Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Kinderombudsman
M.I.M. Dullaert
Postbus 93122
2509 AC DEN HAAG

Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken
Directie Migratiebeleid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Ons kenmerk
393003

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Datum 6 juni 2013
Onderwerp Brief eerste reactie inzake rapport Kinderombudsman "Gezinshereniging beleid en uitvoering 2008-2013"

Geachte heer Dullaert,

Naar aanleiding van het uitkomen van het rapport van de Kinderombudsman "Gezinshereniging beleid en uitvoering 2008-2013" zend ik u hierbij mijn eerste inhoudelijke reactie op dit rapport. Eerder zond ik u een reactie met feitelijke opmerkingen. Een grondige bestuurlijke reactie op dit rapport inclusief een reactie op de aanbevelingen volgt zo spoedig mogelijk.

Het nareisbeleid is een bijzondere vorm van gezinshereniging. Op dit brede beleidsterrein wordt rekening gehouden met de rechten van kinderen. Er wordt zorgvuldig gekeken of aan alle voorwaarden wordt voldaan. Om dit te kunnen vaststellen wordt er waar nodig gebruik gemaakt van DNA onderzoek en identificerende gehoren. In die gevallen dat gezinsleden niet voldoen aan de voorwaarden voor toelating onder het nareisbeleid, staat de mogelijkheid open een aanvraag te doen op grond van het reguliere gezinsherenigingsbeleid. In dit kader wordt getoetst aan de reguliere voorwaarden voor toelating. Indien de aanvraag wordt afgewezen wordt er getoetst aan artikel 8 EVRM. Ik hecht, evenals u, zeer aan een zorgvuldige uitvoering van dit beleid.

Onderstaand geef ik een eerste reactie op de belangrijkste conclusies langs de door u gehanteerde driedeling wetgeving, beleid en uitvoering.

Wetgeving
Op pagina 1 stelt u dat sinds 2008 de rechten van kinderen die zich willen herenigen met hun naar Nederland gevluchte ouder(s) in ernstige mate door de Nederlandse overheid zijn geschonden door een steeds strenger wordend beleid waarin allerlei niet te rechtvaardigen vereisten werden gesteld. Allereerst merk ik op dat het onderzoek in uw rapport zich beperkt tot gezinshereniging in het kader van het nareisbeleid. Als bijzonder beleid maakt het nareisbeleid deel uit van een veel breder gezinsherenigingsbeleid[1] dat in Nederland wordt gevoerd. Uw oordeel dat kinderen geen volwaardige kans op gezinshereniging hebben gekregen en niet menselijk worden behandeld deel ik niet. Voorop gesteld dat kinderen een kwetsbare groep zijn, wordt in het Nederlandse gezinsherenigingsbeleid in brede zin rekening gehouden met de belangen en rechten van kinderen voortvloeiend

[1] Vreemdelingencirculaire 2000/B7 etc.

uit internationale verdragen waaronder het IVRK en het EVRM. In de uitvoering van het vreemdelingenbeleid is sprake van individuele beslissingen waarin de belangen van het kind worden meegewogen. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de belangenafweging die in het kader van artikel 8 EVRM wordt gemaakt. Als sprake is van gezinsleven met minderjarige kinderen, dan worden in de belangenafweging aspecten betrokken die specifiek zijn voor het minderjarige kind. Ik ben dan ook van mening dat het Nederlandse gezinsherenigingsbeleid niet in strijd is met verplichtingen die voortvloeien uit internationale verdragen.

In het rapport stelt u dat "het hanteren van wettelijke en beleidsmatige criteria op gezinshereniging een ongeoorloofde en niet te rechtvaardigen inbreuk betekent op het recht van het kind op familie- en gezinsleven". Het recht op familieleven uit artikel 8 EVRM betekent niet een automatisch recht op een verblijfsvergunning. Evenmin geeft het een recht op domiciliekeuze. Het recht op familieleven zoals verwoord in artikel 8 EVRM geeft alleen recht op bescherming van het gezinsleven. Indien uitoefening van het gezinsleven mogelijk is buiten Nederland, kan dit in overeenstemming met artikel 8 EVRM zijn. Aldus sluit artikel 8 EVRM geenszins het hanteren van toelatingsvoorwaarden uit.

Beleid

In de periode 2006/2007 was er een hoge instroom van Somalische asielzoekers in zowel absolute als relatieve zin.[2] Daarbij viel de nareisaanvragen van veel gestelde biologische kinderen per gezin op. Dit hield aan tot begin 2008. Nadat vanaf 2007 overgegaan is tot het standaard aanbieden van DNA onderzoek namen deze aantallen sterk af en kwamen er berichten dat het geen biologische kinderen waren maar pleegkinderen. Sindsdien was er een grote stijging van het aantal aanvragen voor pleegkinderen te zien. Dit was een dusdanige indicatie dat er in veel gevallen niet geheel de waarheid werd gesproken over de samenstelling van het gezin, dat een diepgaander onderzoek vooraan in de aanvraagprocedure gerechtvaardigd was. De wijzigingen die vanaf 2008/2009 in het nareisbeleid en de handhaving daarvan hebben plaatsgevonden, zijn voortgekomen uit de noodzaak om naar aanleiding van fraude het beleid aan te scherpen. Daar was, zoals ik hiervoor uiteen heb gezet, ook aanleiding toe. Uw conclusie dat het beleid enkel is aangescherpt op basis van vermoedens onderschrijf ik dan ook niet.
Zoals u weet is het nareisbeleid ook nu aan verandering onderhevig. Zo zijn er twee amendementen aangenomen bij het Wetsvoorstel herschikking van de asielgronden[3]. Met deze wijzigingen wordt het nareisbeleid in die zin aangepast, dat het voortaan ook zal gelden indien de gezinsband is gevormd in een derde land, bijvoorbeeld in een vluchtelingenkamp. Ook zal de nationaliteitseis worden geschrapt uit het huidige artikel 29 Vw 2000. Dit wetsvoorstel is nu aanhangig in de Eerste Kamer. Ook zal in het nareisbeleid aansluiting worden gezocht bij het begrip 'feitelijke gezinsband' zoals dat in het reguliere beleid geldt. De gezinsband zal –in nareiszaken- niet langer als verbroken worden beschouwd als een kind duurzaam is opgenomen in een ander gezin dan dat van de asielvergunninghouder. Hiertoe is een Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire in voorbereiding.

Uitvoering

De IND heeft het nareisbeleid uitgevoerd binnen de geldende wet- en regelgeving en heeft daarmee steeds gehandeld conform de juiste wettelijke kaders zoals

[2] Kamerstukken II, vergaderjaar 2008-2009, 19 637, nr. 1261.
[3] Kamerstukken 33 293

Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken
Directie Migratiebeleid

Datum
6 juni 2013

Ons kenmerk
393003

deze ook door het parlement zijn vastgesteld. Zo is in 2009[4], conform het beleid zoals hierboven beschreven, ook de uitvoering aangescherpt en is in juli 2012 de uitvoering weer gewijzigd door direct DNA onderzoek aan te bieden bij biologische kinderen. Uw conclusie dat de uitvoering vanwege het ontbreken van voldoende handvatten niet zorgvuldig kan beslissen, deel ik niet. Er is een wettelijk en beleidsmatig kader dat, waar nodig, verder is uitgewerkt in instructies.

Uw kritiek op de uitvoering van het nareisbeleid door de IND, wordt niet onderbouwd met representatieve kwantitatieve gegevens. In het conceptrapport wordt meerdere malen negatief gesproken over gedragingen en beslishouding van hoor- en beslismedewerkers van de IND en de medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken die belast zijn met horen op ambassades. De IND medewerkers zijn allen opgeleid voor het kunnen afnemen van gehoren dan wel kunnen beslissen. Logischerwijs is er op de posten waar dagelijks veel gehoren worden afgenomen zoals Addis Abeba (Ethiopië) en Nairobi (Kenia) meer ervaring en expertise dan op posten waar dit minder vaak het geval is. In Addis Abeba zijn IND medewerkers geplaatst die veel ervaring hebben met asielgehoren. De IND medewerkers en de medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken op de ambassades hebben onderling veel contact. Het delen van expertise om te komen tot gelijkwaardige kwaliteit in alle gehoren in het kader van nareis vind ik ook van groot belang. In de vraagstelling wordt ook terdege rekening gehouden met de leeftijd van betrokkenen. Tijdens de gehoren wordt er zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de belevingswereld en de individuele situatie van het kind. Dit is ook bevestigd tijdens diverse werkbezoeken aan Addis Abeba en Nairobi (Kenia). Bovendien worden er al sinds een jaar in principe geen kinderen onder de 12 meer gehoord.

U stelt dat de focus van de beslismedewerkers ligt op het vinden van tegenstrijdigheden, wat suggereert dat de medewerkers werken met afwijzen als uitgangspunt. Dit is uiteraard niet het geval. Een van de voorwaarden is dat sprake is van een feitelijke gezinsband ten tijde van het vertrek van referent uit het land van herkomst. Door de vergelijking van de verklaringen van de hoofdpersoon in Nederland en de gezinsleden in het buitenland ontstaat een beeld of de gezinsleden feitelijk een gezin hebben gevormd in het herkomstland ten tijde van het vertrek van hoofdpersoon. Als er op teveel, op essentiële punten tegenstrijdige verklaringen worden afgelegd, kan er niet van worden uitgegaan dat er sprake is geweest van een feitelijke gezinsband. Tevens concludeert u dat de verslaglegging van de gehoren onzorgvuldig verloopt. Het feit dat het verslag geen letterlijke weergave is van het gehoor, wil echter niet zeggen dat hetgeen in de verslagen is opgenomen niet is gezegd. Overigens zijn deze verslagen niet de belangrijkste bron waarop een beslissing wordt gebaseerd. De verklaring van de hoofdpersoon en alle andere voorhanden zijnde informatie spelen een net zo belangrijke rol in de besluitvorming.

Met betrekking tot het gebruik van de verschillende hoorformats merk ik op dat in het rapport wordt gesteld dat dit vaststaande formats zijn en dat alle gehoren standaard volgens deze formats worden afgenomen, ongeacht of alle vragen op de lijst wel relevant zijn voor de zaak. Dit is echter niet het geval. De formats dienen als handvat (met name door de minder ervaren hoorambtenaren) bij het gehoor. Uiteraard is er een aantal standaardvragen dat altijd beantwoord moet worden (personalia, gezinssamenstelling, woonplaats etc.). Na de standaard-

[4] Kamerstukken II, vergaderjaar 2008-2009, 19 637, nr. 1261.

vragen wordt het gehoor toegespitst op het individuele geval. Hierbij wordt gekeken naar de vragen die relevant zijn voor het onderzoek en aansluiten bij de leefwereld van de aanvrager. De beslismedewerker in Nederland kan voor aanvang van het gehoor relevante vragen meegeven aan de post ten behoeve van de beslissing. Overigens wordt er al geruime tijd niet meer gewerkt met de uitgebreide formats voor Somalische vreemdelingen waar u aan refereert. Tenslotte wil ik graag opmerken dat op punten conclusies uit uw rapport niet worden onderbouwd dan wel worden onderbouwd met selectieve quotes. Daardoor is in mijn ogen een aantal onderzoeksbevindingen eenzijdig belicht. Ik zal hier nader op ingaan in mijn uitgebreidere reactie op dit rapport. In het belang van zorgvuldige wet- en regelgeving, alsmede een zorgvuldige uitvoering daarvan, hecht ik eraan eventuele verbeterpunten in het nareisbeleid te onderkennen. Alvorens mijn definitieve en meer uitgebreide reactie vast te stellen, ga ik daarom graag het gesprek met u aan over uw bevindingen.

Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken
Directie Migratiebeleid

Datum
6 juni 2013

Ons kenmerk
393003

Hoogachtend,

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,



F. Teeven