1. Inleiding

a. Achtergrond

Homoseksualiteit is een gevoelig en controversieel onderwerp in Oeganda[1], en is al lange tijd strafbaar[2]. In 2013 nam het parlement van Oeganda een verdergaand anti-homoseksualiteit wetsvoorstel[3] aan, welke in 2014 door het Constitutionele Hof van Oeganda ongeldig werd verklaard. In 2014 is in Nederland het asielbeleid voor Oeganda naar aanleiding van deze ontwikkelingen aangepast, waardoor Oegandezen die aannemelijk kunnen maken dat zij LHBTI zijn, in aanmerking komen voor een asielvergunning[4].

Gelet op de zeer kwetsbare positie van LHBTI's in Oeganda, mede als gevolg van de ondertekening van de anti-homoseksualiteitswet, is bij besluit van 20 maart 2014 het asielbeleid aan Oeganda gewijzigd en is in de Vreemdelingencirculaire neergelegd dat Oegandese LHBTI's in de regel voor een verblijfsvergunning asiel in aanmerking komen, tenzij contra-indicaties hieraan in de weg staan[5].

b. Aanleiding

In 2018 heeft de IND besloten tot een interdisciplinaire werkgroep om vermoedens van fraude onder Oegandese asielzoekers te onderzoeken. De aanleiding hiervoor waren verschillende signalen dat er mogelijk sprake was van misbruik van visum- en asielprocedures door vreemdelingen die op LHBTI gronden een asielaanvraag in Nederland deden.

De volgende signalen werden op de werkvloer gesignaleerd:

- Een toenemend aantal Oegandese asielzoekers was naar Nederland gereisd met een Nederlands visum kort verblijf (kvv), en diende vervolgens een asielaanvraag met een LHBTI motief;
- Daarnaast viel het op dat asielverhalen op onderdelen sterk op elkaar leken;
- Ook leek deze groep in toenemende mate Nederland als bestemmingsland te verkiezen. In 2017 is Nederland na het Verenigd Koninkrijk en Duitsland het EU-land met de meeste Oegandese asielverzoeken. In 2018 en 2019 telde Nederland de meeste Oegandese asielzoekers van alle EU landen.

Ten tweede ontving de IND in diezelfde periode meerdere klikbrieven, waarin een beeld naar voren komt van georganiseerde netwerken en van een vooropgezet plan gericht op het trainen van mensen in asielverhalen over homoseksualiteit. De klikmeldingen komen van diverse bronnen, waaronder Oegandese asielzoekers, over een periode van meerdere jaren.

---

[1] Homoseksuele handelingen (omschreven als carnal knowledge against the order of nature, unnatural offences, acts of gross indecency) zijn volgens een uitspraak van de Hoge Raad (2014) in Oeganda verboden.
[2] UK Home Office, april 2019, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/792036/CPIN_Uganda_SOGIE_EXT_April_2019.pdf
[3] De *Homosexuality Act* 2014 werd op 20 december 2013 in Oeganda als wet aangenomen door het Oegandese parlement die homoseksualiteit als zodanig strafbaar stelde. Daarnaast werd tevens het faciliteren van bijeenkomsten van homoseksuelen strafbaar gesteld. Ook het niet aangeven van homoseksuelen binnen 24 uur na 'ontdekking', verhuur aan homoseksuelen, het zakendoen met homoseksuelen en het promoten van homoseksualiteit werd strafbaar gesteld.
[4] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 19637, kamerstuk nr. 1792, Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 25 februari 2014; Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 19637, kamerstuk nr. 1811, Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 15 april 2014; Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 19637, kamerstuk nr. 1850 Verslag van een algemeen overleg over asielbeleid in relatie tot homowetgeving. Publicatiedatum: 17-06-2014
[5] Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 20 maart 2014, nummer WBV 2014/14, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, stcrt-2014-8914. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-8914.html

Omdat misbruik van procedures om naar Nederland te komen en in Nederland een verblijfsvergunning te krijgen voorkomt, is de IND altijd alert op dergelijke meldingen. In combinatie met de signalen van de werkvloer zag de IND voldoende aanleiding voor een analyse.

2. Doelstelling

Op basis van bovengenoemde signalen heeft de IND een nadere analyse uitgevoerd van Oegandese statushouders, die in Nederland in het bezit zijn gesteld van een asielvergunning op LHBTI gronden.

Het doel van de analyse was om de hiervoor genoemde signalen beter te duiden en te bezien of er mogelijk sprake was van fraude. De IND wilde meer inzicht verkrijgen in de kenmerken van Oegandese asielaanvragen waarin LHBTI-gerichtheid als motief opgegeven is, en in eventuele fraude indicaties. Daarbij wilde de IND meer informatie over mogelijke personen of organisaties die asielzoekers zouden ondersteunen bij het indienen van een frauduleus verhaal en over eventuele mensensmokkelaars.

3. Aanpak

Om antwoord te krijgen op bovenstaande vragen is een IND-brede werkgroep gevormd met expertise van medewerkers van vrijwel alle IND Directies. Daarnaast maakten een medewerker van Corporate Communicatie (CC) en twee medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken onderdeel uit van de werkgroep.

Tussen maart 2019 en februari 2020 heeft deze werkgroep toegezien op een nader onderzoek van de klikmeldingen en op de screening van in totaal 253 Oegandese statushouders, die een asielaanvraag hebben gedaan in de periode 2014-2017 op LHBTI gronden. Hierbij is gekeken naar het volledige proces dat personen hebben doorlopen, van visumaanvraag tot inwilliging van de aanvraag. De screening bestond uit onderzoek via open internetbronnen en social media en dossieronderzoek.

NB niet meegenomen in de selectie van zaken die gescreend zijn, zijn personen die in 2019 reeds waren genaturaliseerd en personen die op grond van 'toegedichtheid'[6] in het bezit waren gesteld van een asielvergunning, maar die zichzelf niet beschouwen als zijnde LHBTI (activisten, voorlichters etc.).

4. Bevindingen

Nader onderzoek klikbrieven

Op grond van informatie uit klikbrieven, online bronnenonderzoek en verklaringen van Oegandese asielzoekers acht de IND voldoende aannemelijk dat er vanuit Oeganda via een netwerk van mensensmokkelaars een 'kant-en-klaar pakket' aan visumaanvraag documenten kan worden gekocht voor omgerekend ongeveer €2.500,-. De betrokkene gaat hiermee en met zijn eigen paspoort naar de Nederlandse vertegenwoordiging in Kampala en dient de aanvraag in en haalt deze later zelf op. Pas in Nederland blijkt dat hij/zij niet heeft gereisd voor het opgegeven doel, maar om asiel aan te vragen, en dat de documenten in het visumdossier geen betrekking hebben op de aanvrager.

In de gehoorverslagen van de gescreende dossiers wordt meermaals informatie gegeven over facilitators die in verband kunnen worden gebracht met in Nederland actieve homo-belangenorganisaties met een Oegandees-Nederlandse signatuur.

---

[6] De term 'toegedichtheid' is een asielrechtelijke term die inhoudt dat de persoon zichzelf niet per sé beschouwt als zijnde LHBTI, maar de vervolgingsactor(en) dat wel doen vanwege de (online) handelingen en/of uitingen (activisme, voorlichting, etc.) van de persoon in het land van herkomst of daarbuiten.

Verder is gebleken is dat een aantal Oegandese asielzoekers verhalen vertelt die opvallend veel op elkaar lijken qua verhaallijnen, verhaalelementen en gestelde gebeurtenissen in het land van herkomst. Uit de verkennende analyse kwam dit gegeven naar boven door zo'n 60 verhalen naast elkaar te leggen. Hierdoor is het vermoeden ontstaan van gekochte, geïnstrueerde en/of gefingeerde LHBTI asielverhalen. Hierdoor lijkt er (hoewel overeenkomsten verklaarbaar kunnen zijn zonder bedachte relazen) geen sprake te zijn van authentieke asielmotieven.

Meerdere ontvangen klikbrieven schetsen bovendien een beeld van een georganiseerd netwerk en van een vooropgezet plan gericht op het trainen van mensen in asielverhalen over homoseksualiteit. Deze meldingen komen van diverse bronnen over een periode van meerdere jaren.

Screening 253 dossiers

In onderstaande tabel is de totale instroom van Oegandese asielaanvragen weergegeven. Op basis van een grove inschatting heeft 80 procent van de asielaanvragers uit Oeganda een LHBTI- motief aangevoerd.[7]

Tabel 1 Aantallen asielaanvragen van Oegandezen in de EU

GEO/TIME	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total	905	970	920	725	570	780	820
European Union - 28 MS	835	870	845	705	540	755	790
Netherlands	155	165	135	105	105	190	240
United Kingdom	235	275	280	230	130	185	135
Germany	60	50	80	155	110	155	120
Sweden	270	210	115	70	65	85	105
Greece	0	10	20	35	20	35	55

Bron: Eurostat https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do

In de periode 2013 tot en met 2017 hebben in totaal 665 Oegandese vreemdelingen een (eerste of herhaalde) asielaanvraag ingediend in Nederland. In 2019 zijn van deze groep 354 vreemdelingen in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op grond van de LHBTI gerichtheid. Zoals gezegd zijn de dossiers van personen die in 2019 reeds waren genaturaliseerd en personen die die op grond van 'toegedichtheid'[8] in het bezit waren gesteld van een asielvergunning, niet gescreend. Van de 253 gescreende dossiers was de verdeling man-vrouw vrijwel gelijk.

Opvallend

Tijdens het screenen zijn enkele zaken opgevallen:
Op basis van de gegevens uit de geraadpleegde visumdossiers wordt afgeleid dat van de 253 zaken 40,7% met een (Schengen)visum is ingereisd[9].

NB. Bij de asielinstroom uit 2019 is dit van de onderzoekspopulatie ruim 60% en in 2020 is (tot op heden) bij ruim 40% van de asielaanvragen sprake van een visum afgegeven door een van de Schengen lidstaten. In 2019 betrof het aandeel door Nederland afgegeven Schengenvisa hiervan 85%, in 2020 is dit gedaald naar 36%. Deze percentages van 60% en 40% zijn door de IND vastgesteld op grond van een handmatige analyse waarbij opmerking verdient dat er een aanzienlijk tijdsverloop kan zitten tussen de afgifte van het visum en de asielaanvraag.

[7] Dit was op basis van een handmatige telling van 517 dossiers uit 2014-2017
[8] De term 'toegedichtheid' is een asielrechtelijke term die inhoudt dat de persoon zichzelf niet per sé beschouwt als zijnde LHBTI, maar de vervolgingsactor(en) dat wel doen vanwege de (online) handelingen en/of uitingen (activisme, voorlichting, etc.) van de persoon in het land van herkomst of daarbuiten.
[9] De visumdossiers van Oegandese asielzoekers die tussen 2013-2017 met een Schengenvisum zijn ingereisd zijn door de IND handmatig bekeken (via EU-VIS zoekopdrachten, navraag bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, kopie paspoort, dossierstukken klant en verklaringen aanmeldgehoor en eerste gehoor).

Kijkend naar het totaal aantal door Nederland ingewilligde visumaanvragen van personen met de Oegandese nationaliteit in 2018 bedraagt het percentage dat tot op heden heeft geleid tot een asielaanvraag 3% en in 2019 5%.

Uit de 102 beschikbare visumdossiers blijkt dat door 67 personen een ongehuwde status op het visumformulier is ingevuld en door 36 personen een gehuwde status[10].

In zo'n 90 van de 253 dossiers blijkt na het verkrijgen van een verblijfsvergunning asiel sprake van nareis. Hierbij gaat het meestal om (biologische) kinderen en/of pleegkinderen. Daarnaast gaat het om de partner(s) en kind(eren) uit één relatie. In 40 gevallen van de gescreende zaken is sprake van een in Nederland geboren kind.

Sommige aanvragers bleken meerdere social media accounts te hebben, waarbij er één account specifiek op LHBTI gericht is. In 53 zaken lijkt op het persoonlijke social media account[11] enkel onderwerpen te staan die gelinkt zijn aan LHBTI.

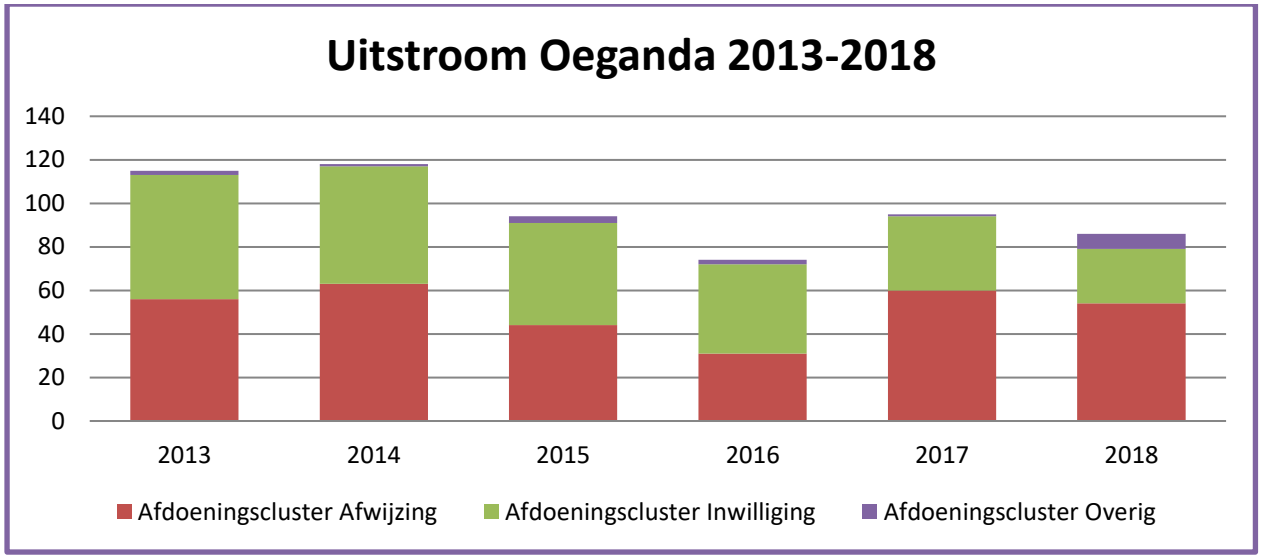
Bij 27 van de gescreende zaken is sprake van een B8/B9 procedure[12] voor of na de asielaanvraag. Deze personen hebben dus aangifte van mensenhandel gedaan waarvoor of waarna ze een asielaanvraag deden waarin LHBTI opgevoerd werd als motief.

Beslispraktijk

De werkgroep heeft er tevens op toegezien dat bovenstaande inzichten gedeeld zijn met de IND hoor- en beslismedewerkers. Sinds 2018 worden Oegandese LHBTI zaken zoveel mogelijk door ervaren IND medewerkers behandeld met een zekere awareness waar het fraudezaken aangaat. Er wordt gehoord en beslist volgens de geldende werkinstructies[13] waarbij bovengenoemde opvallendheden aanleiding kunnen zijn tot het stellen van verdere vragen in de gehoren. Uiteraard wordt elke individuele aanvraag individueel beoordeeld. Opnieuw valt op dat de asielverhalen soms erg op elkaar lijken. Bij dergelijke vermoedens bij individuele gevallen wordt altijd doorgevraagd teneinde een juiste beoordeling te maken van de geloofwaardigheid van het asielrelaas.

In de tabel hieronder een overzicht van de uitstroom van alle Oegandese asielaanvragen tussen 2013 en 2018. Hieruit valt op te merken, dat het inwilligingspercentage in 2015 nog zo'n 50% was, terwijl dit in 2018 29% is[14].

[10] Enkel voor de 102 vreemdelingen die ingereisd zijn met een Nederlands Schengenvisum is voor de IND de burgerlijke staat zichtbaar zoals vermeld in het opgevraagd visumdossier van deze personen.
[11] In de screening is vooral gekeken naar Facebook accounts. De doelgroep is op Facebook bijzonder actief.
[12] Dit verwijst naar de reguliere procedure beschreven voor slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel. Het doel ervan is buitenlandse slachtoffers van mensenhandel in staat te stellen aangifte te doen door de dreiging van onmiddellijke uitzetting weg te nemen.
[13] Alle zaken worden inhoudelijk behandeld middels de daarvoor geldende WBV 2014/14, Werkinstructies WI 2018/9 en WI 2019/17.
[14] Bron: Metis



Visumproces

Analyse van bovengenoemde groep in combinatie met de gebruikte visumdossiers heeft een aantal organisaties in Oeganda en Nederland blootgelegd die betrokken danwel onwetend gebruikt zijn bij het valselijk construeren van visumaanvraagdossiers met reisdoel Nederland. Het delen van deze kennis en de daarmee blootgelegde modus operandi met het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft geleid tot nog kritischer onderzoek bij visumaanvragen afkomstig uit Oeganda. Dit gerichter onderzoek behelsde voornamelijk diepgaander onderzoek naar ondersteunende documenten en het interviewen van referenten in Nederland. Dit heeft geleid tot een hoger weigeringspercentage bij Oegandese visumaanvragen. Het percentage afgewezen visumaanvragen (kort verblijf) is gestegen van 25% in 2018 naar ruim 34% in 2019][15]. Personen die in het bezit zijn van een Schengenvisum en die asiel aanvragen, worden sinds oktober 2017 als fraudesignaal met signaaltype 'Asielaanvraag na visum' gemeld.

Herbeoordelingen en intrekkingsprocedures

De werkgroep heeft de afdeling binnen de IND dat belast is met intrekkingsprocedures gevraagd om deze 253 dossiers die gescreend zijn te onderzoeken of er sprake is van een intrekkingsgrond. Het betreft hier zowel houders van een VVA-bep als VVA-onbep vergunning. Van één persoon is de vergunning inmiddels daadwerkelijk ingetrokken, en 35 zaken zijn nog in behandeling.

Intrekkingszaken zijn complex en processen van lange adem waarbij, gelet op de omgekeerde bewijslast verdeling, het vaak niet mogelijk blijkt om daadwerkelijk de verleende vergunning in te trekken omdat het aan de IND is om aan te tonen dat de vreemdeling onjuiste gegevens heeft verstrekt. Gebleken is dat in de 217 Oegandese LHBTI zaken de intrekkingsgrond niet te motiveren viel.

5. Conclusie

De bevindingen in deze rapportage geven de IND voldoende aanleiding en reden om alert te zijn op mogelijke fraude bij Oegandese asielaanvragen met LHBTI motief. Er is een beeld ontstaan van georganiseerde netwerken die fraude en misbruik van de visum- en IND procedures faciliteren. Zowel vanuit Oeganda als vanuit Nederland. Het misbruik wordt (vermoedelijk) gefaciliteerd door Oegandese asielzoekers te voorzien van een uitgebreid pakket aan informatie en documenten die het mogelijk maakt om met een visum Nederland binnen te reizen en zich voor te bereiden op een asielverzoek.

[15] Cijfers afkomstig van Buitenlandse Zaken.

Hierbij is duidelijker geworden welke kenmerken van een aanvraag aanleiding geven tot alertheid, tijdens het asielproces door de IND, maar ook al in land van herkomst bij de visumaanvraag. In de beslispraktijk van de IND worden deze inzichten meegenomen bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van LHBTI aanvragen door Oegandese asielzoekers. Hierbij is het belangrijk dat dit door ervaren medewerkers wordt gedaan, die weten om te gaan met fraude indicaties en die weten wanneer doorvragen tijdens een gehoor belangrijk en zelfs noodzakelijk is. Een goede beoordeling door de IND is essentieel, omdat alleen op die manier het draagvlak voor asielbescherming behouden blijft als asielbescherming geboden wordt aan hen die echt bescherming nodig hebben.

De bevindingen uit dit rapport bieden tevens aanleiding om te bezien of dergelijke netwerken en facilitators ook actief zijn bij aanvragen van vreemdelingen met andere nationaliteiten en hetzelfde LHBTI asielmotief of andere motieven.