niet beschikken over documenten waaruit hun staatloosheid blijkt, deze laten vaststellen door de rechter. Dit zorgt ervoor dat mensen die staatloos zijn deze status ook toegekend krijgen. Ook mensen die in de BRP geregistreerd staan met 'nationaliteit onbekend', maar in werkelijkheid mogelijk staatloos zijn, kunnen via deze procedure hun staatloosheid laten vaststellen.

¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020). Wet vaststellingsprocedure staatloosheid: Memorie van toelichting. [vlezg1mq79zx.pdf \(eerstekamer.nl\)](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/verzoeken/2020/07/14/wet-vaststellingsprocedure-staatloosheid)

² E. Smits van Waesberghe, A. Hoogenbosch (2022). 'Bijzonder ingewikkeld om aan papieren te komen': Een verkennend onderzoek naar de nationaliteit en verblijfspositie van Roma in Nederland. Verwey-Jonker Instituut. <https://www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2022/10/Bijzonder-ingewikkeld-om-aan-papieren-te-komen.pdf>

³ Adviesraad Migratie/ACVZ (2013). *Geen land te bekennen. Een advies over de verdragsrechtelijke bescherming van staatlozen in Nederland*. https://www.adviesraadmigratie.nl/binaries/adviesraadmigratie/documenten/publicaties/2013/12/4/geen-land-te-bekennen/Geen_land_te_bekennen_ACVZ_beleidsadvies_20131204.pdf

⁴ Adviesraad Migratie/ACVZ (2013). *Geen land te bekennen. Een advies over de verdragsrechtelijke bescherming van staatlozen in Nederland*, p. 87. https://www.adviesraadmigratie.nl/binaries/adviesraadmigratie/documenten/publicaties/2013/12/4/geen-land-te-bekennen/Geen_land_te_bekennen_ACVZ_beleidsadvies_20131204.pdf

⁵ Verdrag betreffende de status van staatlozen, 28 september 1954 (*Trb.* 1957, 22) (Verdrag van 1954). <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001003/>; Verdrag tot beperking der staatloosheid, 30 augustus 1961 (*Trb.* 1967, 124) (Verdrag van 1961) <https://wetten.overheid.nl/BWBV0004351/>

⁶ Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (2014). Kamerstuk-19637-1889. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-1889.html>

⁷ Wet van 7 juni 2023, houdende regels met betrekking tot de vaststelling van staatloosheid (Wet vaststellingsprocedure staatloosheid) (*Stb.* 2023, 230). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0048458/2023-10-01>

De Wet vaststellingsprocedure staatloosheid⁸

Bij de procedure is geen sprake van tegenspraak tussen twee partijen, waardoor het in hoofdlijnen een reguliere verzoekschriftprocedure in de zin van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) betreft. De procedure wijkt op een aantal punten af van de Rv:⁹

- In afwijking van Rv wordt geregeld dat er maar één feitelijke instantie is (rechtbank Den Haag) met de mogelijkheid van cassatie bij de Hoge Raad.
- Verder wordt in aanvulling op Rv geregeld dat de Staat (de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)) wordt gehoord door de rechter.
- In het verlengde van de artikelen van Rv over rechtsmacht¹⁰ wordt geregeld dat verzoeker zijn¹¹ woonplaats of gewone verblijfplaats in Nederland dient te hebben op het moment van indiening van het verzoek.
- Tot slot wordt er een beslistermijn voor de rechter voorgeschreven waardoor de rechter in beginsel binnen zes maanden na indiening van het verzoekschrift dient te beslissen, met de mogelijkheid van verlenging met zes maanden.

Naast de civiele route van de Wet vaststellingsprocedure staatloosheid is het ook mogelijk dat in het geval van evidente staatloosheid een niet-judiciële vaststelling plaatsvindt door bestuursorganen. Het Besluit evidente staatloosheid, waarin nadere regels zijn opgenomen met betrekking tot de vaststelling van staatloosheid in evidente gevallen, is tegelijkertijd met de Wet vaststellingsprocedure staatloosheid in werking getreden.¹²

Ten slotte is ook een wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap en de Paspoortwet alsmede intrekking van voorbehouden bij het Verdrag van 1954 in verband met de vaststelling van staatloosheid, tot wet verheven. Daarmee is de wijziging ingetreden van de RWN die het optierecht voor staatloos in het Koninkrijk geboren kinderen verruimt.¹³ Deze verruiming houdt in dat ook staatloos in het Koninkrijk geboren kinderen tot 21 jaar zonder verblijfsvergunning het Nederlandschap kunnen verkrijgen door optie. Dit is echter wel gebonden aan voorwaarden, waaronder het hebben gehad van stabiel hoofdverblijf voor een onafgebroken periode van vijf jaar.¹⁴

Motie Ceder en het voorliggende onderzoek

Het Tweede Kamerlid Ceder (ChristenUnie) heeft tijdens de behandeling van het wetsvoorstel vaststellingsprocedure staatloosheid een motie ingediend. In de motie staat beschreven dat de doeltreffendheid van de aanpassingen geëvalueerd moet worden en effecten in kaart moeten worden gebracht. De motie Ceder is aangenomen op 31 mei 2022.

Ter voorbereiding op deze evaluatie heeft Regioplan in opdracht van het WODC een evaluatiekader opgesteld voor de Wet vaststelling staatloosheid. Het onderzoek moet inzicht bieden in de wijze waarop de wet kan worden geëvalueerd en welke data daarvoor nodig zijn.

Tijdens dit onderzoek is samengewerkt met mr. dr. Caia Vliëks.¹⁵ Voor het onderzoek is tevens een begeleidingscommissie opgesteld, zie bijlage 1 voor een overzicht van de samenstelling.

⁸ Wet van 7 juni 2023, houdende regels met betrekking tot de vaststelling van staatloosheid (Wet vaststellingsprocedure staatloosheid) (*Stb.* 2023, 230). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0048458/2023-10-01>

⁹ Tenzij de Wet vaststellingsprocedure staatloosheid afwijkende regels stelt, gelden de procesregels van Rv (zie artikel 261 Rv). In het opstellen van de afwijkende regels is aansluiting gezocht bij de procedure van artikel 17 RWN (vaststelling van het Nederlandschap), met uitzondering van de beslistermijn. Zie ook Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020). Wet vaststellingsprocedure staatloosheid: Memorie van toelichting, p. 6 e.v. [vlezzg1mq79zx.pdf](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2023-251.html) ([eerstekamer.nl](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2023-251.html))

¹⁰ Eerste Boek, eerste titel, eerste afdeling Rv, m.n. art. 3 en 9.

¹¹ Of haar. Voor de leesbaarheid gebruiken we in dit rapport naar de mannelijke vorm.

¹² Besluit van 10 juli 2023, houdende nadere regels met betrekking tot de vaststelling van staatloosheid in evidente gevallen (Besluit evidente staatloosheid) (*Stb.* 2023, 251). <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2023-251.html>. Het gaat hier bijv. om gevallen waarin over de staatloosheid van betrokkene al door een buitenlandse rechter uitspraak is gedaan

¹³ Het betreft een verruiming ten opzichte van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder b, RWN, dat alleen geldt voor in Nederland geboren staatloze kinderen met een verblijfsvergunning.

¹⁴ Artikel 6, eerste lid, aanhef en onder q, RWN. Dit wordt nader besproken in hoofdstuk 2.

¹⁵ Universitair docent Staatsrecht aan de Universiteit Utrecht en verbonden aan het Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging.

Vraagstelling onderzoek

1. Wat zijn de doelen van de Wet vaststellingsprocedure staatloosheid zoals de wetgever die voor ogen had?
 - a. Wie zijn de beoogde doelgroepen van de wet, volgens de wetgever?
2. Wat is het beoogde verloop van de vaststellingsprocedure voor staatloosheid?
 - a. Wat zijn de fasen van het proces?
 - b. Wie zijn de betrokkenen partijen bij elke fase van het proces?
 - c. Via welke werkzame mechanismen wordt de realisatie van de doelen van de wet beoogd?
 - d. Welke contextfactoren zijn van belang voor de mate waarin de doelen van de wet kunnen worden bereikt?
3. Welke indicatoren zijn van belang om de doelen en werking van de Wet vaststellingsprocedure staatloosheid te evalueren?
 - a. Wat is de aard (kwalitatief of kwantitatief) van deze indicatoren?
 - b. In hoeverre is het herhaaldelijk meten van de indicatoren haalbaar?
4. Welke data zijn nodig om inzicht te krijgen in deze indicatoren?
 - a. Welke data worden momenteel al verzameld en door wie?
 - b. Welke data ontbreken nu, maar kunnen wel verzameld worden? Welke partij(en) zou(de) dit kunnen/moeten verzamelen?
 - c. Welke ontbrekende data kunnen niet worden verzameld? Waarom niet? Zijn hier alternatieven voor?
 - d. Welke methoden en technieken zijn geschikt om indicatoren op basis van data in kaart te brengen?
5. Wat is op dit moment nodig om de beschikbaarheid van de data ten tijde van de evaluatie te waarborgen?
 - a. Welke aandachtspunten voor de evaluatie van de wet kunnen er voor de onderzoekers, het ministerie en stakeholders worden geformuleerd?

Methodologie

Het onderzoek bestond uit drie fasen:

1. Opstellen beleidstheorie: documentstudie en eerste fase interviews

Om tot een evaluatiekader te komen is een beleidstheorie opgesteld om meer zicht te krijgen op de beoogde werking van de Wet vaststellingsprocedure staatloosheid. Een beleidstheorie is 'het verhaal' dat door beleidsmakers wordt samengesteld waarin staat hoe en bij welke doelgroep en onder welke omstandigheden het beleid verondersteld wordt te werken. Van belang is om hierbij te identificeren welke mechanismen het beoogde effect teweegbrengen en de context waarbinnen deze effecten zich wel of niet voordoen. Voor het opstellen van de beleidstheorie is een documentstudie uitgevoerd. Deze is aangevuld met twee groepsinterviews met vier beleidsmedewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid en twee beleidsmedewerkers van de IND.

2. Aanscherpen van indicatoren: tweede fase interviews

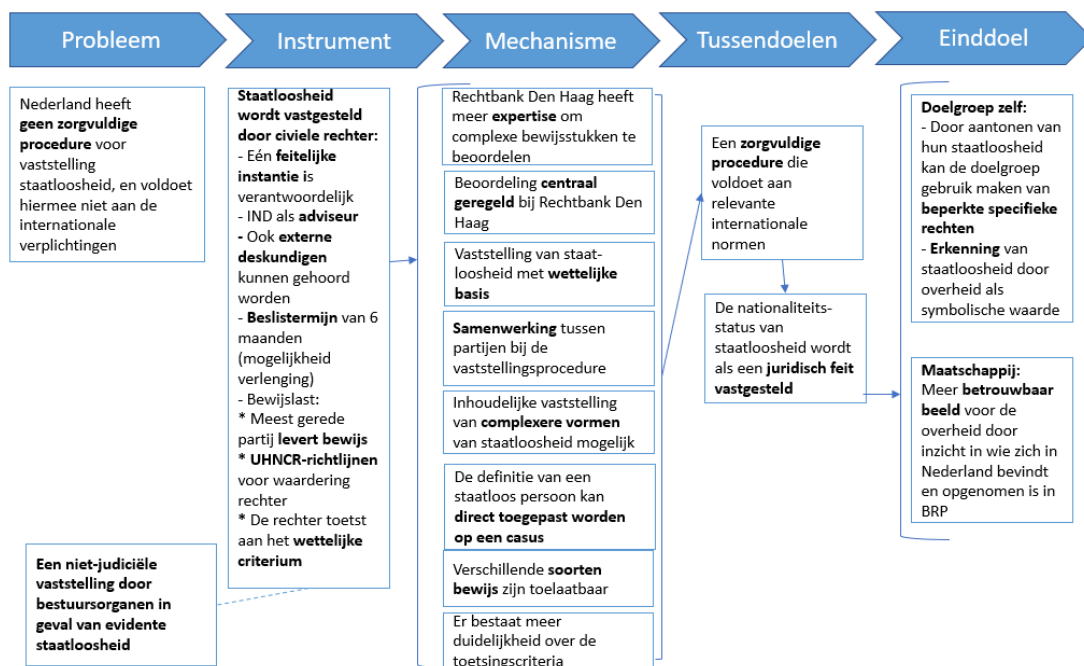
Aan de hand van de beleidstheorie is een eerste opzet voor evaluatievragen en bijbehorende indicatoren opgesteld, die vervolgens zijn aangevuld op basis van interviews in de tweede fase van het onderzoek. We hebben onder andere gesproken met de IND, rechtbank Den Haag, een nationaliteitsrechtadvocaat en verschillende maatschappelijke organisaties (zie bijlage 2 voor een overzicht van de respondenten).

3. Inventariseren van benodigde data: derde fase interviews

In deze laatste fase is via interviews gericht onderzocht welke data nodig zijn om de indicatoren in kaart te brengen en wat hierbij de (on)mogelijkheden zijn. Hiervoor zijn in totaal zes interviews gehouden met de rechtbank Den Haag, een advocaat, de IND, een gemeente en maatschappelijke organisaties (zie bijlage 2 voor een overzicht van de respondenten).

Uiteindelijk is de input uit de drie fasen samengebracht in een evaluatiekader, zie bijlage 3 van het rapport.

Beleids Theorie



Doelen

In het kader van dit onderzoek zijn de doelen van de wet in kaart gebracht. Het uiteindelijke doel van de wet is het kunnen vaststellen van staatloosheid in het geval men niet over documenten beschikt om dat aan te kunnen tonen, zodat staatlozen gebruik kunnen maken van de bepaalde rechten die er voor hen gelden en zo de bescherming ontvangen waarop ze op grond van de verdragen recht hebben.¹⁶ Daarnaast kan de wet voor de overheid een betrouwbaarder beeld opleveren van wie in de BRP opgenomen is.

De doelgroep van de wet behoeft verdere verkenning. De wet richt zich op alle staatloze personen in Nederland. Hiermee is de procedure toegankelijk voor zowel staatlozen met als zonder een verblijfsvergunning. Dit onderzoek laat de verwachting zien dat vooral staatlozen met een verblijfsvergunning gebruik zullen maken van de procedure, vanwege het feit dat er geen verblijfsrecht aan de vaststelling is gekoppeld.

Instrumenten

De nieuwe wet voorziet in twee manieren om staatloosheid vast te stellen, in tegenstelling tot vorige procedures:

1. Staatloosheid kan vastgesteld worden door de civiele rechter: de rechtbank Den Haag.
2. Binnen het kader van de nieuwe wet is er ook een mogelijkheid voor een niet-judiciële vaststelling door bestuursorganen in het geval van evidente staatloosheid. Dit is nader uitgewerkt in het Besluit evidente staatloosheid.

Werkzame mechanismen

Om goed in kaart te brengen hoe de instrumenten bijdragen aan het behalen van de doelen zijn de werkzame mechanismen van de wet geïdentificeerd. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen mechanismen die betrekking hebben op de procedure zelf en op de inhoudelijke vaststelling.

¹⁶ Verdrag betreffende de status van staatlozen uit 1954 (Verdrag van 1954) en het Verdrag tot beperking der staatloosheid uit 1961 (Verdrag van 1961).

Procedure

Procedurele werkzame mechanismen dienen ervoor te zorgen dat er een duidelijke procedure wordt uitgevoerd waarbij een juridische toetsing wordt gedaan om uiteindelijk tot de inhoudelijke vaststelling te komen. Dit betreft bijvoorbeeld het feit dat de rechtbank Den Haag als bevoegde autoriteit meer *expertise* heeft dan bijvoorbeeld een gemeentelijk ambtenaar om complexe bewijsstukken te beoordelen. Ook geldt dat door het benoemen van één rechter die verantwoordelijk is voor het vaststellen van staatloosheid de *beoordeling centraal wordt geregeld* en er waarschijnlijk minder verschillen in beoordeling zullen ontstaan.

Inhoudelijke vaststelling

Werkzame elementen gericht op de inhoudelijke vaststelling zorgen ervoor dat het mogelijk is om genoeg bewijs te hebben om staatloosheid vast te stellen via de civiele procedure. Ook de *vaststelling van complexere vormen* van staatloosheid is nu mogelijk, en verschillende *soorten bewijs* zijn toelaatbaar. Daarnaast bestaat er *meer duidelijkheid over de toetsingscriteria* voor het vaststellen van staatloosheid. Deze werkzame mechanismen zouden moeten leiden tot een zorgvuldige procedure die voldoet aan relevante internationale normen, waarbij één vast orgaan verantwoordelijk is voor de vaststelling van staatloosheid. Uiteindelijk zou dit moeten leiden tot het behalen van de doelen van de wet.

Context en samenhang andere procedures

Gezien de verwachte werking en aard van de Wet vaststellingsprocedure staatloosheid kan deze niet (volledig) los worden gezien van vier andere procedures.

Ten eerste is de verwachting dat veel staatlozen zonder een verblijfsvergunning op zoek zijn naar een verblijfsstatus, mogelijk via de *asielprocedure*. Een verzoek tot vaststelling staatloosheid kan pas worden ingediend nadat de beslissing op een asielverzoek onherroepelijk is geworden (volgorde is dus: eerst asiel, dan procedure staatloosheid). De verwachting is dat vreemdelingen de voorkeur zullen geven aan de asielstatus, omdat deze mogelijk resulteert in verblijfsrecht en aan de vaststelling staatloosheid geen verblijfsrecht is gekoppeld.

Ten tweede is de verwachting dat in sommige gevallen de *buitenschuldprocedure* wordt ingezet als gevolg van vaststelling. Omdat staatlozen mogelijk minder eenvoudig kunnen terugkeren naar een land van eerder verblijf dan personen met een nationaliteit, zou een gevolg van toename in vaststellingen kunnen zijn dat staatlozen gebruikmaken van de buitenschuldprocedure.

Ten derde is het in het kader van deze wet belangrijk om te onderzoeken in hoeverre er gebruik wordt gemaakt van de versoepelde regels voor *naturalisatie* voor vastgestelde staatlozen.

Ten slotte kunnen personen tot 21 jaar zonder verblijfsrecht die staatloos geboren zijn in het Koninkrijk der Nederlanden gebruikmaken van een (verruimde) *optieprocedure*. Daarom is zicht op het gebruik van deze procedure belangrijk om de gevolgen van deze wet in kaart te brengen.

Belangrijke punten van kritiek

In gesprekken met de verschillende stakeholders en ook in eerdere rapporten en publicaties over de wet, wordt kritiek op de wet geuit. Deze is vooral gericht op de verwachte werking van de wet. De kritiekpunten zijn ook als indicator meegenomen in het evaluatiekader, om tijdens de eindevaluatie in kaart te kunnen brengen of de knelpunten daadwerkelijk in de praktijk zijn opgetreden.

- *Geen verblijfsrecht of opschortende werking vertrekplicht*: het niet koppelen van een verblijfsstatus aan de vaststelling van staatloosheid vormt één van de belangrijkste punten van kritiek op de vaststellingsprocedure. Ook tijdens de procedure bestaat geen bescherming in de vorm van een tijdelijk verblijfsrecht.
- *Mogelijke drempels in de (ervaren) toegankelijkheid*: er worden zorgen geuit over de toegankelijkheid van de procedure voor bepaalde groepen. Mogelijke drempels die zijn genoemd, zijn:
 - onbekendheid met de procedure;
 - wantrouwen richting de overheid;
 - de kosten die de procedure met zich meebrengt;
 - taalbarrières.

- **Dubbele pet van de IND:** maatschappelijke organisaties hebben de indruk dat de IND onderzoek uitvoert en advies geeft, én tegelijkertijd de Staat vertegenwoordigt die in samenhangende procedures, zoals de asiel- en buitenschuldprocedures, moet oordelen over het verblijfsrecht.
- **Uitdagingen in bewijslastpositie:** de verwachting is dat het lastig is voor verzoekers om te voldoen aan de bewijslast.
- **Nut van identiteitspasje:** staatlozen zonder verblijfsvergunning kunnen een identiteitsdocument krijgen¹⁷ waarmee ze kunnen aantonen dat zij vastgesteld staatloos zijn. Het betreft echter geen identiteitsdocument in de zin van Wet op de identificatieplicht¹⁸, de verwachting is dat de betekenis van dit identiteitspasje voor de doelgroep beperkt zal zijn.
- **Kritiekpunten optierecht:** het optierecht voor staatloos in het Koninkrijk geboren kinderen is verruimd, voor kinderen zonder verblijfsvergunning is het nu mogelijk om door middel van optie het Nederlanderschap te verkrijgen. Dit is echter gebonden aan een aantal voorwaarden.¹⁹ Hierop is veel kritiek in verband met verplichtingen die voortvloeien uit het Kinderrechtenverdrag²⁰ en het Verdrag van 1961.

Het evaluatiekader

De indicatoren van de evaluatiekader zijn ten eerste gebaseerd op de doelen en mechanismen van de wet, en zouden voldoende informatie moeten opleveren om aan te geven of de doelen van de wet behaald zijn. Maar naast effecten die puur gericht zijn op de werking van de wet kunnen ook andere effecten optreden, zoals wordt geschetst in de kritiekpunten op de wet. Voor de evaluatie is het daarom van belang om zicht te krijgen op deze bredere effecten. Zo leiden enkele verwachtingen over de werking van de wet (de overlap tussen procedures) en mogelijke knelpunten tot een aantal indicatoren. Dit zou het mogelijk maken om over vijf jaar te evalueren of de zorgen over de werking van de wet terecht zijn. De indicatoren zijn langs vijf thema's gecategoriseerd; hierbij is een onderscheid gemaakt tussen kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren.

Tabel S.1 **Overzicht evaluatiethema's met voorbeeldindicatoren, onderscheid in kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren**

Thema	Soort indicator	Voorbeelden
Doelgroep	Kwantitatief	Kenmerken doelgroep; uitkomsten vaststellingen
Proces	Kwantitatief	Aantal zittingen; type aangeleverd bewijs
Taken en verantwoordelijkheden van betrokkenen organisaties	Kwalitatief	Ervaringen en samenwerking betrokkenen partijen met de procedure
Ervaringen betrokkenen	Kwalitatief	Toegankelijkheid procedure
Samenhang met andere procedures	Kwantitatief	Gevolgen voor andere procedures

In bijlage 3 is een schematische weergave van het evaluatiekader opgenomen dat gebruikt kan worden voor de eindevaluatie. In dit evaluatiekader is per thema en per evaluatievraag aangegeven welke indicatoren het meest geschikt zijn om de desbetreffende evaluatievragen te beantwoorden.

Benodigde data

In het onderzoek is in kaart gebracht welke mogelijkheden er zijn om de benodigde data bij te houden:

- Kwantitatieve en structurele indicatoren worden voornamelijk door de IND en de rechtbank Den Haag bijgehouden. Vooralsnog worden er geen knelpunten voorzien wat betreft de data die de rechtbank verzamelt. Met betrekking tot de indicatoren die door de IND worden bijgehouden, is nog niet uitgezocht op welke wijze de verzoeken om vaststelling van staatloosheid bij de IND worden geregistreerd. Daarom is het nog onduidelijk in hoeverre de benodigde indicatoren gekoppeld kunnen worden aan de doelgroep van de evaluatie (vreemdelingen die een aanvraag tot vaststelling van staatloosheid indienen).

¹⁷ Zie paragraaf 1.3, kader 'Specifieke rechten voor erkend staatlozen'.

¹⁸ Zie nader Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020). Wet vaststellingsprocedure staatloosheid: Memorie van toelichting, p.27-

29. Zie ook Wet op de identificatieplicht, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006297/>

¹⁹ Artikel 6, eerste lid, aanhef en onder q, RWN.

²⁰ Verdrag inzake de rechten van het kind (*Trb.* 1990, 46). <https://wetten.overheid.nl/BWBV0002508/>

- De aandachtspunten rondom kwalitatieve indicatoren liggen met name in de kwetsbaarheid en onbereikbaarheid van de doelgroep. Er wordt aangeraden om bij de start van het evaluatieonderzoek de doelgroep te benaderen met behulp van verschillende maatschappelijke organisaties en advocaten die in contact staan met staatloze personen. Daarnaast identificeren we een aantal praktische handvatten uit de praktijk om in gesprek te gaan met de doelgroep, zoals het belang van het benadrukken van anonimiteit, van een goede introductie en van het inzetten van ervaren interviewers en van tolken indien nodig.

Conclusie: aandachtspunten bij het evalueren en oplossingsrichtingen

Uit dit onderzoek komt een drietal aandachtspunten naar voren, die het verkrijgen van de benodigde data voor de evaluatie over vijf jaar kunnen belemmeren.

1. Uit dit onderzoek blijkt dat terwijl de IND over verschillende benodigde indicatoren beschikt die betrekking hebben op de achtergrondkenmerken van personen die een aanvraag doen bij de IND, het op dit moment nog niet is uitgezocht op welke wijze de verzoeken om vaststelling van staatloosheid bij de IND worden geregistreerd. Daardoor is momenteel ook niet bekend of alle indicatoren met betrekking tot de achtergrondkenmerken van de doelgroep van de evaluatie (vreemdelingen die een aanvraag tot vaststelling van staatloosheid indienen) zijn te leveren. Dit geldt ook voor andere gestarte procedures door deze groep vreemdelingen. Voorafgaand aan de evaluatie moet tijdig overlegd worden tussen de IND en het ministerie van Justitie en Veiligheid, verantwoordelijk voor deze wet, zodat de partijen kunnen uitzoeken of de benodigde data beschikbaar kunnen worden gemaakt en onder welke voorwaarden.
2. Momenteel is het vrijwel onmogelijk om een onderscheid te maken in de staatlozen die via de civiele procedure en de staatlozen die via de niet-justitiële procedure vastgesteld staatloos worden. Het blijkt momenteel dat evidente staatloosheid alleen kan worden geregistreerd als gemeenten zelf bijhouden op welke manier de mensen die in de BRP voortaan als staatloos worden geregistreerd vastgesteld staatloos worden. Dat wil zeggen dat de gemeente samen met het registreren van staatloosheid ook moet registreren of men via de civiele of de niet-justitiële procedure vastgesteld staatloos is. Dit vormt een uitdaging, vanwege de verscheidenheid aan manieren waarop staatlozen deze niet-judiciële procedure kunnen starten. Het is hierdoor wellicht noodzakelijk dat het ministerie van Justitie en Veiligheid en gemeenten met elkaar in gesprek gaan over hoe deze informatie alsnog kan worden bijgehouden. Hierbij kan het voorstel voor een aanpassing in de registratie van de BRP een mogelijke oplossing zijn.
3. Het is belangrijk om bij de uiteindelijke evaluatie ook het perspectief van de doelgroep te betrekken. Dit onderwerp betreft een kwetsbare doelgroep, die vaak ook wantrouwend tegenover overheidsinstanties staat. Het interviewen van de doelgroep stelt daardoor bijzondere eisen aan het benaderen van de respondenten en het voeren van het gesprek. In dit onderzoek worden handvatten aangeboden om de doelgroep tijdig te kunnen werven, en om de gesprekken op een sensitieve wijze te kunnen voeren.

Tot slot komt tijdens dit onderzoek ook het nut naar voren van het uitvoeren van een procesevaluatie van de procedure bij de vaststelling van staatloosheid. Een procesevaluatie is niet zozeer gericht op de uitkomsten van de wet, maar op het verloop van de procedure en kan belangrijke witte vlekken in de uitvoering identificeren. Daarnaast geeft een procesevaluatie de mogelijkheid om het evaluatiekader te herzien, wanneer blijkt dat bepaalde indicatoren niet in kaart gebracht kunnen worden. Deze tussentijdse evaluatie zou intern kunnen worden uitgevoerd door de wetgever.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl