

Vergaderjaar 2011–2012

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1568

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE, INTEGRATIE EN ASIEL

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juli 2012

Tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer van 15 februari jl.¹, waar onder andere het onderwerp «nareis» stond geagendeerd, heb ik u toegezegd nader te kijken naar de uitvoering van het nareisbeleid. In deze brief bericht ik u over mijn bevindingen en de gevolgen die ik daaraan verbind.

Het beleid en de uitvoering zijn in 2009 aangepast omdat veel fraude en misbruik met dit beleid werden geconstateerd. Uw Kamer is hierover destijds uitgebreid geïnformeerd². Het afgelopen jaar heb ik u gemeld dat de ketenbrede aanpak van de fraude en misbruik succesvol is gebleken en dat de getroffen maatregelen inmiddels het beoogde effect hebben gehad³.

De fraude rond nareis kende in de loop der tijd verschillende verschijningsvormen. Aanvankelijk werd geprobeerd (gestelde) biologische kinderen in het kader van nareis over te laten komen, waarbij er niet altijd sprake was van een biologische band met de hoofdpersoon. Vervolgens is DNA-onderzoek ingezet ter vaststelling van de biologische gezinsband zodat deze vorm van misbruik niet langer mogelijk was. Daarna is geconstateerd dat er relatief veel nareis werd gevraagd voor pleegkinderen, die niet allemaal feitelijk tot het gezin van de hoofdpersoon (de asielvergunninghouder in Nederland) behoorden. Een belangrijke maatregel ter voorkoming van dergelijke fraude is dat de bewijslast voor het aantonen van de feitelijke gezinsband in het land van herkomst meer bij de vreemdeling is neergelegd. Bij het ontbreken van documenten wordt de vreemdeling die nareis aanvraagt, een identificerend gehoor aangeboden, waarmee de feitelijke gezinsband kan worden onderzocht.

Ik heb de tijd genomen om, zoals ik u heb toegezegd, goed naar de uitvoering van het aangescherpte nareisbeleid te kijken. Tijdens mijn missie naar Kenia in het kader van hervestiging heb ik van de gelegenheid gebruik gemaakt om een nareisgehoor op de diplomatieke post in Nairobi

¹ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2011–2012, 30 573 nr. 98.

² Tweede Kamer, Vergaderjaar 2008–2009, 19 637 nr. 1261.

³ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2010–2011, 19 637 nr. 1439.

bij te wonen. Kenia is een van de landen waar veel nareisaanvragen worden ingediend, vooral door Somaliërs. Ik heb vastgesteld dat de gehoren op een zorgvuldige manier plaatsvinden en dat ook de beslissingen op een juiste manier tot stand komen. Ik stel vast dat er voor het biologische kerngezin (man, vrouw en hun gezamenlijke minderjarige biologische kinderen) – die geen documenten hebben – inmiddels niet meer in alle gevallen reden bestaat om identificerende onderzoeken te doen die eerder noodzakelijk waren. Immers, zoals ik in de al genoemde brief van vorig jaar heb gemeld, is de fraude succesvol aangepakt en met DNA-onderzoek kan de biologische gezinsband worden aangetoond. Voor de biologische kerngezinsleden geven de verklaringen van de hoofdpersoon gecombineerd met de uitslag van het DNA-onderzoek in beginsel voldoende indicatie over het bestaan van een feitelijke gezinsband in het herkomstland. Het gaat hier om nareisaanvragen waarbij zowel de man, vrouw als (een van) hun gezamenlijke biologische minderjarige kind(eren) betrokken zijn. Hierbij blijf ik ten volle aandacht houden voor de voorwaarden voor nareis en mogelijke (leeftijds)fraude. Bijvoorbeeld als er twijfel bestaat over de gezinsband met een kind door het vormen van een eigen gezin, of als er sprake lijkt te zijn van leeftijdsfraude, zal ook een minderjarig biologisch kind worden gehoord. Voor alle overige gestelde gezinsleden zonder documenten, zal ik eerst DNA-onderzoek laten uitvoeren indien er sprake is van een biologische band, aangevuld met een identificerend onderzoek. Immers, bij deze gezinsleden is er sprake van complexere gezinsverbanden die enkel in een identificerend interview kunnen worden vastgesteld. Voorkomen moet bijvoorbeeld worden dat een minderjarig kind wordt onttrokken aan het gezag van een achterblijvende ouder. Bij de nareisaanvragen van deze gezinsleden treedt in de praktijk ook vaker fraude op. Uiteraard zal geen DNA-onderzoek worden uitgevoerd als op voorhand al vaststaat dat aan de voorwaarden voor nareis wordt voldaan, of juist niet en de aanvraag dus zonder DNA-onderzoek kan worden ingewilligd of afgewezen.

Daarnaast heb ik nog enkele procedurele verbeterpunten gesignaleerd. Zo zal nog zorgvuldiger verslag worden gelegd van de identificerende gehoren en worden nareizigers nog beter geïnformeerd over de procedure op de post.

In de bijlage bij deze brief zal ik u een nadere toelichting geven over de uitgangspunten van het nareisbeleid en de uitvoering hiervan. Vervolgens zal ik u mijn aanpassingen nader toelichten.

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,
G. B. M. Leers

BIJLAGE

Nareisbeleid

Het nareisbeleid is een bijzondere vorm van gezinshereniging voor vreemdelingen die door de vlucht uit het land van herkomst van elkaar gescheiden zijn. De vreemdeling die een asielvergunning heeft gekregen, kan binnen drie maanden na verlening van de asielvergunning om de overkomst van zijn gezinsleden vragen. Van hem wordt in dat geval niet verlangd dat hij aan reguliere vereisten, zoals het middelenvereiste, voldoet. Hij kan immers niet terugkeren naar zijn herkomstland om daar zijn gezinsleven uit te oefenen. Deze uitgangspunten zijn ook in de Gezinsherenigingsrichtlijn opgenomen. Deze Richtlijn geeft de Lidstaten de ruimte om binnen de gegeven kaders het nareisbeleid zelf in te vullen en te bepalen welke gezinsleden voor nareis in aanmerking komen. In Nederland is het bijzondere nareisbeleid alleen van toepassing op het gezin zoals dat al bestond voor de vlucht uit het land van herkomst. Daarom heeft Nederland aan nareis onder andere de voorwaarde verbonden dat gezinsleden van de hoofdpersoon in het land van herkomst feitelijk moeten hebben behoord tot het gezin van de hoofdpersoon. Het recht op gezinsleven is ook voor overige gezinsleden van de hoofdpersoon in mijn beleid voldoende geborgd. Als het gezin pas buiten het herkomstland is gevormd, bijvoorbeeld tijdens verblijf in een derde land, of wanneer gezinsleden om andere redenen niet voor het bijzondere nareisbeleid in aanmerking komen, kunnen zij altijd een reguliere aanvraag voor gezinshereniging indienen. Daarbij wordt, als de aanvraag wordt afgewezen, aan artikel 8 van het EVRM getoetst.

Uitvoering nareisbeleid: horen en beslissen

De identificerende gehoren die worden gehouden bij het ontbreken van documenten ter staving van de gezinsband, vinden plaats op de diplomatieke posten in het herkomstland of een derde land. Met name op de diplomatieke posten waar veel nareisaanvragen worden ingediend en behandeld, zijn zeer ervaren medewerkers werkzaam die deze gehoren afnemen. Vanuit de IND zijn er sinds enkele jaren medewerkers op de post in Addis Abeba (Ethiopië) werkzaam. Zij brengen hun expertise over op de medewerkers van deze post, en op de posten in Kenia en Jemen. Op deze drie posten worden veruit de meeste nareisaanvragen ingediend, vooral door Somaliërs.

In deze gehoren wordt voornamelijk gevraagd naar het dagelijkse leven. Te denken valt aan vragen over de woning, het beroep van de ouder(s), speciale gebeurtenissen in het gezin (huwelijk, geboortes), wanneer en onder welke omstandigheden een eventueel pleegkind in het gezin is opgenomen en dagelijkse bezigheden zoals water halen, eten koken en het wel of niet naar school of de moskee gaan. Er wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de belevingswereld en de individuele situatie van de vreemdelingen. Door vergelijking van de antwoorden van de verschillende gezinsleden op deze vragen ontstaat een beeld of de gezinsleden feitelijk een gezin hebben gevormd in het herkomstland. Er wordt gewerkt met zeer ervaren tolken, zoals tolken die ook voor IOM en UNHCR werken. Ik constateer, en dit heb ik tijdens mijn werkbezoek in Kenia ook zelf ondervonden, dat de gehoren op een zorgvuldige en correcte wijze worden afgenomen. De kritiek van enkele organisaties, die ook in de media is verschenen, dat de gehoren op ondeugdelijke wijze plaatsvinden en dat er geen rekening wordt gehouden met de omstandigheden van de vreemdeling, herken ik in het geheel niet. Mede gelet op de aantallen aanvragen, is het niet uit te sluiten dat er in een voorkomend geval iets niet helemaal goed gaat. Een voorbeeld is dat de nareiziger geen eten bij zich heeft terwijl hij lang op de post aanwezig moet zijn of dat de

nareiziger vermoeid raakt. Dit zijn echter incidenten die ter plaatse zoveel mogelijk worden opgelost, bijvoorbeeld door het smeren van een broodje, of het inlassen van een extra pauze. Er is zeker geen sprake van structurele tekortkomingen in de procedure.

De beslissing op de aanvraag wordt vervolgens genomen door een beslismedewerker van de IND in Nederland. Gelet op de aard van de vragen verwacht ik dat de vreemdelingen eenduidig kunnen verklaren. Als er op teveel, en op essentiële punten tegenstrijdige verklaringen worden afgelegd, kan ik er niet vanuit gaan dat er sprake is geweest van een feitelijke gezinsband in het herkomstland en wordt de aanvraag op grond van het ontbreken van deze gezinsband afgewezen. Hierin ben ik veelvuldig in het gelijk gesteld door rechtbanken.

Rechtbanken kijken daarbij ook naar mijn afwegingen gelet op de leeftijd van de kinderen met wie een gehoor is afgenomen, en de vragen die de kinderen redelijkerwijs zouden moeten kunnen beantwoorden. Afwijzing van de aanvraag vindt uiteraard ook plaats als wordt vastgesteld dat niet aan de voorwaarden voor nareis wordt voldaan. Als bijvoorbeeld een (ouder) kind is gehuwd of een eigen huishouding voert, is de gezinsband met de hoofdpersoon verbroken omdat het kind op zichzelf staat en niet langer feitelijk deel uitmaakt van het gezin van de hoofdpersoon. Een ander voorbeeld is een biologisch kind met wie de hoofdpersoon nooit heeft samengewoond en voor wie hij nooit heeft gezorgd; in dat geval is geen sprake van een feitelijke gezinsband. Deze personen – met wie er dus wel een biologische band kan zijn – komen niet in aanmerking voor toelating onder het nareisbeleid. Dit zou immers niet stroken met het uitgangspunt dat het gezin wordt herenigd zoals dat voor de vlucht van de hoofdpersoon in het land van herkomst bestond en dat ten gevolge van de vlucht is gescheiden. Deze gezinsleden kunnen desgewenst een beroep doen op het reguliere gezinsherenigingsbeleid. Tegen een negatieve beslissing op een mvv-aanvraag die is ingediend op de post kan vanzelfsprekend een rechtsmiddel worden ingesteld.

De zorg van enkele organisaties is dat de sterke nadruk op fraudebestrijding ertoe leidt dat nareisaanvragen ten onrechte worden afgewezen. Ik realiseer mij dat er een spanning kan bestaan tussen fraudebestrijding en het in voorkomend geval afwijzen van een aanvraag wegens tegenstrijdigheden, waarbij mogelijk toch sprake is geweest van een feitelijke gezinsband. De toetsing behelst een totale afweging van de feiten. In de context van Somalië – Somaliërs vormen de grootste groep nareizigers – is sprake van een samenleving met complexe gezinsverbanden. Mede vanwege de oorlogssituatie zijn kerngezinnen (man, vrouw en hun biologische minderjarige kinderen) niet altijd compleet, terwijl er vaak ook andere gezinsleden in het gezin zijn opgenomen zoals pleegkinderen. Het Nederlandse nareisbeleid maakt het mogelijk dat ook deze andere gezinsleden worden toegelaten als aan de toelatingsvoorwaarden wordt voldaan. De IND blijft inzetten op een zorgvuldige toetsing, juist vanwege de complexiteit van de situatie in Somalië en het ontbreken van documenten bij Somaliërs.

Maatregelen

Binnen de succesvolle aanpak van fraude zie ik zoals gezegd ruimte voor aanpassingen, die ik hieronder nader toelicht.

Ik heb VluchtelingenWerk Nederland (VWN) geconsulteerd aangezien ook zij aandacht hebben gevraagd voor de uitvoering van het nareisbeleid.

DNA-onderzoek en identificerende gehoren

Ik heb besloten om biologische gezinsleden die een nareisaanvraag indienen en die hun gezinsband niet met documenten kunnen staven, direct een DNA-onderzoek aan te bieden om de biologische gezinsband aan te tonen. Veel nareizigers hebben geen documenten waarmee zij de biologische en feitelijke gezinsband met de hoofdpersoon kunnen aantonen. Ik maak hierbij een onderscheid tussen het kerngezin en overige gezinsleden.

Ten aanzien van kerngezinnen, ik bedoel hiermee man, vrouw en hun gezamenlijke biologische minderjarige kinderen waarbij de beide ouders en hun biologische kind(eren) bij de nareisprocedure betrokken zijn, kunnen de verklaringen van de hoofdpersoon in combinatie met DNA-onderzoek in beginsel voldoende indicatie vormen voor het bestaan van een feitelijke gezinsband in het herkomstland. Een voorwaarde hierbij is dat in de asielprocedure de herkomst en de band met de gezinsleden van de asielzoeker zorgvuldig worden onderzocht. Echter, gelet op de ervaringen die in het verleden zijn opgedaan met nareizende gezinsleden, blijf ik alert op de gevallen van fraude of indicaties dat geen sprake is van een feitelijke gezinsband in het land van herkomst. Ook biologische kinderen moeten voldoen aan alle voorwaarden voor nareis. Daarom blijft het identificerend gehoor ook voor deze groep in voorkomende gevallen noodzakelijk om de nareisaanvraag te toetsen. De biologische kinderen vanaf 15 jaar moeten voorts een ongehuwdverklaring en verklaring dat zij geen eigen kinderen hebben, ondertekenen.

Voor alle overige gezinsleden die hun gezinsband niet met documenten kunnen aantonen, geldt dat de vreemdeling in een identificerend gehoor de gelegenheid krijgt om informatie te verstrekken op basis waarvan de feitelijke gezinsband in het land van herkomst kan worden vastgesteld. In deze gevallen is immers sprake van een complexere gezinssamenstelling die goed moet worden onderzocht. Als er sprake is van een biologische afstammingsrelatie, wordt daarnaast DNA-onderzoek aangeboden voor de vaststelling van de biologische band.

Het gaat hier om gezinsleden zoals meerderjarige kinderen, kinderen die nareizen van een biologische ouder achterblijft of van wie gesteld is dat deze is overleden of verdwenen, partners of echtgenoten met wie de hoofdpersoon geen kinderen heeft, kinderen uit een eerdere relatie van de referent of van de partner, pleegkinderen en overige gezinsleden. Voorkomen moet worden dat bijvoorbeeld een kind onttrokken wordt aan het gezag van een ouder die in het herkomstland achterblijft. Identificerend onderzoek is nodig omdat DNA-onderzoek voor deze gezinsleden ofwel geen toegevoegde waarde heeft (bijvoorbeeld pleegkinderen, partner in een kinderloze relatie) ofwel omdat DNA-onderzoek enkel de biologische relatie met slechts één ouder aantoonst (kinderen uit een eerdere relatie). In die gevallen dient ook te worden onderzocht of wel sprake is van een feitelijke gezinsband met de ouder die in Nederland verblijft. Verder is gebleken dat juist met deze gezinsrelaties fraude en misbruik van het nareisbeleid plaatsvindt. Voor meerderjarige (biologische) kinderen geldt daarnaast dat identificerend onderzoek nodig is omdat er specifieke aanvullende voorwaarden gelden, er moet namelijk een afhankelijkheidsrelatie met de hoofdpersoon zijn. Ook is bij meerderjarige kinderen vaker sprake van verbreking van de gezinsband dan bij minderjarige kinderen.

Procedure

Tenslotte neem ik een aantal maatregelen om de vreemdeling nog beter te informeren over de procedure en om nog gedetailleerder verslag te leggen van de identificerende gehoren op de post. Verder blijven IND en de posten zich voortdurend inzetten voor een zorgvuldig gehoor met de best beschikbare tolken.

Conclusie

Ik realiseer mij dat ik met mijn aanpassingen niet aan alle wensen tegemoet kom. Ik wil echter voorkomen dat fraude opnieuw de kop op steekt. Naar mijn verwachting heb ik u met deze brief duidelijk kunnen maken dat ik genoodzaakt blijf om door middel van identificerende gehoren de feitelijke gezinsband vast te stellen, vooral als er sprake is van complexere gezinsrelaties en geen originele en echt bevonden documenten zijn die deze gezinsband aantonen. Ook heb ik u duidelijk gemaakt dat ik geen andere conclusie kan trekken dan dat de gezinsband niet is aangetoond, wanneer er – om wat voor reden dan ook – over belangrijke zaken niet eenduidig is verklaard.

Het is mijn overtuiging dat met de door mij voorgestelde aanpassingen verder wordt geborgd dat vreemdelingen die in het herkomstland feitelijk tot het gezin van de hoofdpersoon hebben behoord, ook daadwerkelijk onder het nareisbeleid naar Nederland kunnen reizen. DNA-onderzoek krijgt een belangrijkere rol dan nu het geval is, met name voor de biologische kerngezinsleden, ten aanzien van wie ik aanleiding zie om in beginsel geen identificerend interview meer te houden. Het blijft evenwel de verantwoordelijkheid van de vreemdelingen, inclusief de hoofdpersoon in Nederland, om het bestaan van een feitelijke gezinsband aannemelijk te maken. Hiermee heb ik naar mijn mening een goede balans gevonden in de complexe uitvoering van dit beleid.