



Informatiebericht SUA

Van	IND / SUA
Nummer & Titel	IB 2018/79 Ranov en verblijfsdocumenten met IND/ketennationaliteit
Kenmerk (digijust)	2367766
Hoofdtak	Regulier
InformIND Thema	Procesoverstijgende thema's / Ranov (pardonregeling)
Relatie met	
Geldig vanaf	05-07-2018
Geldig tot en met	05-04-2024

Disclaimer

Een informatiebericht is een mededeling aan de medewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De informatieberichten zijn slechts tijdelijk van aard, en daarom is de geldigheidsduur beperkt. De informatieberichten helpen medewerkers van de IND om tijdig en op uniforme wijze in te spelen op actuele ontwikkelingen. In informatieberichten kan bijvoorbeeld aangegeven worden of er nieuw beleid komt, bijvoorbeeld n.a.v. een brief aan de Tweede Kamer, of dat een belangwekkende uitspraak is gedaan die nog bestudeerd wordt. Ook kan in informatieberichten aangegeven worden hoe moet worden gehandeld in afwachting van een werkinstructie of aanpassing van de beleidsregels die in de Vreemdelingen-circulaire of Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap zijn opgenomen. Er kunnen overigens goede redenen bestaan om in een individueel geval maatwerk te leveren en van een informatiebericht af te wijken.

1. Aanleiding

Op 21 augustus 2018 heeft het MT IND besloten, dat voor zaken behorend tot de Ranov-groep, de IND- of ketennationaliteit op het verblijfsdocument wordt vermeld. Dit geldt voor zaken, waarin nog geen beslissing is genomen of waarin nog geen verblijfsdocument is uitgereikt. Dit geldt eveneens voor de afhandeling van bezwaarzaken, klachten en verzoeken om vervanging van het verblijfsdocument. Dit zal ook gelden voor (nieuwe) verzoeken om verlenging/verlening van een verblijfsvergunning, die zijn verleend op grond van de Ranov. Dit informatiebericht geeft de onderbouwing voor dit besluit.

2. Verwachting

Dit informatiebericht zal gelden tot en met 2023. Deze datum is gekozen om te borgen dat bij het eerstvolgende grootschalige verlengingsmoment (dat is 2023), ook van dit informatiebericht gebruik gemaakt zal worden. Dit informatiebericht zal tussentijds worden aangepast, indien jurisprudentie daartoe aanleiding geeft.

3. Inhoud/Toelichting

Algemeen

Hoewel de hoofdregel is dat de gegevens in de BRP leidend zijn, kan van die hoofdregel worden afgeweken, als het gebruik van de gegevens uit de BRP die organisatie schaadt in de vervulling van zijn taak. Om die reden, die hieronder nader onderbouwd wordt, *krijgt een vreemdeling, die in het bezit is van een verblijfsvergunning regulier (bepaalde of onbepaalde tijd of EU langdurig ingezet) op grond van de Ranov, de IND- of ketennationaliteit op zijn vreemdelingendocument vermeld.*

Dit uitgangspunt van het gebruik van de IND- of ketennationaliteit geldt ook bij de behandeling van bezwaarschriften tegen de gehanteerde nationaliteit op het vreemdelingendocument, en klachten en verzoeken om vervanging van het verblijfsdocument. Bovendien geldt dit uitgangspunt ook bij de verlenging van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd of bij de vernieuwing van het verblijfsdocument regulier voor onbepaalde tijd, verleend op grond van de Ranov.

Nadere onderbouwing

In juni 2018 kwamen de vreemdelingen met een verblijfsvergunning verleend onder

de Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet (Ranov) weer in aanmerking voor een verlenging van hun verblijfsvergunning dan wel een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. In dat kader speelt de vraag of voor deze categorie vreemdelingen de hoofdregel moet gelden dat de nationaliteit in de BRP leidend is. In de BRP staat namelijk bij deze categorie vreemdelingen in een aantal gevallen de waarde: "nationaliteit onbekend". Het is de vraag of deze waarde op het verblijfsdocument terecht moet komen bij deze categorie vreemdelingen. Door het MT IND is er voor gekozen om de IND- of ketennationaliteit op het verblijfsdocument te vermelden.

In de Wet BRP staat dat een bestuursorgaan dat bij de vervulling van zijn taak informatie over een ingeschrevene nodig heeft, daarvoor de authentieke gegevens in de BRP gebruikt (artikel 1.7 Wet BRP). Een organisatie mag echter afwijken van de BRP als het gebruik van de gegevens uit de BRP die organisatie schaadt in de vervulling van zijn taak (zie artikel 1.7 lid 2 onder d Wet BRP). Het voeren van de juiste nationaliteit is een kerntaak van de IND; afwijking van de BRP is daarom mogelijk. Daarnaast is "nationaliteit onbekend" een onvolwaardige BRP-waarde. De IND-nationaliteit kan worden aangemerkt als een verbetering van deze waarde. Vanuit het perspectief van de overheid heeft dit ook geen nadelige werking voor de betrokkene.

Uitgangspunt hierbij is geweest, dat het voor zowel de vreemdeling als voor de overheidsorganen die gebruik maken van de gegevens uit de basisregistratie belastend is als de geboortedatum en de nationaliteit van de vreemdeling als onbekend staan geregistreerd. Dit is ook al erkend bij de totstandkoming van de Wet BRP (zie ook Kamerstukken II 2011/12, 33219, nr. 3, blz. 131). Aangenomen mag worden dat het ook de voorkeur van betrokkene geniet niet met een onbekende nationaliteit geregistreerd te staan, noch bij de IND, noch bij andere overheidsinstanties.

Gelet op de kerntaak van de IND om de juiste nationaliteit te voeren, zal de IND wat betreft de categorie vreemdelingen met een Ranov-vergunning kunnen afwijken van de BRP.

Focus op Ranov

De reden dat in het bijzonder voor de categorie vreemdelingen met een Ranov-vergunning wordt afgeweken van de BRP is als volgt. Vergunningverlening aan deze categorie heeft plaatsgevonden, na een eenmalige vaststelling van de identiteit en nationaliteit zonder dat de vreemdeling deze met documenten hoefde te onderbouwen. Juist in dat geval is het van belang om de door de IND vastgestelde identiteit en nationaliteit op het verblijfsdocument te vermelden. Dit geldt te meer omdat met de Ranov de door de vreemdeling opgegeven identiteit en nationaliteit van cruciaal belang waren voor de toelatingsvraag.

Werkwijze in voorgaande jaren en rechtvaardiging verandering werkwijze

Het voorgaande is eerder aan de orde geweest in 2012 en 2013. Immers, toen kwamen de vreemdelingen met een verblijfsvergunning op grond van de Ranov-regeling in aanmerking voor naturalisatie (2012), dan wel in aanmerking voor verlenging van hun verblijfsvergunningen, dan wel een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd (2013). Vreemdelingen is toen, in afwijking van wat toen nog de GBA was, een verblijfsdocument verleend met de vermelding van de IND- of ketennationaliteit.

Destijds is gebleken dat er vreemdelingen zijn geweest die hierover hebben geklaagd of bezwaar tegen hebben gemaakt. De reden voor deze klachten of bezwaren was de territoriale beperking, die vermeld werd op het vreemdelingenpaspoort. Door deze territoriale beperking op het vreemdelingenpaspoort voor het land van herkomst, konden vreemdelingen met dit paspoort niet (meer) naar dit land reizen.

Voor vreemdelingen die hierover destijds hebben geklaagd of bezwaar tegen hebben gemaakt, heeft herstel plaatsgevonden, in die zin dat deze vreemdeling weer de waarde: "nationaliteit onbekend" op hun verblijfsdocument vermeld kregen.

Het voorgaande betekent niet dat de IND gehouden is om deze handelwijze nu ook te volgen. Hiertoe is van belang dat de Wet BRP in werking is getreden per 6 januari 2014. Die wet maakt het mogelijk voor gemeenten om aan de IND advies te vragen over de geboortedatum en/of nationaliteit van een vreemdeling. Dit kan als de gemeente er zelf niet in is geslaagd om de geboortedatum en/of nationaliteit op grond van haar eigen regels vast te stellen (artikel 2.17 Wet BRP). Artikel 2.17 Wet

BRP is door een gerechtelijke uitspraak ook van toepassing op het verbeteren of aanvullen van de geboortedatum en/of nationaliteit voor personen, die al voor 6 januari 2014 waren ingeschreven in de toenmalige gemeentelijke basisadministratie

(GBA), de voorloper van de BRP (ABRS, d.d. 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2229). Een dergelijke verbetering of aanvulling kan echter alleen plaatsvinden op initiatief van de betrokkene zelf. Derhalve is voor de inschrijving van vreemdelingen in de basisregistratie in artikel 2.17 van de Wet BRP voor die gegevens een soepeler regeling geboden ten opzichte van de Wet GBA.

Gelet op het voorgaande is van belang dat voor de vreemdeling die onder de Wet GBA is ingeschreven sinds 15 juli 2015 de mogelijkheid bestaat om zelf zorg te dragen voor de overeenstemming tussen de vermelding van de nationaliteit in de BRP en de IND- of ketennationaliteit. Daarbij is niet vereist dat de vreemdeling documenten heeft om zijn gestelde nationaliteit te onderbouwen. Immers, door de IND is bij de toelating van de vreemdeling de best mogelijke aanname gedaan omtrent de nationaliteit van de vreemdeling ook als deze geen documenten had ter onderbouwing van de gestelde nationaliteit. Op verzoek van de vreemdeling zal de gemeente, overeenkomstig de artikelen 2.58 en 2.17 van de wet BRP, derhalve deze gegevens overnemen.

De inwerkingtreding van de Wet BRP stelt de IND nu in staat de kerntaak, het voeren van de juiste nationaliteit van een vreemdeling, beter uit te voeren dan voorheen. Het belang bij een getrouwe weergave op het verblijfsdocument van de geloofwaardig geachte nationaliteit van de vreemdeling is groot. Daar komt bij dat er sprake is van voortschrijdend inzicht. Gelet op de vele mondiale ontwikkelingen de laatste jaren is het vraagstuk van de nationale veiligheid nog meer op de voorgrond komen te staan. Dit brengt met zich mee dat de IND, maar ook de identiteitsketen als geheel, een nog groter belang hecht dan voorheen aan het registreren van de juiste nationaliteit van een vreemdeling op verblijfsdocumenten, zodat snel en adequaat gehandeld kan worden door diensten of bestuursorganen die gebruik moeten maken van deze registratie.

Indien een vreemdeling ten overstaan van de IND zijn of haar nationaliteit aannemelijk heeft gemaakt, kan de IND in alle redelijkheid deze nationaliteit leidend achten op documenten die door de IND zelf worden uitgegeven.

Bovendien is handhaving een belangrijk rechtsbelang binnen de migratieketen, zeker ook ten aanzien van het voeren van de juiste nationaliteit. Dit brengt met zich mee dat ook vanuit dat oogpunt meer waarde kan worden gehecht aan het belang van de vermelding van de juiste nationaliteit op verblijfsdocumenten. Voor een goede vervulling van de taken van de IND kan derhalve, op het punt van de onvolledige waarde "nationaliteit onbekend", worden afgeweken van de BRP (conform art. 1.7, lid 2 onder d, wet BRP).

Vastgestelde of zelf opgegeven nationaliteit

Voor de categorie vreemdelingen met een Ranov-vergunning is bij aanvang van de vergunningverlening in 2007 sprake geweest van vaststelling van de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling, zonder dat deze vaststelling met stukken onderbouwd hoefde te worden. In veel gevallen is tegen deze vaststelling destijds geen bezwaar gemaakt. Bovendien betreft het vaak ook de identiteit en nationaliteit die betrokkenen ten tijde van de eerdere asielprocedure zelf hebben aangegeven en hebben gevoerd.

Daarnaast zijn een aantal van deze vreemdelingen in de gelegenheid gesteld om, zonder gevolgen voor de verlening van de Ranov-vergunning, alsnog de volgens hen juiste identiteit en nationaliteit naar voren te brengen, zelfs als deze afweek van een eerder opgegeven identiteit of nationaliteit en de vreemdelingen dit niet konden onderbouwen met documenten.

Beide redenen maken dat er geen duidelijk belang is voor een vreemdeling om op te komen tegen de vermelding van de IND nationaliteit op het verblijfsdocument. Het betreft hier immers de door de vreemdeling zelf aangegeven nationaliteit, dan wel de nationaliteit waartegen hij of zij destijds geen bezwaar heeft gemaakt.

De omstandigheid dat de IND de BRP niet langer in alle gevallen leidend acht heeft gevolgen voor de vermelding van de nationaliteit op het vreemdelingenpaspoort en de territoriale beperking op dit document voor het gestelde land van herkomst. Dit is echter geen reden om de IND- of ketennationaliteit niet op het verblijfsdocument te vermelden. De vreemdeling kan dit ondervangen door zich te wenden tot de autoriteiten van het gestelde land van herkomst om aldaar een nationaal paspoort te verkrijgen. Omdat geen sprake is van een verleende asielvergunning, betekent dit dat van de vreemdeling ook in alle redelijkheid kan worden gevraagd, zich te wenden tot de autoriteiten van het gestelde land van herkomst om aldaar een paspoort aan te vragen.

Overigens is de uitgifte van het vreemdelingenpaspoort de verantwoordelijkheid van de gemeente en in die zin niet relevant voor de verlening of verlenging van een verblijfsvergunning.

Problemen andere instanties

De vreemdeling kan eventuele problemen met andere organisaties (die wel de BRP-registratie aanhouden) ondervangen door bij de gemeente (op grond van artikel 2.58 Wet BRP) een correctieverzoek te doen tot wijziging van de gegevens inzake de nationaliteit middels de mededeling van artikel 2.17 Wet BRP. Hiermee kan de vreemdeling bewerkstelligen dat de gegevens in de BRP overeenkomen met de vermelding van de nationaliteit op het verblijfsdocument van de IND.

Gelijkheidsbeginsel

De huidige handelwijze van de IND om mogelijk af te wijken van de BRP indien het gaat om de gegevens over de nationaliteit, is vanaf 5 juli 2018 gehanteerd. Echter, reeds vanaf 15 juni 2018 zijn nieuwe verblijfsdocumenten uitgereikt aan de vreemdelingen met een Ranov-vergunning. De vreemdelingen die voor 5 juli 2018 in het bezit zijn gesteld van een nieuw verblijfsdocument, hebben derhalve nog een verblijfsdocument kunnen ontvangen met de waarde: "nationaliteit onbekend". Dit kan leiden tot een beroep op het gelijkheidsbeginsel.

Er kan op worden gewezen dat de IND normaliter het standpunt hanteert dat de BRP leidend is. Dit heeft tot gevolg dat vanwege de koppeling van de systemen via de BVV, de gegevens uit de BRP worden overgenomen op de verblijfsdocumenten van de IND. Dit is pas anders als een medewerker een expliciete handeling in het systeem verricht om dit tegen te houden (door het uitzetten van een vinkje). Er dienden eerst interne afspraken te worden gemaakt over dit punt en de wenselijkheid om de IND-of ketennationaliteit te hanteren bij de categorie vreemdelingen met een Ranov-vergunning, alvorens deze werkwijze breed binnen de IND bekend gemaakt en uitgevoerd kon worden. Gelet hierop heeft het een paar weken geduurd voor de verblijfsdocumenten met de vermelding van de IND- of ketennationaliteit konden worden verstrekt.

Vertrouwensbeginsel

Het is van belang aan te geven wanneer er sprake is van een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel. Er moet namelijk sprake zijn van een aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete en ondubbelzinnige toezegging door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend.

Hiervan is in dit geval geen sprake. Immers, er is geen sprake van een concrete en ondubbelzinnige toezegging van de IND dat de waarde: "nationaliteit onbekend", altijd zal blijven staan op verblijfsdocumenten. Vreemdelingen konden hier te meer niet op vertrouwen nu in de oorspronkelijke procedure waarmee de vergunningverlening is aangevangen destijds, de nationaliteit is vastgesteld (tenzij onmogelijk), dan wel door de vreemdelingen zelf is opgegeven. De vreemdeling kon er niet op vertrouwen dat deze nationaliteit desondanks niet door de IND zou worden gebruikt.

Voor zover wel sprake zou zijn van gerechtvaardigde verwachtingen, gelet op het feit dat de vreemdeling eerder wel een verblijfsdocument met de waarde: "nationaliteit onbekend" heeft ontvangen of bekend is geraakt met de werkwijze in 2012/2013 waarbij vreemdelingen succesvol hebben verzocht om vervanging van het verblijfsdocument, brengt dit nog niet met zich mee dat gerechtvaardigde verwachtingen altijd moeten worden nagekomen. Daartoe is vereist dat bij afweging van de betrokken belangen, waarbij het belang van degene bij wie de gerechtvaardigde verwachtingen zijn gewekt zwaar weegt, geen zwaardere hogende belangen - het algemeen belang of belangen van derden - aan het honoreren van de verwachtingen in de weg staan.

In het onderhavige geval staan zwaardere belangen in de weg aan het honoreren van de eventueel gewekte verwachtingen door een eerdere handelwijze van de IND. Het gaat er om dat de IND een goede vervulling van de taak dient te verrichten. De taak van de IND is het voeren van de juiste nationaliteit. Bovendien is "nationaliteit onbekend" een onvolwaardige BRP-waarde. De nationaliteit betreft een verbetering van die waarde.

De inwerkingtreding van de wet BRP stelt de IND bovendien in staat deze kerntaak, het voeren van de juiste nationaliteit van een vreemdeling, beter uit te voeren dan voorheen. Daar komt bij dat er sprake is van voortschrijdend inzicht. Gelet op de vele mondiale ontwikkelingen de laatste jaren is het vraagstuk van de nationale veiligheid nog meer op de voorgrond komen te staan. Dit brengt met zich mee dat de IND een nog groter belang hecht dan voorheen aan het registreren van de juiste nationaliteit van een vreemdeling op verblijfsdocumenten, zodat adequaat gehandeld kan worden indien nodig in dit kader. Indien een vreemdeling aan de IND zijn of haar nationaliteit aannemelijk heeft gemaakt, kan de IND in alle redelijkheid deze nationaliteit leidend achten op documenten die door de IND zelf worden uitgegeven. De IND hecht bovendien veel waarde aan handhaving ten aanzien van

vreemdelingen. Dit brengt met zich mee dat ook vanuit dat oogpunt ook meer waarde kan worden gehecht aan het belang van de vermelding van de juiste nationaliteit op verblijfsdocumenten. Voor een goede vervulling van de taken van de IND dient derhalve te worden afgeweken van de BRP (conform art. 1.7, lid 2 onder d, wet BRP).

Voorgaande belangen wegen zwaarder dan de belangen van de vreemdeling, die met name gelegen zijn in de gevolgen van de gehanteerde werkwijze voor het vreemdelingenpaspoort, dan wel te verwachten problemen met andere instanties. Deze gevolgen kan de vreemdeling immers voorkomen of oplossen door een paspoort te vragen bij de autoriteiten van het land van herkomst, dan wel door de gemeente te benaderen met het verzoek de gegevens betreffende de nationaliteit aan te passen.

Daarnaast heeft de Afdeling al in eerdere uitspraken bepaald dat de gebruikers van de BRP gegevens erop moeten kunnen vertrouwen dat de gegevens *in beginsel* juist zijn. Dit laat ruimte om in bepaalde gevallen niet van de BRP uit te hoeven gaan. Hiervan is sprake indien ten aanzien van de categorie vreemdelingen met een Ranov-vergunning de IND de gestelde nationaliteit wel aanneemt, maar dit onder de Wet GBA destijds niet werd aangenomen omdat er geen documenten waren ter onderbouwing van deze nationaliteit. Het belang van de IND is groot, zoals eerder aangegeven, omdat de door de betrokken vreemdeling opgegeven identiteit en nationaliteit van cruciaal belang waren voor de toelatingsvraag.

Indien onlangs is toegezegd in een inwilligend besluit dat de BRP leidend is
Hoewel in het inwilligende besluit nog is opgemerkt dat de BRP leidend is, wordt hier met goede redenen vanaf geweken. De redenen zoals die hiervoor zijn beschreven gelden ook, indien een vreemdeling zich beroept op de melding van de IND, dat de BRP leidend is geweest.

Hoorplicht

Er wordt op dit moment van uitgegaan dat het bezwaar van de vreemdeling kennelijk ongegrond is en de IND op grond van artikel 7:3, onder b, Awb kan afzien van het horen. Er is op voorhand redelijkerwijs geen twijfel mogelijk over de conclusie van de eerdere beschikking. Hiervoor gelden de redenen zoals die hierboven eerder zijn vermeld. Met name zal het gaan om de mogelijkheid voor de vreemdeling om zich te wenden tot de autoriteiten van het land van herkomst om aldaar een paspoort aan te vragen, nu met het vreemdelingenpaspoort niet naar het land van herkomst kan worden gereisd; en de vreemdeling kan zich tot de gemeente wenden met het verzoek de gegevens inzake de nationaliteit in de BRP te wijzigen middels de mededeling zoals bedoeld in artikel 2.17 Wet BRP en op grond van artikel 2.58 Wet BRP, voor zover problemen worden verwacht met instanties hier te lande.

4. Hoe te handelen

Zolang het bestelproces van een verblijfsdocument met de IND- of ketennationaliteit erop vermeld van een Ranov'er niet automatisch verloopt, zal het verblijfsdocument handmatig moeten worden besteld door het uitvinken van het automatisch bestelproces.

In de volgende gevallen wordt conform dit informatiebericht een verblijfsdocument uitgereikt met de IND- of ketennationaliteit in plaats van de BRP-nationaliteit 'onbekend' (de overwegingen in dit informatiebericht kunnen daarbij gebruikt worden):

- Nog uit te reiken verblijfsdocumenten;
- Nog te nemen besluiten op verzoeken om verlenging van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, de verlening van de EU-verblijfvergunning voor langdurig ingezetenen of de verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd;
- Verzoeken of klachten om aanpassing van de nationaliteit op het verblijfsdocument in de BRP-waarde 'nationaliteit onbekend'. Dit geldt ook voor bezwaarzaken van dezelfde strekking;
- Verzoeken om vernieuwing van het verblijfsdocument (als de geldigheidsduur van het oude verblijfsdocument is verlopen).

De zinsnede dat de BRP leidend is voor de vermelding van de nationaliteit op het verblijfsdocument wordt niet meer gebruikt voor die gevallen waar de BRP-nationaliteit 'onbekend' is.

Een bouwsteen met de overwegingen uit dit document wordt via de normale kanalen beschikbaar gesteld. Op atlas wordt een woordvoeringslijn beschikbaar gesteld.

5. Afstemming

Dit informatiebericht is afgestemd met D RVN, D JZ en D DV.