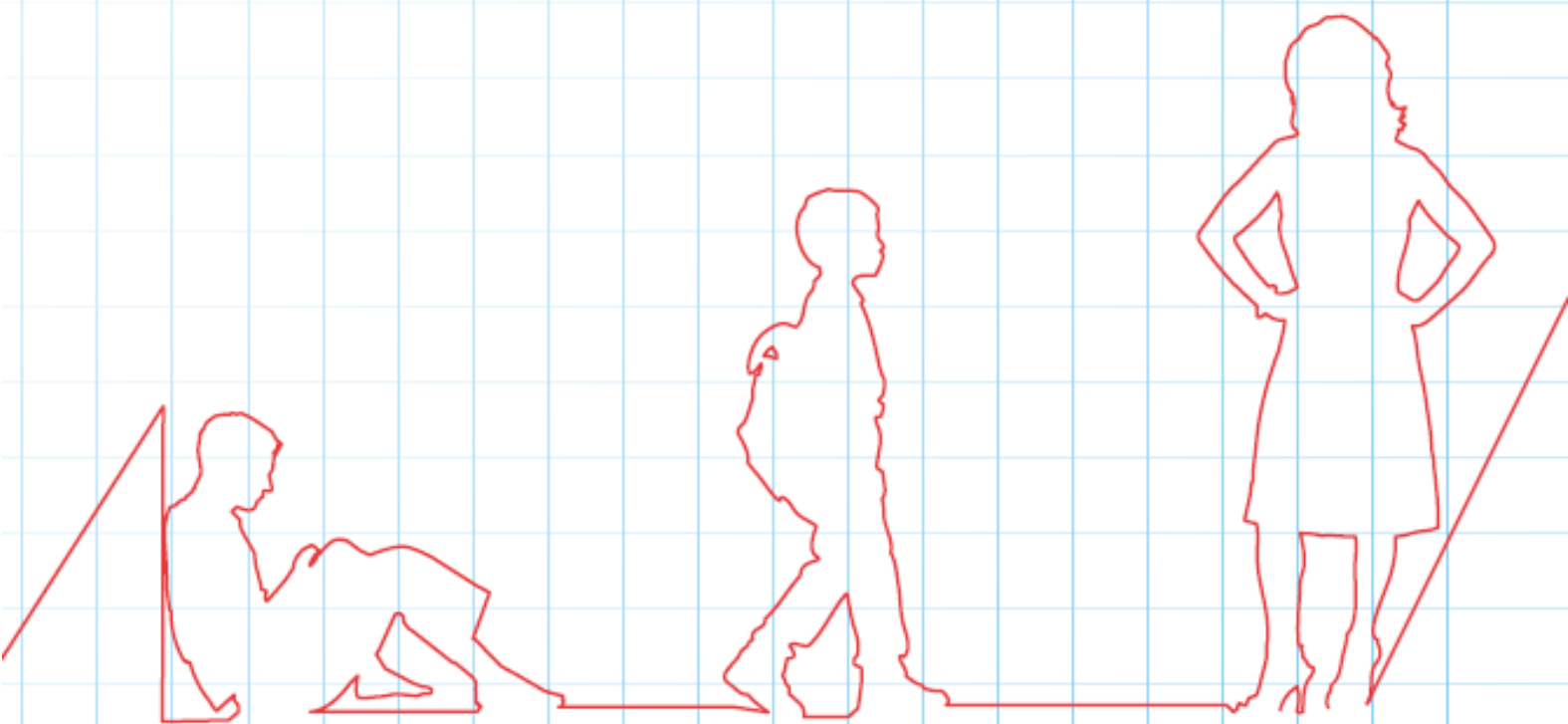




de Kinderombudsman.  
wij laten van je horen

# GEZINSHERENIGING

## Beleid en uitvoering 2008-2013



# **GEZINSHERENIGING**

Beleid en uitvoering  
2008 - 2013

## **Onderzoeksteam**

mevrouw K.J.A. Brouwers, MSc. MA.  
mevrouw drs. C.M. Oosterwijk, MSc.

**Datum: 6 juni 2013**

**Advies: KOM/003/2013**



## VERKLARENDE WOORDENLIJST

Awb	Algemene wet bestuursrecht
COA	Centraal orgaan opvang Asielzoekers
Beslismedewerker	Medewerker die beslissing op aanvraag neemt
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
Gehoor	Onderzoek waarin mondelinge verklaringen over de gezinsband worden afgelegd
Hoornmedewerker	Medewerker die een gehoor afneemt
Hoofdpersoon	Zie referent
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
MVV	Machtiging Voorlopig Verblijf
Referent(e)	Persoon in Nederland waarmee het kind zich wil herenigen
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel- en smokkel



# INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING EN BELANGRIJKSTE CONCLUSIES .....	1
AANBEVELINGEN VAN GEÏNTERVIEWDE KINDEREN .....	5
1 INLEIDING .....	7
2 WETGEVING EN BELEID .....	13
2.1 HET RECHT OP GEZINSHERENIGING IN DE NEDERLANDSE WETGEVING.....	13
2.2 HET FEITELIJKE BAND CRITERIUM NADER UITGEWERKT .....	13
2.3 HOE DE IND EEN GEZINSBAND VASTSTELT .....	15
2.4 HET VERLOOP VAN DE PROCEDURE.....	19
2.5 AANSCHERPING BELEID NA SIGNALEN VAN FRAUDE EN MISBRUIK SINDS 2007 ..	22
2.6 WIJZIGING UITVOERING BELEID JULI 2012.....	24
2.7 MEEST RECENTE WIJZIGING IN HET NAREISBELEID .....	26
2.8 CONCLUSIES .....	27
2.9 AANBEVELINGEN TEN AANZIEN VAN WETGEVING EN BELEID.....	29
3 HOREN.....	31
3.1 KINDERRECHTEN CRITERIA IN GEHOOR .....	31
3.2 OPBOUW EN DUUR VAN HET GEHOOR .....	32
3.3 WELKE KINDEREN WORDEN GEHOORD .....	35
3.4 INFORMATIE VOOR HET KIND .....	36
3.5 INHOUD VAN DE GEHOORVRAGEN.....	39
3.6 HOORMEDEWERKER .....	41
3.7 ONTWIKKELINGSNIVEAU VAN EEN KIND .....	46
3.8 VERTALING .....	50
3.9 VERSLAGLEGGING .....	52
3.10 CONCLUSIES.....	55
3.11 AANBEVELINGEN TEN AANZIEN VAN HET HOREN VAN KINDEREN .....	56
4 BESLISSEN .....	59
4.1 WERKWIJZE IN DE BESLISFASE.....	59
4.2 TOE- EN AFWIJZINGSPERCENTAGES.....	60
4.3 AFWIJZINGSGRONDEN.....	62
4.4 GESIGNALEERDE TEKORTKOMINGEN IN DE BESLISFASE.....	64
4.5 CONCLUSIES.....	80
4.6 AANBEVELINGEN TEN AANZIEN VAN HET BESLISSEN IN NAREISZAKEN .....	81

<b>BIJLAGE 1 DATAVERZAMELING EN BESCHRIJVING ONDERZOEKSGROEPEN.....</b>	<b>83</b>
<b>BIJLAGE 2 GEZINSHERENIGING BIJ KINDEREN VAN TOT NEDERLAND TOEGELATEN VLUCHTELINGEN: JURIDISCH KADER .....</b>	<b>87</b>
<b>BIJLAGE 3 KINDEREN, GEÏNTERVIEWD IN 2012 IN NEDERLAND, KENIA EN ETHIOPIË, OVER HUN ERVARINGEN .....</b>	<b>102</b>
<b>BIJLAGE 4 VOORBEELDEN UIT GEHOORVERSLAGEN 2008-2012 .....</b>	<b>108</b>
<b>BIJLAGE 5 BRONNENLIJST .....</b>	<b>113</b>

## SAMENVATTING EN BELANGRIJKSTE CONCLUSIES

### Onderzoeksoverzicht

De Kinderombudsman heeft naar aanleiding van hoge, en stijgende, afwijzingspercentages van aanvragen voor gezinshereniging door kinderen, in de periode mei 2012 – februari 2013 onderzocht in hoeverre het Nederlandse beleid ten aanzien van nareizende kinderen van vluchtelingen en de uitvoering hiervan in overeenstemming is met het Verdrag inzake de Rechten van het Kind. De Kinderombudsman heeft onderzoek gedaan naar het nareisbeleid vanaf 2008 tot op heden en de manier waarop hier in de praktijk uitvoering aan is gegeven door de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de Nederlandse diplomatieke posten in het buitenland.

De Kinderombudsman heeft in het kader van dit onderzoek een steekproef genomen van 459 IND dossiers, waarin 1672 kinderen staan die sinds 2008 een aanvraag hebben ingediend om zich te herenigen met een naar Nederland gevluchte ouder. Bij 30 dossiers is kwalitatief onderzoek gedaan en is gekeken hoe er gehandeld is vanaf het moment van de aanvraag, inclusief het onderzoek door de IND en de diplomatieke post naar de band tussen de ouder en het kind, de beschikking van de IND, tot aan eventueel bezwaar en beroep. Ook heeft het onderzoeksteam van de Kinderombudsman een bezoek gebracht aan de ambassades in Nairobi en Addis Abeba, waar gehoren met kinderen zijn geobserveerd. Het format dat bij deze gehoren gehanteerd wordt, is geanalyseerd. Interviews zijn gehouden met zes herenigde kinderen die nu in Nederland wonen en 17 kinderen die in afwachting zijn van hun gezinshereniging en in Addis Abeba of Nairobi verblijven. Ook zijn er interviews gehouden met vier hoornmedewerkers die op ambassades kinderen horen, met overige medewerkers van de Nederlandse ambassades die betrokken zijn bij het proces en met in Nederland werkzame beslismedewerkers en beleidsmedewerkers van de IND. Tevens is er gesproken met advocaten en met VluchtelingenWerk.

### Belangrijkste conclusies

De Kinderombudsman stelt op basis van dit onderzoek vast dat sinds 2008 de rechten van kinderen die zich willen herenigen met een naar Nederland gevluchte (pleeg)ouder in ernstige mate door de Nederlandse overheid zijn geschonden. Een steeds strenger wordend beleid, waarin allerlei niet te rechtvaardigen vereisten werden gesteld aan gezinnen om in aanmerking te komen voor hereniging, in combinatie met een onzorgvuldige werkwijze van de IND, heeft er toe geleid dat er inbreuk is gemaakt op het recht van kinderen om zich te herenigen met hun ouder.

Het Verdrag voor de Rechten van het Kind schrijft voor dat een kind het recht heeft om op te groeien bij de ouders, tenzij dit niet in het belang van het kind is. De Nederlandse overheid heeft onder dit verdrag de verplichting om aanvragen tot gezinshereniging met spoed, menselijkheid en welwillendheid te behandelen. De Kinderombudsman constateert dat aan geen van deze verplichtingen is voldaan. In de verschillende stadia van de gezinsherenigingsprocedure zitten dermate ernstige tekortkomingen dat de kinderen die sinds 2008 een aanvraag indienden geen volwaardige kans hebben gekregen om gebruik te maken





van dit recht op gezinshereniging. Het risico is daarmee groot dat er grote aantallen kinderen onterecht gescheiden zijn gebleven van hun ouder. Dit acht de Kinderombudsman onaanvaardbaar.

Zowel de wetgeving en het beleid dat op nareizende kinderen van toepassing is (geweest), als de uitvoering hiervan, heeft daarmee geleid tot een onacceptabele beperking van het recht van het kind op een gezinsleven met zijn (pleeg)ouders. De grootste zorgen van de Kinderombudsman zijn:

*1. Wetgeving en beleid: niet te rechtvaardigen beperking op het recht op gezinsleven*

Het hanteren van wettelijke en beleidsmatige criteria aan gezinshereniging betekent een ongeoorloofde, en niet te rechtvaardigen, inbreuk op het recht van het kind op een familie- en gezinsleven. Aan de volgende voorwaarden moet worden voldaan: 1) ouder en kind moeten bewijzen dat zij een feitelijke gezinsband hebben gehad voor vertrek van de ouder en deze band mag niet tussentijds verbroken zijn, 2) dit gezin dient al in het land van herkomst gevormd te zijn, 3) de aanvraag dient binnen drie maanden na verstrekking van de asielvergunning van de ouder zijn ingediend en 4) (pleeg)ouders en kind dienen dezelfde nationaliteit te bezitten. De Kinderombudsman vraagt zich af welk doel elk van deze vereisten dienen. Zij zijn in ieder geval niet te rechtvaardigen vanuit het belang van het kind.

*2. Focus op fraude en misbruik doet belang van het kind uit het oog verliezen*

Op basis van signalen van vermoedens van fraude en misbruik in de nareisprocedure is het gezinsherenigingsbeleid sinds 2008 steeds strenger geworden. De Kinderombudsman concludeert dat het enkel bij vermoedens van fraude is gebleven en zodoende de aanscherpingen in het beleid onvoldoende onderbouwd zijn.

De focus van het verantwoordelijke ministerie<sup>1</sup> en de IND is steeds meer op bestrijding van fraude en misbruik komen te liggen. De bewijslast om aan te tonen dat ouder en kind daadwerkelijk een gezin vormen is door het niet langer gebruik maken van het DNA onderzoek, meer bij ouder en kind zelf terechtgekomen. Daarbij is de lat steeds hoger komen te liggen. De aanscherpingen in het beleid zijn bovendien steeds van toepassing geweest op alle kinderen die een aanvraag indienen (zowel biologische als pleegkinderen en kinderen van alle nationaliteiten), ook al hadden de signalen van fraude en misbruik met name betrekking op Somalische pleegkinderen. De Kinderombudsman ziet dat door de sterke focus op de bestrijding van fraude en oneigenlijk gebruik van de nareisprocedure, het belang van het kind, zowel in het beleid als de uitvoering, geheel uit het oog is verloren. Daardoor is de procedure dermate onzorgvuldig geworden dat niet meer volgehouden kan worden dat de hoge afwijzingspercentages de eerder ontstane vermoedens van fraude bevestigen. Een beleid waarin aandacht is voor fraude- en misbruikbestrijding mag niet leiden tot een dermate grote inperking van fundamentele rechten, zoals het recht van het kind om op te groeien bij de ouders. Doordat de procedure, met het oog op fraudebestrijding, volgens de IND "steeds uitgebreider en intensiever" is geworden, zijn in de afgelopen jaren aanvragen van kinderen mogelijk onterecht afgewezen, omdat hun aanvraag op onzorgvuldige wijze behandeld is.

---

<sup>1</sup> In de periode die is onderzocht, is respectievelijk het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Veiligheid en Justitie het verantwoordelijke ministerie.

De Kinderombudsman oordeelt dat de Nederlandse overheid in de maatregelen in het kader van fraudebestrijding is doorgeschooten. Sinds 2008 is er een sterke stijging in het percentage afwijzingen te zien. In 2008 wordt 12% van de aanvragen afgewezen, in 2011 is dat afwijzingspercentage opgelopen tot 83%. Met name voor Somalische kinderen is het haast onmogelijk geworden om zich te herenigen met een ouder in Nederland, minder dan 10% van hen wordt in 2011 toegelaten voor gezinshereniging. De Kinderombudsman acht het niet aannemelijk dat het hoge afwijzingspercentage geheel toe te schrijven is aan de gevallen van fraude en misbruik, die door intensievere screening aan het licht zijn gekomen.

De tekortkomingen in de werkwijze van de IND zijn dermate ernstig dat dit volgens de Kinderombudsman de belangrijkste factor vormt in de verklaring van de hoge afwijzingspercentages.

### 3. *Horen en beslissen: te hoge verwachtingen gesteld aan het kind, zonder onderbouwing*

De Kinderombudsman is geschokt over de wijze waarop de IND de afgelopen jaren uitvoering heeft gegeven aan het nareisbeleid. De Kinderombudsman stelt vast dat de manier waarop kinderen op Nederlandse ambassades worden gehoord om de gezinsband vast te stellen, niet voldoet aan de eisen die het Kinderrechtenverdrag stelt aan procedures waarin kinderen worden gehoord.

Kinderen worden, ook op jonge leeftijd (onder de 12 jaar) tijdens het gehoor in een hoog tempo onderworpen aan een grote hoeveelheid vragen (gemiddeld tussen de 150 en 200). De medewerkers die de gehoren met kinderen uitvoeren, zijn hierin niet of onvoldoende getraind. Het proces rondom deze gehoren wordt niet bewaakt, kinderen hebben geen rechtsbijstand, er doen zich problemen voor met de tolken en kinderen kunnen na het gehoor het verslag niet inzien. Er wordt een te grote druk gelegd bij de kinderen om in een hoog tempo veel verklaringen af te leggen. Er worden hen vragen gesteld die niet adequaat zijn voor hun leeftijd en met de mogelijk traumatiserende gebeurtenissen in hun leven wordt te weinig rekening gehouden. Kinderen worden onvoldoende geïnformeerd over het doel van het gehoor en de mogelijke gevolgen hiervan. Bovendien verloopt de verslaglegging onvoldoende zorgvuldig en kan het jaren duren voordat het kind een definitieve beslissing te horen krijgt.

De gehoren op de diplomatieke posten zijn met te weinig waarborgen voor het kind omgeven. De gevolgen kunnen echter groot zijn: de gehoorverslagen vormen voor de beslismedewerkers van de IND een van de belangrijkste informatiebronnen op basis waarvan zij moeten afwegen of er aan de vereisten voor nareis is voldaan. Uit het dossieronderzoek blijkt dat het overgrote deel van de kinderen wordt afgewezen, omdat zij en hun ouder volgens de IND tijdens de gehoren niet aannemelijk hebben kunnen maken dat samen een gezin hebben gevormd tot aan het vertrek van de vluchtende ouder. In de verklaringen die de gezinsleden hebben afgelegd zijn volgens de IND te veel tegenstrijdigheden gevonden. In de praktijk, zo blijkt, kunnen enkele tegenstrijdigheden, die betrekking hebben op details, voor de IND al aanleiding vormen om de aanvraag af te wijzen.

Er wordt door de IND van de kinderen verwacht dat zij in staat zijn uitgebreid en gedetailleerd te verklaren onder andere over hun gezinsleven voor het vertrek van de ouder en over hun ouders en broertjes en/of zusjes. Hierbij worden niet onderbouwde aannames gedaan over wat er van een kind verwacht mag worden bij het afleggen van verklaringen en de IND mist de deskundigheid om dit te kunnen beoordelen. De Kinderombudsman is van mening dat het grote



belang dat bij de beslissing wordt gehecht aan de verklaringen over details, niet in verhouding staat tot de mate van zorgvuldigheid waarmee de gezinsband wordt onderzocht.

De Kinderombudsman constateert dat de IND al snel de conclusie trekt dat er geen sprake is geweest van een gezinsband. De focus ligt sterk op het vinden van tegenstrijdigheden in de verklaringen en overeenkomsten lijken eenvoudig ter zijde te worden geschoven. De Kinderombudsman vraagt zich sterk af of de IND nu en in het verleden op basis van tegenstrijdigheden in de verklaringen niet té snel heeft geconcludeerd dat er geen sprake was van een feitelijke gezinsband. De Kinderombudsman stelt vast dat de IND in haar beslissingen niet transparant is over hoe tegenstrijdigheden en overeenkomsten ten opzichte van elkaar zijn afgewogen. Bovendien ziet de Kinderombudsman en het kind zelf ook niet terug hoe het belang van het kind is meegewogen in de beslissingen die de IND neemt.

### **Belangrijkste aanbeveling: herstel voor kinderen die sinds 2008 zijn afgewezen**

De afgelopen jaren is de Nederlandse overheid op onzorgvuldige wijze omgesprongen met kinderen die naar een gevluchte ouder in Nederland wilden komen. De IND is bij de beoordeling van hun aanvraag te veel gericht op het voorkomen van fraude en is het belang van het kind daarbij uit het oog verloren. Het steeds aangescherpte beleid heeft geleid tot een onaanvaardbaar hoog risico dat de 3910 kinderen die sinds 2008 een aanvraag voor gezinshereniging hebben ingediend, en zijn afgewezen, mogelijk onterecht gescheiden zijn gebleven van hun ouder. Hun recht om zich te herenigen met hun ouder wordt op die manier met voeten getreden.

Volgens de Kinderombudsman kan dat maar één ding betekenen: de kinderen die sinds 2008 een aanvraag voor gezinshereniging hebben ingediend en door de IND zijn afgewezen, moeten een eerlijke kans krijgen. Zij (of hun ouders namens hen) moeten een nieuwe aanvraag kunnen indienen, die vervolgens aan een verbeterd wets- en beleidskader getoetst zal worden én met een verbeterde uitvoering beoordeeld.

De Kinderombudsman doet de dringende aanbeveling om het falende beleid van de afgelopen jaren te herstellen en de kinderen die hierdoor mogelijk onterecht gescheiden zijn gebleven van hun ouders alsnog de kans te geven zich te herenigen.

### **Aanbevelingen van geïnterviewde kinderen**

Alle kinderen geven dezelfde aanbeveling:  
**“dat je minder lang moeten wachten op de beslissing.”**  
En je altijd antwoord moet kunnen krijgen over hoe lang  
het wachten op het antwoord nog duurt.

#### **Over wat een gehoor is**

*Leg ver van tevoren uit wat een gehoor is en hoe het gaat.*

*Vertel duidelijk bij de start van het gehoor waar het voor dient.*

#### **Over het verloop**

*Kies één geschikte plaats waar de gehoren van de kinderen worden afgenomen, die rustig is en niet dat je gewoon in de gang allerlei mensen tegenkomt.*

*Zet iemand erbij die op jou let, die jou relaxed maakt en waar jij iets aan kan vragen.*

*Vertel hoe lang het gehoor gaat duren.*

*Geef verplicht een pauze, anders zeggen kinderen nee.*

#### **Over de hoornedewerker**

*Zorg dat de medewerker aardig is en dat die jou op je gemak stelt, door bedenktijd te geven.*

*Stel minder vragen en stel kindvriendelijke vragen op kindvriendelijke manieren, dat het bedacht is voor een kind.*

*Niet pushen als iemand het antwoord niet weet.*

*Niet bang maken dat je iets fout kan zeggen.*

*Niet opdringerig, maar kalm vragen stellen over nare gebeurtenissen en liever helemaal niet.*

*Als een kind moet huilen, geef dan een pauzemoment buiten de kamer, zodat het kind frisse lucht krijgt.*

#### **Over de tolk**

*Zorg voor een tolk, die je zonder accent verstaat.*

*Zorg dat je het nog een keer kan zeggen als je iets anders bedoelde.*

*Neem het verslag door en pas het aan waar nodig.*





# 1 INLEIDING

De Kinderombudsman heeft de afgelopen periode onderzoek gedaan naar de wijze waarop de Nederlandse overheid sinds 2008 omgegaan is met aanvragen van kinderen om zich te herenigen met een naar Nederland gevluchte ouder.

## Aanleiding

De aanleiding voor de Kinderombudsman om dit onderzoek te starten, waren cijfers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst omtrent de aanvragen van kinderen voor hereniging met hun ouder die naar Nederland is gevlucht. In 2012 zijn deze cijfers opgenomen in de Kinderrechtenmonitor waarin de Kinderombudsman jaarlijks inzicht geeft in de stand van zaken op het gebied van kinderrechten in Nederland.<sup>2</sup> Deze cijfers baarden de Kinderombudsman zorgen. Sinds 2008 is het afwijzingspercentage op deze aanvragen sterk gestegen: in 2008 werd nog 12% van de aanvragen voor gezinshereniging (ingediend door kinderen tot 18 jaar) afgewezen, in 2011 was dat opgelopen tot 83% van de aanvragen.<sup>3</sup>

**Tabel 1: Aantal behandelde aanvragen voor nareis ingediend door kinderen (2008-2011) en het aantal en percentage afwijzingen<sup>4</sup>**

	Aantal aanvragen	Aantal afwijzingen	Percentage afwijzingen
2008	250	30	12%
2009	230	120	51%
2010	1490	1250	84%
2011	3030	2510	83%
<b>Totaal</b>	<b>5000</b>	<b>3910</b>	<b>78%</b>

Bron: Immigratie- en Naturalisatiedienst (2012)

Verreweg de meeste aanvragen worden ingediend door Somalische kinderen (die hun aanvraag in Ethiopië, Kenia en Jemen<sup>5</sup> indienen), maar ook Irakese en Afghaanse kinderen maken een aanzienlijk deel uit van het totaal aantal aanvragen. Opvallend is dat met name bij Somalische kinderen het afwijzingspercentage hoog is en dat het percentage sinds 2008 sterk is gestegen, tot aan bijna 90% in 2011 (zie tabel 2).

<sup>2</sup> Kinderrechtenmonitor 2012, de Kinderombudsman, in samenwerking met de afdeling Jeugdrecht van de Universiteit Leiden en het Sociaal en Cultureel Planbureau

<sup>3</sup> Doordat de IND tijdens verrichting van dit onderzoek over is gegaan op een nieuw registratiesysteem zijn er geen cijfers beschikbaar over de aanvragen ingediend in 2012. De IND heeft desgevraagd aan de Kinderombudsman laten weten slechts een schatting te kunnen maken van het percentage inwillingen. Dit ligt bij grove benadering tussen de 35% en 40%. Het betreft hier alle nareisverzoeken, ook die van echtgenoten. Het is niet mogelijk voor de IND om een inschatting te maken van het percentage inwillingen van aanvragen ingediend door minderjarigen.

<sup>4</sup> Afgerond op tientallen. Cijfers hebben betrekking op zowel minder-als meerderjarige kinderen. De IND registreert deze niet gescheiden.

<sup>5</sup> De consulaire afdeling van de ambassade in Jemen is al geruime tijd gesloten, waardoor Somalische kinderen daar op dit moment geen aanvraag kunnen indienen.



**Tabel 2: Afwijzingspercentages gezinsherenigingsaanvragen asielstatushouders (nareis) per diplomatieke post van de top tien landen met de meeste aanvragen<sup>6</sup>**

Diplomatieke post	2008		2009		2010		2011 (eerste helft)	
	Totaal	% afwijzing	Totaal	% afwijzing	Totaal	% afwijzing	Totaal	% afwijzing
Ethiopië	330	18%	150	68%	1200	88%	1.020	88%
Kenia	<10	0%	40	79%	340	85%	320	88%
Jemen	<10	67%	20	80%	100	79%	230	87%
Syrië	<10	13%	40	14%	30	19%	110	17%
Oeganda	<10	0%	<10	100%	40	92%	60	86%
Sudan	<10	22%	20	20%	30	25%	20	55%
Senegal	<10	0%	20	44%	30	84%	20	60%
India	20	31%	<10	75%	<10	25%	30	17%
Iran	<10	0%	<10	0%	20	47%	20	16%
Ghana	<10	0%	10	25%	<10	17%	10	90%
Overig	30	35	60	44	90	53	150	56
<b>Eindtotaal</b>	<b>420</b>		<b>360</b>		<b>1.870</b>		<b>1.980</b>	

Bron: Immigratie- en Naturalisatiedienst (2012)

Ook vormden signalen vanuit de advocatuur, VluchtelingenWerk Nederland en Defence for Children, dat het Nederlandse beleid ten aanzien van nareizende kinderen te weinig rekening hield met de belangen van kinderen, een reden voor de Kinderombudsman om nader onderzoek te doen naar de manier waarop de Nederlandse overheid met deze aanvragen omgaat.

### Doel en scope van het onderzoek

In dit onderzoek van de Kinderombudsman staat de vraag centraal of de Nederlandse overheid sinds 2008 bij de behandeling van aanvragen van kinderen om hun ouder in Nederland achterna te reizen, de rechten van het kind heeft nageleefd. De Kinderombudsman heeft om deze vraag te kunnen beantwoorden zowel de wetgeving en de beleidskaders, als de uitvoering door de IND en de diplomatieke posten in het buitenland onderzocht. De Kinderombudsman heeft daarbij onderzocht hoe het proces verloopt waarbinnen de aanvragen van kinderen worden behandeld en op welke wijze de IND beoordeelt of een kind voor gezinshereniging in aanmerking komt.

De Kinderombudsman heeft de nareisprocedure onderzocht met het IVRK<sup>7</sup> en de daarbij behorende General Comments van het VN Kinderrechtencomité<sup>8</sup> als belangrijkste toetsingskader. Naar aanleiding van de bevindingen doet de Kinderombudsman in dit rapport een aantal aanbevelingen, onder andere richting de verantwoordelijke staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en richting de directeur van de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Deze aanbevelingen gaan zowel over de wetgeving en het nareisbeleid dat daar uit voortvloeit, als op de uitvoering in de praktijk. Omdat er in de nareisprocedure de afgelopen jaren verschillende

<sup>6</sup> Het gaat hier om behandelde MVV-aanvragen bij Nederlandse ambassades en consulaten. In deze cijfers is door de IND geen onderscheid gemaakt tussen aanvragen van kinderen om bij hun ouder te verblijven en van echtgenoten die zich met hun partner willen herenigen.

<sup>7</sup> Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, New York 20 november 2011; Trb. 1990,170; goedkeuring van de ratificatie bij wet van 24 november 1994, Stb 1994, 862.

<sup>8</sup> VN Kinderrechtencomité, General Comment 6 en 12 bij het IVRK

beleidswijzigingen zijn geweest, en ook recentelijk de procedure op een aantal punten is veranderd, betreft dit onderzoek zowel verouderd als stand beleid. Waar relevant, is dit onderscheid duidelijk gemaakt in dit rapport.

Waar nodig heeft de Kinderombudsman in dit onderzoek onderscheid gemaakt tussen Somalische kinderen en kinderen van andere nationaliteiten. Omdat het overgrote deel van de aanvragen voor nareis sinds 2008 is ingediend door Somalische kinderen, de afgelopen jaren de meeste aandacht in het Nederlandse beleid naar hen is uitgegaan en bij deze groep het afwijzingspercentage beduidend hoger ligt dan bij andere nationaliteiten, meent de Kinderombudsman dat het op sommige plekken nodig is de positie van Somalische kinderen extra te belichten. Bovendien kan het samenvoegen van cijfers een vertekend beeld opleveren, waardoor de verschillen tussen Somalische kinderen en kinderen van andere nationaliteiten niet goed zichtbaar worden.

### **Verplichtingen van Nederland**

Nederland heeft in 1995 het Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) ondertekend. Dat brengt verplichtingen met zich mee voor de Nederlandse overheid op alle fronten waarbij kinderen in contact komen met de overheid en haar procedures. De kinderen die elders een aanvraag indienen om zich te herenigen met een ouder in Nederland, begeven zich weliswaar niet op Nederlands grondgebied, maar komen wel direct in aanraking met de Nederlandse overheid, ondervinden de gevolgen van haar beleid en doorlopen een Nederlandse procedure. Zij dienen hun aanvraag in op een van de Nederlandse diplomatieke posten en hun aanvraag wordt door de Immigratie- en Naturalisatiedienst beoordeeld. De Nederlandse overheid heeft dan ook tegenover deze kinderen een verantwoordelijkheid die voortvloeit uit het IVRK.

De Nederlandse overheid heeft onder het IVRK de verplichting aanvragen voor gezinshereniging met welwillendheid, menselijkheid en spoed te behandelen.

In het IVRK is onder meer vastgelegd dat kinderen niet tegen hun wil gescheiden mogen worden van hun ouders, tenzij dat in het belang van het kind is<sup>9</sup>. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer er sprake is van misbruik of verwaarlozing. Wanneer een dergelijke beslissing genomen moet worden, moeten alle partijen, dus ook het kind zelf, de mogelijkheid krijgen om deel te nemen aan de procedure en zijn standpunt kunnen laten horen. In het IVRK is ook specifiek een artikel opgenomen dat gaat over gezinshereniging<sup>10</sup>. In artikel 10 staat vastgelegd dat de Staat aanvragen van een kind om voor gezinshereniging een staat binnen te gaan (of te verlaten) met welwillendheid, menselijkheid en spoed moet behandelen. Als de ouders van het kind in andere staten verblijven, heeft het kind het recht om op regelmatige basis rechtstreeks contact met beide ouders te onderhouden. Het recht van het kind op een gezinsleven is ook op andere plekken in het internationaal recht verankerd, zoals in artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens.

### **Korte schets verloop huidige gezinsherenigingsprocedure**

Als een ouder in Nederland een asielstatus heeft gekregen, kunnen andere gezinsleden die in het herkomstland zijn achtergebleven in aanmerking komen voor een afgeleide asielstatus. Dat kunnen zowel de echtgeno(o)t(e), als de kinderen zijn. Naast minderjarige, biologische kinderen

<sup>9</sup> IVRK, Artikel 9.

<sup>10</sup> Het recht van het kind om samen te leven met zijn ouders is zowel in het VN Kinderrechtenverdrag, als in andere verdragen vastgelegd. In het juridisch kader (Bijlage 2) wordt hier verder op ingegaan.



komen ook pleegkinderen die tot het gezin behoren voor gezinshereniging in aanmerking. Ook meerderjarige kinderen die zodanig afhankelijk zijn van de persoon die al in Nederland is, dat deze ook tot het gezin behoren, kunnen een beroep doen op de nareisprocedure.

In de Vreemdelingenwet is een aantal criteria vastgelegd waaraan voldaan moet worden om in aanmerking te komen voor nareis naar een ouder in Nederland. Eén van de eisen is dat het kind met de ouder die in Nederland verblijft een 'feitelijke gezinsband' moet hebben gehad op het moment van het vertrek van de ouder uit het land van herkomst. Daarnaast geldt dat de ouder die in Nederland asiel heeft gekregen, binnen drie maanden na zijn statusverlening de nareisprocedure dient op te starten door het verzoek tot nareis kenbaar te maken bij de IND. Dit kan door een MVV-adviesaanvraag in te dienen. Er wordt beoordeeld of het gezin mogelijk in aanmerking zou kunnen komen voor gezinshereniging en er wordt een positief of negatief advies uitgegeven. In beide gevallen kan, indien aan de drie maanden-termijn is voldaan, het kind op de Nederlandse ambassade een MVV-aanvraag indienen<sup>11</sup>. Dit is formeel gezien nog niet de aanvraag voor een afgeleide asielstatus om zich permanent met de ouder in Nederland te herenigen, maar een aanvraag voor een tijdelijk visum om Nederland in te reizen, om hier een aanvraag voor een afgeleide asielstatus in het kader van nareis in te dienen.<sup>12</sup> Als de aanvraag is ingediend, start de IND een onderzoek om te kijken of er aan de criteria voor gezinshereniging is voldaan. Het is op dat moment de verantwoordelijkheid van degene die de aanvraag indient om te bewijzen dat er sprake is geweest van een feitelijke gezinsband. De IND heeft in de onderzochte periode (2008-2013) verschillende onderzoeksmethoden gebruikt om deze gezinsband te toetsen. Voor 2007 zijn daarin de verklaringen van de ouder in Nederland in combinatie met overlegde documenten leidend en wordt slechts in uitzonderlijke gevallen DNA onderzoek gedaan. In 2007 werd er besloten om vaker DNA onderzoek te doen om de gezinsband vast te stellen. In 2009 werd het beleid aangescherpt en werd er geen DNA onderzoek meer aangeboden op het moment dat een kind een aanvraag voor gezinshereniging indiende. Om de gezinsband aan te tonen moeten ouder en kind vanaf dan in gehoren verklaringen afleggen over de gezinsband. De ouder in Nederland, de kinderen op de diplomatieke post. Op basis van verklaringen die tijdens deze gehoren worden afgelegd, beoordeelt de IND in Nederland onder andere of er sprake is geweest van een feitelijke gezinsband tussen ouder en kind op het moment van vertrek van de ouder uit het herkomstland. Recentelijk is voor biologische kinderen uit een kerngezin<sup>13</sup> (onder voorwaarden) weer het DNA onderzoek ingevoerd. Voor een groot deel van de kinderen wordt vastgehouden aan de gehoren zoals die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden, bijvoorbeeld voor kinderen uit samengestelde gezinnen (waarbij pleeg- of stiefkinderen deel uit maken van het gezin) of gebroken gezinnen (één ouder is overleden of blijft achter).

### Leeswijzer Rapport

Het onderzoek dat door de Kinderombudsman is uitgevoerd gaat zowel over de wetgeving en het nareisbeleid dat sinds 2008 op deze kinderen van toepassing is geweest, als over de uitvoering daarvan door de IND en de Nederlandse diplomatieke posten in het buitenland.

<sup>11</sup> Dit kan in het land van herkomst of in het land van bestendig verblijf.

<sup>12</sup> Omdat Nederland geen vertegenwoordiging heeft in Somalië, moeten Somalische kinderen hun aanvraag indienen op de ambassades in Nairobi (Kenia) of Addis Abeba (Ethiopië). In het verleden konden Somalische kinderen ook hun aanvraag indienen op de ambassade in Jemen, maar door het sluiten van de consulaire afdeling daar, is dit al geruime tijd niet meer mogelijk. Het inperken van de mogelijkheid tot het aanvragen van een MVV tot slechts de buurlanden Kenia en Ethiopië, is een van de aanscherpingen van het beleid die in 2009 zijn doorgevoerd. Dat betekent bijvoorbeeld dat Somalische kinderen die naar Sudan zijn gevluht, daar niet langer hun aanvraag kunnen indienen en zelfstandig naar Kenia of Ethiopië dienen te reizen.

<sup>13</sup> Bestaande uit beide ouders en hun gezamenlijke biologische kinderen.

In deel een van dit onderzoek schetst de Kinderombudsman de Nederlandse wetgeving en het nareisbeleid dat sinds 2008 van kracht is geweest aan de hand van kamerstukken, kamerbrieven, beleidsevaluaties en interviews met beleidsmedewerkers van de IND.

In deel twee van dit onderzoek heeft de Kinderombudsman zich gericht op de vraag hoe in de praktijk uitvoering gegeven wordt aan het nareisbeleid. Het gaat in het bijzonder om de wijze waarop door de IND en de ambassades op de diplomatieke posten onderzoek verricht wordt naar de gezinsband tussen de ouder in Nederland en het kind. De Kinderombudsman heeft daarvoor orthopedagogische deskundigheid betrokken bij het onderzoek, om te kunnen beoordelen in hoeverre deze praktijk kindvriendelijk is, conform het IVRK.

Een methodologische beschrijving van het onderzoek is opgenomen in de bijlage, evenals het juridisch kader. Daarin is in kaart gebracht welke internationale wet- en regelgeving van toepassing is op de kinderen die een aanvraag voor nareis hebben ingediend en waaruit voor de Nederlandse overheid verplichtingen voortvloeien.

### **Ervaring van kinderen**

De Kinderombudsman hecht grote waarde aan de ervaringen en aanbevelingen van kinderen zelf. In vrijwel elke paragraaf komen de ervaringen samengevat en met enkele voorbeelden aan bod. De aanbevelingen van kinderen bestaan uit antwoorden die zij gaven op de vraag welke belangrijke verbeteringen voor de toekomst moeten worden opgeschreven in dit rapport.

### **Dankwoord**

In de totstandkoming van dit onderzoek heeft de Kinderombudsman de medewerking van de volgende organisaties en betrokkenen zeer gewaardeerd: het ministerie van Veiligheid en Justitie en het ministerie van Buitenlandse Zaken, de Nederlandse ambassades in Kenia en Ethiopië, de IND, advocaten, het Vluchtelingenfonds, externe onderzoekers (T. Fresen, A. Serraris) en experts (Drs. van der Sleen, Kinterview en Prof. van Walsum en Dhr. Arbaoui, VU, Dr. De Lange, UvA). Veel dank is de Kinderombudsman verschuldigd aan de kinderen en hun familieleden voor hun bereidwilligheid en openhartigheid.





## 2 WETGEVING EN BELEID

### 2.1 Het recht op gezinshereniging in de Nederlandse wetgeving

Nederland biedt personen die hun herkomstland hebben moeten ontvluchten en hier een asielstatus<sup>14</sup> hebben gekregen, de mogelijkheid zich te herenigen met gezinsleden van wie zij door hun vlucht gescheiden zijn. De IND heeft vastgesteld dat zij gegronde vrees hebben om in hun land vervolgd te worden of hebben te vrezen voor een schending van artikel 3 uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en zij kunnen daardoor niet terugkeren naar hun gezinsleden die zijn achtergebleven in het herkomstland. Daarom krijgen deze asielstatushouders de mogelijkheid gezinsleden na te laten reizen naar Nederland. Het kan gaan om een echtgenoot/echtgenote, minderjarige kinderen die feitelijk tot het gezin van de persoon in Nederland (de referent) behoren, of de partner of meerderjarig kind die zodanig afhankelijk is van de vreemdeling dat hij om die reden toebehoort tot het gezin van de referent.<sup>15</sup> Ook pleegkinderen, die geen biologisch, maar wel een feitelijke band met de (pleeg)ouder hebben, komen voor nareis in aanmerking. De nareis van gezinsleden van vluchtelingen is een speciale vorm van gezinshereniging. Anders dan bij reguliere gezinshereniging bestaat er hen geen inkomensvereiste en hoeven er ook geen leges worden betaald.

Om in aanmerking te komen voor nareis moet aan een aantal criteria worden voldaan. In de Vreemdelingenwet 2000<sup>16</sup> en Vreemdelingen-circulaire staat beschreven dat gezinsleden van asielstatushouders toegelaten worden indien:

1. de aanvraag binnen drie maanden is ingediend nadat aan de hoofdpersoon een asielvergunning is verleend;
2. er sprake is van een feitelijke gezinsband;
3. deze gezinsband in het land van herkomst moet zijn ontstaan;
4. de gezinsleden dezelfde nationaliteit hebben.

### 2.2 Het feitelijke band criterium nader uitgewerkt

Het 'feitelijke band'-criterium dat van toepassing is op gezinshereniging voor asielstatushouders (zich onderscheidend van reguliere gezinshereniging) houdt in dat het gezinslid dat in aanmerking wil komen voor nareis, daadwerkelijk deel moet hebben uitgemaakt van het gezin van de ouder in Nederland, voor het vertrek uit het herkomstland. Het feitelijke band-criterium is van toepassing op zowel biologische kinderen als pleegkinderen. Dat betekent in het geval van biologische kinderen dat een biologische band met de ouder in Nederland niet afdoende is om in aanmerking te komen voor gezinshereniging. Ook voor hen geldt dat zij moeten kunnen aantonen dat zij feitelijk toebehoorden tot het gezin van de ouder in Nederland tot aan het vertrek van de vluchtende ouder.

De IND heeft bij de beoordeling van de feitelijke gezinsband een grote interpretatieruimte. Een eenduidige definitie van het begrip en een operationalisatie daarvan, is niet vastgelegd in beleid. De IND beoordeelt in elk individueel geval of er voldoende aannemelijk is gemaakt dat ouder en kind voor vertrek van de ouder een feitelijke gezinsband hebben gehad. Het betekent in ieder geval, in het geval van kinderen, dat de ouder in Nederland (mede) verantwoordelijk moet zijn geweest voor de verzorging van het kind in het land van herkomst.<sup>17</sup> Ook wordt vereist dat het kind met de ouder heeft samengewoond en dat dit samenwonen niet voor langere tijd

<sup>14</sup> De asielstatus wordt verleend op grond van de Vreemdelingenwet 2000, artikel 29, lid 1 sub a tot en met d.

<sup>15</sup> De wetgeving omtrent de nareisprocedure is vastgelegd in Vreemdelingenwet 2000, artikel 29, eerste lid, onder e en f (in het wetsvoorstel herschikking asielgronden artikel 29 lid 2).

<sup>16</sup> Vreemdelingenwet 2000, artikel 29, eerste lid, onder e en f (artikel 29 lid 2 wetsvoorstel herschikking asielgronden).

<sup>17</sup> Brief van minister Leers voor Immigratie, Integratie en Asiel aan de Tweede Kamer, 24 januari 2012

onderbroken is. Wat er precies verstaan wordt onder een 'langere tijd', staat niet vast in beleidsregels. Het feitelijke band criterium dat van toepassing is op gezinshereniging van vluchtelingen blijkt in de praktijk op striktere wijze te worden geïnterpreteerd dan voor reguliere migranten. Zo wordt de gezinsband van vluchtelingen als verbroken beschouwd, wanneer een kind inmiddels in een ander gezin is opgenomen. Dit vormt voor de IND een zelfstandige afwijzingsgrond.<sup>18</sup>

De cruciale vraag is wanneer men kan spreken van een 'gezin' en op welke wijze dit door de Nederlandse overheid wordt getoetst, wanneer een kind een beroep doet op de nareisprocedure. Omdat enkele begrippen uit het beleid niet verder zijn geconcretiseerd en per individueel geval door de IND moeten worden beoordeeld, zoals de vraag wat er verstaan kan worden onder 'verzorging' en 'langere tijd niet samenwonen', is het de vraag welke invulling de IND aan deze begrippen in de praktijk geeft, hoe deze in de onderzoeksfase worden geoperationaliseerd en op welke manier en aan de hand van welke informatie deze worden getoetst.

In het nareisbeleid is vastgelegd dat biologische én pleegkinderen (minder- en meerderjarig) in ieder geval niet langer behoren tot het gezin van de ouder in Nederland indien vóór het vertrek van de ouder de gezinsband als verbroken kan worden beschouwd. Dit doet zich in elk geval voor indien er sprake is van één of meer van de volgende omstandigheden:

1. het kind is duurzaam opgenomen in een ander gezin dan het gezin van de hoofdpersoon;
2. het kind is zelfstandig gaan wonen;
3. het kind heeft een eigen gezin gevormd doordat het gehuwd is of een relatie is aangegaan.<sup>19</sup>

Voor pleegkinderen gold lange tijd dat de gezinsband als verbroken werd beschouwd wanneer het kind was 'opgenomen' in een ander gezin. De vereiste dat er sprake was van een 'duurzame' opname, zoals bij biologische kinderen, was dus niet op hen van toepassing. Nadat de Raad van State op 10 oktober 2012 oordeelde dat dit onderscheid tussen biologische (verbreking bij duurzame opname) en pleegkinderen (verbreking bij opname in een ander gezin) niet gemaakt mag worden<sup>20</sup>, heeft de IND kenbaar gemaakt ook voor pleegkinderen uit te gaan van een 'duurzame' opname. De Vreemdelingencirculaire is hier echter nog niet op aangepast.

Voor minderjarige kinderen die gehuwd zijn, gelden de regels die van toepassing zijn op meerderjarige kinderen. Een minderjarig kind dat huwt wordt gezien als een kind dat een eigen gezin vormt, en dat is een grond om aan te nemen dat de gezinsband met de ouder is verbroken.

Afhankelijk van de casus wordt beoordeeld of sprake is van (duurzame) opname binnen een ander gezin. Ook dit begrip is niet verder uitgewerkt in het beleid. Hiervoor staat dan ook geen minimum periode.

<sup>18</sup> Voor reguliere migranten wordt het gezinsleven geïnterpreteerd als in artikel 8 uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Staatssecretaris Teeven heeft in het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer van 15 april 2013 erkent dat dit onderscheid onnodige onduidelijkheid oplevert en heeft in een brief aan de Eerste Kamer van 2 april 2013 aangekondigd ook voor nareizende gezinsleden van vluchtelingen in de toekomst aan te willen sluiten bij de definitie uit het EVRM.

<sup>19</sup> Vreemdelingencirculaire, paragraaf C2/4.3

<sup>20</sup> Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 10 oktober 2012 (zie bijlage 2)

Het is niet mogelijk om kinderen onder het nareisbeleid te herenigen met een oudere broer of zus die in Nederland asiel heeft gekregen, omdat alleen ouders in aanmerking komen om hun kinderen over te laten komen. Ook wanneer de beide ouders zijn overleden wordt hiervoor geen uitzondering gemaakt.

### 2.3 Hoe de IND een gezinsband vaststelt

Wanneer een gezin een aanvraag indient voor hereniging, heeft de IND de taak om te beoordelen of er voldaan is aan de criteria die er in de wet zijn gesteld. Hieronder valt dus ook de vraag of er sprake is (geweest) van een feitelijke gezinsband en of deze al in het land van herkomst is ontstaan. Sinds 2008 is de wijze waarop de IND onderzoekt of hiervan sprake is geweest een aantal malen gewijzigd.

#### Documentonderzoek

Om de familierechtelijke relaties van ouder en kind te kunnen vaststellen, dienen in beginsel documenten te worden overgelegd, waaruit de gezinsband blijkt.<sup>21</sup>

De IND houdt niet bij hoe vaak er in het kader van nareis waarbij kinderen betrokken zijn documentonderzoek wordt uitgevoerd. Wel kon zij voorzien in de volgende algemene cijfers, die van toepassing zijn op cases met zowel volwassenen als kinderen:

**Tabel 3: Aantal uitgevoerde documentonderzoeken door de IND in de periode 2008 - 2011**

2008	2009	2010	2011
10.630	12.740	10.330	12.970

Bron: Immigratie- en Naturalisatiedienst (2012)

Het dossieronderzoek van de Kinderombudsman levert daarnaast de volgende resultaten op:

**Tabel 4: Resultaten steekproef Kinderombudsman documentonderzoek 2008 – 2012<sup>22</sup>**

	2008	2009	2010	2011	2012 (tot augustus)
Aantal documentonderzoeken minderjarigen in steekproef	30	28	18	37	4
Totaal aantal aanvragen in de steekproef	343	569	336	254	85
% van totaal aantal aanvragen in steekproef	8,7%	4,9%	5,4%	14,6%	4,7%

Bron: steekproef onderzocht door de Kinderombudsman

Voor vluchtelingen geldt de verplichting om documenten te overleggen, onder voorwaarden, niet.<sup>23</sup> Voor een deel van de kinderen en ouders die een nareisaanvraag indienen, is het niet mogelijk om documenten te overleggen, omdat de autoriteiten van het herkomstland deze documenten niet uitgeeft (bijvoorbeeld in het geval van Somaliërs) of omdat deze door de Nederlandse overheid niet betrouwbaar worden geacht. Is het ontbreken van documenten niet toe te rekenen aan de ouder, dan verkeren zij in 'bewijsnood' en dienen de identiteit en de

<sup>21</sup> Vreemdelingencirculaire, paragraaf C2/6.2

<sup>22</sup> Belangrijk is om op te merken dat documentonderzoek alleen wordt uitgevoerd bij aanvragen door niet-Somaliërs. De steekproef bevat echter ook aanvragen van Somalische kinderen.

<sup>23</sup> Artikel 11 van de Gezinsherenigingsrichtlijn bepaalt dat een aanvraag niet mag alleen op basis van het ontbreken van documenten worden afgewezen.

gezinsband op andere wijze aannemelijk te worden gemaakt door degene die de aanvraag indient, door bijvoorbeeld een DNA onderzoek of het afleggen van verklaringen tijdens een identificerend gehoor.

### DNA onderzoek

Voor 2007 deed de Nederlandse overheid bij aanvragen voor nareis nauwelijks verder onderzoek naar de gezinsband tussen het kind en de ouder in Nederland. Er bestond wel een mogelijkheid om DNA onderzoek uit te voeren, maar dat gebeurde in de praktijk nauwelijks. De verklaring van de ouder in Nederland en overlegde documenten, waren op dat moment leidend. In 2007 is er voor gekozen om bij aanvragen voor gezinshereniging vaker DNA onderzoek te doen, om de biologische verwantschap tussen ouder en kind vast te stellen. In de praktijk werden er hooguit enkele aanvullende vragen gesteld over de gezinsband. Een positieve uitslag op de DNA test leidde in het algemeen tot een inwilliging van de aanvraag. De IND registreert niet hoe vaak er in het kader van een aanvraag voor nareis door kinderen DNA onderzoek wordt uitgevoerd. Wel kon zij voorzien in de volgende algemene cijfers, die enkel een beeld geven van de opgestarte (niet de daadwerkelijk uitgevoerde) DNA onderzoeken:

**Tabel 5: Aantal opgestarte DNA onderzoeken in de periode 2008 - 2011<sup>24</sup>**

2008	2009	2010	2011
580	1020	370	260

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012)

De steekproef onderzocht door de Kinderombudsman uit de dossiers 2008 – 2012 levert de volgende resultaten op:

**Tabel 6: Resultaten steekproef Kinderombudsman DNA onderzoek 2008 – 2012<sup>25</sup>**

	2008	2009	2010	2011	2012 (tot half augustus)
Aantal DNA onderzoeken minderjarigen in steekproef	195	252	67	84	14
Totaal aantal aanvragen in de steekproef	343	569	336	254	85
% van totaal aantal aanvragen in steekproef	56,9%	44,3%	19,9%	33,1%	16,5%

Bron: steekproef onderzocht door de Kinderombudsman (2012)

### Identificerend gehoor

In 2009 werd het beleid ten aanzien van nareizende gezinsleden van vluchtelingen aangescherpt. Door een stijging in het aantal aanvragen ingediend door pleegkinderen (met name door Somaliërs), ontstonden bij het ministerie en de IND vermoedens van fraude. Er

<sup>24</sup> Afgerond op tientallen

<sup>25</sup> Hierbij is belangrijk om op te merken dat DNA onderzoek alleen plaats kan vinden bij biologische kinderen. Deze steekproef bevat ook pleegkinderen.

werd besloten niet langer onmiddellijk bij een aanvraag tot nareis DNA onderzoek aan te bieden. De aanscherpingen hadden niet alleen gevolgen voor Somalische aanvragen, maar voor kinderen van alle nationaliteiten die een beroep deed op de nareisprocedure. Ondanks dat de aanscherpingen, zoals die door de staatssecretaris werden aangekondigd in een brief aan de Tweede Kamer<sup>26</sup>, alleen van toepassing waren op pleegkinderen (waarmee volgens de IND de meeste fraude plaatsvond), kreeg VluchtelingenWerk vanaf april 2010 signalen dat ook biologische kinderen gehoord worden. In het onderzoek van de Kinderombudsman is te zien dat er vanaf dat moment nog maar weinig DNA onderzoek wordt gedaan. In een werkinstructie van de IND wordt bevestigd dat de aanscherpingen inderdaad ook gingen gelden voor biologische kinderen. In de praktijk blijkt dat een aantal maanden later biologische kinderen ook in eerste instantie geen DNA onderzoek meer krijgen, en zij eerst gehoord worden. Pas als de feitelijke gezinsband in dat gehoor aannemelijk is gebleken, wordt er alsnog DNA onderzoek gestart. Het feitelijke band criterium werd daardoor strenger getoetst: niet langer was een biologische band voldoende om in aanmerking te komen voor gezinshereniging. Wanneer uit dit identificerend gehoor is komen vast te staan dat een feitelijke gezinsband niet kan worden aangetoond, is aan deze voorwaarde niet voldaan, en is er geen verdere noodzaak om de al dan niet biologische band te onderzoeken. De aanvraag wordt dan op basis van het identificerend gehoor afgewezen.

Vanaf 2010 is ook voor biologische kinderen de biologische band met hun ouder niet voldoende om zich te mogen herenigen. Ook zij worden geacht in een gehoor verklaringen af te leggen en aannemelijk te maken dat zij bij het gezin van de ouder horen.

Europese wetgeving staat het toe dat er in het kader van een gezinsherenigingsaanvraag gesprekken gehouden worden met de gezinshereniger en gezinsleden en ander onderzoek verricht mag worden teneinde de gezinsband aan te tonen.<sup>27</sup> De Europese Commissie heeft expliciet bepaald in haar verslag over de toepassing van de Gezinsherenigingsrichtlijn: "Om in overeenstemming met het gemeenschapsrecht te zijn moeten deze gesprekken en/of andere onderzoeken evenredig zijn, zodat zij het recht op gezinshereniging niet teniet doen, en moeten de fundamentele rechten, met name het recht op privacy en gezinsleven, eerbiedigen."<sup>28</sup>

Bij het identificerend gehoor moet het gezin door het afleggen van verklaringen aantonen dat zij voor het vertrek van de naar Nederland gevluchte ouder feitelijk een gezin hebben gevormd. Er worden vragen gesteld aan de kinderen uit het gezin, de ouder in Nederland en eventueel de partner. De vragen gaan onder andere over het dagelijkse leven zoals dat er heeft uitgezien voordat de ouder vertrok, het beroep van de ouders, de woonomgeving, en persoonlijke gegevens van de verschillende gezinsleden. De verklaringen van de kinderen en ouder(s) worden onderling met elkaar vergeleken en vervolgens wordt per casus beoordeeld of een gezinsband voldoende aannemelijk is gemaakt. Doel hiervan is ook om na te gaan of er indicaties zijn dat deze band als verbroken kan worden beschouwd, bijvoorbeeld doordat de ouder, zonder geldige reden, voor langere tijd niet bij de kinderen heeft gewoond of dat het kind inmiddels is opgenomen in een ander gezin. Wanneer er door de IND medewerker in Nederland te veel tegenstrijdigheden worden gevonden in de verklaringen van de kinderen en de ouders, of de ouders onderling, dan wordt de aanvraag van het kind afgewezen.

<sup>26</sup> Brief staatssecretaris Albayrak van Justitie aan de Tweede Kamer, 3 april 2009

<sup>27</sup> Gezinsherenigingsrichtlijn (2003/86/EG). Art. 5 lid 2

<sup>28</sup> Europese Commissie, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification*, COM (2008) 610, 8.10.2008, p. 10





De IND stelt geen minimumleeftijd voor het horen van kinderen. In het kader van hun aanvraag voor gezinshereniging kunnen ook kinderen jonger dan 12 jaar gehoord worden, zo wordt in een IND werkinstructie beschreven.<sup>[1]</sup> In de loop van 2011 werden in de praktijk ook steeds vaker kinderen jonger dan 12 jaar gehoord. In 2012 is besloten dat in het geval van biologische kinderen niet langer kinderen jonger dan twaalf jaar gehoord konden worden. Voor pleegkinderen is geen minimumleeftijd vastgesteld, zij kunnen ook in de huidige praktijk op jongere leeftijd gehoord worden.

De IND en de diplomatieke posten kunnen de Kinderombudsman geen inzicht geven in het aantal identificerende gehoren met kinderen dat op de ambassades plaatsvindt, in het kader van hun nareisaanvraag. De steekproef van de Kinderombudsman uit de dossiers 2008 - 2011 levert de volgende resultaten op:

**Tabel 7: Resultaten steekproef Kinderombudsman identificerende gehoren (2008 – 2012) gespecificeerd naar biologische, pleeg- en stiefkinderen**

	ID Gehoor	Geen ID gehoor	Totaal
<b>Biologische kinderen</b>	97 (9,4%)	932 (90,6%)	1029
<b>Pleegkinderen</b>	175 (36,5%)	304 (63,5%)	479
<b>Stiefkinderen</b>	8 (11,9%)	59 (88,1%)	67

*Bron: steekproef onderzocht door de Kinderombudsman (2012)*

In de resultaten van de steekproef zijn enkel de dossiers opgenomen waarin het kind zelf is gehoord in het kader van de gezinsherenigingsaanvraag. Dossiers van kinderen van wie de ouder, of broertjes en zusjes zijn gehoord over de gezinsband (maar zij zelf niet), zijn hierin niet meegenomen. De aanvraag van kinderen die zelf niet zijn gehoord, kunnen echter ook afgewezen worden op grond van de gehoren van de ouder of broertjes en zusjes, wanneer zij niet in staat waren om de vragen van de IND voldoende consistent en geloofwaardig te beantwoorden.

<sup>[1]</sup> IND Werkinstructie 2012/6, 25 september 2012

### **Wijzigingen in het onderzoek naar de feitelijke gezinsband tussen ouder en kind:**

**Voor 2007:** Verklaringen van de ouder in Nederland en documentonderzoek zijn leidend, zelden DNA onderzoek

**2007:** Intensivering DNA onderzoek: voortaan zal vaker DNA onderzoek gedaan worden om de gezinsband vast te stellen.

**2009:** Aanscherping van het beleid: er wordt niet langer meteen DNA onderzoek gestart wanneer een kind een aanvraag voor gezinshereniging indient. De gezinsband moet eerst aannemelijk worden gemaakt door het afleggen van verklaringen in identificerende gehoren, met zowel ouder als kind.

**2010:** In de praktijk blijken ook biologische kinderen niet meer direct DNA onderzoek te krijgen; ook zij zullen eerst de gezinsband aannemelijk moeten maken in identificerende gehoren. Pas als zij daar in slagen, wordt er een DNA test gedaan.

**2012:** Biologische kinderen uit een kerngezin kunnen weer DNA onderzoek laten doen. Bij een positieve uitslag wordt aannemelijk geacht dat ouder en kind een feitelijke gezinsband hebben gehad op het moment van vertrek van de ouder uit het herkomstland. Overige kinderen worden nog wel gehoord.

### **2.4 Het verloop van de procedure**

Wanneer de ouder in Nederland een asielvergunning heeft gekregen, moet er binnen drie maanden na het verstrekken van de asielvergunning een aanvraag voor gezinshereniging worden ingediend. De gezinsleden dienen vervolgens een Machtiging voor Voorlopig Verblijf (MVV) in bij de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in het herkomstland of het land van bestendig verblijf (of, indien daar geen vertegenwoordiging is, een omringend land). Als de gezinsleden op het moment dat de ouder de asielvergunning krijgt nog onvindbaar zijn, kan hij eveneens bij de IND een zogenaamde MVV-adviesaanvraag indienen voor de gezinsleden, zodat de drie maanden termijn is veilig gesteld.<sup>29</sup>

Vervolgens dient het kind daar op de consulaire afdeling van de Nederlandse vertegenwoordiging een MVV-aanvraag in, door daar zelf fysiek een formulier in te vullen en een pasfoto in te leveren. Op dat moment wordt er meteen door de medewerkers van de consulaire afdeling een inschatting gemaakt van de leeftijd van de aanvrager. Wanneer er twijfel bestaat of de aangegeven leeftijd de daadwerkelijke leeftijd is, wordt hiervan een aantekening gemaakt. Deze informatie wordt samen met de aanvraag naar de IND in Nederland verzonden. De IND besluit vervolgens of het kind uitgenodigd wordt op de ambassade om een identificerend gehoor af te leggen op de ambassade. Ook geeft de IND aan of zij wil dat de ambassademedewerkers ter plekke een leeftijdsschouw doen, vaak naar aanleiding van twijfel die al bij het inleveren van het aanvraagformulier op de consulaire afdeling is ontstaan.

Vervolgens wordt het kind, meestal via een ouder of ander contactpersoon, telefonisch uitgenodigd voor gehoor.<sup>30</sup> Hierbij wordt gebruik gemaakt van een tolk. De gezinsleden krijgen te horen wanneer zij op de ambassade verwacht worden. Alle leden van het gezin die een aanvraag hebben ingediend komen op dezelfde dag naar de ambassade. Daarom kunnen de gehoren de gehele dag in beslag nemen. Aan de telefoon wordt dan ook meegedeeld dat mensen zelf eten en drinken mee moeten nemen.

<sup>29</sup> Per 1 juni 2013 kan vanwege de inwerkingtreding van de Nationale Visumwet de vluchteling in Nederland een MVV-aanvraag indienen en komt de MVV-adviesaanvraag te vervallen.

<sup>30</sup> Of in het geval van biologische kinderen na 2012, onder bepaalde voorwaarden, een DNA test.



Op de dag van het gehoor meldt het kind zich, eventueel met een ouder, begeleider of broertjes of zusjes, bij de afdeling consulaire zaken van de ambassade. Eén voor één (of wanneer er meerdere hoornedewerkers beschikbaar zijn tegelijk), worden zij vervolgens gehoord door de hoornedewerker. Op de ambassades in Nairobi en Addis Abeba (waar veel Somalische kinderen hun aanvraag indienen) is er een tolk aanwezig om te vertalen. De IND verklaart dat: “ook op de andere posten thans meestal wordt gewerkt met goede door de ambassade ingehuurde tolken.”<sup>31</sup> Op die ambassades komt het voor dat kinderen zelf iemand mee moeten nemen die kan vertalen naar het Engels, of kan het voorkomen dat er vertaald wordt door een medewerker van de ambassade. De tolk vertaalt de vragen van de hoornedewerker (die in het Engels worden gesteld) naar de taal van het kind en vertaalt wat het kind verklaart in het Engels voor de hoornedewerker, die vervolgens in het Nederlands verslag legt van het gehoor.

Deze gehoren duren, inclusief pauze, gemiddeld anderhalf tot twee uur.<sup>32</sup> In sommige gevallen duren de gehoren langer. De duur van het interview is mede afhankelijk van de leeftijd van het kind en de hoeveelheid gehoren die er op een dag gepland staan, zo geven de hoornedewerkers aan. Ook is het afhankelijk van hoe veel een kind kan vertellen. Immers, wanneer een kind zegt zich niets meer te herinneren, houdt het gehoor snel op.

Tijdens het gehoor is het toegestaan dat een advocaat of andere juridische hulpverlener het kind bij staat. De gezinsleden worden apart van elkaar gehoord. Immers, hun verklaringen worden later met elkaar vergeleken. Er wordt verschillend omgegaan met begeleiding van het kind door derden (niet- advocaten en juridisch hulpverleners). De afdeling Uitvoeringsadvies van de IND heeft hierover geen beleid noch advies opgesteld. De uitvoering laat deze beslissing aan de medewerkers op de post. In de praktijk gebeurt het niet vaak dat kinderen een advocaat bij zich hebben. Enkele keren zijn advocaten vanuit Nederland naar Addis Abeba en Nairobi gevlogen om het identificerend gehoor bij te wonen.

Het verslag van het gehoor wordt met de beschikking van de IND meegestuurd aan de ouder in Nederland. Dat is het eerste moment dat het gehoorverslag ingezien kan worden. Aan het einde van het gehoor wordt aan het kind medegedeeld dat er vervolgens in Nederland (en niet door de hoornedewerker zelf) een beslissing zal worden genomen en dat de ouder in Nederland op de hoogte zal worden gesteld van de beslissing (en dus niet de persoon die op dat moment gehoord wordt).

Een schriftelijk verslag van het gehoor wordt per email naar de IND in Nederland gestuurd. Dit is geen letterlijk verslag van alles wat er tijdens het gehoor is gezegd, maar een weergave van de vragen en antwoorden. Het verslag wordt opgesteld in het Nederlands. Naast het verslag kan de hoornedewerker per email aanvullende opmerkingen meesturen, maar dit gebeurt niet standaard. Het komt bijvoorbeeld voor dat de hoornedewerker een advies meestuurt of zijn indruk van het gehoor deelt met de beslismedewerker. Dit verschilt per hoornedewerker. Een van de hoornedewerkers die geïnterviewd is, gaf aan dat hij de informatie die hij meestuurt beperkt tot hetgeen hij waarneemt tijdens het interview, zonder daar conclusies aan te verbinden.

De beslismedewerker van de IND in Nederland legt de gehoorverslagen van de eventuele echtgenoot van de ouder in Nederland en de kinderen naast elkaar en naast die van de eerdere verklaringen die de ouder in Nederland tijdens het asielgehoor bij aankomst in Nederland heeft

<sup>31</sup> Immigratie- en Naturalisatiedienst (2013) Correspondentie met de Kinderombudsman

<sup>32</sup> Interviews met hoornedewerkers. Dit komt overeen met observaties tijdens bezoek van de Kinderombudsman aan Kenia en Ethiopië.

afgegeven. Vervolgens moet de beslismedewerker door het vergelijken van de verklaringen beoordelen of een feitelijke band tussen de gezinsleden aannemelijk is gemaakt. Er wordt van de kinderen en de ouder verwacht dat zij 'eensluidend, geloofwaardig en consistent' kunnen verklaren over hun gezinssituatie op het moment dat zij uit het herkomstland vertrokken. Wanneer er 'te veel' en 'op essentiële punten' tegenstrijdigheden in de verschillende verklaringen van de kinderen onderling, of die met de ouder, zitten, is de gezinsband niet aannemelijk gemaakt en wordt de aanvraag op deze grond afgewezen. Wanneer een feitelijke band wel aannemelijk is gemaakt en er geen verdere gronden tot afwijzing zijn, wordt er een DNA test gedaan en wordt de aanvraag toegewezen. Het kind kan dan binnen een aantal weken een inreisvisum ophalen bij de ambassade en naar Nederland komen (vaak met financiële steun van het Vluchtelingenfonds). Vervolgens dient het kind hier een aanvraag in voor een afgeleide asielstatus. Als er in de tussentijd geen signalen zijn van fraude of misbruik, wordt er van uit gegaan dat het identificerend onderzoek door de IND voldoende is en wordt er een vergunning afgegeven.

### **Bezwaar en beroep**

Wanneer de aanvrager het niet eens is met een negatieve beslissing van de IND, kan hij een bezwaarschrift indienen. Het bezwaar wordt beoordeeld door een bezwaarmedewerker. Dit is altijd een ander persoon dan de medewerker die in eerste aanleg een beslissing heeft genomen. In het bezwaar kan de aanvrager tegenstrijdigheden in de gehoren toelichten. Er kan besloten worden een hoorzitting te houden, waarin de ouder uitgenodigd wordt om mondeling een toelichting te geven aan de bezwaarcommissie, bestaande uit twee personen. De hoorzitting wordt niet per se gehouden door de IND medewerkers die het bezwaarschrift moeten beoordelen.

Wanneer het bezwaar wordt afgewezen, kan er een beroep, en eventueel een hoger beroep, worden ingediend bij de rechter. De rechter toetst de verklaringen en de vraag of die op essentiële onderdelen overeenkomen marginaal. De Raad van State heeft in verschillende nareiszaken uitspraken gedaan. Na de Raad van State staat de weg naar het Europees Hof van de Rechten van de Mens open. In de bijlage is nationale en internationale jurisprudentie opgenomen.

### **Beslistermijn gezinsherenigingsaanvraag**

In het verleden is er geen wettelijke beslistermijn geweest voor een besluit op een MVV-aanvraag. Er moest dus beslist worden binnen een redelijke termijn in de zin van artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).<sup>33</sup> In de Vreemdelingencirculaire is deze termijn op drie maanden gezet.<sup>34</sup> Deze termijn kon op grond van artikel 4:15 van de Awb met een redelijke, maar wel concrete, termijn worden opgeschort. Sinds 1 oktober 2012 is de Wet op de Dwangsom van toepassing op vreemdelingenrechtelijke procedures, waaronder de nareisprocedure<sup>35</sup>. Voor 1 juni 2013 bestond er voor de IND een beslistermijn van 90 dagen voor de beslissing in eerste aanleg en 19 weken voor een beslissing op bezwaar. Na 1 juni 2013 geldt er een beslistermijn van zes maanden voor de beslissing in eerste aanleg en zes weken voor een beslissing op bezwaar.

<sup>33</sup> De Gezinsherenigingsrichtlijn gunt de lidstaten in artikel 5 lid 4 een termijn van 9 maanden.

<sup>34</sup> Vreemdelingencirculaire paragraaf B1/1.1.1

<sup>35</sup> De Wet Dwangsom is op 1 oktober 2009 in werking getreden. Doel van deze wet is vooral om "onbehoorlijk gedrag van overheidsorganen tegen te gaan en te stimuleren dat er tijdig op aanvragen van burgers wordt beslist." Tot 1 oktober 2012 werd een uitzondering gemaakt op vreemdelingenrechtelijke procedures, maar vanaf dat moment is die uitzondering komen te vervallen.

## 2.5 Aanscherping beleid na signalen van fraude en misbruik sinds 2007

De afgelopen jaren hebben zich in het beleid ten aanzien van nareizende gezinsleden van vluchtelingen veel wijzigingen voorgedaan. Sinds 2007 is er een sterke nadruk geweest op het bestrijden van fraude en misbruik in de nareisprocedure en is het beleid een aantal malen op verschillende punten aangescherpt. De wijzigingen die sinds 2007 zijn doorgevoerd hebben met name betrekking op de methode die de IND gebruikt om de gezinsband te onderzoeken: vanaf 2007 wordt er steeds vaker DNA onderzoek gedaan (eventueel met enkele aanvullende vragen), maar in 2009 wordt besloten het onderzoek te intensiveren en kinderen (en hun ouder) in gehoren verklaringen te laten afleggen over de gezinsband en niet langer DNA onderzoek aan te bieden. Het bestaan van een biologische band tussen ouder en kind is sinds 2009 ook in de praktijk niet langer meer voldoende om in aanmerking te komen voor gezinshereniging. De verantwoordelijkheid om de gezinsband aan te tonen komt meer bij de ouder en het kind te liggen. In het gehoor met ouder en kind moeten zij zelf aannemelijk kunnen maken dat zij voor het vertrek van de ouder daadwerkelijk samen een gezin vormden. Deze verantwoordelijkheid wordt dus deels ook bij het kind weggelegd. Dat blijkt ook uit de observaties van de gehoren door de Kinderombudsman op de ambassades. Voorafgaande aan de gehoren met de kinderen deelde de hoornedewerker als volgt mee:

*"Today, we are here so you can convince me you have a family relation with the person in Holland."*

De gehoren vergen beduidend meer inspanning van hen en bovendien worden de aanvragen strenger beoordeeld: er wordt sneller, bij minder tegenstrijdigheden, afgewezen.

In 2009 vormden signalen van vermoedens van fraude en misbruik in de nareisprocedure door met name Somaliërs, aanleiding voor toenmalig staatssecretaris Albayrak om de procedure op deze punten aan te scherpen. Met name een stijging in het aantal aanvragen van Somalische pleegkinderen voor gezinshereniging wekt argwaan: "De stellige indruk bestaat dat de pleegkinderen die worden genoemd als deel van het gezin, niet in alle gevallen feitelijk tot het gezin van de hoofdpersoon hebben behoord in Somalië.", schrijft de staatssecretaris aan de Kamer.<sup>36</sup> De staatssecretaris geeft in haar brief aan dat het grote aantal pleegkinderen voor een deel verklaard kan worden doordat voorstelbaar is dat juist in een land als Somalië, waar sprake is van een oorlogssituatie, meer dan een gemiddeld aantal kinderen hun ouders verliest en als pleegkind in een ander gezin wordt opgenomen. Maar zij stelt dat het aantal opgegeven pleegkinderen bij Somalische asielzoekers echter 'ook tegen die achtergrond gezien hoog is'. Uit een steekproef van de IND van 75 van de 320 Somalische gezinnen die in januari 2009 een aanvraag voor hereniging indienen, blijkt 60% minimaal één pleegkind te noemen in de aanvraag.<sup>37</sup>

Daarnaast zijn er signalen vanuit het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) dat personen die in het kader van gezinshereniging naar Nederland zijn gekomen, na hun aankomst niet bij elkaar wonen. De staatssecretaris meldt in haar brief:

"Uit informatie van het EMM<sup>38</sup> is mij gebleken dat familieleden die met een MVV naar Nederland nareizen, zich niet allemaal melden op het Aanmeldcentrum (AC) en niet allemaal de uitkomst

<sup>36</sup>Brief staatssecretaris Albayrak van Justitie aan de Tweede Kamer, 3 april 2009

<sup>37</sup>Brief staatssecretaris Albayrak van Justitie aan de Tweede Kamer, 3 april 2009

<sup>38</sup> Expertisecentrum Mensenhandel- en smokkel

van hun asielprocedure afwachten. Dit zou erop kunnen duiden dat zij zich niet bij de in Nederland verblijvende hoofdpersoon voegen en dus mogelijk niet feitelijk tot het gezin van deze hoofdpersoon behoren.”

Ook zijn er signalen vanuit de IND over de reisverhalen van asielzoekers die onduidelijk en oncontroleerbaar zijn en die duiden op mensensmokkel, en dat vingertopmutilatie steeds vaker voor komt. Deze signalen samen vormen aanleiding om de procedure voor nareizigers aan te scherpen:

“De hier beschreven informatie in overweging nemende, acht ik het noodzakelijk en gerechtvaardigd om voor deze groep maatregelen te treffen om te borgen dat uitsluitend pleegkinderen die reeds in het land van herkomst tot het gezin van de hoofdpersoon behoorden, voor nareis in aanmerking kunnen komen. Zoveel mogelijk moet overkomst naar Nederland van – gestelde – gezinsleden die niet feitelijk tot dit gezin hebben behoord, worden voorkomen. Hierom acht ik maatregelen op het gebied van de nareis van *pleegkinderen* van groot belang.”

Vermoedens van fraude met Somalische pleegkinderen, leiden in 2009 tot een aanscherping van het beleid ten aanzien van alle kinderen, ongeacht hun nationaliteit of het land van aanvraag. Ook is de aanscherping, in tegenstelling tot wat aan de Kamer wordt medegedeeld, van toepassing op zowel pleegkinderen als biologische kinderen.

Het feitelijke band criterium staat al in de wet, maar heeft tot dan toe in de praktijk geen rol van betekenis gespeeld. Dat verandert: de aanvrager moet aannemelijk kunnen maken dat er sprake was van een feitelijke gezinsband op het moment dat hij het herkomstland verliet, middels het afleggen van verklaringen. Ondanks dat de signalen van fraude en misbruik met name over Somalische pleegkinderen gingen, gaan de aanscherpingen gelden voor alle kinderen die voor nareis in aanmerking willen komen, ongeacht hun nationaliteit of het land van aanvraag. Daarnaast is het opvallend dat de staatssecretaris naar de Tweede Kamer communiceert dat de aanscherpingen van toepassing zijn op pleegkinderen, maar dat enkele maanden later in de werkinstructie van de IND naar de medewerkers wordt aangegeven dat ook biologische kinderen in eerste instantie geen DNA onderzoek meer zullen krijgen.<sup>39</sup>

Verdere aanscherpingen die de staatssecretaris in 2009 aankondigde zijn<sup>40</sup>:

- In het vervolg geldt dat gezinsleden die door de in Nederland verblijvende ouder niet tijdens de asielprocedure als gezinslid worden genoemd, niet in aanmerking komen voor nareis. Vermeld een ouder niet tijdig dat er pleegkinderen aanwezig zijn in het gezin, dan is er geen kans meer op nareis.
- Er wordt om aanvullend bewijs gevraagd van de ouders van pleegkinderen die reeds in het herkomstland feitelijk tot het gezin behoorden. Van hen mag worden gevraagd dat zij alles in het werk stellen om aan te tonen dat hun pleegkind ook feitelijk behoorde tot hun gezin. Daarmee wordt de bewijslast voor de aanvrager verzwaaard en de gestelde gezinsband van pleegouders en pleegkinderen minder snel aangenomen dan eerder het geval was.

<sup>39</sup> IND Werkinstructie 2009/18, 24 augustus 2009

<sup>40</sup> Brief staatssecretaris Albayrak van Justitie aan de Tweede Kamer, 3 april 2009

- Er zal vaker worden tegengeworpen dat het pleegkind feitelijk niet langer tot het gezin behoort, bijvoorbeeld als er aanwijzingen zijn dat het pleegkind sinds het vertrek van de pleegouder is opgenomen in een ander gezin. Deze pleegkinderen komen niet voor nareis in aanmerking.
- Vooralnog voor Somalische zaken – wordt naar mogelijkheden gezocht om de in Nederland verblijvende ouder gelijktijdig te horen met het pleegkind op de ambassade wiens nareis wordt beoogd, en/of de begeleider en andere gezinsleden van het kind, teneinde te kunnen vaststellen of zij daadwerkelijk gezinsleden van elkaar zijn. Hiermee wordt zoveel mogelijk voorkomen dat de betrokkenen hun verklaringen vooraf met elkaar afstemmen. Indien één van de betrokkenen op het afgesproken tijdstip niet verschijnt voor het interview, zal dit consequenties hebben voor de toelating van het pleegkind.

Het hoge afwijzingspercentage dat volgt op de aanscherpingen, is voor de IND en minister Leers een bevestiging van de vermoedens van grootschalige fraude en misbruik van de nareisprocedure. De geïnterviewde medewerkers die betrokken zijn bij de gehoren op de ambassades in Nairobi en Addis Abeba geven aan zich te kunnen herkennen in dit beeld. Voor hen, en ook voor de IND in Nederland, vormt het hoge afwijzingspercentage dan ook geen verrassing. Door een intensiever onderzoek wordt nu eerder duidelijk dat veel aanvragen worden ingediend door kinderen die geen onderdeel uitmaakten van het gezin op het moment van vertrek van de ouder, zo is de redenering.

Meer aanvragen voor gezinshereniging worden afgewezen, de instroom van nareizende gezinsleden daalt en daarmee is de ingezette lijn succesvol, zo laat toenmalig minister Leers in 2011 weten aan de Kamer.

Toenmalig minister Leers laat aan de Kamer weten: "Deze resultaten zijn terug te zien in de cijfers. Zo wordt op dit moment (in 2011) nog minder dan 10% van de MVV-aanvragen voor nareis ingewilligd die door Somaliërs worden ingediend vanuit het buitenland. De fraude-aanpak heeft goede resultaten opgeleverd en leidt tot minder asiel- en nareis aanvragen en meer afwijzingen van nareisaanvragen. Ik vind het dan ook belangrijk om de ingeslagen weg te vervolgen nu deze succesvol is gebleken."<sup>41</sup>

## 2.6 Wijziging uitvoering beleid juli 2012

Zoals in tabel 1 en 2 in de inleiding te zien is, stijgt het percentage afwijzingen sinds 2008 sterk, met name het percentage afwijzingen van de aanvragen van Somalische kinderen. Er is kritiek van vreemdelingenadvocaten en VluchtelingenWerk. Die kritiek gaat met name over de wijze waarop de gehoren met de kinderen plaatsvinden en de gronden waarop de IND de aanvragen afwijst. In juli 2012 ziet minister Leers van Immigratie en Asiel aanleiding om de wijze waarop er uitvoering wordt gegeven aan het nareisbeleid te wijzigen. De problemen met fraude en misbruik in de nareisprocedure zijn volgens de minister succesvol aangepakt.<sup>42</sup>

De feitelijke gezinsband blijft ook na juli 2012 een voorwaarde voor nareis. Het identificerend gehoor blijft een belangrijke onderzoeksmethode voor het vaststellen van de feitelijke gezinsband, maar zal voor een deel van de kinderen niet meer standaardprocedure zijn. De grootste verandering die plaatsvindt, is dat voor kinderen uit een biologisch kerngezin (vader, moeder en hun gezamenlijke biologische kinderen) de verklaringen van de ouder in Nederland,

<sup>41</sup> Brief minister Leers van Immigratie, Integratie en Asiel aan de Tweede Kamer, 6 juli 2011

<sup>42</sup> Brief minister Leers van Immigratie, Integratie en Asiel aan de Tweede Kamer, 16 juli 2012

gecombineerd met de uitslag van het DNA-onderzoek, in beginsel voldoende indicatie zijn voor het bestaan van een feitelijke gezinsband in het herkomstland. Er verandert niets in de wet- en regelgeving: dezelfde criteria voor nareis blijven ook voor biologische kinderen uit een kerngezin bestaan. Ook bij hen moet er nog steeds sprake zijn van een feitelijke gezinsband op het moment van vertrek van de ouder uit het herkomstland, maar deze wordt bij het bestaan van een biologische band binnen een volledig kerngezin, aannemelijk geacht. De wijziging betreft dus een wijziging in de *uitvoering* van het beleid.

In alle andere voorkomende gevallen, wanneer er geen sprake is van een kerngezin, zullen er nog wel identificerende gehoren met kinderen plaatsvinden. Het gaat bijvoorbeeld om samengestelde gezinnen (waarbij pleeg- of stiefkinderen onderdeel uitmaken van het gezin). In dat geval kunnen zowel de pleeg- als de biologische kinderen nog gehoord worden. Biologische kinderen kunnen gevraagd worden om verklaringen af te leggen over de relatie tussen de ouder en hun pleegbroertje(s) of –zusje(s). Ook wanneer het gaat om een gebroken gezin (waarbij één van de ouders overleden is of deze achterblijft in het land van herkomst), worden kinderen nog gehoord.

Kinderen kunnen, ook onder de 12 jaar, ook na de wijziging van 16 juli 2012, nog wel gehoord worden als<sup>43</sup>:

het gaat om een pleegkind

er geen sprake is van een compleet gezin. Eén ouder blijft bijvoorbeeld achter of is overleden er pleeg- of stiefkinderen onderdeel uitmaken van de aanvraag

er fraude-indicaties zijn, bijvoorbeeld twijfel over de leeftijd van het kind. Er bestaat bij advocaten onduidelijkheid om welke fraude-indicaties het gaat en zij geven aan bij de Kinderombudsman dat te weinig transparant wordt gemaakt op basis waarvan fraude wordt vermoed. De IND stelt desgevraagd dat twijfel over de leeftijd, wisselende verklaringen in de asielprocedure of andere redenen die casus gebonden zijn redenen kunnen zijn voor nader onderzoek en geeft verder aan hier geen limitatieve opsomming voor te kunnen geven. De aanvrager en advocaat worden niet standaard op de hoogte gesteld van de redenen waarom alsnog een identificerend gehoor moet worden afgenomen. Als de advocaat erom vraagt, licht de IND de noodzaak van het horen kort toe. Het gaat dan bijvoorbeeld om niet verder omschreven of onderbouwde 'vermoedens van (leeftijds)fraude'.

Op het moment dat medewerkers van de Kinderombudsman in november 2012 een bezoek brachten aan de ambassades in Addis Abeba en Nairobi, zagen hoornmedewerkers ter plekke, na de wijziging in juli, nog geen daling in het aantal gehoren met minderjarigen.

### **Geen terugwerkende kracht**

In lopende zaken waarin voor 16 juli 2012 een identificerend gehoor had plaatsgevonden, zullen de bevindingen die uit dat gehoor voortkomen, meegewogen in de beoordeling of er sprake is van een feitelijke gezinsband. Dat geldt ook in de zaken waarin uitsluitend biologische kinderen onderdeel uitmaken van de aanvraag. Wanneer het gehoor, dat voor 16 juli 2012 heeft plaatsgevonden, heeft uitgewezen dat de feitelijke gezinsband niet kan worden aangetoond, zal dat leiden tot een negatieve beslissing van de IND, ook in het geval van biologische kinderen. Immers, het feitelijke gezinsband-criterium blijft onderdeel van de wet.

<sup>43</sup> IND werkinstructie 2012/6, 25 september 2012 en brief minister Leers van Immigratie, Integratie en Asiel aan de Tweede Kamer, 16 juli 2012



De toenmalige minister erkent dat in voorkomende gevallen het mogelijk is dat afgewezen wordt terwijl de mogelijkheid bestaat dat de gezinsleden wel tot het gezin behoren. Als dit niet blijkt uit de gehoren, dan kan de minister, zo zegt hij, niet anders dan de aanvraag afwijzen. Er zijn op dat moment geen aanknopingspunten om aan te nemen dat er toch sprake is van een feitelijke gezinsband: "het is aan de vreemdeling om alsnog overtuigend te verklaren."<sup>44</sup> Hier wordt nog eens benadrukt dat de bewijslast geheel bij de vreemdeling ligt. In het geval van de nareisprocedure betekent dat een deel van deze de verantwoordelijkheid voor het aantonen van de band tussen ouder en kind bij het kind komt te liggen.

De minister ziet in 2012 geen aanleiding om in zaken waar een identificerend gehoor heeft plaatsgevonden, met terugwerkende kracht DNA onderzoek aan te bieden.

### **Geen wijziging in de uitvoering van identificerende gehoren**

In de wijze waarop de identificerende gehoren met de kinderen op de ambassades plaatsvinden en de manier waarop er door de IND beslist wordt in de nareiszaken, worden in grote lijnen geen wijzigingen aangebracht. Minister Leers ziet hier geen aanleiding toe. "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 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. 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"<sup>45</sup>. De minister erkent dat het gehoor op de ambassade veel vraagt van een kind. "Dit betekent dat in sommige gevallen veel vragen worden gesteld in het kader van de beoordeling of de vreemdeling in aanmerking komt voor nareis, ook aan kinderen."<sup>46</sup> Wel neemt de minister 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.<sup>47</sup> Welke maatregelen dit zijn en hoe deze in de praktijk worden uitgevoerd, is tot op heden niet duidelijk.

### **2.7 Meest recente wijziging in het nareisbeleid**

Op 2 april 2013 heeft staatssecretaris Teeven de Eerste Kamer in een brief geïnformeerd over een aantal aanvullende wijzigingen in het nareisbeleid.

Bij de beoordeling of er sprake is van een feitelijke gezinsband, zal de staatssecretaris vanaf heden aansluiten bij de wijze van beoordeling zoals die ook geldt voor reguliere vormen van gezinshereniging. Het gaat om kinderen van reguliere migranten, niet-vluchtelingen, waarvoor tot op heden een andere, minder strikte, invulling van het begrip gezinsband gold. Voortaan zal ook voor de kinderen van vluchtelingen die zich willen herenigen met hun ouder een 'gezinsleven' worden uitgelegd zoals in artikel 8 van het EVRM. Dat houdt onder andere in dat de gezinsband – in nareiszaken – niet langer als verbroken zal worden beschouwd als een kind duurzaam is opgenomen in een ander gezin dan dat van de ouder in Nederland. In mei 2013 is nog onduidelijk hoe deze beleidswijziging in de praktijk zal worden toegepast en of - en op welke manier - het karakter van de gehoren op de ambassades zal veranderen. Ook geeft de

<sup>44</sup> Brief minister Leers van Immigratie, Integratie en Asiel aan de Tweede Kamer, 16 juli 2012

<sup>46</sup> Brief minister Leers van Immigratie, Integratie en Asiel aan de Tweede Kamer, 24 januari 2012

<sup>47</sup> Brief minister Leers van Immigratie, Integratie en Asiel aan de Tweede Kamer, 16 juli 2012

staatssecretaris in zijn brief niet aan of het beleid geldt voor zowel biologische als pleegkinderen.

Daarnaast is in de Tweede Kamer bij het wetsvoorstel Herschikking asielgronden een amendement aangenomen waarmee het vereiste dat ouder en kind dezelfde nationaliteit moeten hebben om in aanmerking te komen voor nareis, komt te vervallen. Ook wordt niet langer vereist dat de gezinsband in het land van herkomst ontstaan moet zijn. Dat betekent dat ook gezinnen die na vertrek uit het land van herkomst zijn ontstaan, bijvoorbeeld in een vluchtelingenkamp, in aanmerking komen voor nareis. Een tweede amendement dat eveneens door de Tweede Kamer is aangenomen, heeft tot gevolg dat kinderen voortaan een afhankelijke vergunning krijgen die ingetrokken kan worden wanneer er in Nederland geen sprake meer zou zijn van een 'werkelijk gezinsleven'. Het wetsvoorstel ligt op het moment van schrijven voor in de Eerste Kamer.

## 2.8 Conclusies

### 1. Ongeoorloofde inperking van het recht op gezinsleven

Er worden in de wet- en regelgeving met betrekking tot gezinshereniging van vluchtelingen verschillende niet vanuit het belang van het kind te rechtvaardigen vereisten geformuleerd waaraan een gezin moet voldoen om in aanmerking te komen voor hereniging. Zo is er de eis dat het gezin zich al in het land van herkomst gevormd moet hebben. Dat betekent bijvoorbeeld dat gezinnen die ontstaan zijn in een vluchtelingenkamp in een naburig land, niet in aanmerking komen voor nareis. Ook moeten ouder en kind dezelfde nationaliteit hebben. De Kinderombudsman vraagt zich af met welke reden deze vereisten in de wet zijn opgenomen en ziet niet in op welke wijze zij het belang van het kind dienen. Ze vormen daarmee een ongeoorloofde inperking van het recht van het kind om zich te herenigen met de ouder.

### 2. Focus op fraudebestrijding doet belang van het kind uit het oog verliezen

In 2011 zagen minister Leers en de IND in de stijgende afwijzingspercentages een bevestiging van de vermoedens dat er met de nareisprocedure op grote schaal gefraudeerd werd. Op basis van de gehoren met de ouder en het kind concludeerde de IND in de afgewezen dossiers dat zij geen feitelijke gezinsband hadden gehad om het moment van vertrek van de ouder en dat zij zodoende onterecht een beroep deden op nareis. De Kinderombudsman betwijfelt of het aannemelijk is dat het bij alle afgewezen aanvragen inderdaad ging om personen die, zoals de IND stelt, geen gezin hadden gevormd en dus fraude pleegden. De afwijzingspercentages (oplopende tot een gemiddelde van 83% over alle nationaliteiten) zijn wat de Kinderombudsman betreft te hoog om geheel toe te kunnen schrijven aan fraude en misbruik. De Kinderombudsman ziet te weinig onderbouwing voor deze redenering.

De Kinderombudsman vindt dat sinds 2008 in het beleid ten aanzien van nareizende kinderen onevenredig veel aandacht uitgegaan is naar de bestrijding van fraude en misbruik. Op basis van signalen die onvoldoende zijn onderzocht, werden diverse aanscherpingen in het beleid ingevoerd, maar met onvoldoende onderbouwing. Het beleid is sinds 2008 steeds strenger geworden en deze aanscherpingen zijn bovendien toegepast op alle kinderen die een aanvraag voor nareis indienden (zowel pleegkinderen als biologische kinderen en kinderen van alle nationaliteiten), ook al gingen de signalen van fraude met name over vermoedens van ten oprechte opgevoerde pleegkinderen in de Somalische doelgroep. Er is volgens de Kinderombudsman bij het nemen van de maatregelen tegen fraude en misbruik te weinig in ogenschouw genomen wat die maatregelen zouden betekenen voor kinderen die wel voor



nareis in aanmerking zouden moeten komen. Ook zij hebben te maken gekregen met een zwaardere bewijslast en ook voor hen is de lat veel hoger komen te liggen. De genomen maatregelen naar aanleiding van vermoedens van fraude zijn niet proportioneel en bovendien heeft de uitvoering van de maatregelen geleid tot grote onzorgvuldigheid in de procedure, waar de kinderen direct de effecten van hebben ondervonden.

### **3. Benadeelde positie voor Somalische kinderen**

Verreweg de meeste nareisaanvragen sinds 2008 zijn ingediend door kinderen met de Somalische nationaliteit. Zij dienden hun aanvraag in op de diplomatieke post in Nairobi (Kenia), Addis Abeba (Ethiopië) of Sana'a (Jemen). In de afgelopen jaren is onder Somalische kinderen het percentage afwijzingen vele malen groter dan bij kinderen van andere nationaliteiten (zie tabel in de inleiding).

Somalische kinderen verkeren in bewijsnood: ze kunnen geen documenten overleggen waaruit de gezinsband met hun ouder aangetoond kan worden, omdat er geen erkende Somalische overheid bestaat die deze documenten verstrekt. Dat betekent dat vele van hen in de afgelopen jaren een identificerend gehoor hebben moeten afleggen om hun gezinsband met de ouder aan te tonen. De Kinderombudsman ziet dat er voor hen een andere werkwijze geldt bij de beoordeling van de gezinsband en vraagt zich af welke invloed de onderzoeksmethode die gebruikt wordt, heeft op de kans die het kind krijgt. Het identificerende gehoor is een intensievere methode en vergt beduidend meer van het kind. De Kinderombudsman heeft daarnaast veel kritiek op de manier waarop de gehoren plaatsvinden, zoals verderop in dit rapport verder toegelicht wordt. Niet alleen wordt er van Somalische kinderen veel vaker verwacht dat zij middels het afleggen van verklaringen de gezinsband aan kunnen tonen, ook verschilt de wijze waarop de identificerende gehoren op de ambassades in Nairobi en Addis Abeba worden uitgevoerd in vergelijking met de gehoren die plaatsvinden op posten elders. De gehoren met de Somalische kinderen gebeuren aan de hand van een uitgebreid format met vragen, terwijl dat format bij de gehoren met kinderen op andere ambassades niet gebruikt wordt. Dat betekent in de praktijk dat kinderen van niet-Somalische nationaliteiten minder vragen en minder gedetailleerde vragen krijgen, zo blijkt de analyse van de gehoorverslagen 2008-2012. Bovendien is het de vraag of Somalische kinderen ook verderop in de procedure niet benadeeld worden, wanneer er over hun aanvraag wordt beslist. Het nareisbeleid van de afgelopen jaren was tenslotte met name gericht op het tegengaan van fraude door Somaliërs. De Kinderombudsman maakt zich zorgen over de vraag of de betrokken medewerkers in de keten, zowel de hoornmedewerkers op de ambassade als de beslismedewerkers in Nederland, daardoor nog wel objectief naar de dossiers van Somalische kinderen kunnen kijken en of de belangen van deze kinderen door de sterke focus op fraudebestrijding bij deze groep niet zijn overschaduwd. De interviews met de betrokken medewerkers hebben deze zorgen niet weg kunnen halen.

### **4. Recente beleidswijzingen vormen een beperkte verbetering**

De afgelopen tijd is het nareisbeleid en de uitvoering daarvan diverse malen gewijzigd. Een grote verandering vond plaats in juli 2012. Vanaf dat moment wordt aan biologische kerngezinnen (bestaande uit beide ouders en hun gezamenlijke biologische kinderen) de mogelijkheid geboden om DNA onderzoek te laten uitvoeren. Zij worden, mits er geen sprake is van fraude-indicaties, niet langer gehoord om de ambassade. Bij een positieve uitslag op de DNA test wordt een gezinsband voor het vertrek van de ouder uit het herkomstland aannemelijk geacht. Deze wijziging vormt een verbetering in het nareisbeleid, maar treft slechts een deel van de kinderen. Pleeg- en stiefkinderen en kinderen uit gebroken gezinnen worden nog steeds



op de ambassades gehoord en juist in de wijze waarop dat gebeurt, vinden geen grote veranderingen plaats.

De Kinderombudsman vindt dat minister Leers in juli vorig jaar te snel tot de conclusie kwam dat de gehoren op een zorgvuldige manier plaatsvinden en dat verdere verbeteringen niet nodig zijn. Er is niet goed, objectief onderzoek gedaan naar de manier waarop de gehoren worden afgenomen en er is niet de juiste deskundigheid ingeroepen om dit te beoordelen. De Kinderombudsman constateert, in tegenstelling tot de minister, naar aanleiding van dit onderzoek ernstige tekortkomingen in de manier waarop de gehoren plaatsvinden.

Daarnaast zag minister Leers vorig jaar geen aanleiding om kinderen die in de periode voor de wijziging gehoord zijn op de ambassade met terugwerkende kracht DNA onderzoek aan te bieden. Dit levert volgens de Kinderombudsman een ongeoorloofd onderscheid op tussen kinderen die voor en kinderen die na 16 juli 2012 een aanvraag hebben ingediend. Voor de biologische kinderen die na 16 juli een aanvraag hebben ingediend, geldt dat een positieve DNA test voldoende is. Voor kinderen die voor 16 juli een aanvraag hebben ingediend en zijn gehoord, geldt dat de beoordeling (ook als deze plaatsvindt na 16 juli) nog steeds gebeurt op basis van het gehoor.

De Kinderombudsman ziet verder in de wijzigingen die in april 2013 door de nu verantwoordelijke staatssecretaris zijn aangekondigd, een verbetering ten opzichte van de huidige situatie. In het wetsvoorstel Herschikking Asielgronden wordt een aantal belangrijke drempels voor gezinshereniging van vluchtelingen weggenomen. Ook de aankondiging van de staatssecretaris dat voor de invulling van het begrip 'gezinsband' aansluiting zal worden gezocht bij de definitie die voor reguliere gezinshereniging geldt, zal in de praktijk mogelijk een verbetering betekenen. De vele wijzigingen van de afgelopen tijd tonen volgens de Kinderombudsman aan dat de Nederlandse overheid zich bewust is van het feit dat de afgelopen jaren een beleid is gevoerd dat niet voldeed en waarin de rechten van het kind onvoldoende werden gewaarborgd. Dat maakt de verantwoordelijkheid ten aanzien van de kinderen die de afgelopen jaren met dit beleid zijn geconfronteerd des te groter.

## 2.9 Aanbevelingen ten aanzien van wetgeving en beleid

1. Sluit bij de beoordeling van gezinsherenigingsaanvragen door vluchtelingen aan bij de definitie van het begrip 'gezinsband' bij artikel 8 uit het EVRM, zoals in het reguliere toelatingsbeleid.<sup>48</sup>
2. Schrap het vereiste dat de gezinsband in het herkomstland ontstaan moet zijn om in aanmerking te komen voor nareis.<sup>49</sup>
3. Schrap het vereiste dat gezinsleden dezelfde nationaliteit moeten hebben om in aanmerking te komen voor nareis.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> Brief staatssecretaris Teeven van Veiligheid en Justitie aan de Eerste Kamer, 2 april 2013. Voorstel is op dit moment aanhangig in de Eerste Kamer.

<sup>49</sup> Zie wetsvoorstel herschikking asielgronden

<sup>50</sup> Zie wetsvoorstel herschikking asielgronden

4. Pas voor kinderen van wie de zaak nog in behandeling is (inclusief eventueel bezwaar of beroep), maar die voor 16 juli 2012 wel zijn gehoord, de nieuwe werkwijze toe en laat het gehoor dat voor 16 juli 2012 is afgenomen, vervallen.
5. Voorzie, onder de voorwaarden van nareis, in de mogelijkheid voor kinderen van wie beide ouders zijn overleden of verdwenen, om zich te herenigen met naar Nederland gevluchte broers en zussen.
6. Behandel de aanvragen van kinderen die zonder begeleiding van een volwassene wonen of te maken hebben met ernstige gezondheidsklachten, met voorrang.
7. Interview biologische kinderen niet standaard wanneer hun pleegbroer- of zus onderdeel uit maakt van de aanvraag voor hereniging, maar alleen in tweede instantie, wanneer de verklaringen van de ouder in Nederland alleen niet voldoende zijn om de familieband aannemelijk te achten.
8. Registreer hoeveel bezwaarschriften er gegrond worden verklaard, evalueer de overwegingen, en koppel de uitkomsten terug naar zowel hoor- als beslismedewerkers.
9. Maak beter inzichtelijk wat de effecten zijn van het beleid op kinderen door een betere en vollediger registratie. Houd bijvoorbeeld bij hoeveel gehoren er plaatsvinden op de ambassades en maak bij de registratie van toe- en afwijzingen onderscheid tussen volwassenen en kinderen en tussen biologische en pleegkinderen.



## 3 HOREN

Dit hoofdstuk gaat in op de praktijk van de nareisprocedure en legt de focus op het horen van kinderen in de praktijk. De vraag die dit hoofdstuk tracht te beantwoorden, luidt: in hoeverre is de uitvoering van het beleid voor nareizende minderjarigen in overeenstemming met het IVRK? De resultaten verkregen uit interviews en dossiers worden in de paragrafen gecombineerd weergegeven. De paragrafen gaan onder meer in op de vragen in hoeverre het kind wordt betrokken en geïnformeerd, hoe het kind wordt behandeld en zijn verklaringen worden vertaald en in het verslag worden neergelegd. Tot slot wordt ingegaan op terugkoppeling van de verklaringen en besluitvorming aan het kind.

### 3.1 Kinderrechten criteria in gehoor

Wanneer het recht om gehoord te worden in de praktijk wordt toegepast, zoals bij bepaalde minderjarigen die zelf een aanvraag voor gezinshereniging indienen (of een gezinslid namens hen), moet de uitvoering voldoen aan de internationale richtlijn en bijbehorende criteria (zie kader) van het Internationaal Comité voor de Rechten van het Kind.<sup>51</sup> Daarom zijn deze door De Kinderombudsman als uitgangspunt gebruikt in het onderzoek naar de uitvoeringspraktijk.

#### **Basisvereisten voor de uitvoering van het recht van het kind te worden gehoord**

Alle processen waarin kinderen worden gehoord, moeten aan onderstaande vereisten voldoen.

De **informatie** die kinderen krijgen over het recht vrijuit hun mening te geven en dat met hun mening echt rekening wordt gehouden, moet **volledig en toegankelijk** zijn, rekening houdend met diversiteit en passen bij hun leeftijd. Ook de wijze van deelname, de omvang, het doel en de mogelijke gevolgen ervan moeten worden uitgelegd.

Kinderen mogen **nooit gedwongen** worden hun mening te geven en hen moet worden verteld dat ze zich op elk moment mogen terugtrekken. De mening van kinderen moet **gerespecteerd** worden. Volwassenen die met kinderen werken moeten inzicht hebben in de sociaaleconomische en culturele achtergrond van de kinderen en hun leefomgeving.

De zaken waarover kinderen hun mening mogen geven moeten **echt van betekenis** zijn voor hun leven en de kans bieden gebruik te maken van hun kennis, vaardigheden en mogelijkheden. Daarnaast moeten kinderen de kans krijgen zaken die zij zelf relevant en belangrijk vinden aan de orde te stellen en aan te pakken.

De omgeving en werkmethoden moeten **kindvriendelijk** zijn; aangepast zijn aan de mogelijkheden van de kinderen. Er moeten voldoende tijd en middelen beschikbaar zijn, zodat kinderen goed worden voorbereid en voldoende vertrouwen en gelegenheid hebben om hun mening te geven. Er moet rekening worden gehouden met het feit dat kinderen op verschillende niveaus ondersteund en betrokken moeten worden, afhankelijk van hun leeftijd en ontwikkeling;

Niemand mag van deelname worden uitgesloten, ook kinderen die aan de zijlijn staan, zowel meisjes als jongens, moeten de **kans krijgen betrokken te worden**.

<sup>51</sup> VN Kinderrechtencomité, General Comment 12(2009), "The right of the child to be heard", Art 134.

Volwassenen moeten worden **ondersteund door training** in het luisteren naar en samenwerken met kinderen, en leren omgaan met kinderen op een wijze die aansluit op hun ontwikkeling.

In bepaalde situaties kan het geven van je mening risico's opleveren. **Volwassenen zijn verantwoordelijk** voor de kinderen met wie zij werken en moeten elke voorzorgsmaatregel nemen om het risico dat de kinderen worden blootgesteld aan negatieve gevolgen van hun deelname zo veel mogelijk beperken.

Essentieel is dat **afspraken over follow-up en evaluatie** worden gemaakt. Bij elk onderzoek of elk overleg moet bijvoorbeeld aan kinderen worden verteld hoe hun mening is uitgelegd en gebruikt en wanneer nodig moeten zij de kans krijgen de analyse van de resultaten tegen te spreken en er invloed op uit te oefenen. Kinderen hebben ook recht op duidelijke feedback hoe hun deelname de uitkomsten heeft beïnvloed.

### 3.2 Opbouw en duur van het gehoor

Het identificerend gehoor met een kind kan onderdeel uitmaken van het identificerend onderzoek van de IND. Het verzoek om een minderjarige te horen, wordt door de IND in Nederland bepaald. Het horen van een minderjarige is dus een optioneel onderdeel in de nareisprocedure.

Een identificerend gehoor met een kind heeft als doel het kind te laten verklaren over de gezinsband zodat de IND mede op basis daarvan kan bepalen of dit kind tot het gezin heeft behoord ten tijde van vertrek van de persoon die zich nu in Nederland bevindt. Het gehoor bestaat normaliter uit een introductie, vervolgens het stellen van een serie standaardvragen en aanvullende vragen en een afsluiting.

Het gehoor met het kind vindt plaats in een ruimte op een Nederlandse Ambassade. Op de 'Somalië ambassades' wordt er gehoord in kleine, sober ingerichte kamers met een tafel en enkele stoelen. In Addis Abeba vinden ze plaats aan het bureau in de werkkamer van de hoornedewerkers. In totaal zijn er drie mensen aanwezig: het kind, de ambassademedewerker of IND hoornedewerker die het gehoor afneemt, en de tolk. De tolk vertaalt hetgeen wat het kind zegt (in zijn eigen taal) naar het Engels. De hoornedewerker vertaalt de verklaringen vervolgens naar het Nederlandse verslag, dat de beslismedewerker in Nederland gebruikt in de besluitvorming. De verantwoordelijkheid voor de inrichting van de ruimte en de controle op het verloop ligt bij de hoornedewerker.

**Samira** (16) over haar gehoor op een ambassade: *“Het was heel klein, er was een tafel en er was glas, en een schuif in het midden, er was water en een doekje en aan de andere kant een microfoon. (...) En het was een beetje eng, alsof je ergens bent waar je terecht moet staan, dat gevoel krijg je. Het is een kamer met een schuif en met glas. (...) Ook al wil je op je gemak zijn, gewoon zoals je bent en niet zenuwachtig, maar als je die kamer ingaat word je al zenuwachtig.”*

#### Inrichting aan de hand van gehoorformats

De gehoorformats vormen de leidraad voor inrichting en verloop van het gehoor en vormen bovendien de basis voor de verslaglegging. De inrichting van het gehoor is afhankelijk van waar het kind het gehoor heeft: op een 'Somalië ambassade' of een andere. Er bestaan namelijk



twee IND gehoorformats voor de inrichting van een gehoor met een kind: een *gestandaardiseerd format* voor het gebruik op zogenaamde "Somalië ambassades" en een *vragenlijst* voor de "non Somalië" ofwel overige ambassades. De reden dat de overige ambassades een minder uitgebreide *vragenlijst* krijgen, ligt volgens de medeontwerper van de IND formats in het volgende verschil: medewerkers zijn op overige ambassades minder vaak gewend om te horen, zeker in het geval van minderjarigen (omdat bewijsnood daar minder vaak voorkomt dan bij de Somalië ambassades) en zij hebben beduidend minder vaak met pleegkinderen (samengestelde gezinnen) te maken. Inderdaad maakt de IND onderscheid in hoe uitgebreid vragenlijsten zijn: "Vragenlijsten voor Somaliërs zijn uitgebreider omdat zij standaard in bewijsnood verkeren en hun identiteit dus mede aan de hand van vragen moet worden vastgesteld. Dit geldt net zo goed voor onderdanen uit andere landen die in bewijsnood verkeren." Hieronder worden de twee formats in structuur en taal vergeleken.

Het gestandaardiseerde '*format*' is sinds mei 2011 in gebruik op zogenaamde 'Somalië ambassades'. Het kent een vaste opbouw bestaande uit drie onderdelen: gegevens betrokkene, gegevens van de persoon in Nederland en nadere vraagstelling. Het format bevat voorgedrukte termen om uit te vragen, met hokjes om aan te vinken en ingebouwde antwoordruimte voor een toelichting, zoals: '*Opleiding: o Nee o Ja. Soort:.....*' Dit Somalië format vindt de IND een verbetering ten opzichte van de periode voor 2011. Voor die tijd behandelden hoormedewerkers zelden alle vragen en brachten zelf vragen in, waardoor de onderlinge vergelijking volgens hen onoverzichtelijk was of slechts beperkt uitvoerbaar. Beslissers hadden moeite met het vergelijken van verschillende verklaringen van meerdere kinderen, over verschillende (soms deels ontbrekende) thema's. Nu zijn de vragen volgens beslissers gestructureerd, overzichtelijker en dat maakt het vergelijken makkelijker. De structuur levert in hun ogen tijdwinst op: kortere interviews in vergelijking met voorheen.

Het tweede type format, te gebruiken op 'overige ambassades', is een lijst met uitgeschreven vragen, zoals '*Heb je een schoolopleiding gevolgd?*' en wordt door de IND *vragenlijst* genoemd, omdat de medewerkers daar minder vaak horen en niet getraind worden in het horen met het format. De beslismedewerker past deze vragenlijst aan op de specifieke zaak, voordat deze naar de ambassade wordt verzonden.

### Taalniveau

Ondanks dat de gehoorformats op ambassades voor gehoren met niet-Nederlanders worden gebruikt, staan zij in de Nederlandse taal opgemaakt. De formats vormen de basis voor het verslag, eveneens in het Nederlands. De huidige gehoorformats bevatten een introductie en afsluiting, waarin de volgende abstracte termen worden gebruikt: *identiteit, nationaliteit, procedure, onafhankelijke tolk, bewijslast, toestemmingsverklaring en indicatief bewijs*. Abstract geformuleerde alinea's over de procedure zijn in de helft van alle geanalyseerde gehoorverslagen gevonden.

Uitleg in verslag van gehoor met meisje van 9 jaar:

**'dat het interview ziet op de vaststelling van de identiteit, nationaliteit en relatie tot de pleegouder(s).'**

Zowel de uitleg, als de instructies staan voorgedrukt in de verleden tijd, alsof het kind dit bij voorbaat al heeft verklaard: '*betrokkene heeft verklaard (..) dat de tolk goed wordt begrepen en verstaan.*' Kinderen onderkennen vaak niet dat zij een volwassene niet goed begrijpen en als zij





dit wel kunnen, hebben ze onvoldoende middelen om daar op een effectieve manier mee om te kunnen gaan.<sup>52</sup>

Kinderen zeggen in alle verslagen en observaties 'geen bezwaar' te hebben tegen de werkwijze van het gehoor, de leeftijdschatting en het ondertekenen van de ongehuwd verklaring. Toch lijkt het niet waarschijnlijk dat er daadwerkelijk geen bezwaren zijn geweest, gezien de verklaringen die kinderen De Kinderombudsman geven voor het zwijgen, bijvoorbeeld omdat zij angstig zijn of niet begrijpen dat zij bezwaar kunnen maken.

Het slot van het 'Somalië format' (voorgedrukt)

***'Tot slot is betrokkene op de hoogte gesteld van het vervolg van de procedure. Aan betrokkene is o.a. meegedeeld dat de beschikking op grond van artikel 3:41, tweede lid van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) bekend gemaakt wordt aan referent.***

Het slot van de vragenlijst van de overige ambassades (voorgedrukt)

***"Ik heb betrokkene verteld dat een verslag van het interview digitaal zal worden verzonden naar de IND/Visadienst in Nederland ter beoordeling van en beslissing op de visumaanvraag. Ik heb betrokkene tot slot op de hoogte gesteld van het vervolg van de procedure."***

Beide gehoorformats zijn gesplitst in een versie voor meerder- en voor minderjarigen. Er bestaat geen verschil in taalgebruik tussen deze versies. De medewerker kan ervoor kiezen een vraag mondeling anders uit te leggen of het zou kunnen dat de tolk zelf een vertaalslag naar het kindniveau maakt. Er valt echter niet op te maken uit de gehoorverslagen in welke mate aanpassing van het taalgebruik aan het niveau van het kind terplekke heeft plaatsgevonden. Uit observatie blijkt dat enkele huidige hoormedewerkers de vrijheid nemen om de taal kindvriendelijk te formuleren, maar dit komt vervolgens niet terug in het verslag.

De gehoorformats zijn gesplitst naar geslacht, maar deze zijn identiek op de verwijzingen naar 'hem' of 'haar' na. Daarnaast zijn de versies voor minderjarigen niet uitgesplitst naar verschillende ontwikkelingsniveaus, terwijl over verklaringen van kinderen bekend is geworden dat naarmate kinderen ouder worden, zij tijdens interviews méér informatie verstrekken over gebeurtenissen die zij hebben meegemaakt.<sup>53</sup> De antwoorden van kinderen van verschillende leeftijden, kunnen zodanig in volledigheid uiteenlopen, dat zij op papier mogelijk tegenstrijdigheden opleveren. Aangezien verschillen tussen verklaringen worden gevonden op detailniveau, is het in het belang van het kind om kindvriendelijk vragen te formuleren en deze vragen als zodanig op te schrijven.

### **Cijfers inrichting gehoor**

De Kinderombudsman constateert dat van kinderen in een gehoor op de ambassade verwacht wordt dat zij gedurende lange tijd op veel vragen in een hoog tempo verklaringen kunnen geven. Tussen 2008 en 2012 duurde een gehoor gemiddeld 93 minuten en daarin werden gemiddeld 163 vragen gesteld. Daarin werden zij gevraagd te verklaren over een periode gemiddeld langer dan 22 maanden geleden. Kinderen beschouwen het gehoor als te lang, de vragen teveel en het tempo te hoog om goed te kunnen blijven nadenken en antwoorden te kunnen geven. Daarbij komt de angst niet 'goed' antwoord te geven en dit niet op tijd te kunnen herstellen.

<sup>52</sup> Saywitz, K., Snyder, L. & Nathanson, R. (1999 p. 58-68) in Dekens & van der Sleen, 2010 p.34.

<sup>53</sup> Ornstein et al. (1997: 87-104) in Dekens & van der Sleen, 2010 p. 30.

Gezien de gevolgen die het gehoor kan hebben in de besluitvorming op de aanvraag, is maximale concentratie van het kind gedurende het hele gehoor van essentieel belang. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de hoormedewerker, die de tijdsduur van het gehoor en het aantal vragen dat aan een kind gesteld wordt, terplekke bepaalt en kan afstemmen aan het ontwikkelingsniveau. "Hoe meer kinderen uit een gezin je moet horen, hoe korter de interviews duren," vertelt een hoormedewerker.

De duur van de gehoren in de steekproef van gehoorverslagen uit de periode 2008 - 2012 lag tussen de 35 en 209 minuten met een gemiddelde van 93 minuten per gehoor. Daarin zijn tussen de 25 en 313 vragen gesteld met een gemiddeld aantal van 163 vragen. Pauzes zijn zelden vermeld, enkele pauzes duurden 5 tot 48 minuten met een gemiddelde van 10 minuten. Het tempo ligt hoog, gezien het aantal vragen in verhouding tot de tijd, maar ligt in werkelijkheid waarschijnlijk hoger, omdat er de eerste minuten instructies worden gegeven, en de vertaling van de tolk ook tijd vraagt.

**Omar** (17) over of kinderen om pauzes durven te vragen: *"Het is eng. Je kan toch niet die vraag aan iemand stellen die je nog nooit hebt gezien?!"*

### Analyse

De Kinderombudsman acht het onwenselijk dat de IND twee gehoorformats hanteert, voor verschillende diplomatieke posten, te weten: de ambassades waar Somalische kinderen hun aanvraag indienen en overige ambassades. Deze formats verschillen in nauwkeurigheid van de vraagformulering en in snelheid waarmee het gehoor(verslag) kan worden gemaakt en doorlopen. Beide formats bevatten abstracte termen, zoals in de vraag of kinderen *bezwaar* hebben tegen de werkwijze van het gehoor. Deze termen zijn niet aangepast aan het ontwikkelingsniveau van een kind.

De Kinderombudsman constateert dat van kinderen in een gehoor op de ambassade verwacht wordt dat zij gedurende lange tijd op veel vragen in een hoog tempo verklaringen kunnen geven. Tussen 2008 en 2012 duurde een gehoor gemiddeld 93 minuten en daarin werden gemiddeld 163 vragen gesteld. Daarin werden zij gevraagd te verklaren over een periode gemiddeld langer dan 22 maanden geleden. Kinderen beschouwen het gehoor als te lang, de vragen teveel en het tempo te hoog om goed te kunnen blijven nadenken en antwoorden te kunnen geven.

### 3.3 Welke kinderen worden gehoord

In de huidige hoorpraktijk is het overgrote deel van de kinderen de leeftijdsgrens van twaalf jaar gepasseerd. Vaak alleen de oudste(n) of degene waarvan verwacht wordt dat hij/zij in staat is om te verklaren, wordt door de IND opgeroepen. Zowel pleegkinderen, als biologische kinderen jonger dan 12 jaar kunnen worden gehoord.<sup>54</sup>

Op de vraag of minderjarigen voorheen allemaal werden gehoord, schrijft de IND: 'Al enige tijd vóór 16 juli 2012 is gestopt met het horen van biologische kinderen jonger dan twaalf jaar vanwege een toezegging aan Vluchtelingenwerk Nederland door de toenmalige Minister van Immigratie, Integratie en Asiel. Kinderen vanaf 6 jaar werden in deze periode niet standaard, maar bij wijze van uitzondering gehoord, bijvoorbeeld als er geen oudere kinderen in het gezin waren.' Uit de geanalyseerde gehoorverslagen blijkt dat er in de periode 2008-2012 gehoren

<sup>54</sup> IND werkinstructie 2012/6, 25 september 2012

plaatsvonden met kinderen onder de twaalf jaar. De steekproef bevatte gehoren met een kind van 6 jaar, drie van 8 jaar, één van 9 jaar, twee van 10 jaar en drie van 11 jaar. Hoornmedewerkers en advocaten geven aan dat er nog steeds, weliswaar sporadisch, iemand van 10 of 11 wordt geïnterviewd.

*Weet je nog hoe je je voelde toen je naar de ambassade ging?*

**Sarah** (9): *Ik was bang.*

*Bang. Waarom?*

**Sarah**: *Het was het eerste gesprek.*

Bij zeer jonge kinderen bestaat "grote moeite om verstreken tijd te begrijpen en daarover te rapporteren."<sup>55</sup> Er moet dan een voor hen concreet punt worden aangehaald om het te kunnen plaatsen. Wanneer een kind onjuiste informatie geeft over het tijdsverloop van een bepaalde gebeurtenis, hoeft dit niet te betekenen dat het kind dit expres doet of dat de rest van de verklaringen ook niet zullen kloppen. Tot aan de adolescentie hebben kinderen grote moeite met het interpreteren en evalueren van waarnemingen, vandaar dat door Nederlandse experts wordt aangeraden kinderen onder de twaalf jaar niet te horen.<sup>56</sup>

Voor kinderen heeft het ondergaan van een gehoor betekenis: kinderen ervaren het als belangrijk, omdat zij het idee hebben dat zij verschil kunnen maken met wat ze zeggen. Dat maakt hen gespannen. Enkele kinderen benoemen het gehoor als een "examen" en "alsof je een test maakt." Kinderen hebben het idee dat zij met hun inbreng de uitkomst van de aanvraag kunnen beïnvloeden.

**Samira** (16): *De druk is groot. Als ze je al die vragen stellen dan denk je al gauw, als ik iets verkeerd zeg, kan ik niet naar mijn moeder. Dat soort dingen gaan door je hoofd als je daar zit.*

**Sarah** (9) over hoe zij andere kinderen zou voorbereiden: *Ik zal zeggen dat het gesprek moeilijk is, dat hij moet luisteren en dan pas antwoord geeft.*

### 3.4 Informatie voor het kind

Deze paragraaf behandelt de vragen hoe een kind dat gehoord gaat worden, geïnformeerd en geïnstrueerd wordt. "Een duidelijke en eenvoudige uitleg op het niveau van het kind, is cruciaal voor het begrip van het gehoor en de hele procedure waarvan het gehoor deel uitmaakt."<sup>57</sup> Het is bij een gehoor met een kind belangrijk dat het kind in staat is om zo goed mogelijk antwoord te geven. Een kind in een gehoor bevindt zich met een onbekende volwassene in een vreemde ruimte; een bijzondere onderzoekssituatie. "Kinderen realiseren zich mogelijk dat het gehoor van groot belang is voor wat er nu verder met hen gaat gebeuren, zodat ze er eventueel gespannen aan beginnen. Grote spanning bij het kind draagt niet bij aan een optimale informatieverstrekking."<sup>58</sup>

#### Instructies vooraf

Kinderen vertellen over hun gehoor dat het nieuw voor hen was, dat ze niet wisten waar ze aan begonnen. Zij voelden zich onvoorbereid. Aan sommige kinderen is bij de start van het gehoor

<sup>55</sup> Meulink, 2000 p.23.

<sup>56</sup> Meulink, 2000 p.28.

<sup>57</sup> Expert interview met Drs. van der Sleen, januari 2013.

<sup>58</sup> Expert interview met Drs. van der Sleen, januari 2013.



volgens hen niets uitgelegd. Het aantal instructies dat aan een kind wordt gegeven in een gehoor was wisselend, variërend van nul tot een korte opsomming, zo blijkt uit de observaties, gehoorverslagen en gesprekken.

De geobserveerde gehoren starten met een introductie rondom het doel. Het doel van het gehoor op 'overige ambassades' - dat wil zeggen non Somalië ambassades - staat als volgt voorgedrukt: 'het interview ziet op de vaststelling van de identiteit, nationaliteit en relatie tot de pleegouder(s)'. Het doel van het gehoor wordt in het gehoorformat (gebruikt op Somalië ambassades) niet inhoudelijk uitgeschreven, waardoor in het verslag onduidelijk kan blijven wat het kind is verteld. Uit gesprekken en observaties blijkt dat het doel verschillend wordt verteld door de hoornedewerkers.

#### **Gehoorobservaties van het doel van het gehoor dat hoornedewerkers een kind vertellen:**

*"We zijn bij elkaar gekomen om je identiteit vast te stellen."*

*"Jij hebt een aanvraag gedaan om naar ... in NL te gaan en daarom gaan we je vragen stellen over de gezinsband en het leven in Somalië."*

*"Dit (gehoor) is een kans om mij te overtuigen dat jij een familie vormde met .. in Somalië"*

*"Het gehoor vandaag is een zeer belangrijk onderdeel van jouw procedure die is gestart toen je visumaanvraag hebt gedaan om bij jou .. te zijn." (..) "Ik zeg natuurlijk wel dat ik ze vragen ga stellen en dat het dus de bedoeling is dat zij die beantwoorden, dat het aan hun is om aannemelijk te maken. Ik vind dat daarin ook besloten ligt dat de bal bij hun ligt. Het is aan hen om te antwoorden zoals zij dat willen."*

Het kind wordt over de rol van zijn verklaringen als onderdeel van de procedure als geheel zelf niet geïnformeerd. Omdat de verklaringen van het kind worden vergeleken met de gehoren van de persoon in Nederland, benoemt een hoornedewerker de status van het gehoor als "wederhoor". Hierover wordt het kind niet op de hoogte gebracht door de Ambassade of IND.

In beide formats staat uitleg over de vertrouwelijkheid van het gehoor, de rol van de tolk en enkele instructies, zoals: 'het kind het mag zeggen als de gestelde vragen onduidelijk zijn' of 'wanneer het de tolk niet begrijpt', voorgedrukt. Ook de werkwijze wordt benoemd: het verslag wordt direct vertaald naar het Nederlands opgemaakt. Vervolgens wordt in beide formats gevraagd naar medische bezwaren tegen het plaatsvinden van het gehoor, naar bezwaar tegen de werkwijze, welke taal wordt gesproken met de tolk, en of de uitleg is begrepen en of er nog vragen zijn.

Er wordt aan het kind verteld dat de waarheid of volledigheid van antwoorden belangrijk is: 'belangrijk dat hij/zij tracht de vragen zo volledig en gedetailleerd mogelijk te beantwoorden' (Somalië format) en 'het belangrijk is dat hij/zij de waarheid vertelt' (vragenlijst overige ambassades). Toch wordt in de literatuur bij het horen van jonge kinderen juist aangeraden om het herhaaldelijk en nadrukkelijk benadrukken van het belang van het geven van informatie te vermijden, omwille van de betrouwbaarheid van wat het kind vertelt.<sup>59</sup> In beide huidige

<sup>59</sup> Dekens & Van der Sleen, 2010 p 50.

gehoorformats ontbreken instructies die vooraf aan het inhoudelijke gehoor het kind ertoe aanzetten zich vrij te voelen en te vertellen, bijvoorbeeld:

- Het kind mag de hoornedewerker verbeteren als deze iets verkeerd zegt/niet goed begrijpt.
- Het kind mag het zeggen als het iets niet weet. Hier hoort de geruststelling bij dat er altijd wel antwoorden zijn die je niet weet. En dat dit niet erg is. Dat het kind niet moet gaan verzinnen als het iets niet weet.<sup>60</sup>
- Dat de hoornedewerker soms vragen herhaalt en dat dit niet betekent dat het kind iets verkeerd heeft gezegd, maar dat de hoornedewerker het antwoord soms vergeten is of het nog niet goed snapt.

Ook wordt het kind in de huidige instructie niet geïnformeerd over de mogelijkheid zelf een begeleider te betrekken bij het gehoor. Er wordt in de praktijk van de Somalië ambassades slechts sporadisch gebruik van gemaakt, omdat kinderen hiervan niet op de hoogte worden gebracht. De IND laat hierover weten: “De afdeling Uitvoeringsadvies van de IND heeft hierover geen beleid noch advies opgesteld. De uitvoering laat deze beslissing aan de medewerkers op de post.” Dit is een mogelijkheid die het kind moet weten, omdat deze hier mogelijk steun aan beleeft tijdens het gehoor.

Wist je wat zo'n interview inhield?

**Mattheo** (17): *Ik was bang. Ik wist dat ze me vragen gingen stellen en daarna naar mijn vader zouden brengen.*

*Hoe wist je dat?*

**Mattheo**: *Ze gaven ons een korte uitleg. Ze zeiden: wij gaan je vragen stellen. Als je die beantwoordt, brengen we je naar je vader.*

Hoornedewerkers zeggen de instructies uit het format zelf aan te passen, bijvoorbeeld door bepaalde abstracte termen weg te laten bij jonge kinderen: “you can speak freely and everything will remain confidential” en “do you have any objections against this interview?” laat een hoornedewerker er bijvoorbeeld uit: “dat zegt kinderen helemaal niets.”

Een extra instructie van een hoornedewerker aan een zenuwachtig kind: “je kunt geen foute antwoorden geven, het is niet goed-fout. Je geeft gewoon antwoord op de vraag. Weet je het niet? Dan weet je het niet. Weet je het wel, dan weet je het wel.” Deze hoornedewerker voegt zelf altijd toe dat de beslissing door iemand in Nederland wordt genomen, zodat het kind weet dat de beslisser niet tegenover hem zit.

Het komt voor dat een kind iets privé vertelt, dat via het verslag bij de persoon in Nederland terecht komt: “Als ze (kinderen) het zeggen tegen mij: mijn vader of moeder mag dit niet weten, dan wordt het erbuiten gehouden. Dan gaat het in de interne opmerkingen.” vertelt een hoornedewerker. Een andere hoornedewerker zegt niet te weten of het kind weet dat de persoon in Nederland het verslag kan inzien, in elk geval vertelt hij dit niet aan het kind. De suggestie dat er informatie boven kan komen waarvan het kind niet wil dat de (pleeg)ouder in Nederland het weet, wordt afgedaan met: “Dan zou het wel hele expliciete vraagstelling zijn en dat is niet zo.”

### **Informatie na afloop**

Volgens sommige kinderen is hen verteld dat er niet door de hoornedewerker, maar in Nederland wordt besloten. Hoe lang het mogelijk zou kunnen duren, daar zijn naar hun idee geen uitspraken over gedaan. Ook de persoon in Nederland blijkt zelf niet aan het kind te

<sup>60</sup> Dekens & van der Sleen, 2010 p.60-61.

kunnen vertellen hoe het verder zal gaan. Het kind krijgt zo geen indicatie voor de wachttijd en wordt vooraf, noch achteraf ingelicht over hoe zijn verklaringen in de besluitvorming worden betrokken.

In de huidige formats worden kinderen na afloop van het inhoudelijke gehoor als volgt ingelicht: *'het verslag wordt meegezonden met de beslissing op de aanvraag.'* Het kind krijgt het verslag soms niet, en soms pas na de beslissing te zien.

In 15% van de gehoorverslagen uit de periode 2008-2012 staat geen vervolg beschreven en is het de vraag of het kind is ingelicht over wat er verder gaat gebeuren. De helft van de verslagen eindigt met een uiterst abstract en juridisch geformuleerde alinea over het vervolg van de procedure. Wat de zin *'Betrokkene is op de hoogte gesteld van het verloop van de procedure'* inhoudt, staat niet in het verslag en is niet terug te lezen voor een kind. In beide formats wordt niet standaard door de hoormedewerker gecontroleerd in hoeverre het kind de uitleg en instructies heeft begrepen. Er wordt weliswaar naar gevraagd, maar dat is anders dan wezenlijk begrip.

**Andrew** (16): *We dachten dat we snel zouden gaan, drie maanden, vier maanden na het interview, de formulieren invullen, de formulieren indienen. Maar het is nu al twee jaar.*

### Analyse

Verschillen in instructies in de formats en tussen hoor-medewerkers betekent dat niet elk kind op hoofdlijnen dezelfde belangrijke instructies krijgt. De Kinderombudsman constateert een gebrek aan volledige en transparante informatie over de procedure aan het kind en een gebrek aan heldere instructies over waar het kind recht op heeft in het gehoor. Het ontbreekt aan (rechts)bijstand tijdens het gehoor. De kinderen die gehoord zijn, vertellen de Kinderombudsman dat zij niet of onvoldoende geïnformeerd en geïnstrueerd zijn over wat het gehoor inhoudt en welke rol dit gehoor speelt in hun procedure. Zij vertelden verder aan de Kinderombudsman dat ze verwacht hadden snel te vertrekken, maar dat hun verwachting is veranderd. Hoeveel invloed hun gehoor daadwerkelijk op de gehele procedure heeft, is de meeste kinderen niet duidelijk geworden. Kinderen vertellen last te hebben van de druk die zij ervaren om te antwoorden en over hun angst vooraf en tijdens het gehoor, alsook na afloop over de gevolgen van hun antwoorden.

## 3.5 Inhoud van de gehoorvragen

Er wordt een kind naar allerlei thema's gevraagd in het kader van het onderzoek naar zijn 'gestelde gezinsband'. Er kan gevraagd worden te verklaren over namen, geboortedata en religie (van zichzelf en (pleeg)gezinsleden), eigen opleiding en werkzaamheden en die van gezinsleden, maar ook over veranderingen in de (brede) familieomstandigheden zoals geboortes, huwelijken en overlijden. Daarnaast worden vaak kenmerken uitgevraagd over het gezinsleven voordat referent vertrok, zoals de buurt, de woning, dagindeling en taakverdeling.

De vragen voor kinderen blijken niet geformuleerd op kindniveau. Kinderen noemen in de interviews met De Kinderombudsman voorbeelden van "rare", "vage", "irrelevante" en "vermoeiende" vragen. De gehoorverslagen uit 2008-2012 bevatten letterlijk uitgeschreven vragen die uiterst abstract zijn geformuleerd en die betrekking hebben op een thema dat niet passend is voor de kinderleeftijd.

**Sarah** (9): *Ik was klein en wist niet dat ik vragen zou krijgen over de kinderen van mijn stiefvader. Ik wilde niet over de kinderen van mijn stiefvader praten.*

**Ismael** (15): *Waar woon je? Hoe ben je hier gekomen? Hoe lang duurt het om het hele eind te rijden van waar je vandaan komt? Is je vader levend of dood?*

Er bestaan verschillen waarover een kind wordt bevroegd: het reisverhaal wordt wel standaard uitgevraagd op overige ambassades, terwijl het bij Somalië ambassades volgens een beslismedewerker 'niet meer ter zake doende' is. De vraag 'waarom wil je nu naar Nederland en wat zijn je toekomstplannen?' ontbreekt eveneens in het Somalië format. In slechts 6% van de geanalyseerde gehoorverslagen komt die vraag naar de wil van het kind wel voor. Kortom, wat het kind zelf wil en waarom, wordt niet aan alle kinderen gevraagd.

#### **De kleur van de auto**

**Mattheo** (17): *Ze vroegen me heb je een auto en ik zei ja, en toen vroegen ze wat de kleur van de auto was.*

Vind je het raar dat er wordt gevraagd naar de kleur van de auto?

**Mattheo**: *Op dat moment kon ik me de kleur niet goed herinneren. Maar ik zat er heel erg mee dat ik het niet wist, dus moest ik raden.*

Interviewers kunnen kinderen vragen een plattegrond van het huis te tekenen, eventueel met hulp van tolk of medewerker. Sommige kinderen geven dan aan niet te kunnen tekenen of schrijven. In een verslag staat dat de hoornmedewerker een poging deed een kind toch zijn huis te laten tekenen (waarover het kind zegt niets te weten) door te vragen of het kind zijn huis wil tekenen als de medewerker zelf dit ook doet. Medewerker tekent eerst en beschrijft zijn huis in Nederland. Vervolgens tekent en beschrijft betrokkene een huis van steen met twee toiletten en een tv.

Er ontstaan gemakkelijk misverstanden over een tekening, zoals ook in de observatie is gemerkt: door het kind werden streepjes gezet op een rij: | | | | | waardoor er enkele kamers leken te ontstaan. Echter het kind ziet elke streep als een kamer.

Het is de vraag of de kinderen voldoende kennis hebben van het fenomeen 'plattegrond' om een plattegrond te kunnen tekenen of te kunnen beoordelen of de tekening die door de interviewer is gemaakt, juist is. In Nederland krijgen kinderen vanaf ongeveer 10 jaar op de basisschool les in het begrijpen en tekenen van plattegronden.<sup>61</sup>

**Adnan** (18) over welke vragen hij zich herinnert: *"wat voor kleur had de deur van je Buurman in Somalië? Stel je voor, je staat voor je raam naar buiten, wat zie je dan? En als je bijvoorbeeld antwoordt: ik zie bomen, dan zeggen ze hoeveel bomen en als je zegt ik zie gebouwen, hoeveel gebouwen? (..) Ik kon niet antwoorden hoe lang de straat was of hoeveel straten er überhaupt waren. Hoeveel bomen er waren, hoeveel gebouwen er waren kon ik niet antwoorden."*

#### **Analyse**

Kinderen noemen vragen onder andere raar en irrelevant en gehoorverslagen duiden op een hoog abstractieniveau. De Kinderombudsman merkt op dat een aanzienlijk deel van de vragen onvoldoende afgestemd blijkt op de kinderleeftijd en ontwikkelingsniveau. Het afleiden van verklaringen aan de hand van een kindertekening lijkt in deze context weinig betrouwbaar.

<sup>61</sup> Expert interview met Drs. van der Sleen, januari 2013

### 3.6 Hoormedewerker

#### Scholing

Enkele geïnterviewde hoormedewerkers op Somalië ambassades hadden jarenlange ervaring in het horen voordat ze op de ambassade kwamen werken, evenveel anderen niet. De laatste groep is eenmalig één werkweek getraind in het horen (onder andere van minderjarigen) en verder vooral gecoacht "on the job", zo vertelden zij. Enkele hoormedewerkers zijn geworven in de lokale expat-community. Een van hen verrichtte hiervoor al onderhoudswerkzaamheden voor de ambassade, en werd daarna zonder hoor-ervaring aangenomen in de functie van hoormedewerker.

De medewerkers op andere ambassades ontvangen geen hoortraining, zij krijgen instructies bij de vragenlijst van de IND beslismedewerkers. De IND schrijft dat hoormedewerkers, werkzaam op de ambassades in Addis Abeba, Nairobi, San'a en Kampala, zijn getraind in het interviewen van minderjarige kinderen door twee IND-medewerkers die tevens zelf als hoormedewerker in Addis Abeba werkzaam zijn geweest. Daarnaast geeft de IND aan dat tijdens de training veel interactief is gepraat over het horen van minderjarigen en de trainers gehoren van de IND-medewerkers hebben bijgewoond. Naar aanleiding daarvan hebben de hoormedewerkers terugkoppeling en tips ontvangen.

Geïnterviewde hoormedewerkers sparren onderling over welke thema's relevant zijn om uit te vragen aan kinderen uit hetzelfde gezin. Met meerdere interviews per dag, soms uit hetzelfde gezin, ontstaat de noodzaak om onderling op één lijn te blijven. Twee hoormedewerkers lossen dit op door onderling mailcontact tijdens het gehoor. Op de kwaliteit van de gehoren onderling vindt geen controle plaats, noch door elkaars gehoor bij te wonen, noch door uitwisseling met ambassades onderling. Daarnaast vindt er geen systematische bij- of nascholing plaats. Bij meerdere medewerkers bestaat die behoefte wel.

#### Attitude tijdens gehoor

Kinderen hadden niet verwacht door 'a white man' te worden geïnterviewd. Gevraagd naar hun beschrijving van de medewerker, vertellen zij vooral over de vele en snelle vragen en de herhalingen. Ook is het gevoel van '2 (medewerker en tolk) tegen 1 (kind)' genoemd. Bij alle kinderen overheerst het gevoel van angst door de nieuwe situatie en de druk om te antwoorden. Kinderen hebben de houding van hoormedewerkers bij allerlei ambassades over de jaren heen verschillend ervaren: van respectloos tot vriendelijk. Respectloos omdat een jongen zei dat hij dreigde te worden weggestuurd, omdat hij geen antwoorden wist te geven. Vriendelijk vanwege de open en kalme houding, zo vertelden de kinderen. De meeste kinderen zeggen te weten dat de persoon toen tegenover hen niet degene was die de beslissing neemt.

Kenmerkend voor een gehoor is de eenzijdigheid; in dit geval vraagt de medewerker en het kind antwoordt. Daarin geeft de medewerker actief richting aan het gehoor. 'De hoorder kan beïnvloeding van het kind beperken door aandacht te besteden aan zijn eigen houding en de wijze waarop hij met het kind communiceert'.<sup>62</sup> Een te directieve houding kan het risico op afname van coöperatie van het kind veroorzaken.<sup>63</sup>

Of het gehoor meer het karakter krijgt van een gesprek, hangt af van de houding van de hoormedewerker. De persoon dient gedurende het hele gehoor een balans te vinden tussen enerzijds te kindgericht horen en anderzijds te zaakgericht horen. Te zaakgericht horen gebeurt

<sup>62</sup> Meulink, 2000 p.33.

<sup>63</sup> Kievit, Tak en Bosch p. 129.



door zo snel en zoveel mogelijk zakelijke vragen te stellen, het negeren van signalen van het kind, niet aan te sluiten bij het kind en vasthouden aan de eigen structuur. De uitdaging is om een goede balans te vinden tussen enerzijds goedgelovigheid en anderzijds ongelovigheid ten aanzien van het kind en zijn verklaring.<sup>64</sup>

#### **Drie geobserveerde interacties tijdens de gehoren (2012)**

Hoornmedewerker: Zaten jongens en meisjes bij elkaar in de klas?

Kind: *Dat weet ik niet meer.*

Hoornmedewerker: Hoe kun je nu vergeten of er meisjes in je klas zaten?

Kind: *Het is lang geleden, daarom.*

Hoornmedewerker: Wanneer was de tweede keer dat je het huis verliet?

Kind: *Dat weet ik niet meer* (vertaald als: 'Dat weet ik niet')

Hoornmedewerker: Kun je proberen te schatten?

Kind: *Als ik het nog wist, zou ik het wel zeggen.*

Hoornmedewerker: Nu kan het van alles zijn: 14 jaar, één jaar, het zou wel handig zijn voor me als je kan schatten.

Kind: *Als ik het nog wist, zou ik het wel zeggen.*

Hoornmedewerker: Moet ik denken aan tien jaar of twee jaar?

Kind: *Ik kan je geen schatting geven.*

Hoornmedewerker: Waardoor is hij overleden?

Kind: *Dat weet ik niet.*

Hoornmedewerker: Waarom weet je niet waardoor hij is overleden?

Kind: *Omdat ik niet heb gevraagd waardoor hij was overleden toen ze me vertelden dat hij terug was gegaan en overleden.*

De rechtbank Amsterdam merkte in 2011 op dat er communicatieproblemen waren tussen de hoorambtenaren en de gezinsleden. Er stond in het rapport van het gehoor vermeld dat de contactambtenaar tweemaal had geconstateerd dat er een geheel onsamenhangend verhaal was dat niet te volgen was. Het gegeven dat na het gehoor de gezinsleden hadden aangegeven dat ze de vragen en de tolk goed hadden begrepen, was niet voldoende om het bestaan van de tegenstrijdigheden overeind te houden, aldus de rechtbank.<sup>65</sup> (zie ook bijlage 2)

#### **Interviewtechniek**

Het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties geeft aan dat een gehoor het karakter zou moeten hebben van een gesprek, zodat het kind zich op zijn gemak voelt.<sup>66</sup> Vragen die noodzakelijk zijn om te stellen, maar mogelijk ook pijnlijk zijn voor een kind, kunnen worden verzacht met het gebruik van interviewtechnieken, zoals een inleiding geven op een 'moeilijk' onderwerp. Uit de gehoorobservaties blijkt dat er wisselend gebruik wordt gemaakt van inleiding op vragen over schokkende gebeurtenissen, zoals hoe een ouder is omgekomen en dat de meeste geobserveerde medewerkers niet ingingen op wat het kind vertelt, hoe gevoelig de informatie die het kind gaf, ook mocht zijn.

In de geanalyseerde gehoorverslagen is geen leesbare inleiding bij vragen over schokkende gebeurtenissen in het leven van het kind gevonden. Daarbij staat in slechts enkele verslagen

<sup>64</sup> Dekens & van der Sleen, 2010 p.78.

<sup>65</sup> Rb Amsterdam, 11 november 2011, nr. 11/22096, r.o. 4.3.

<sup>66</sup> VN Kinderrechtencomité General Comment 12 (2009), "The right of the child to be heard"



een empathische reactie op de verklaring van een kind vermeld. De vraag blijft of die reacties er in werkelijkheid vaker zijn geweest.

**Saralie** (17) vertelt over haar ervaring: *"Het grootste probleem waar ik mee zit, omdat ik in Somalië ben verkracht, is dat ik zwanger raakte, van deze vaderloze zoon. Ze hebben me geïnterviewd, iedereen zei 'wat is er met je buik aan de hand?' zelfs tijdens het gehoor zeiden ze dat. Ik zei ze ook dat ik mijn buik wel wilde laten zien. Dat ik mijn kleren uit zou kunnen doen. Ze zeiden 'nee, laat maar'. Dat is waar ik mee zit: Ik heb een vaderloos kind. Ik denk altijd na over mijn toekomst."*

Hoornmedewerkers zien het niet als hun taak om te vragen over het vluchtverhaal van de ouder en willen zo neutraal mogelijk overkomen, zelfs door te doen alsof zij bepaalde dingen niet weten, zodat het kind niet denkt dat de medewerker beïnvloed is door voorkennis. Het komt voor dat een kind vanzelf al over een gebeurtenis vertelt, die ook genoemd is door de ouder in het vluchtverhaal. Deze vaak indrukwekkende gebeurtenissen in het leven van een kind, leken onbekend te zijn bij de hoornmedewerker in onze observatie, waardoor het kind over pijnlijke gebeurtenissen moest vertellen. Als bekend is dat een ouder dood is, is het overbodig en vermijdbaar pijnlijk om aan een kind naar de leeftijd van de ouder te vragen. Bijvoorbeeld in de volgende gehoorobservaties Somalië ambassade:

Hoornmedewerker: "Hoe oud is je vader?"  
Kind: (..) "Die is dood."

Hoornmedewerker: "Jouw grootmoeder, waar woont die?"  
Kind legt uit dat zij niet meer in leven is.

Er is contrast tussen hoe hoornmedewerkers onderling over pijnlijke vragen denken. Op de vraag of er speciaal rekening gehouden wordt met de eventueel traumatische gebeurtenissen van een kind, vertelt een hoornmedewerker dit niet te weten en geen idee te hebben of de kinderen heftige dingen hebben meegemaakt. Die medewerker vraagt daar nooit iets over. Andere hoornmedewerkers geven aan dat er best vragen bij kunnen zitten die pijnlijk zijn voor het kind.

Hoornmedewerker: *"we stellen in principe geen pijnlijke vragen, we proberen de gezinsband vast te stellen, door middel van het interview"*  
Zijn er op het format geen pijnlijke vragen?  
Hoornmedewerker: "Nee."  
..maar er zijn wel vragen die pijnlijk kunnen blijken uit de reactie van het kind?  
Hoornmedewerker: "Ja."

Hoornmedewerkers geven aan dat een huilend kind in een gehoor soms voorkomt. In vijf van de 67 geanalyseerde gehoorverslagen werd melding gemaakt van een huilend kind tijdens of na het gehoor. In een verslag legt de hoornmedewerker uit: "Ik weet dat het niet prettig is, maar soms moet ik ook vervelende vragen stellen."

Daarnaast gaat het om kinderen die veel hebben meegemaakt. Zo is de Kinderombudsman de volgende gebeurtenissen die voor een kind mogelijk traumatisch zijn (geweest), tegengekomen in de gehoorverslagen (2008-2012):

- Vlucht van familielid

- Overlijden oom/vader
- Moord vader/moeder
- Achtergelaten door moeder
- Bomaanslag op huis
- Ouders omgekomen in schietpartij
- Oma overleden
- In bootsmokkeltocht overboord gezet
- Beschoten worden
- Vader in gevangenis
- Aanval met granaatexplosie op huis

**Zarayda** (14) over wat haar gevraagd werd: *Ze zeiden: 'waar is je moeder, waar is je vader?' Ik vertelde ze dat mijn vader gestorven was. Na de dood van mijn vader verdween mijn moeder en woonden mijn broers bij mijn tante. (..) toen ze me naar mijn moeder en mijn vader vroegen, deed dat pijn.*

De Kinderombudsman merkte in de gehoorobservaties op de ambassade dat hier niet standaard rekening mee gehouden werd, door het gebrek aan inleiding op het onderwerp. Een hoornedewerker zegt een traumatische achtergrond te kunnen zien aan het kind:

Wijs je kinderen op de gevolgen van herhaaldelijk 'weet niet' antwoorden?  
*Ja, maar weet je wat het is, dan maak je de druk alleen maar hoger. Je hebt ook kinderen die hebben echt wat hebben meegemaakt en die hebben echt een blokkade, die weten het echt niet. (..)*  
Maak je onderscheid: weet niet door 'trauma' of weet niet door 'tactiek' o.i.d.?  
*Je ziet het. Aan de inspanningen van het kind.*  
Stel de één blokkeert en de ander denkt 'ha, volgende vraag'.  
*Dat rapporteer ik wel. Omdat je dan allerlei vragen gaat stellen: dus je zit op school, in welke klas, welke vakken, hoeveel uur had je dit en dat vak? Dan zeg ik raar dat je dit nog wel weet, dat is ook 4 jaar geleden, snap je. Raar dat je dat wel weet. Zoiets eenvoudigs van een school. En dan heb je ook heel vaak dat ze zeggen: oh ineeeens schiet het me te binnen. Of ze zeggen ik weet het echt niet, echt niet.*

Heeft een hoornedewerker een speciale tactiek om precies te weten te komen hoe iets zit zonder een kind onder druk te zetten? Hoornedewerker: "Nee. Je ziet wel eens dat een kindje zich er makkelijk vanaf probeert te maken, door te zeggen 'nee hoor dat weet ik echt niet, ik was nog een kind, ik was nog te jong' bij hele simpele vragen. Dat ik wel eens zeg: 'Ah wel, natuuruurlijk weet je dat nog wel!' Nou en dan komt er eigenlijk altijd een antwoord. (..) Het is ook heel vaak gemakzucht he, dat ze denken 'als ik zeg dat ik het niet weet dan ben ik hier snel weer weg.' Dat zie je bij ieder kind, hoe relaxed het interview ook is, zo helemaal blij, helemaal 'pfff' dat het afgelopen is. Dus hoe relaxed het ook is, er zit toch heel veel spanning achter. Dus misschien als je zegt 'huh nou, ik weet het niet ik was nog zo jong, was nog een kind', dat je denkt, 'hoppa de volgende vraag' daar heeft het heel vaak mee van doen."

### **Mening van de hoornedewerker**

Hoornedewerkers uit de periode 2008-2012 lieten regelmatig hun mening doorklinken door te sturen en verbaasd op antwoorden te reageren of die zelfs te interpreteren. Hier zijn in de dossiers veel voorbeelden van:

*"Ben je niet te groot om nog op 1 kamer met je zusje te slapen?"*

*"Het is niet niks om je land zo te verlaten. Bovendien is het waarschijnlijk nog niet zo lang geleden. Het lijkt me dat je dan toch op zijn minst de maand moet kunnen herinneren."*

Wanneer de hoornedewerker vraagt hoe lang een bepaald stuk reizen duurde en het kind "weet ik niet" antwoordt, vraagt de medewerker: *"Jij hebt het toch met je eigen ogen gezien?"*. Kind: *"Ja. Ik denk nu dat ik me herinner dat het van ... naar ... één dag reizen was."*

Hoornedewerker vraagt of betrokkene en familie ooit eerder zijn gevlucht. Het kind legt uit dat hij klein was en orders van zijn ouders opvolgde en dat hij het niet weet. De medewerker merkt op: *"Je bent al 15 jaar en je hebt ogen. Volgens mij moet je wel in staat zijn om te weten of je je huis hebt verlaten of niet."* Het kind verklaart vervolgens nooit gevlucht te zijn, buiten deze keer. Achteraf blijkt beslisser dit aan te voeren als inconsistentie waar afwijzing mede op gebaseerd wordt.

In het najaar van 2012 is geobserveerd hoe door hoornedewerkers wordt aangestuurd op een antwoord. Dekens & van der Sleen raden aan om suggestieve vragen en opmerkingen te vermijden, evenals teveel en te lang doorgaan met zaakgericht vragen stellen.<sup>67</sup>

**Abdul** (18): *"Als ik zei ik kan me niet herinneren, dat ik daar dan niet op doorging. Hij (hoornedewerker) zei ook zo van 'als je die vraag niet goed antwoordt, dan gaat de Nederlandse overheid jou niet eh meenemen.' (...) Als ik heel vaak ging zeggen bijvoorbeeld 'kan me niet herinneren' dan zei hij tegen mij zo van: 'we moeten wel weten of degene wel je pleegmoeder is en als jij doorgaat met antwoorden van ik weet het niet, ik kan me niet herinneren, dan is dat voor ons niet duidelijk.'"*

### Analyse

De Kinderombudsman stelt vast dat meerdere bij de procedure betrokken medewerkers, werkzaam bij de IND en de onderzochte diplomatieke posten, onvoldoende zijn opgeleid om hun taak op zorgvuldige wijze, conform het IVRK, uit te voeren. Het gaat om zowel het onderzoek verrichten naar de gezinsband, als het beoordelen van verklaringen van kinderen. De hoornedewerkers zijn wisselend ervaren: van zeer beperkte tot jarenlange ervaring met het horen van kinderen. Bij de geobserveerde hoornedewerkers werd een overwegend zaakgerichte houding waargenomen tegenover het kind, terwijl experts juist pleiten voor het midden tussen zaakgericht en kindgericht. Bij bepaalde thema's wordt in de vraagstelling onvoldoende rekening gehouden met de schokkende gebeurtenissen die zich eventueel hebben afgespeeld in de directe leefomgeving van het kind. Met name in voorbeelden over deze thema's wordt het gebrek aan de juiste interviewtechniek zichtbaar.

De meeste ambassades hebben geen getraind hoor-personeel in dienst. Door hoornedewerkers werd en wordt gestuurd in hun vraagstelling en wordt ongeloof geuit ten aanzien van de verklaringen van kinderen. Dit komt dwingend op kinderen over en zet hen aan tot raden, zo vertellen zij. Hoornedewerkers sturen hun adviezen mee naar de beslissers in het gehoorverslag of in een begeleidende email (of beide). Dit wordt met voorbeelden beschreven

<sup>67</sup> Dekens & van der Sleen, 2010, p.63.

in het volgende hoofdstuk. De Kinderombudsman ziet de benadering van het kind door de hoor medewerking als niet altijd voldoende objectief.

### 3.7 Ontwikkelingsniveau van een kind

Om kinderen geloofwaardig over feitelijke gebeurtenissen te laten vertellen, moet de interviewer op de hoogte zijn van het ontwikkelingsniveau van het kind.<sup>68</sup> Zo niet, dan kan dit gevolgen hebben voor de mate waarin geloofwaardigheid gehecht kan worden aan de verklaringen. Niet omdat het kind zou liegen, maar omdat het kind de vraag niet begrijpt of het antwoord niet weet en de druk voelt te moeten antwoorden. In de observaties bijvoorbeeld werden vragen gesteld over de gezinsband enkele jaren terug, zonder dat deze hoormedewerker er blijk van gaf dat hij zich ervan bewust was dat dit al zo lang geleden was. Wanneer een kind aangaf zich de antwoorden op een serie vragen niet te kunnen herinneren, werden wel alle vragen uit dat deel afgewerkt. Een hoormedewerker moedigt herinneren aan bij een kind: "ik weet dat het lang geleden is. Ik weet dat jullie waarschijnlijk een paar dingetjes niet meer weten, of vergeten zijn, wat heel normaal is, maar probeer wel zo goed mogelijk na te denken wat je je nog kunt herinneren." Geïnterviewde hoormedewerkers zeggen hun verwachting of een kind een vraag moet kunnen beantwoorden, onder andere te koppelen aan hoe lang geleden referent is vertrokken. Dat is immers het 'peilmoment van de feitelijke band' en daarop hebben de vragen betrekking. Daarbij speelt kennis van het ontwikkelingsniveau van onder andere het geheugen een grote rol: een het gehoor gaat immers in op herinneringen van het kind en "de manier waarop een kind herinneringen opslaat en ophaalt hangt mede af van zijn cognitieve ontwikkeling".<sup>69</sup>

Een hoormedewerker relateert de mogelijkheid tot beantwoording van een vraag door een kind aan zichzelf: *'zou ik deze vraag kunnen beantwoorden als ik zo... zou zijn?'*

Zelfs wanneer de (geschatte) leeftijd bekend is en de fysieke verschijning en het gedrag van het kind hiermee in overeenstemming lijkt, valt het ontwikkelingsniveau daar niet meteen vanaf te leiden. Alleen al omdat niet alle kinderen die een gehoor krijgen schoolgaand zijn (geweest). Sommige kinderen worden geboren met leerproblemen of een cognitieve beperking. Daarnaast kunnen er dermate schokkende gebeurtenissen hebben plaatsgevonden in het leven van het kind dat invloed heeft (gehad) op de ontwikkeling. Het kind vertoont mogelijk jonger of juist ouder gedrag, en het begripsniveau wijkt mogelijk (sterk) af van het verwachtingspatroon passend bij een bepaalde kinderleeftijd. Bij getraumatiseerde kinderen kan het geheugen en concentratievermogen verstoord zijn. Ook komt het voor dat een kind 'dichtklapt' en niets meer weet te vertellen.<sup>70</sup> Bovendien hebben 'kinderen met gedragsproblemen, emotionele of leerproblemen zeer vaak een achterstand in hun taalontwikkeling'.<sup>71</sup>

Kinderen worden tijdens de gehoren bevraagd over een veelheid aan onderwerpen over de gezinsband zoals die bestond voor het vertrek van de ouder naar Nederland uit het herkomstland. Voor veel kinderen is dat, ten tijde van het gehoor, inmiddels enkele jaren geleden: de datum van het gehoor is in de kwalitatieve steekproef 11 tot 54 maanden met een gemiddelde van 22 maanden na de datum waarop referent het land verliet. Een kind wordt geacht over de periode voor dit vertrek te verklaren, en tot in detail, zoals over de kleding van

<sup>68</sup> Perry & Wrightsman 1991:257 in Meulink 2000 p.22.

<sup>69</sup> Perry & Wrightsman 1991:70-77 in Meulink 2000 p.24.

<sup>70</sup> Meulink, 2000 p.36.

<sup>71</sup> Kievit, Tak & Bosch, 2002 p.132.

de ouder op dag van vertrek, de kleur van het raam en het materiaal van de muren van de wc. Het lijkt na deze lange periode niet langer realistisch om te verwachten dat het kind over details kan verklaren. Wanneer het kind de ouder bijvoorbeeld kort geleden nog heeft gezien, zal dit mogelijk anders zijn.

### Raden en gokken

In de gehoorverslagen antwoordden kinderen vaak 'ik weet het niet' op vragen over: schooltijden, de datum van vertrek van de persoon die nu in Nederland is, duur van reistijd of periode van verblijf op een bepaalde plek. Soms gaat het om vragen die zelfs voor volwassenen moeilijk te herinneren zouden zijn, bijvoorbeeld: 'Gedurende welke periode zijn je ouders in Sierra Leone bij elkaar geweest en hebben zij in die periode elke dag gezamenlijk in hetzelfde huis doorgebracht?' Kind: 'Dat kan ik me niet herinneren.' Een vorm van beïnvloeding van het kind in een gehoor, die Dekens en Van der Sleen beschrijven, is dat het kind tegen beter weten in de informatie geeft, waarvan het denkt dat de medewerker dit graag wil horen.<sup>72</sup> Een hoormedewerker kan uiteraard doorvragen bij een verklaring die een tegenstrijdigheid lijkt, om er zeker van te zijn of het kind hierbij blijft.

**Omar** (17) *Kinderen hebben zoveel angst dat ze worden afgewezen dat ze ook wel dingen vertellen of antwoorden geven die niet eens bestaan.*

Kinderen zeggen dat zij tijdens hun gehoor last hadden van angst en zich onder druk gezet voelden om te antwoorden, mede door het tempo en de hoeveelheid vragen. Kinderen vertellen dat een antwoord niet weten beschouwd wordt als onvoldoende antwoord: dan wordt er doorgevraagd, geherformuleerd of later herhaald. Of er kan om een schatting en daarna eventueel nog naar een *grove* schatting worden gevraagd. Of er kan worden gevraagd of de datum voor of na een bepaalde gebeurtenis was of in het bijzijn van een bepaald persoon.

*Is dat letterlijk gezegd: 'Je moet nu antwoord geven'?*

**Mattheo** (17): *"Er werd niet letterlijk gezegd 'het is verplicht dat je antwoord geeft' maar het lijkt alsof het zo is, dan wordt wel een andere vraag gesteld die hetzelfde lijkt, als je antwoord gegeven hebt op een andere vraag, die te maken heeft met vragen die je niet wist, er wordt dan doorgevraagd. 'die vraag kon je beantwoorden, waarom kon je niet een antwoord vinden voor deze vraag?'"*

Kinderen geven allemaal aan dat er veel wordt herhaald als zij zeggen iets niet te weten. Zo werd en wordt de druk op het antwoorden opgevoerd en krijgen ze het idee dat ze moeten gokken. Dit gokken is regelmatig door kinderen genoemd. Gokken maakt hen angstig en onzeker tijdens het gehoor, en ook na afloop.

<sup>72</sup> Dekens & Van der Sleen 2012, p.36.

Heb je wel eens een antwoord geraden?

**Sarah**(9): Sommige vragen heb ik gewoon beantwoord en bij andere heb ik geraden.

Weet je nog een antwoord waarbij je geraden hebt?

**Sarah**: Ik heb bij veel antwoorden geraden, bijvoorbeeld over de ramen van het huis, het tapijt, het plastic op de vloer, het licht, de elektriciteit en de bus die we altijd namen naar Elasha, dat is na Mogadishu.

Wat was de vraag over het raam?

**Sarah**: Hoeveel ramen heeft het huis? Ik zei maar één.

(..) Waarom heb je bij dat antwoord geraden?

**Sarah**: Omdat ze een antwoord wilden, daarom heb ik maar wat gezegd. Soms kan ik me het raam niet meer herinneren.

Zei je tegen de medewerker dat je het antwoord had geraden?

**Sarah**: Nee.

### Leeftijdsschatting door ambassademedewerkers

Het ontwikkelingsniveau wordt in Nederland onder andere afgeleid van de leeftijd in combinatie met de schoolklas. De IND kan de leeftijden op Somalische paspoorten niet meteen voor waar aannemen, omdat deze paspoorten niet worden erkend. De leeftijd is dan ook een identiteitskenmerk die door de hoornmedewerker wordt meegenomen in onderzoek, indien daar aanleiding voor is. Op de ambassade heet dit een leeftijdschatting.

De noodzaak om de leeftijd van een 'kind' tijdens een gehoor in te schatten, komt regelmatig voor bij de Somalië ambassades. Er bestaat een interne IND werkinstructie 'leeftijdsschatting in Somalische MVV nareiszaken' die vooralsnog wordt gebruikt in Jemen, Addis en Nairobi. In deze en de werkinstructie 2006/28 wordt de werkwijze besproken van het schatten van de leeftijd van een persoon in een gehoor. De hoornmedewerker kan de schatting aanvragen "indien er twijfel is aan de opgegeven leeftijd en de persoon zijn/haar leeftijd niet met documenten kan aantonen of anderszins zijn leeftijd aannemelijk heeft kunnen maken".<sup>73</sup>

De uitkomst wordt meegedeeld en de persoon krijgt de mogelijkheid om te reageren. Indien de conclusie evident jonger of ouder luidt, komt dit als volgt in het verslag: 'In het verslag van het gehoor wordt expliciet vermeld dat, en waarom niet aannemelijk wordt geacht dat de vreemdeling de opgegeven leeftijd bezit. De enkele mededeling dat de vreemdeling er ouder of jonger uitziet, is hierbij onvoldoende. Daarnaast wordt vermeld op grond van wiens waarneming en op grond van samenspraak tussen welke medewerkers de schatting plaatsvond.' Een evident oudere of jongere leeftijd dient te worden ingeschat 'op grond van uiterlijke kenmerken in samenhang met tegenstrijdige en/of vage verklaringen het gedrag en eventuele andere contra-indicaties'.<sup>74</sup>

<sup>73</sup> IND interne werkinstructie 'leeftijdsschatting in Somalische MVV nareiszaken' p.2.

<sup>74</sup> IND interne werkinstructie 'leeftijdsschatting in Somalische MVV nareiszaken' p.3.



Wie waren er in de kamer?

**Mohamed** (15): Een Nederlandse man, een vrouwelijke Somalische tolk en er waren andere mensen die naar binnenkwamen en weer weggingen.

Weet je waarom ze de kamer inkwamen en weer weggingen?

**Mohamed**: Ja, ze kwamen om me vragen te stellen. (..) Eerst namen ze een foto van me en vroegen ze hoe oud ik was. Veel van de vragen die me werden gesteld, waren van mensen die naar binnenkwamen.

Wat voor vragen?

**Mohamed**: Ze vroegen me dat ik niet zo oud was.

### Gezond verstand

Vergeleken met de theorie in de hierboven vermelde werkinstructie voor leeftijdsschatting, constateert de Kinderombudsman bepaalde afwijkingen in de praktijk, zo blijkt uit gesprekken met medewerkers. Soms wordt er om een collega gevraagd en niet alle collega's die worden betrokken hebben de voorgeschreven functieniveaus.

Gesprekken met (hoor)medewerkers op de post laten zien dat de leeftijdsschatting gebaseerd is op 'common sense'. Waar men het 'common' uit common sense dan aan refereert, is kennis van eigen Nederlandse kinderen of ervaring met het horen van andere Somalische kinderen.

Er is geen rechter bij de IND of Kinderombudsman bekend die deze leeftijdsschatting uitgevoerd op een diplomatieke post heeft geaccordeerd. Een aantal zaken waarin wel een leeftijdsschatting plaatsvond, bevindt zich nog in de eerste fase of bezwaarfase, dus de rechter is er daarom (nog) niet aan te pas gekomen. De schouw wordt in deze fases zeker meegewogen in de beslissing. Bij de IND zijn er geen zaken bekend waarin de aanvraag enkel en alleen is afgewezen omdat aan de hand van een leeftijdsschouw is geoordeeld dat er sprake was van een evident hogere of lagere leeftijd. In deze zaken was altijd sprake van een combinatie van factoren waaronder tegenstrijdige verklaringen die ertoe hebben geleid dat de feitelijke gezinsband niet aannemelijk is geacht. Hoe de onderlinge weging is van de schatting ten opzichte van bijvoorbeeld gehoren in de beslisfase, is onbekend.

Toch kan de uitslag van deze schatting waarin iemand op basis van common sense evident minderjarig of meerderjarig wordt geschat, verstreckende gevolgen hebben voor het verdere verloop van zijn/haar procedure.

In gehoorverslagen van Somalië ambassades reageren kinderen als volgt op twijfel aan hun leeftijd:

- *Ik ben 15 jaar, niet ouder.*
- *Mijn vader heeft me verteld dat ik nu 9 jaar oud ben*
- *Ik weet hoe oud ik ben. Ik word heus wel oud dus breng me naar mijn broer.*
- *Geen probleem. Mensen denken allemaal op een verschillende manier.*
- *Nee, ik ben gewoon 16 jaar.*
- *Mijn oma liegt nooit, dat betekent dat ik twaalf jaar oud ben.*

### Analyse

In de sociale interactie die de interviewmethode vanzelfsprekend met zich meebrengt, moet de professional zich met zijn houding aansluiten bij het kind. Voor een hoormedewerker is hierin kennis van factoren die het ontwikkelingsniveau van een kind beïnvloeden, onontbeerlijk. De Kinderombudsman is geschrokken van kinderen die vertellen zich genoodzaakt te voelen om antwoorden te gokken. Het onder druk zetten van een kind wanneer het een antwoord niet weet, getuigt niet van een kindvriendelijke interviewtechniek.





De schatting van een leeftijd op meerder- of minderjarigheid gebeurt op basis van common sense. De Kinderombudsman vraagt zich af of het baseren op common sense recht doet aan het grote verschil in het vervolg van de procedure in het geval van een kind dat meerderjarig wordt geschat. Deze gang van zaken is nog niet geaccordeerd door een rechter, toch wordt de schatting regelmatig uitgevoerd. Er wordt niet enkel op de uitkomst van een schatting afgewezen, maar deze wordt wel in de weging betrokken.

### 3.8 Vertaling

#### Tolk

Op de ambassade wordt het kind gehoord met behulp van een tolk. De tolk vertaalt hetgeen wat het kind zegt (in zijn eigen taal) naar het Engels. De beslismedewerker vertaalt dat vervolgens naar het Nederlands in het verslag. In landen waar Somalische kinderen hun aanvraag indienen, wordt deze tolk gefaciliteerd door de ambassade. Daar zijn nog geen beëdigde tolken beschikbaar. Er is door de ambassades in Nairobi en Addis Abeba aangegeven dat er in het verleden wel problemen waren met het vinden van goede tolken, maar nu lijkt men, via onder andere de Verenigde Naties, goede tolken in dienst te hebben. Zo nu en dan is er een kind dat aangeeft geen Somali te spreken, maar een specifiek dialect. Op dat moment wordt er gezocht naar een andere tolk. Met name het vinden van goede tolken in andere dialecten dan het standaard Somali is problematisch.

Hoornmedewerkers zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de huidige tolken. Dit was in het verleden anders. Een hoornmedewerker vertelt dat er slechts één tolk nog werkzaam is van alle tolken die twee en een half jaar geleden in het systeem stonden van de Diplomatieke Post. Inmiddels wordt er gebruik gemaakt van tolken die ook voor de VN werk(t)en.

Omdat de inzet van beëdigde tolken en vertalers op Somalië ambassades moeilijk te realiseren is, mag verwacht worden van de tolken dat zij zich in elk geval houden aan de gedragscode zoals beschreven in de IND-werkinstructie nr. 2009/13 (AUB) 'werken met een tolk'. Zij vertalen immers de IND-gehoren. Er zijn hieronder beschreven aanwijzingen dat dit onvoldoende gebeurt.

In deze Gedragscode is onder meer vastgelegd<sup>75</sup> 'dat de tolk zich dient te beperken tot het vertalen van hetgeen in een gesprek wordt gezegd door de IND-medewerker en de vreemdeling en dat de tolk wordt geacht geen eigen inbreng te leveren. Desondanks wordt de tolk op tenminste één Somalië ambassade ingezet om een kind telefonisch uit te nodigen voor het gehoor. Vaak wordt er gebeld naar de (pleeg)ouder of begeleider die dan datum en tijdstip doorgeeft aan het kind. Volgens de IND staat het uitnodigen van een kind voor een gehoor los van de rol van de tolk.<sup>76</sup> 'De tolk wordt niet geacht alleen te blijven met de vreemdeling en moet dus altijd de hoorruimte verlaten als de IND-medewerker dit doet' (IND werkinstructie 2009/13 p.3). Hierin valt te lezen dat de tolk nooit alleen mag zijn met het kind. Desondanks komt het voor dat bij het kopiëren van een paspoort of tijdens het uitnodigen van collega's voor een leeftijdschatting, de tolk en het kind "kort" alleen worden gelaten, zo vertelt een hoornmedewerker. Tijdens het vertalen en/of doornemen van bijvoorbeeld de ongehuwd verklaring komt het voor dat de hoor-medewerker uit het zicht is.

<sup>75</sup> IND werkinstructie 2009/13 p.2.

<sup>76</sup> Immigratie- en Naturalisatiedienst (2013) correspondentie met de Kinderombudsman

Kinderen uit hetzelfde (pleeg)gezin worden op Somalië ambassades vaak door verschillende hoornmedewerkers met behulp van verschillende tolken gehoord. Dit gebeurt om logistieke redenen: op de ambassade wordt de voorkeur gegeven om alle kinderen op een dag te horen.

### **Begrijpen van de tolk door het kind**

Het spreken met een tolk vinden de kinderen vreemd, het is nieuw voor hen. Aan het kind wordt vooraf en achteraf gevraagd of de tolk is verstaan. De meeste kinderen antwoorden bevestigend. Echter: een kind dat in het verslag zegt de tolk te hebben verstaan, heeft niet per definitie de tolk daadwerkelijk verstaan. Dit komt naar voren in de bezwaarschriften die de Kinderombudsman onderzocht, en wordt ook veelvuldig genoemd tijdens de interviews gehouden met advocaten en kinderen zelf.

Tolkproblemen zijn uitgebreid benoemd door kinderen. Zelf gaven de meeste kinderen aan het niet te zeggen tegen de tolk als zij diegene gedeeltelijk of niet kunnen verstaan. Sommigen verstaan de tolk aan het begin wel, maar na een aantal vragen nog maar gedeeltelijk en durven dan niet meer van standpunt te veranderen. Zij geven als redenen hiervoor aan: respect voor volwassenen, respect voor onbekenden, angst dat er geen andere tolk is, de kans dat het interview dan voorbij is en dat het allemaal langer gaat duren.

Een hoornmedewerker weet zeker dat kinderen dat wel durven te zeggen, 'omdat ze mondig zijn' en 'het ook in hun belang is'. Een andere hoornmedewerker wijst op de verantwoordelijkheid van de tolk, die het zelf moet aangeven als hij/zij de geïnterviewde niet verstaat of niet weet hoe een bepaald woord vertaald moet worden.

**Rachida** (16): *Ik heb de indruk dat hij (tolk) soms mij niet begreep. Hij heeft mij een paar keer gevraagd te herhalen wat ik zei en soms heeft hij mij expliciet gevraagd: wat voor woord is dat? Werd jou gevraagd of jij de tolk goed hebt verstaan aan 't einde van 't interview?*  
**Rachida:** *Nee, mij is aangekondigd dat het interview klaar was en dat ik mocht gaan.*

Beslismedewerker over het gehoorverslag waarin het kind antwoordt dat het de tolk heeft verstaan: 'ja, maar ik kan er ook niet vanuit gaan dat het kind de tolk *niet* heeft verstaan'. Er dient echter wel rekening gehouden te worden met het feit dat het kind, wanneer het iets niet of moeilijk verstaat, dit niet direct zal melden. Een hoornmedewerker weet zeker dat kinderen dat wel durven te zeggen, 'omdat ze mondig zijn' en 'het ook in hun belang is'. Een andere hoornmedewerker wijst op de verantwoordelijkheid van de tolk, die het zelf moet aangeven als hij/zij de geïnterviewde niet verstaat of niet weet hoe een bepaald woord vertaald moet worden. Hoornmedewerkers gaan er dus van uit dat het kind het wel gezegd zou hebben als het de tolk niet heeft verstaan.



**Omar** (17) (Somalië ambassade)

V: *Vind jij dat de tolk jou begreep?*

A: *Nee. Soms kreeg ik een tolk die uit het noorden van Somalië kwam, die begreep ik niet. (..)*

*Er zijn allemaal verschillende benoemingen voor bijvoorbeeld het dak (opsomming volgt). Er*

*zijn drie of vier dialecten voor t woord dak. Ik begreep hem echt absoluut niet, toen hij dat zei.*

*(..) V: Werd jou gevraagd of jij de tolk goed hebt verstaan aan 't einde van t interview*

A: *Ja.*

V: *Wat heb je gezegd?*

A: *Ik was bang dat ik ging zeggen ik begrijp je niet of dat het nog een keer werd herhaald*

V: *Was dit in bijzijn van de tolk zelf gevraagd?*

A: *Ja. Hij moet die vraag ook vertalen.*

*(..) A: Er zijn heel veel dingen die de tolk verkeerd heeft vertaald, dat wij achteraf in het verslag hebben gezien.*

*Gebruikte de tolk weleens andere woorden dan je gewend bent?*

**Adnan** (18) : *Ja dat gebruikte hij wel.-Soms wel ja. Weet je nog een woord? Nou bijvoorbeeld over het toilet, dat woord dat ze voor toilet gebruikt was al anders en of het nou een staand toilet was of een zittend toilet en toen verstond ik het niet. Toen heb ik het gevraagd en zij heeft het uitgelegd. (..)Het ging over het toilet en toen werd er een vraag gesteld over de omheining, de muur van het toilet. Of het nou aan elkaar zat of los van elkaar zat. Dat begreep ik niet en toen heb ik die vraag gesteld.*

In een van de dertig kwalitatief onderzochte dossiers zijn de interviews overgedaan, nadat succesvol bezwaar was gemaakt tegen het gehoor waarbij de tolk een andere nationaliteit had en een andere taal sprak dan het kind. 'Nimmer is gevraagd of de tolk te verstaan was en of de vragen goed begrepen waren. Betrokkene heeft nimmer kunnen nagaan of zijn antwoorden juist waren.' Hierna wordt in een brief de gelegenheid gegeven alsnog in de goede taal te worden gehoord. Het tweede gehoor vindt vervolgens elf maanden later plaats, op dezelfde ambassade. (60)

### Analyse

Kinderen beschrijven diverse tolkproblemen. Zij noemen allerlei redenen waarom zij zelden aan de hoornedewerker vertellen dat zij de tolk niet hebben verstaan, terwijl verstaanbaarheid wel regelmatig door hen is genoemd als probleem. Niet alle tolken volgen de IND gedragscode tolken. De Kinderombudsman stelt vast dat verklaringen van kinderen onvoldoende zorgvuldig vertaald worden.

### 3.9 Verslaglegging

Een gehoorverslag ontstaat doordat een hoornedewerker direct de antwoorden tijdens het gehoor onder elke vraag of kopje typt. Binnen hetzelfde gezin kunnen twee verschillend geschreven verslagen voorkomen, door inzet van verschillende tolken, of er is bij het ene kind bijvoorbeeld een extra thema uitgevraagd. Het verslag bevat voorgedrukte uitspraken en onuitgeschreven en daarmee niet herleidbare vragen. Bovendien werden in de gehoorobservaties vertaalfouten gesignaleerd. In oudere verslagen is onduidelijk weergegeven wie er wanneer heeft gesproken. Hieronder wordt dit toegelicht met enkele voorbeelden.

Meerdere voorgedrukte uitspraken uit het Somalië gehoorformat worden overgenomen in het verslag, zoals: *"Ik heb in ... nooit op een ander adres verbleven dan de hiervoor door mij*



*verklaard, zelfs niet voor één nacht.*” Volgens een hoornmedewerker stamt dit uit het oude format, waarin naar het reisverhaal werd gevraagd. In dit format is het niet meer ter zake doende. Echter, in de vragenlijst voor overige ambassades wordt het reisverhaal nog wel uitgevraagd en hier wordt dan juist geen voorgedrukte verklaring gebruikt. Een beslismedewerker vindt dat de uitspraak “de strekking moet zijn van wat de betrokkene vertelt, anders moet het verwijderd.” In dat geval zou de strekking als parafrase kunnen dienen, niet als verklaring van het kind.

Daarnaast wordt met de invoering van enkel ‘kopjes’ in het Somalië format (als vervanging van uitgeschreven vragen) de leesbaarheid van het verslag afgenomen en daarmee wordt het letterlijk volgen van het gehoor bemoeilijkt. Zelden staan in het verslag de vragen en subvragen genoteerd, of ze staan in antwoorden verwerkt. Ook uit de geanalyseerde gehoorverslagen blijkt dat in de periode 2008-2012 er wisselende kwaliteit bestond in de gehoorweergave op papier: er ontbreekt een exacte weergave van het gesprek, er worden slechts vragen en antwoorden genoteerd. In meerdere interviews wordt geen of onduidelijk onderscheid gemaakt in de tekst die door het kind of juist de rapporteur in verslag wordt gemaakt.

Tenslotte maakt de hoorder het verslag in het Nederlands. Hoornmedewerkers zeggen weinig tot geen moeite te hebben met de vertaling van het gesproken Engels naar het verslag in het Nederlands. Als argument geven zij dat zij zich in een internationale omgeving begeven, waarin voortdurend Engels wordt gesproken. In de observaties wordt ‘ik weet het niet’ en ‘ik herinner het me niet’ verwisseld in de vertaling. Los van de verkeerde vertaling, worden er in het verslag ook vragen in het antwoord meegenomen en als zodanig opgeschreven. Zo staan er zinnen als uitspraak van een kind in verwerkt, dat dit niet zo heeft gezegd. Op die manier krijgt de beslisser mogelijk een verkeerde indruk.

Beslismedewerkers gaan er vanuit dat het verslag daadwerkelijk weergeeft wat er in het gehoor is gevraagd en verklaard. Van een exacte weergave kan echter - gezien bovenstaande - geen sprake zijn, terwijl deze gehoren wel en tot in detail als bewijslast dienen.

### **Inzage verslag**

Bij de eerste beslissing op de aanvragen van Somalische minderjarigen wordt het gehoorverslag meegestuurd. Dit is het eerste moment dat de ouder en daarmee eventueel de kinderen zelf het verslag in kunnen zien. Het kind krijgt pas bij de beschikking via de referent toegang tot het verslag (Somalië ambassades). Als besloten wordt om bezwaar te maken tegen een negatieve beschikking, krijgen de kinderen de mogelijkheid zich nader te verklaren.

*Heb je het (verslag van het gehoor) gezien?*

**Samira** (16): *Vandaag voor het eerst. Je kunt het maar beter controleren op fouten. Misschien was je te zenuwachtig dat je je ongemerkt hebt vergist. Niemand is perfect.*

Kinderen geven aan hun interviewverslag nooit te hebben gezien of pas nadat de beschikking is geweest. De mogelijkheid tot eerdere inzage is er wel: op verzoek van betrokkene kan het verslag worden teruggelaten en vertaald in bijzijn van diegene. Hier wordt door kinderen geen gebruik van gemaakt, omdat zij er niet van op de hoogte zijn, vertelt een hoor-medewerker. Dit is een essentieel onderdeel van de terugkoppeling. De vraag is wie hen hierop behoort te wijzen, wie zorgt dat het kind geïnformeerd is?



Of de vraag gesteld wordt of het kind inzage wil, zegt een hoornedewerker: “Nee dat niet. Zo’n gesprek heeft al twee uur geduurd. Het is niet uit praktische redenen. Als iemand het vraagt, dan mag dat. Ik bied dat niet aan. Als je aan het einde vraagt, wil je nog wat toevoegen/corrigeren, en iemand zegt dat hoeft niet, dan is er geen aanleiding om het hele verslag door te nemen.” Na afloop is er bij kinderen de opluchting dat het voorbij is en speelt er bij hen angst over 'foute' antwoorden.

**Sarah** (9) over haar verwachting na het gehoor: *Mijn verwachting was veranderd, zo van dat ik een afwijzing zou gaan krijgen.*

Waarom dacht je dat?

Sarah: *Ik was klein, ik gaf geen goede antwoorden. Ik was klein.*

**Rachida** (16): *we vinden dat het lang geduurd heeft voordat alles rond was. We hadden wel gewoon gezien dat anderen ineens een positief advies hadden gekregen. Daarna ook: het wachten was lang. We vonden het niet leuk om daar te zijn en het was ook niet ons land.*

Je moeder zei dat je verwachtingen zijn veranderd in de jaren dat je hier bent, klopt dat?

**Aisha** (16): *Ja, toen ik kwam had ik goede hoop, want ik zou naar Nederland gaan, naar school, en zelf een baan vinden. Daarna ben ik alles kwijtgeraakt, ik ga niet naar school, ik heb geen hoop meer om naar school te gaan. Ik zit alleen maar thuis.*

We zijn bezig met het schrijven van een boekje, wat is volgens jou het belangrijkste om daarin te zetten?

**Zarayda** (14): *Ik zou voorstellen om in dat boekje te zetten dat de kinderen in Addis nergens heen kunnen, dat ze niet naar school kunnen, niks leuks kunnen doen. Ze hebben geen betere toekomst als ze hier in Addis verblijven.*

### Analyse

De Kinderombudsman heeft geconstateerd dat het voorkomt dat verklaringen van kinderen onjuist vertaald worden en onzorgvuldig vastgelegd worden in het gehoorverslag. Deze onzorgvuldigheden doen afbreuk aan de betrouwbaarheid van de verklaringen. Hoornedewerkers zijn niet officieel gekwalificeerd om uit het Engels te vertalen naar een Nederlands gehoorverslag. Bovendien staan er verklaringen van het kind in het verslag die niet, of niet op die manier, zijn gezegd. Deze verklaringen kunnen niet worden gecorrigeerd door het kind.



### 3.10 Conclusies

Er bestaan heldere richtlijnen voor vereisten waaraan een gehoor met een kind moet voldoen, vastgelegd in de General Comment nummer 12 van het IVRK. De Kinderombudsman stelt vast dat de huidige manier van horen van minderjarigen niet voldoet aan de eisen die het Kinderrechtenverdrag stelt aan procedures waarin kinderen worden gehoord. Dit geldt ook voor de gehoren die in 2008-2012 zijn gehouden op de diplomatieke posten in het buitenland.

1. **De Kinderombudsman stelt vast dat de IND geen leeftijdsondergrens hanteert voor het horen van kinderen.** Nederlandse experts raden standaard aan om niet onder de twaalf jaar te horen. Toch zijn tussen 2008 en 2012 met regelmaat zowel biologische als pleegkinderen tussen de 6 en twaalf jaar gehoord. Nog steeds wordt er onder 12 jaar gehoord. De Kinderombudsman acht gehoren op jonge leeftijd niet in het belang van het kind.
2. **De Kinderombudsman constateert een gebrek aan volledige en transparante informatie over de procedure aan het kind en een gebrek aan heldere instructies over waar het kind recht op heeft in het gehoor.** De kinderen die gehoord zijn, vertellen de Kinderombudsman dat zij niet of onvoldoende geïnformeerd en geïnstrueerd zijn over wat het gehoor inhoudt en welke rol hun verklaring speelt in hun procedure en welk gewicht eraan wordt gehangen. Het ontbreekt aan rechtsbijstand tijdens het gehoor. Het kind ontwikkelt zodoende zelf een verwachting over het vervolg. Het gehoor heeft de status van een "wederhoor": de verklaringen van het kind worden vergeleken met de gehoren van de persoon in Nederland. Hierover wordt het kind niet op de hoogte gebracht door de Ambassade of IND.
3. **De Kinderombudsman constateert dat van kinderen in een gehoor op de ambassade verwacht wordt dat zij gedurende lange tijd op veel vragen in een hoog tempo verklaringen kunnen geven.** Tussen 2008 en 2012 duurde een gehoor gemiddeld 93 minuten en daarin werden gemiddeld 163 vragen gesteld. Daarin werden zij gevraagd te verklaren over een periode gemiddeld langer dan 22 maanden geleden. Kinderen beschouwen het gehoor als te lang, de vragen teveel en het tempo te hoog om goed te kunnen blijven nadenken en antwoorden te kunnen geven. Kinderen vertellen last te hebben van de druk die zij ervaren om te antwoorden en over hun angst vooraf en tijdens het gehoor, alsook na afloop over de gevolgen van hun antwoorden.
4. **De Kinderombudsman merkt op dat een aanzienlijk deel van de vragen onvoldoende afgestemd blijkt op de kinderleeftijd en ontwikkelingsniveau.** De vragen voor kinderen zijn niet geformuleerd op kindniveau. Kinderen noemen voorbeelden van "rare", "vage", "irrelevante" en "vermoeiende" vragen. De gehoorverslagen uit 2008-2012 bevatten letterlijk uitgeschreven vragen die uiterst abstract zijn geformuleerd en die betrekking hebben op een thema dat niet passend is voor de kinderleeftijd.
5. **De Kinderombudsman acht het onwenselijk dat de IND twee verschillende gehoorformats hanteert, voor verschillende diplomatieke posten, te weten de ambassades waar Somalische kinderen hun aanvraag indienen en overige ambassades.** Met twee formats verloopt het gehoor niet eenduidig voor alle kinderen. Immers, de gehoorformats vormen de leidraad voor de inrichting en verloop van het gehoor en vormen bovendien de basis voor de verslaglegging.



6. **De Kinderombudsman stelt vast dat meerdere bij de procedure betrokken medewerkers, werkzaam bij de IND en de onderzochte diplomatieke posten, onvoldoende zijn opgeleid om hun taak op zorgvuldige wijze, conform het IVRK, uit te voeren.** Het gaat om zowel het onderzoek doen naar de gezinsband, als het beoordelen van verklaringen van kinderen. De geïnterviewde hoornedewerkers zijn wisselend geschoold en er bestaan grote verschillen in hun ervaring met het horen van kinderen: van zeer beperkt tot jarenlang. Bij de geobserveerde hoornedewerkers werd een overwegend zaakgerichte houding waargenomen tegenover het kind, terwijl experts juist pleiten voor het midden tussen zaakgericht en kindgericht. Bij bepaalde thema's wordt in de vraagstelling onvoldoende rekening gehouden met de schokkende gebeurtenissen die zich eventueel hebben afgespeeld in de directe leefomgeving van het kind.
7. **De Kinderombudsman acht de benadering van het kind door de hoor medewerker niet altijd voldoende objectief.** Door hoornedewerkers werd en wordt gestuurd in hun vraagstelling en ongeloof geuit ten aanzien van de verklaringen van kinderen. Hoornedewerkers sturen hun adviezen mee naar de beslissers.
8. **De Kinderombudsman heeft geconstateerd dat het voorkomt dat verklaringen van kinderen onjuist vertaald worden en onzorgvuldig vastgelegd worden in het gehoorverslag.** Kinderen beschrijven diverse tolkproblemen. Zij noemen allerlei redenen waarom zij zelden aan de hoornedewerker vertellen dat zij de tolk niet hebben verstaan, terwijl verstaanbaarheid wel regelmatig door hen is genoemd als probleem. Niet alle tolken volgen de IND gedragscode tolken. Bovendien zijn hoornedewerkers niet formeel gekwalificeerd om uit het Engels te vertalen naar een Nederlands gehoorverslag. In de gehoorverslagen stonden en staan niet alle vragen die daadwerkelijk zijn gesteld, leesbaar uitgeschreven. Er staan verklaringen in van het kind in het verslag die niet of niet op die manier door het kind zijn verwoord. Het gehoorverslag wordt niet naar het kind teruggekoppeld en het kind wordt geen mogelijkheid tot correctie geboden. Het kind krijgt geen indicatie voor de wachttijd en wordt vooraf, noch achteraf ingelicht over hoe zijn verklaringen in de besluitvorming worden betrokken.

### 3.11 Aanbevelingen ten aanzien van het horen van kinderen

1. Houd gedurende de gehele procedure rekening met de leeftijd en ontwikkelingsniveau van het kind. Het belang van het kind dient de eerste overweging te zijn in zowel de vorm, als de inhoud van de procedure. Maak daarom alle onderdelen van het gehoorformat op kindniveau begrijpelijk en vraag naar wat het kind wil in de toekomst, zodat in de overweging met zijn belang expliciet rekening kan worden gehouden.
  - a. Hanteer voor het horen van kinderen de minimum leeftijdsgrens van 12 jaar.
  - b. Zorg dat op alle ambassades het protocol voor de leeftijdsschatting wordt gevolgd en dat medewerkers getraind worden in de adequate uitvoering hiervan.
2. Maak vooraf, tijdens en na afloop van het gehoor voldoende, eenduidige en transparante informatie toegankelijk voor het kind: over het gehoor en ook over de rol van het gehoor in de procedure.
  - a. Geef voldoende informatie en correcte instructies aan een kind, zoals onder andere met wie zijn verklaringen worden gedeeld.



- b. Organiseer passende begeleiding voor het kind en informeer kinderen dat zij zelf een begeleider mee mogen nemen naar het gesprek.
3. Richt op alle ambassades een gehoor in als een gesprek:
  - a. in een kindvriendelijke ruimte;
  - b. met vaste pauzes;
  - c. met een maximum tijdsduur.
  - d. houd rekening met eventuele traumatiserende gebeurtenissen die kinderen hebben meegemaakt in het type vragen en de benadering van het kind. Vermijd zoveel mogelijk vragen die pijnlijk kunnen zijn voor het kind.
4. Pas het tempo en aantal vragen aan het ontwikkelingsniveau van het kind en maak gebruik van kindvriendelijke thema's en taalgebruik. Laat de gedetailleerdheid afhangen van hoe lang geleden de periode is waarover wordt gevraagd te verklaren.
5. Laat de ambassade en IND de taak op zich nemen om intensief toezicht en controle te houden op de kwaliteit van (de werving van) hoornedewerkers en daarnaast toe te zien op correcte inzet (volgens gedragscode) van gekwalificeerde tolken.
6. Zorg ervoor dat alleen ervaren hoornedewerkers worden ingezet en bovendien structureel (bij)geschoold worden in het gebruikmaken van kindvriendelijke hoortechnieken.
  - a. Organiseer een terugkerend intervisie overleg tussen hoornedewerkers van verschillende ambassades
  - b. Organiseer regelmatig overleg tussen hoornedewerkers en beslismedewerkers over de kwaliteit en relevantie van de vragen.
7. Maak een zorgvuldige verslaglegging, waarin schattingen en gedachten van kinderen als zodanig worden genoteerd.
  - a. Voeg de gewenste vertaling van bepaalde Nederlandse termen bij in de standaardvragen die door tolken vaak verschillend worden vertaald.
8. Organiseer directe terugkoppeling van de verklaringen naar het kind na het plaatsvinden van het gehoorgesprek. Geef de mogelijkheid en tijd voor correctie en aanvulling door het kind. Informeer over deze mogelijkheid bij aanvang.
9. Maak een audio opname van het gehoor en eventuele correcties en aanvullingen van het kind, tenzij de ouder of het kind aangeeft dit niet te willen en maak het audiobestand beschikbaar voor het kind, de ouder en eventueel diens gemachtigde.







## 4 BESLISSEN

De Kinderombudsman heeft door middel van dossieronderzoek en interviews met beslismedewerkers van de IND onderzocht op welke wijze de gehoorverslagen van kinderen worden beoordeeld.

Vragen daarbij waren:

- Op welke gronden worden de aanvragen kinderen in de praktijk toegewezen / afgewezen?
- Hoe beoordeelt een beslismedewerker of een feitelijke gezinsband aannemelijk is gemaakt?
- Op welke wijze beoordeelt de beslismedewerker de gehoorverslagen, welke informatie / kennis / handvatten heeft hij tot zijn beschikking?
- Op basis van welke tegenstrijdigheden in de verklaringen worden aanvragen afgewezen?
- Hoe wordt de consistentie in de beslissingen van verschillende beslismedewerkers bewaakt?
- In hoeverre wordt er rekening gehouden met het feit dat de aanvragen ingediend zijn door minderjarigen?

### 4.1 Werkwijze in de beslisfase

De beslismedewerker moet bij de beoordeling van een dossier nagaan of aan alle wettelijke en beleidsmatige eisen is voldaan en of het kind in aanmerking komt voor nareis. De wet- en regelgeving, samen met de werkinstructies die de IND uitgeeft, vormen samen het toetsingskader voor de beslismedewerker. In de werkinstructies zijn onder andere ontwikkelingen, trends, en jurisprudentie opgenomen die de beslismedewerker een richtlijn moet geven bij de beoordeling van de aanvragen.

Een van de belangrijkste vragen die de beslismedewerker moet beoordelen is of er sprake is geweest van een feitelijke gezinsband tussen de ouder in Nederland en het kind op het moment dat de ouder wegvlochtte uit het herkomstland. Nadat in 2009 het beleid werd aangescherpt, vormden de gehoorverslagen van de kinderen en de ouder in Nederland het belangrijkste uitgangspunt. De verklaringen van de gezinsleden over onder andere de woonomgeving, de gezinssituatie en elkaar worden door de beslismedewerker met elkaar vergeleken, die van de ouder met het kind en die van de kinderen onderling. De beslismedewerker bekijkt het dossier als geheel en moet beoordelen of er voldoende consistent verklaard is door de gezinsleden en of er niet 'te veel' tegenstrijdigheden op 'essentiële' onderdelen in de verklaringen van de gezinsleden zitten. Wat 'te veel' tegenstrijdigheden zijn om nog te kunnen spreken van een aannemelijke gezinsband en wat 'essentiële' onderdelen zijn in de verklaringen, dat staat niet vast en wordt per aanvraag beoordeeld door de beslismedewerker.

Het toetsingskader wordt gevormd door de wet- en regelgeving en deze wordt in de werkinstructies verder uitgewerkt. Er is een interpretatieruimte open gelaten voor de beslismedewerker die aan de hand hiervan moet beoordelen of aan de voorwaarden is voldaan. Bij het beoordelen van de aanvraag hanteert de IND beslismedewerker geen beoordelingsformat. Elke medewerker hanteert een andere systematiek bij het beoordelen. De één maakt voor zichzelf een schematisch overzicht van de 'voor' en 'tegen' argumenten (de overeenkomsten en de tegenstrijdigheden) en maakt zo een afweging, de ander pakt het minder systematisch aan en beoordeelt het dossier 'in zijn geheel'. De geïnterviewde beslismedewerkers geven aan bij elkaar advies te kunnen vragen of van gedachte te wisselen met elkaar bij de beoordeling van een dossier. Ook kunnen zij gebruik maken van een intranet



waar zij specifieke landeninformatie kunnen opzoeken. Verder zeggen zij gebruik te maken gebruik van hun werkervaring, gezond verstand en eigen referentiekader, om te beoordelen of een feitelijke gezinsband aannemelijk is gemaakt tijdens de gehoren.

Er is een onderscheid tussen medewerkers mét en medewerkers zonder tekenbevoegdheid. Een dossier wordt behandeld en getekend door een senior medewerker met tekenbevoegdheid of door een medewerker in opleiding behandeld en daarna ondertekend door een senior medewerker. In het eerste geval wordt het dossier dus gezien door één persoon, in het laatste geval door twee.

## 4.2 Toe- en afwijzingspercentages

**Tabel 8: Beoordeling adviesaanvraag (2008 – 2012)**

	Positief	Negatief	Totaal
<b>Biologische kinderen</b>	462 (42,7%)	621 (57,3%)	1083
<b>Pleegkinderen</b>	35 (7,1%)	459 (92,9%)	494
<b>Stiefkinderen</b>	8 (11,8%)	60 (88,2%)	68
<b>Totaal</b>	505	1140	<b>1645</b>

*Bron: Steekproef onderzocht door de Kinderombudsman (2012)*

**Tabel 9: Beslissing in primo op nareisaanvraag (2008 – 2012)**

	Eerste aanvraag afgewezen	Percentage afwijzingen van totaal aantal beslissingen in primo	Eerste aanvraag toegewezen	Percentage toewijzingen van totaal aantal beslissingen in primo	Na adviesaanvraag geen nareisaanvraag ingediend	Totaal
<b>Biologische kinderen</b>	223	29,3%	539	70,7%	304 (28,5%)	1066
<b>Pleegkinderen</b>	191	79,3%	50	20,7%	254 (51,3%)	495
<b>Stiefkinderen</b>	26	78,8%	7	21,2%	35 (51,5%)	68
<b>Totaal</b>	<b>440</b>		<b>596</b>		<b>593</b>	<b>1629</b>

*Bron: Steekproef onderzocht door de Kinderombudsman (2012)*

**Tabel 10: Aantal af- en toewijzingen van top 3 meest voorkomende nationaliteiten van kinderen die een nareisaanvraag indienden**

Nationaliteit	Afwijzingen	Toewijzingen	Totaal
Somalisch	405	410	815
Irakees	5	137	142
Eritrees	4	9	13

Bron: steekproef onderzocht door de Kinderombudsman (2012)

**Tabel 11: Aantal toegewezen nareisaanvragen van kinderen 2008-2012<sup>77</sup>**

Jaar 2008	Totaal aantal beslissingen in primo	Waarvan toegewezen in primo	Waarvan toegewezen in bezwaar of beroep	Percentage Toewijzingen
Biologische kinderen	98	94	0	95,9 %
Pleegkinderen	15	12	0	80 %
Stiefkinderen	8	5	0	62,5 %

Jaar 2009	Totaal aantal beslissingen in primo	Waarvan toegewezen in primo	Waarvan toegewezen in bezwaar of beroep	Percentage Toewijzingen
Biologische kinderen	151	140	3	94,7 %
Pleegkinderen	24	12	3	62,5 %
Stiefkinderen	0	0	0	0 %

Jaar 2010	Totaal aantal beslissingen in primo	Waarvan toegewezen in primo	Waarvan toegewezen in bezwaar of beroep	Percentage Toewijzingen
Biologische kinderen	250	181	7	75,2 %
Pleegkinderen	61	9	7	26,2 %
Stiefkinderen	12	1	2	30,5 %

<sup>77</sup> Uitgegaan van het jaar waarin Beslissing in Primo is genomen.

Jaar 2011	Totaal aantal beslissingen in primo	Waarvan toegewezen in primo	Waarvan toegewezen in bezwaar of beroep	Percentage Toewijzingen
Biologische kinderen	137	44	13	41,6 %
Pleegkinderen	76	2	1	3,9 %
Stiefkinderen	9	1	0	11,1 %

Jaar 2012 (tot half augustus)	Totaal aantal beslissingen in primo	Waarvan toegewezen in primo	Waarvan toegewezen in bezwaar of beroep	Percentage Toewijzingen
Biologische kinderen	95	43	0	45,3 %
Pleegkinderen	39	1	0	2,6 %
Stiefkinderen	2	0	0	0 %

*Bron: steekproef onderzocht door de Kinderombudsman (2012)*

Een analyse van de toe- en afwijzingspercentages op de aanvragen van kinderen tussen 2008 en 2012 laat zien:

- Een groot deel van de adviesaanvragen is negatief beoordeeld (ook in de periode dat er geen onderzoek in de adviesfase werd gedaan). Met name onder pleeg- en stiefkinderen is het aantal uitgegeven negatieve adviezen hoog.
- Relatief veel kinderen die wél een adviesaanvraag hebben ingediend, dienen vervolgens geen nareisverzoek in. In het geval van pleeg- en stiefkinderen is dit ongeveer de helft.
- De kinderen die wél een nareisverzoek hebben ingediend en daarop een beslissing hebben gekregen, zijn vaak bij de beslissing in eerste aanleg afgewezen, namelijk voor biologische kinderen bijna 30% en voor pleeg- en stiefkinderen bijna 80%.
- Het percentage toewijzingen neemt vanaf 2008 sterk af. Dit geldt voor zowel biologische kinderen, als pleeg- en stiefkinderen.

### 4.3 Afwijzingsgronden

De Kinderombudsman heeft onderzocht wat de afgelopen jaren de belangrijkste gronden waren waarop de IND aanvragen van kinderen heeft afgewezen. In veel dossiers worden meerdere redenen genoemd voor een afwijzing en wordt daarbij niet helder gemaakt welke reden uiteindelijk doorslaggevend is geweest.

### **Feitelijke gezinsband niet aannemelijk gemaakt**

Uit de kwantitatieve dossieranalyse die de Kinderombudsman heeft uitgevoerd, blijkt dat het overgrote deel van de aanvragen van kinderen wordt afgewezen omdat een feitelijke gezinsband met de persoon in Nederland niet aannemelijk werd geacht, op het moment van zijn vertrek uit het herkomstland. De IND acht het in deze gevallen niet aannemelijk dat het kind en de persoon in Nederland feitelijk een gezin hebben gevormd in het land van herkomst, ongeacht of er al dan niet sprake is van een biologische band.

In deze zaken heeft de IND geoordeeld dat er te veel tegenstrijdigheden te vinden zijn in de verklaringen die de kinderen onderling of in vergelijking met de persoon in Nederland hebben afgelegd. Ook is het mogelijk dat de aanvragen van kinderen worden afgewezen op basis van te veel tegenstrijdigheden in de verklaringen van de ouders onderling. Het kan bijvoorbeeld gaan om zaken waar de kinderen te jong waren om gehoord te worden en de echtgenoot/echtgenote van de persoon in Nederland bevraagd wordt over de gezinsband.

Als een aanvraag van een kind voor gezinshereniging wordt afgewezen, gebeurt dat in het overgrote deel van de gevallen, omdat het kind en de ouder in de gehoren niet aannemelijk hebben kunnen maken dat zij een gezinsband hadden, op het moment dat de ouder moest vluchten.

Uit het dossieronderzoek van de Kinderombudsman blijkt dat het in sommige dossiers gaat om een groot aantal tegenstrijdigheden in verklaringen van kinderen onderling of met de ouder. In veel andere dossiers waarbij de aanvraag is afgewezen, is het aantal en de aard van de tegenstrijdigheden beduidend lichter. Ook wanneer in bezwaar een aantal van de tegenstrijdigheden kan worden verhelderd en er nog maar enkele over blijven, kan dit opnieuw leiden tot een negatieve beslissing op de aanvraag. Hoeveel tegenstrijdigheden de verklaringen 'mogen' bevatten, voordat men concludeert dat de feitelijke band niet aannemelijk is gemaakt, is niet aan te geven door de IND, omdat dit niet in beleid is vastligt. In het ene geval kunnen dat er meer zijn dan in het andere. Er wordt per individueel geval een complete afweging gemaakt, waarbij de verklaringen van de gezinsleden in zijn geheel worden bekeken en beoordeeld.

### **De gezinsband is niet ontstaan in het herkomstland**

Er komen in de steekproef niet veel dossiers terug waarin een aanvraag van een kind wordt afgewezen, omdat de gezinsband weliswaar niet betwijfeld wordt, maar omdat niet bewezen kan worden dat deze in het land van herkomst al is ontstaan. Dat komt vermoedelijk omdat er al eerder überhaupt geconcludeerd is dat er geen feitelijke band heeft bestaan en zodoende het moment van ontstaan niet meer relevant is om te onderzoeken. In de steekproef komen minimaal vijf kinderen voor die een negatief advies hebben gekregen omdat het gezin niet is ontstaan in het land van herkomst, maar daarbuiten. Het kan bijvoorbeeld gaan om ouders die na hun vlucht terechtkomen in een vluchtelingenkamp, daar een aantal jaren wonen en kinderen krijgen.

### **Het kind is (duurzaam) opgenomen in ander gezin**

Een andere voorkomende afwijzingsgrond is de vaststelling dat het kind inmiddels duurzaam is opgenomen in een ander gezin en dat zodoende de gezinsband als verbroken kan worden beschouwd. In het geval van pleegkinderen geldt niet de voorwaarde dat deze opname 'duurzaam' moet zijn en is 'opname' in een ander gezin voldoende. Ook deze grond is vaak niet expliciet benoemd in de beschikking en dus is het moeilijk om een beeld te geven van hoe



vaak deze afwijzingsgrond voor komt. Een verbroken gezinsband leidt immers tot de conclusie 'feitelijke gezinsband niet aannemelijk'. De vraag of een gezinsband aannemelijk is gemaakt is makkelijker te beantwoorden dan de vraag of, en voor hoe lang, de gezinsband verbroken is geweest. Het zijn met name de aanvragen van pleegkinderen die op deze grond worden afgewezen. Ook hier kan de IND niet eenduidig aangeven wat er verstaan mag worden onder '(duurzame) opname in een ander gezin' en wordt veel overgelaten aan de beoordelingsruimte van de individuele beslismedewerker. Hoe de beslismedewerkers hiermee om gaan, zo blijkt uit de interviews met hen, verschilt sterk. Er is geen richtlijn die stelt hoelang een kind bijvoorbeeld binnen een ander gezin moet hebben gewoond om te kunnen spreken van 'duurzame' opname. Waar de ene medewerker aangaf dat na een paar weken al sprake kan zijn van duurzame opname, vindt de ander dat er meer tijd over heen gegaan moet zijn om hier van te kunnen spreken. Ook is er geen ruimte om te beoordelen of er in de toekomst ook nog sprake zal zijn van een opname van het kind in het gezin waar het op dat moment verblijft. Wanneer een kind bijvoorbeeld is achtergelaten bij een oma die in de tussentijd ziek is geworden en aangeeft die langer de zorg voor het kind op zich te kunnen nemen, wordt er desondanks toch vastgesteld dat het kind duurzaam in een ander gezin is opgenomen en wordt de aanvraag op die grond afgewezen.

#### **Ontbrekende toestemmingsverklaring**

Een andere zelfstandige afwijzingsgrond is het ontbreken van een toestemmingsverklaring van een achterblijvende ouder, waarin hij aangeeft in te stemmen met het vertrek van het kind naar de ouder in Nederland. Hoewel er in relatief weinig zaken op enkel deze grond wordt afgewezen, kan het in de praktijk voor het kind voor veel problemen zorgen. Het is immers in sommige gevallen simpelweg niet mogelijk om een toestemmingsverklaring aan te leveren, bijvoorbeeld als de ouder overleden of verdwenen is. Een ontbrekende toestemmingsverklaring hoeft in die gevallen niet te betekenen dat een aanvraag meteen wordt afgewezen. Het is op dat moment de taak van de persoon in Nederland en eventueel het kind, om aannemelijk te maken dat de andere ouder is overleden of dat er onrechte pogingen zijn ondernomen om de verdwenen ouder op te sporen, zodat deze alsnog de verklaring zou kunnen ondertekenen.

Ook in deze gevallen geldt dat de wijze waarop de beslismedewerkers omgaan met deze zaken sterk verschilt. Het verschil zit hem dan met name in de beoordeling of er voldoende inspanning is gepleegd door het kind en de persoon in Nederland om bewijs aan te leveren van het overlijden of verdwijnen van de ouder die een toestemmingsverklaring zou moeten tekenen. Waar de ene medewerker aangeeft een zeer gedetailleerd verslag van de ouder in Nederland te willen met welke acties zijn ondernomen, stelt de andere medewerker dat er gezien de roerige omstandigheden in het herkomstland, niet al te veel verwacht mag worden van de referent. Sommige medewerkers geven aan dat er bijvoorbeeld contact gezocht kan worden met het Rode Kruis, om na te gaan of de ouder zich eventueel in een vluchtelingenkamp heeft gemeld.

#### **4.4 Gesignaleerde tekortkomingen in de beslisfase**

De Kinderombudsman heeft op basis van het dossieronderzoek een aantal ernstige tekortkomingen gesignaleerd in de wijze waarop de IND in de nareiszaken van minderjarigen beslist. Ook bleef er veel onduidelijk na het bestuderen van de dossiers, omdat er weinig lijn te vinden is in de manier waarop de IND beslist. Er waren grote verschillen te vinden in de manier waarop er op de aanvragen is beslist en hoe deze beslissing onderbouwd is. Deze

onduidelijkheden zijn in de interviews met de beslismedewerkers aan hen voorgelegd. Op basis van het dossieronderzoek en de interviews maakt de Kinderombudsman de volgende analyse:

### **1. Onvoldoende handvatten leiden tot te weinig consistentie**

De Kinderombudsman is van mening dat de beslismedewerkers van de IND, die beslissen in nareiszaken, onvoldoende handvatten hebben om een zorgvuldige afweging te maken. Weliswaar hebben zij allemaal hetzelfde wettelijke en beleidsmatige toetsingskader en wordt er gebruik gemaakt van werkinstructies, toch blijft er een grote interpretatieruimte over voor de beslismedewerker. Hoe deze ingevuld moet worden en hoe bepaalde begrippen uit de wet of het beleid geïnterpreteerd dienen te worden, dat blijft onduidelijk. Wanneer een gezinsband wel of niet aannemelijk is, daar bestaan voor de beslismedewerker weinig richtlijnen voor. Hierdoor ontstaat er een grote beslissingsvrijheid voor de individuele medewerker en is er te weinig consistentie in de wijze waarop de aanvragen worden beoordeeld. De medewerkers geven zelf aan met name op gezond verstand te beoordelen wat er van kinderen verwacht mag worden dat zij kunnen verklaren over de gezinsband. Dit 'gezond verstand' over wat er van kinderen gevraagd mag worden, is bij elke medewerker op een andere manier ontwikkeld. Immers, de ene medewerker heeft misschien wel kinderen in zijn eigen omgeving die als referentiekader kunnen dienen, de andere niet. Er zijn op dit moment te weinig waarborgen voor voldoende consistentie in de beoordeling van de aanvragen. Vanuit het kind gezien maakt het te veel uit door welke medewerker je aanvraag wordt beoordeeld en kan dit het verschil zijn tussen wel of niet naar Nederland komen.

### **2. Focus op tegenstrijdigheden in verklaringen**

Bij de beoordeling van de gehoorverslagen is de aandacht erg gericht op die punten waarop de verklaringen onderling tegenstrijdigheden bevatten. Er bestaat een neiging bij de beslismedewerker om te veel gericht te zijn op het vinden van indicaties dat er sprake zou kunnen zijn van een oneigenlijk beroep op de nareismogelijkheid. In de beschikking, waarin de beslissing wordt onderbouwd, wordt een opsomming gegeven van de punten waarop het kind overeenkomstig heeft verklaard met broertjes en/of zusjes en de ouder. De punten waarop overeenkomstig is verklaard, worden ter zijde geschoven, zo lijkt het. Dat baart de Kinderombudsman zorgen, want de aanwezigheid van tegenstrijdigheden in de verklaringen hoeft niet automatisch te betekenen dat er geen sprake geweest kan zijn van een gezinsband.

Hoe de tegenstrijdigheden en overeenkomsten tegenover elkaar worden afgewogen en waarom bijvoorbeeld een feitelijke band niet aannemelijk wordt geacht ondanks overeenkomsten op een groot aantal onderwerpen, wordt op dit moment niet transparant onderbouwd in de beslissing van de IND. Er is daardoor, noch voor het kind, noch voor de ouder, noch voor de advocaat, noch voor de rechter inzicht in afweging die is gemaakt. De Kinderombudsman vindt dan ook dat de IND ernstig te kort schiet in de motivering van zijn besluiten.

#### **Casus 1**

Een Somalische vluchteling vraagt gezinshereniging aan voor zijn vrouw en haar twee kinderen en twee jongere broers. Sinds hun vader is vermoord en hun moeder niet meer leeft heeft hij voor zijn jongere broers gezorgd. De vrouw en de kinderen worden op de ambassade in Addis Abeba gehoord. Ze krijgen allen veel vragen over de reis van Somalië naar Ethiopië - dat is dus na de vlucht van hun echtgenoot/pleegvader -, zoals wat de kleuren waren van de auto's waarin ze werden vervoerd en wie op welke plek zat in de vrachtauto.





Wat hiervan de relevantie is voor het vaststellen van de gezinsband tussen echtgenoot/pleegvader en de rest van gezin is onduidelijk. De vragen over de kamerindeling in het huis, de plaats waar ze wonen, school en het werk van de vader worden grotendeels gelijkloidend beantwoord. Toch volgt een afwijzing op verschillen in details. Bijvoorbeeld over de watervoorziening, hetgeen bij enig doorvragen duidelijk was geworden dat het een verklaarbaar verschil was. De moeder zegt dat waterverkopers met ezels langs de deur komen. Een van de jongens zegt dat het water bij de bron gehaald moet worden. Wat blijkt echter, de waterverkopers staan met hun ezels bij de bron. Als er geen waterverkoper langs is geweest moest een van de jongens naar de bron om water te kopen waarna de verkoper het met zijn ezel langs brengt.

### **3. Gering aantal tegenstrijdigheden, betrekking hebbend op details, kan tot afwijzing leiden**

Bij de kwalitatieve dossieranalyse die de Kinderombudsman heeft uitgevoerd is naar voren gekomen dat ook al bij een gering aantal tegenstrijdigheden in de verklaringen een aanvraag afgewezen kan worden. Dat vindt de Kinderombudsman zeer curieus. Immers, er worden zo veel vragen gesteld aan het kind dat de kans groot is dat er altijd wel tegenstrijdigheden in de verklaringen te vinden zullen zijn. Dat hoeft lang niet altijd te betekenen dat de gezinsleden daadwerkelijk geen gezin hebben gevormd op het moment van vertrek van de ouder. De lat wordt voor de kinderen te hoog gelegd, er wordt te veel van hun verklaringen verwacht en daarnaast is er nauwelijks een lijn te vinden in de dossiers in hoeveel tegenstrijdigheden nog getolereerd worden door de IND. In sommige dossiers waarin een aanvraag is afgewezen wordt er op veel punten tegenstrijdig verklaard, maar het andere uiterste komt ook voor: afwijzing op basis van enkele, op details toeziende, tegenstrijdigheden.

#### **Casus 2**

De gezinsherenigingsaanvraag betreft een Congolees echtpaar. In de burgeroorlog in 1998 verloren zij veel familieleden. Daarna zijn zij met hun twee kinderen en enkele overgebleven familieleden naar een andere regio gevlucht. In 2006 worden zij daar door rebellen aangevallen. De zus van de vrouw en haar echtgenoot werden vermoord. Het echtpaar nam de zorg over voor hun twee kinderen, een jongen en een meisje. De broer van de vrouw en zijn echtgenote werden ook vermoord. Hun kind dat na de slachting alleen over blijft nemen ze ook op, naast hun inmiddels zes eigen kinderen.

De vrouw wordt in 2010 voor de ogen van haar man verkracht. Hij wordt meegenomen door de rebellen en vlucht daarna. De rebellen komen opnieuw terug en verkrachten haar opnieuw, evenals haar pleegdochter (de dochter van haar zus), toen 14 jaar. Ook worden de twee jongste kinderen mishandeld. Zij vlucht met de kinderen naar Oeganda. Ze leven nu in Kampala. De vrouw is van de verkrachtingen zwanger geraakt en is ook gewond. Ze krijgt een miskraam met ernstige complicaties. Haar kinderen zijn er eveneens slecht aan toe, met name haar veertienjarige pleegdochter die is getraumatiseerd door de verkrachting en het eerdere verlies van haar ouders. Vanwege de slechte medische omstandigheden van de vrouw en haar kinderen vraagt VluchtelingenWerk Nederland aan IND Beleid of deze zaak met spoed kan worden behandeld. Daartoe vraagt IND Beleid of Bureau Documenten de documenten die zijn overlegd met spoed wil behandelen. De documenten worden echter onvoldoende beoordeeld om op te kunnen beslissen. Daarop wordt besloten identificerende gehoren met de oudste kinderen te houden. Er wordt geen DNA-onderzoek aangeboden voor de biologische kinderen.



De gehoren worden op de Nederlandse ambassade in Kampala gehouden met de vrouw en de twee oudste biologische kinderen (13 en 15 jaar) en de twee oudste pleegkinderen (13 en 14 jaar). De ambassademedewerker en een tolk hebben van 9.15 uur tot 16.45 uur aan één stuk interviews gehouden met betrokkenen en slechts één keer 5 minuten pauze en één keer 30 minuten pauze gehouden. Er is geen mogelijkheid aangeboden om het interview met tolk door te lezen met de betrokkenen en correcties en aanvullingen te geven op het rapport. De pleegdochter begint tijdens het gehoor te huilen als haar wordt gevraagd sinds wanneer ze bij haar tante verblijft (en dus het moment dat haar beide ouders vermoord zijn). Er wordt alleen gevraagd “gaat het?” waarop het gehoor weer wordt voortgezet. Ook als haar verkrachting ter sprake komt, begint ze te huilen, maar wordt het gehoor direct weer voortgezet. Als haar broer in zijn gehoor wordt gevraagd “hoe ben je te weten gekomen wat er met je ouders is gebeurd?” staat er: ‘betrokkene klapt totaal dicht en ligt over de tafel heen’. Ook hier wordt gezegd “gaat het?” en wordt het interview voortgezet. De kinderen zijn niet in het bijzijn van hun pleegmoeder gehoord. Als het overduidelijk is dat het de kinderen te veel wordt omdat ze hun ouders op een verschrikkelijk manier zijn verloren, wordt er geen pauze ingelast en geen mogelijkheid geboden naar hun pleegmoeder te gaan voor steun.

De aanvragen van alle gezinsleden worden afgewezen, omdat ze onder andere verschillende verklaringen hebben afgelegd over wie in welke kamer sliep en of er binnen of buiten werd gekookt. Ook wordt volgens de IND tegenstrijdig verklaard over of de burens wel of niet vrienden waren. Iets dat voor kinderen moeilijk is om te beoordelen. Aan het feit dat de verklaringen voor een groot deel wel overeenkomen (wie er in het huis woonde en sinds wanneer en waar ze woonden, waar er water werd gehaald en dat ze een radio hadden) werd weinig waarde gehecht. Bovendien is er geen rekening mee gehouden dat de periode waar ze de kinderen over vroegen al meer dan een jaar geleden was en dat de kinderen traumatische gebeurtenissen hadden meegemaakt.

Het komt voor dat er na bezwaar (waarin enkele tegenstrijdigheden met nadere toelichting van de advocaat en de ouder uitgelegd konden worden) nog slechts enkele tegenstrijdigheden overeind staan en dit toch leidt tot afwijzing van het bezwaar. In een beslissing in eerste aanleg worden in de beschikking de tegenstrijdigheden in de verklaringen opgesomd die hebben meegewogen in de beoordeling dat een gezinsband niet aannemelijk is. Het gaat dan meestal om ongeveer tussen de zes en tien tegenstrijdigheden. Dit moet worden afgezet tegen de hoeveelheid vragen die het kind zijn gesteld; in de meeste gevallen zijn dat tussen de 150 en 200 vragen.

De Kinderombudsman is ook veelvuldig tegengekomen dat deze tegenstrijdigheden over zeer gedetailleerde informatie gaat, over bijvoorbeeld het dagelijkse gezinsleven, de woning, de school en persoonlijke informatie van de ouders. Een aantal voorbeelden die rechtstreeks zijn overgenomen uit de dossiers die de Kinderombudsman onderzocht:



**Voorbeelden van tegenstrijdige verklaringen die het kind bij een negatieve beslissing worden tegengeworpen betreffen:**

het binnen of buiten huis koken, terwijl anderen verklaren dat er binnen het huis werd gekookt  
 het beroep van de referent (ouder in Nederland)  
 hoe vaak vader thuis was.  
 het aantal nachten dat ze op locatie x hebben geslapen gedurende hun vlucht  
 de slaappleaatsen in het huis in woonplaats x  
 het aantal kinderen dat in de klas zat en hoe vaak er les is gegeven per dag  
 welk gezinslid water haalde.  
 het materiaal waar het toilet van was gemaakt  
 het aantal bedden in huis  
 de kleur van de matten waar de ouders op sliepen  
 of er wel of niet en bord hing in ruimte x  
 de doodsoorzaak van vader (De vader van de pleegkinderen is volgens de kinderen overleden door een granaatscherf, volgens de persoon in Nederland door een verdwaalde kogel)  
 de kleur van het bestelbusje van vader  
 hoelang moeder in ziekenhuis heeft verbleven  
 of moeder na een mortieraanslag naar het ziekenhuis ging  
 hoe lang het kind Koranschool heeft gevolgd  
 wie er thuis kwam voor lunch  
 de reisduur van Somalië naar Addis Abeba  
 wie waar precies sliep in het huis in het herkomstland  
 de loopafstand tot school  
 wie er in het gezin naar de radio luisterde

Een probleem met een deel van deze tegenstrijdigheden die het kind door de IND zijn tegengeworpen, zo blijkt uit de beschikkingen, is dat er over het hoofd is gezien dat er op bepaalde vragen wellicht meerdere antwoorden mogelijk zijn. Zoals in het voorbeeld over het binnen of buiten koken, beide antwoorden 'juist' kunnen zijn. Wellicht werd er eerst buiten gekookt en een tijd later binnen, of verschilde het per seizoen of dag. Het is dan niet vreemd dat twee kinderen elk een ander antwoord geven. Hetzelfde geldt voor de vraag of vader thuis kwam voor lunch. Bij een vraag over het beroep van vader, kunnen kinderen anders antwoorden, en toch beide een goed antwoord geven.

De Kinderombudsman vindt het opvallend dat wanneer kinderen op een zeer groot aantal vragen enkele vragen tegenstrijdig beantwoorden, dit al kan leiden tot een afwijzing. De vraag is of een Nederlands gezin, dat zich bovendien in een minder kwetsbare situatie bevindt, in staat zou zijn om zo veel vragen geheel of bijna consistent te beantwoorden. Doordat een geringe hoeveelheid tegenstrijdigheden al tegengeworpen kunnen worden, lijkt het erop dat er niet langer gesproken kan worden van een plicht om de gezinsband 'aannemelijk' te maken, maar op een volle bewijslast.

**4. Aannee betrouwbaarheid verklaringen van kwetsbare kinderen**

De beslismedewerker moet een beslissing nemen op basis van het schriftelijke verslag van het gehoor met het kind dat op de ambassade heeft plaatsgevonden en dat met de ouder hier in Nederland. Er is op dat moment geen ruimte om af te wegen onder welke omstandigheden de verklaringen van het kind tot stand zijn gekomen en of er wellicht factoren zijn die van invloed zijn geweest op de betrouwbaarheid ervan. Dit is anders wanneer kinderen in Nederland

verklaringen afleggen aan bijvoorbeeld de politie, als getuigen of dader. In dat geval is het mogelijk om een deskundige in te schakelen om de betrouwbaarheid van de verklaringen te beoordelen. Deze deskundige bekijkt in dat geval de video-opname die van het gehoor met het kind zijn gemaakt. In de procedure die kinderen volgen wanneer zij gehoord worden door de IND bestaat deze mogelijkheid niet en bestaat er geen ruimte om te twifelen aan de betrouwbaarheid van de verklaringen. Het kind krijgt, zo gezegd, één kans om aannemelijk te maken dat hij deel uitmaakte van het gezin van de persoon in Nederland. Wanneer hij deze kans niet optimaal gebruikt, is herstel niet meer mogelijk. Datgene wat in het gehoor op de ambassade is verklaard zal dan gedurende de hele procedure blijven staan en het uitgangspunt vormen voor de beslissing.

Het kind krijgt meteen na het gehoor de mogelijkheid om eventuele aanpassingen en wijzigingen aan te brengen in zijn verklaringen. De hoornedewerkers die zijn geïnterviewd geven aan dat dit weinig voor komt. In een later stadium, in de bezwaarprocedure, hebben het kind en de gemachtigde de mogelijkheid om tegenstrijdigheden te verduidelijken en worden factoren aangedragen die van invloed zijn op de verklaringen ('het kind was erg moe' of 'het kind had een black-out'). Deze factoren zijn echter, zo geven de beslismedewerkers aan, op dat moment niet meer te achterhalen en kunnen zodoende geen rol spelen bij de afweging.

De Kinderombudsman vindt dat er, op basis van de verklaringen tijdens het gehoor, al snel door de IND wordt aangenomen dat er van een feitelijke gezinsband geen sprake is en de aanvraag van het kind om zich te herenigen met een ouder in Nederland wordt afgewezen. Deze tegenstrijdigheden kunnen echter het resultaat zijn van verschillende beperkingen in het gehoor. De IND houdt hier nu te weinig rekening mee. Zo hebben niet alle kinderen bij het gehoor gebruik kunnen maken van een tolk, zijn er mogelijk fouten in de (dubbele) vertaalslag gemaakt, heeft het kind misschien antwoorden moeten gokken, omdat het simpelweg te lang geleden is of heeft het kind vragen misschien niet goed begrepen. In het vorige hoofdstuk is een flink aantal tekortkomingen van het identificerend gehoor als onderzoeksmethode besproken. Deze factoren kunnen van invloed zijn op de betrouwbaarheid van de verklaringen van de kinderen die in de beslisfase doorslaggevend kunnen zijn.

De Kinderombudsman vindt dat bij het beslissen meer rekening gehouden moet worden met de mogelijkheid dat fouten in de vertaling, door de tolk, of door de hoornedewerker, van invloed kunnen zijn op de betrouwbaarheid van de verklaring van het kind. De IND moet in haar werkwijze meer erkenning geven aan het feit dat tegenstrijdigheden mogelijk het resultaat zijn van fouten in de vertaling. Er is bij het werken met tolken, hoe goed deze ook zijn, altijd een kans dat er fouten worden gemaakt. In deze context, is die kans wellicht nog groter. Wanneer het kind zelf iemand meeneemt om te vertalen, dan is het maar de vraag wat de kwaliteit van de vertaling is en is het kind geheel afhankelijk van deze persoon.

De Kinderombudsman vindt daarnaast dat er bij het beslissen rekening gehouden moet worden met het feit dat het kind bevraagd wordt over een situatie die voor hem mogelijk al enkele jaren geleden heeft afgespeeld. Wanneer dit het geval is zal de hoornedewerker zijn vragen moeten aanpassen, omdat het niet langer realistisch is dat verwacht wordt dat het kind over de details kan verklaren. Voor een geval waarbij het kind de ouder bijvoorbeeld enkele maanden niet heeft gezien, is die situatie weer anders. Daarom moet per geval gekeken worden wat er verwacht mag worden van het kind en hier moet het gehoor op aangepast worden. Bij het beslissen moet de IND grote voorzichtigheid betrachten in het tegenwerpen van tegenstrijdigheden wanneer deze een situatie ver in het verleden betreffen.



Bovenstaande betekent dat de IND niet langer een aanvraag behoort af te wijzen wanneer er slechts enkele tegenstrijdigheden in de verklaringen te vinden zijn. Het risico is te groot dat deze tegenstrijdigheden het resultaat zijn van factoren die de betrouwbaarheid van de verklaringen beïnvloeden.

### 5. Te hoge, niet onderbouwde, verwachtingen van wat een kind kan verklaren

De Kinderombudsman oordeelt dat de IND in de afgelopen jaren bij de beoordeling van de verklaringen van kinderen, te veel van hen verwacht (heeft). Er is te weinig nagedacht over de vraag wat er redelijkerwijs van een kind verwacht mag worden dat hij kan verklaren over zijn gezinsleven en het persoonlijke leven van de ouders. De IND houdt daarbij te weinig rekening met de leeftijd van het kind, de culturele achtergronden van het kind en de mogelijke traumatische ervaringen die van invloed kunnen zijn op de betrouwbaarheid van de verklaringen die het kind afgelegd.

In de beschikkingen van de IND is terug te vinden dat de IND bepaalde verwachtingen heeft van de kinderen en wat ze, gezien hun leeftijd, zouden moeten kunnen verklaren over de gezinsband. Deze verwachtingen zijn echter ongefundeerd; de IND kan niet onderbouwen waarop de verwachtingen die ze hebben ten aanzien van kinderen op gebaseerd zijn. Ook blijkt uit de beschikkingen niet dat de IND minder verwacht van jonge kinderen dan aan oudere kinderen. De Kinderombudsman concludeert dat er te veel van een kind verwacht wordt, gezien wat er passend is bij zijn leeftijd.

Voorbeelden van leeftijdsinadequate verwachtingen die terug te vinden zijn in de beschikkingen, die het kind zijn tegengeworpen:

- Het kind weet niet wat er met haar biologische moeder is gebeurd, die na het overlijden van haar vader verdwenen is
- Het kind (13 jaar) weet de derde naam van zijn oma niet
- Het kind (13 jaar) weet niet in welke wijk van Mogadishu hij woonde.
- Kind weet niet op welke adressen hij heeft gewoond sinds zijn vertrek uit Somalië
- Kind (15 jaar) kende zijn burens in Mogadishu niet

Bij de beoordeling van de verklaringen van de kinderen en de ouder(s) wordt onvoldoende rekening gehouden met de culturele context en de verhoudingen tussen kinderen en hun ouders. Er wordt te eenvoudig van uit gegaan dat kinderen in bijvoorbeeld Somalië evenveel weten van het persoonlijke leven van hun ouders als Nederlandse kinderen. Dit terwijl in andere culturen lang niet altijd zo veel met kinderen wordt gedeeld in Nederland. . Daarnaast kan het zijn dat het kind een informatieachterstand heeft ten opzichte van de ouder, wellicht zelfs misschien omdat de ouder daarvoor gekozen heeft. Dit kan het geval geweest zijn in het dossier waar de IND het volgende tegenwierp:

*"De jongen stelt dat pleegbroer vermist is; referente zegt dat hij omgekomen is"*

Er wordt verwacht dat kinderen informatie kunnen geven over hun ouders, waarbij het maar de vraag is of deze informatie gedeeld is met hen. Er wordt bijvoorbeeld van de kinderen verwacht dat ze precies weten wat voor werk de ouder deed. Andere voorbeelden zijn:

- Of ouders naar de moskee gingen
- Aantal broers en zussen van de ouders
- De huwelijksdatum en plaats van de ouders
- Of de ouder eerder met iemand anders getrouwd is geweest

- Waar ouders eerder hebben gewoond
- Stamafkomsten van de ouders
- Wanneer familieleden, zoals ooms en tantes precies overleden zijn

Het valt verder op dat er veel vragen zijn die gaan over chronologie in de tijd, data en leeftijden en dat in de beslissing van de IND tegenstrijdigheden op deze onderwerpen de kinderen zwaar aangerekend worden. Dit terwijl niet in alle culturen tijd zo een belangrijke rol speelt als in Nederland en dat daarnaast kinderen zich daar niet altijd zo bewust van zijn. Voorbeelden uit de beschikkingen die zijn onderzocht zijn:

*“Men mag veronderstellen geboortedata te kennen van ouder, broertjes en zusjes” (in een zaak met Somalische kinderen)*

*“Het wekt bevreemding dat het kind wel weet dat haar pleegvader ouder is dan haar biologische vader, maar dat ze niet weet hoe oud haar biologische vader is.”*

*“Niet valt in te zien dat betrokkenen niet of niet direct hun huidige eigen leeftijd kunnen noemen.”*

Verder ziet de Kinderombudsman dat onder andere aan kinderen wordt tegengeworpen dat zij geen antwoord kunnen geven op vragen als:

- Of de vriendin van de moeder getrouwd was.
- Wanneer vader naar Ethiopië kwam om zich bij het gezin te voegen.
- Hoeveel ramadans het kind zonder zijn moeder heeft gevestigd.
- Vragen over kinderen uit een eerder huwelijk van een ouder, die zelf geen onderdeel uitmaken van de aanvraag
- In welke periode (van welke maand en jaar tot welke maand en jaar) de ouder werkte.

Er worden te hoge verwachtingen gesteld aan wat kinderen kunnen verklaren over schokkende gebeurtenissen in hun leven. Met name verwachtingen die de Kinderombudsman terugvindt in de beschikkingen ten aanzien van verklaringen van het kind over het vluchtverhaal zijn niet realistisch. Dit zijn vaak zeer traumatiserende ervaringen voor kinderen en niet mag worden verwacht dat zij over deze gebeurtenissen veel vragen kunnen beantwoorden. Toch ziet de Kinderombudsman bijvoorbeeld de volgende passages terug:

*“Van een kind van veertien jaar mag worden verwacht dat hij weet of het gezin per auto of per bus het land zijn ingekomen.”*

*“Het wekt bevreemding dat A. drie minuten moet nadenken over de naam van zijn oom, terwijl diens dood nu juist de aanleiding vormde voor de vlucht”*

Andere voorbeelden waaruit blijkt dat het niet kunnen beantwoorden van gedetailleerde vragen over (mogelijk) traumatiserende gebeurtenissen in hun leven, hen tegengeworpen wordt in de beslissing van de IND:

- Het kind zegt dat familieleden vermist zijn geraakt na het vertrek van moeder, de anderen zeggen dat het dezelfde dag was.
- Het kind geeft aan dat de ouders door een bomaanslag om het leven zijn gekomen, de referent in Nederland (pleegouder) zegt dat dit door beschieting gebeurde. (kind 15 jaar)



- Sinds wanneer de zus van het kind (15 jaar) wordt vermist.
- Wanneer personen voor het laatst zijn gezien
- Tijdstip en oorzaak van overlijden van opa
- Wie er aanwezig zijn geweest bij de begrafenis van de vader
- Hoe het kind er achter kwam dat vader was overleden
- Welke ouder er eerder overleed, de vader of de moeder

Een ander opvallend voorbeeld:

In een zaak van twee meisjes van 15 en 16 jaar verbaast de IND zich over het feit dat de meisjes niet weten hoe het ongeluk met een oom, tien jaar geleden, heeft kunnen gebeuren. De IND zegt daarover in de beschikking: *“Weliswaar waren ze toen erg jong (drie en vier jaar oud), maar het is raar dat ze er nooit over gesproken hebben.”*

De Kinderombudsman vindt het schokkend dat de IND antwoorden als deze de kinderen tegenwerpt. Het gaat over een gebeurtenis in het verre verleden en bovendien is het aannemelijk dat er binnen het gezin na deze gebeurtenissen niet meer is gesproken over de details rondom de dood van de oom.

Opvallend is dat de IND vaak met grote stelligheid beweringen doet over wat er van een kind verwacht mag worden, zoals in de volgende passages uit beschikkingen van de IND:

*“Als moeder niet op vrijdag werkte, dan had dochter (17 jaar) dat moeten weten”*

De Kinderombudsman constateert dat er nauwelijks een onderbouwing is op basis waarvan de IND deze aannames doet. De IND heeft niet de expertise van ontwikkelingsdeskundigen of anderen ingeroepen om dit te kunnen bepalen. Op basis waarvan bepaalt de IND dan dat een kind bepaalde informatie had moeten kunnen geven? De beslismedewerkers geven aan op basis van hun gezonde verstand te beoordelen wat er van een kind verwacht mag worden. Zij geven hierbij aan hun eigen kinderen, of kinderen in hun omgeving, soms als referentiekader te nemen. Zo stelt een beslismedewerker: "Mijn kind weet ook in welke hoek van de kamer de computer staat". De Kinderombudsman acht het onbegrijpelijk, dat beslismedewerkers terug (moeten) vallen op hun eigen belevingswereld. Immers, duidelijk is dat de kinderen die een aanvraag voor gezinshereniging indienen in een andere context leven en dat dit van invloed is op hetgeen wat zij redelijkerwijs kunnen verklaren. De beslismedewerkers hebben daarom meer handvaten nodig, zodat zij niet afhankelijk zijn van hun eigen referentiekader om te beoordelen wat er wel en niet van een kind verwacht mag worden. Ook de beslismedewerkers zelf geven aan dat zij meer kennis van de ontwikkeling van kinderen een zeer nuttig zouden vinden voor hun werk.

## **6. Bevooroordeeldheid: sterke focus op signalen van fraude belemmert open houding IND**

De beslismedewerkers worden door de beleidsafdeling van de IND via interne werkinstructies geïnformeerd over signalen van fraude en misbruik in de nareisprocedure en worden gevraagd hier alert op te zijn. De vraag is of de nadruk niet te veel is komen te liggen bij fraudesignalering en er daardoor meer aandacht is voor tegenstrijdigheden dan overeenkomsten in de verklaringen. In een van de werkinstructies van de IND wordt beschreven:

"In uitzonderlijke gevallen bestaat bij de overige nationaliteiten bij nareis geen twijfel over de feitelijke gezinsband."<sup>78</sup>

Er wordt van uit gegaan dat er in eerste instantie bijna altijd twijfel is over de feitelijke gezinsband. De Kinderombudsman heeft bij alle schakels in de procedure een grondhouding ervaren die er vanuit gaat dat er fraude in het spel is, zeker daar waar het gaat om Somalische kinderen. Dit baart ernstige zorgen. Het uitgangspunt zou, zeker waar het gaat om kinderen en het bij elkaar brengen van gezinnen, moeten zijn dat er een gezinsband is, tenzij er hele sterke signalen zijn dat dit niet zo is en er bijvoorbeeld sprake is van handel of het ongewild wegnemen van kinderen van hun ouder.

De Kinderombudsman heeft zorgen over de objectiviteit en openheid waarmee IND beslismedewerkers kunnen beslissen op de nareisaanvragen. De Kinderombudsman constateert dat de functies van de hoornedewerker en beslismedewerker niet altijd strikt gescheiden zijn van elkaar. De hoornedewerker heeft als taak om de vragen te stellen en een verslag te maken van hetgeen is verklaard door het kind, zonder hierbij een beoordeling te geven van de aannemelijkheid of geloofwaardigheid van het verhaal. Die taak ligt bij de beslismedewerker. Toch constateert de Kinderombudsman dat in een groot aantal gevallen, 36% van de kwalitatief onderzochte dossiers, de hoornedewerker een observatie, mening of advies met het interviewverslag mee naar de beslismedewerker stuurt. De beslismedewerkers geven aan dat zij niets kunnen met deze informatie in hun afweging, wanneer deze slechts in de email aan het verzonden is en niet in het interviewverslag en dat zij dit advies dus links laten liggen. Toch is het niet uit te sluiten dat opmerkingen van de hoornedewerker van invloed zijn op de beoordeling van de beslismedewerker. Immers, als de hoornedewerker al aangeeft dat hij een gezinsband niet aannemelijk acht, dan begint de beslismedewerker niet geheel blanco aan de beoordeling van de verklaringen.

Ook 'slechts' gehoorobservaties kunnen door het benoemen kleuring geven aan het verhaal. Twee voorbeelden:

De hoornedewerker merkt naar de beslismedewerker op dat de jongen weliswaar heeft verklaard dat hij eenzijdig verlamd is, maar hij stelt in het gehoor vast dat hij met de hand aan die kant nog prima kan schrijven.

De hoornedewerker laat weten dat het kind Engels spreekt en verstaat, terwijl het kind zelf aangaf geen Engels te spreken.

Het gaat hier om een observatie, maar er wordt, bewust of onbewust, wel een kleuring aan het verhaal meegegeven. Dat kan gevolgen hebben voor de perceptie van de beslismedewerker en zijn objectieve beoordelingsvermogen.

In andere gevallen gaan de opmerkingen van de hoornedewerker verder dan een observatie, zoals in de volgende voorbeelden:

<sup>78</sup> IND Werkinstructie 2011/12, 23 augustus 2011.



"Ik zelf heb mijn grote vragen bij de verklaringen rondom feitelijke samenwoning (in H.), maar daar mogen jullie naar kijken"

"De gehoren met ...en... verliepen erg moeizaam door het hoge "ik weet het niet" en "ik was nog klein" gehalte. Vervolgens wordt besloten met: Op basis van bovenstaande feiten is de gestelde gezinsband niet aannemelijk gemaakt. Ons advies: afwijzen"

"Wij (de hoormedewerkers, red.) zijn van mening dat hier zoveel tegenstrijdige verklaringen worden afgelegd dat aan het waarheidsgehalte daarvan ernstig moet worden getwijfeld. Succes met het nemen van de beslissing."

"Uit de details komt het beeld naar voren dat de twee pleegkinderen geen deel hebben uitgemaakt van het gezin van de referent. Op veel vragen komt gewoon geen antwoord. Vaak moet er bij hen lang gewacht worden op antwoorden. Let vooral op wat R. en L. wel en niet beweren over het kind van S. Ook over de buurt waar zij altijd woonden weten zij niets te noemen. Opvallend dat beide kinderen zich ook niet over de manier van reizen en de plaatsen onderweg weten te herinneren op weg naar M. ."

"Ondanks dat er redelijk veel verklaringen van betrokkenen in overeenstemming met elkaar zijn wordt toch te zeerste getwijfeld aan de gezinsband. Vooral de verklaringen van de echtgenote wijken af. Het gaat echter alleen om de vraag of de twee pleegkinderen deel hebben uitgemaakt van het gezin. Zie tegenstrijdige verklaringen inzake: (opsomming). Gelet hierop het advies om t.a.v. de pleegkinderen negatief te adviseren." (sic).

"Gezinsband met pleegkinderen niet aannemelijk gemaakt zie tegenstrijdige verklaringen inzake: (opsomming). Advies: aanvragen afwijzen."

Na een aantal opmerkingen o.a. over dat betrokkenen "bijzonder goed hadden ingestudeerd", adviseert de onderzoeker om "deze zaak af te wijzen dan wel simultaan op één of twee thema's (dus zonder compleet interview) aanvullend te horen.

"Beste collega, hierbij ontvangt u het verslag van het interview (reactie op interview betrokkene...) Opmerkingen van de ambassade over het interview met de pleegkinderen:

- 'beide kinderen kwamen zeer geïnteresseerd over en bleven herhaaldelijk dezelfde informatie geven. I. zegt bv eerst dat ze niet weet wat haar oma had en zegt later dat ze toch ziek was. Betrokkenen lijken bewust beperkte en verwarrende informatie te geven.
- de ouders van de pleegkinderen zijn in leven en bevinden zich in M. De kinderen kunnen door hun eigen ouders opgevangen worden ipv door de referent er is geen toestemming gegeven door de ouders van de pleegkinderen voor nareis.
- of er inderdaad sprake is geweest van samenwoning met referent kan op basis van dit interview niet aannemelijk worden gemaakt. Referent is de broer van de pleegkinderen, maar heeft geen relatie dat gelijk staat aan dat als ouder-kind.

Vanwege bovenstaande verklaringen denk ik niet dat er sprake is van een relatie tussen betrokkene en referente.

Mocht u tegen het advies van de ambassade in toch willen overgaan tot het afgeven van een positieve beschikking verneemt deze ambassade graag op welke wijze met de twijfels door de ambassade aangegeven is omgegaan.

Vriendelijke groeten, .. Consulaire afdeling"



Om een geheel onbevooroordeelde beoordeling van de gehoorverslagen te kunnen garanderen is het niet wenselijk dat er informatie wordt meegezonden door de hoormedewerker, die een bepaalde kleuring geeft aan het verhaal. Ook al wordt deze informatie formeel niet meegenomen in de beslissing, deze kan wel van invloed zijn op beoordeling van de beslismedewerker en kan zodoende negatieve gevolgen hebben voor het kind. Dat werd onder andere duidelijk in een verklaring van een beslismedewerker: "Als er op de ambassade al getwijfeld wordt aan de leeftijd van het kind, dan vraag ik me wel af wat ik moet geloven van de rest van verklaringen".

### 7. Onduidelijkheid over exacte afwijzingsgrond

In de wet- en regelgeving die betrekking heeft op nareizigers zijn een viertal afwijzingsgronden omschreven. In de beschikkingen van de IND wordt in veel gevallen echter niet duidelijk gemaakt op welke grond een aanvraag wordt afgewezen. In het overgrote deel van de dossiers wordt de afwijzing onderbouwd met het niet aannemelijk achten van een feitelijke gezinsband op basis van tegenstrijdige verklaringen. Daarbij wordt niet voldoende duidelijk gemaakt of het volgens de IND gaat om een verbroken gezinsband (en in welke periode die gezinsband verbroken zou zijn en met welke reden), een gezinsband die niet in het herkomstland is ontstaan of dat überhaupt in twijfel wordt getrokken of er ooit een gezinsband heeft bestaan.

### 8. Lange doorlooptijden

Het IVRK stelt dat aanvragen van kinderen om zich te herenigen met hun ouder met spoed moeten worden behandeld.<sup>79</sup> De Kinderombudsman stelt vast dat de Nederlandse overheid in de afgelopen jaren te weinig inspanningen heeft geleverd om aan deze verplichting te voldoen.

Door de vele betrokken partijen bij de nareisprocedure en de hoge aantallen aanvragen op enkele diplomatieke posten is de afgelopen jaren de doorlooptijd erg hoog geweest. In de volgende zijn de gemiddelde doorlooptijden weergegeven in de periode 2008 – 2011, maar deze zijn door de IND niet gespecificeerd naar nationaliteit of diplomatieke post. Uit het onderzoek van de Kinderombudsman blijkt dat in sommige gevallen, de doorlooptijd kan oplopen tot meerdere jaren. Daardoor kunnen de gemiddelden een vertekend beeld opleveren.

**Tabel 13: Gemiddelde doorlooptijden behandeling nareisaanvragen in weken**

2008	2009	2010	2011
13	15	13	26

*Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken (2012)*

De Kinderombudsman vindt dat de IND laat heeft gereageerd op oplopende aantallen aanvragen en bovendien is te zien dat met de invoering van de identificerende gehoren de doorlooptijden sterk zijn opgelopen. Met name in de periode 2010 - 2011 liep de IND een enorme achterstand op in de beoordeling van deze aanvragen. Met name de voorraad aan te behandelen aanvragen van Somaliërs liep sterk op.<sup>80</sup> In 2011 is door de IND getracht de doorlooptijden terug te brengen, door extra capaciteit in te zetten op de beoordeling van de nareisaanvragen.

De Kinderombudsman vindt de lange doorlooptijden van de afgelopen jaren onacceptabel. Deze aanvragen dienen binnen een redelijke termijn behandeld te worden en deze

<sup>79</sup> IVRK, Artikel 10

<sup>80</sup> IND Informatie Analyse Centrum, Evaluatie Beleidswijzingen Somalië, (April 2010) p. 22.

verantwoordelijkheid weegt nog zwaarder in het geval dat er kinderen betrokken zijn bij de aanvraag. Veel van deze kinderen bevinden zich in kwetsbare omstandigheden. Voor Somalische kinderen in Addis Abeba en Nairobi geldt dat zij illegaal in Kenia of Ethiopië verblijven, want betekent dat zij geen onderwijs volgen, dat zij vaak nauwelijks de deur uit kunnen en dat hun ouders of familieleden niet kunnen werken om een inkomen te vergaren. De aanvragen van minderjarigen krijgen geen voorrang, ook niet als kinderen alleenstaand zijn. In sommige gevallen gebeurt het dat VluchtelingenWerk of een advocaat een verzoek indient bij de ambassade om een zaak met spoed te behandelen, bijvoorbeeld omdat er dringende medische redenen zijn. Op het moment dat de aanvraag wordt ingediend op de ambassade wordt dit niet standaard nagegaan. De ambassades willigen een dergelijk verzoek niet altijd in en vragen om aan te tonen dat er sprake is van een noodsituatie. Zij gaan niet altijd mee in de redenering van bijvoorbeeld VluchtelingenWerk dat voorrang in de behandeling van de aanvraag vereist is.

Er is een aantal factoren aan te wijzen die de doorlooptijden beïnvloeden:

- In maart 2010 is besloten bij het indienen van de adviesaanvraag nog geen onderzoek te starten naar de gezinsband. De adviesaanvraag werd standaard afgewezen en het onderzoek werd pas gestart op het moment dat de gezinsleden zich bij de ambassade melden voor een aanvraag.
- Omdat op de diplomatieke posten in Nairobi en Addis Abeba slechts twee hoornmedewerkers werkzaam zijn (en in het verleden is dat er ook een tijd maar één geweest) is hier een achterstand ontstaan. De IND heeft daarmee niet adequaat gereageerd op het stijgende aantal aanvragen. Nadat een kind een aanvraag had ingediend kon en kan het daardoor enkele weken duren voordat een kind gehoord kan worden. In het verleden is dit zelfs langer geweest.
- In het verleden waren er te weinig medewerkers die beslisten in nareiszaken en liep de tijd dat er over heen ging voordat een beschikking werd uitgegeven snel op.
- Er worden geen cijfers bijgehouden door de IND over het percentage bezwaarschriften dat gegrond wordt verklaard, maar uit de interviews met de beslismedewerkers blijkt dat het relatief hoog is. Er wordt een schatting gemaakt van 30 tot 40%. Dat betekent dat er in eerste instantie te snel is afgewezen en dit later in de bezwaarfase gerepareerd moet worden. De aanvrager heeft pas in de bezwaarfase de mogelijkheid om gevonden tegenstrijdigheden te verhelderen, bijvoorbeeld door meer informatie aan te leveren, omdat pas bij het verstrekken van de beschikking het gehoorverslag wordt meegestuurd en kan worden ingezien.
- Er zijn zaken die de beroepsfase in gaan, hetzij door een beroep ingesteld door de ouder, hetzij door de IND, waardoor een definitieve beslissing uitgesteld wordt. Het kan daardoor maanden duren voordat het kind duidelijkheid krijgt. De IND heeft natuurlijk maar ten dele invloed op het verloop van de beroepsfase, maar heeft wel de verantwoordelijkheid tegenover het kind om te voorkomen dat een beslissing van de IND vernietigd wordt door de rechter, omdat deze onvoldoende gemotiveerd is. Over het aantal vernietigingen door de rechtbank wegens motiveringsgebrek zijn geen cijfers bekend. Daarnaast is het voor de IND een overweging om na een uitspraak van de rechter al dan niet in hoger beroep te gaan. Nu gebeurt dat (vrijwel) standaard en wordt het belang van het kind daarin niet meegewogen.
- Er bestaat te weinig duidelijkheid over de inspanningen die de ouder naar wie het kind wil toe reizen moet doen om een toestemmingsklaring van de achterblijvende ouder te bemachtigen. Wanneer deze ouder geen contact meer heeft met haar (ex)partner, deze verdwenen of onvindbaar is (en mogelijk overleden in de tussentijd overleden is), moet



de ouder in Nederland voldoende inspanningen verrichten om deze persoon te vinden of achterhalen of deze overleden is. Een beslissing wordt vaak lange tijd uitgesteld omdat bewijs van de zoektocht niet overlegd kan worden.

### Casus 3

Een Somalische vluchteling heeft zes kinderen. In 1999 raakt haar man vermist en is hoogstwaarschijnlijk overleden. Haar zwager, de broer van haar man, wil dat ze met hem trouwt. Ze weigert en hij haalt alle kinderen bij haar vandaan. Ze vlucht daarna naar Nederland. Pas in 2009 slaagt ze er in weer contact te krijgen met haar kinderen. Het bleek dat de kinderen door haar zwager waren opgesloten in een huis en pas nadat hij door een auto-ongeluk was overleden, kon een tante hen bevrijden. Aan het feit dat de kinderen van haar zijn geroofd wordt niet getwijfeld. Ze krijgt op basis van haar gehoor een vergunning op de b-grond. Zodra zij haar asielvergunning heeft, vraagt ze om hereniging. De kinderen reizen met hun tante naar Ethiopië. Die blijft enige tijd bij hen in Addis Abeba maar keert dan weer terug naar Somalië. De kinderen leven nu alleen op een kamertje in Addis Abeba. De aanvraag wordt in april 2010 afgewezen (in die tijd zijn alle lopende adviesaanvragen afgewezen vanwege het plotselinge besluit dat er geen onderzoek meer in de adviesprocedure mag plaats vinden). In 2010 dienen de kinderen een MVV-aanvraag in op de ambassade. Er wordt geen DNA-onderzoek aangeboden, terwijl het hier gaat om biologische kinderen. Ruim een half jaar later en een jaar later sinds hun moeder de adviesaanvraag had gedaan, vinden identificerende gehoren met alle kinderen plaats. De kinderen zijn dan tussen de 12 en 19 jaar oud. In totaal hebben ze samen 925 vragen gekregen. Alle kinderen krijgen vooral vragen over de periode nadat hun moeder was gevlucht en hun reis naar Ethiopië. Het merendeel van de 925 vragen hebben ze gelijkloidend beantwoord: over de dood van hun oma, hun gedwongen verblijf bij hun oom, zijn betrokkenheid bij een rebellengroep, de tante die hen bevrijdde en naar Addis bracht. De aanvraag wordt onder andere afgewezen vanwege tegenstrijdigheden wie waar sliep (waren er één of twee kamers), wie kookte, hoelang de periode was dat ze gedwongen bij de oom moesten verblijven en hun reis naar Ethiopië.

### 9. Onduidelijk wanneer een kind (duurzaam) is opgenomen in een ander gezin

Er bestaat te weinig duidelijkheid over de vraag wanneer er gesproken kan worden van een (duurzame) opname in een ander gezin. De interpretatieruimte van de beslismedewerker is hierbij te groot en er is te weinig consistentie in de wijze waarop de beslismedewerkers hier invulling aan geven. Een medewerker geeft aan dat er in principe vanuit gegaan wordt dat het kind in een ander gezin is opgenomen wanneer het kind bijvoorbeeld bij een familielid inwoont, bijvoorbeeld bij een oma of tante. Een andere medewerker geeft aan deze conclusie niet zo snel te trekken en meer informatie nodig te hebben.

De Kinderombudsman vindt het schadelijk dat een opname van het kind in een ander gezin kan leiden tot de conclusie dat de gezinsband verbroken is en dus tot een afwijzing van de aanvraag. Zeker gezien het feit dat er tijdens de gehoren niet zorgvuldig wordt nagegaan hoe het met het kind gaat in het 'nieuwe' gezin en of de verzorging van het kind in dat gezin ook in de toekomst gegarandeerd is. In de huidige praktijk ziet het gehoor daar niet op toe; er worden kort wat vragen gesteld over de situatie waarin het kind nu leeft en wie er voor hem zorgt. Dat beperkt zich echter tot een paar vragen over volwassenen die eventueel in de omgeving van het kind zijn en (een deel van) de verzorging op zich nemen. Of de aard en het karakter van



deze band, hoe het kind deze verhouding ziet en of er sprake is van een duurzame situatie, wordt tijdens het gehoor niet nagegaan.

Zowel uit het dossieronderzoek als uit de interviews met de beslismedewerkers wordt duidelijk dat wanneer er een volwassen persoon in de omgeving van het kind aanwezig is (dit hoeft niet per se een familielid te zijn of een persoon die niet onder hetzelfde dak als het kind woont) en bijvoorbeeld eten langsbrengt, er volgens de IND al sprake kan zijn van een opname in een ander gezin. De Kinderombudsman vindt dat in de afgelopen jaren door de IND op onzorgvuldige wijze getoetst is of kinderen daadwerkelijk duurzaam en met die intenties (van zowel de biologische ouders als de pleegouders) zijn opgenomen in een ander gezin en of er ook daadwerkelijk goed voor de kinderen gezorgd werd in die situatie. Omdat in de wetgeving is vastgelegd dat duurzame opname in een ander gezin een reden kan zijn om te veronderstellen dat de gezinsband verbroken is, zijn er mogelijk ten onrechte kinderen op deze grond afgewezen.

Ook de rechter heeft zich uitgesproken over de vraag wanneer een gezinsband als verbroken kan worden beschouwd. In haar uitspraak van 5 oktober 2011 oordeelde de Raad van State dat het gezin slechts tijdelijk verbroken kan worden en dat de vlucht van de hoofdpersoon de oorzaak zou kunnen zijn voor het opnemen van het kind in een ander gezin.<sup>81</sup> Uit deze uitspraak blijkt dat het gegeven dat de kinderen bij andere familieleden tijdelijk wonen niet doorslaggevend is bij de toetsing van de feitelijke gezinsband.<sup>82</sup> De intentie van de ouders, de omstandigheden rondom de vlucht en de consequenties hiervan voor kinderen dienen ook in de afweging te worden meegenomen.<sup>83</sup> Ook de Raad van State ziet het aannemen van verbreking van de gezinsband in zulke gevallen een te strikte interpretatie van het beleid.

## 10. Onduidelijkheid over de toestemmingsverklaring

De Kinderombudsman is van mening dat een toestemmingsverklaring van een achterblijvende ouder zeker van belang is wanneer het kind naar Nederland wil reizen. De Nederlandse overheid wil zeer terecht niet meewerken aan het illegaal weghalen van kinderen bij hun ouder en dus wordt er terecht gevraagd om een toestemmingsverklaring. In sommige gevallen levert deze eis echter problemen op voor kinderen, omdat zij van de IND tegengeworpen krijgen dat zij meer inspanningen moeten verrichten om een toestemmingsverklaring te bemachtigen of, wanneer de ouder verdwenen of overleden is, hiervan bewijs aan te leveren. Dit is echter niet in alle situaties mogelijk. Zeker in landen waar geen overlijdensaktes worden versterkt, zoals Somalië. De IND verlangt dat de ouder in Nederland de hulp van internationale organisaties zoals de UNHCR en het Rode Kruis inschakelt om een verdwenen ouder op te sporen, en in ieder geval een verklaring van deze organisaties te overleggen dat er inderdaad een verzoek bij hen is ingediend. Advocaten geven echter aan dat deze organisaties aangeven niet bij de zoektocht naar verdwenen ouders te kunnen assisteren en ook daar geen schriftelijke verklaringen over kunnen afgeven. Navraag bij de UNHCR door de Kinderombudsman leert dat zij het inderdaad zeer moeilijk achten om zonder enig aanknopingspunt over een eventuele verblijfplaats, op zoek te gaan naar een verdwenen ouder. Het Rode Kruis geeft aan deze verzoeken inderdaad af te wijzen, omdat de verzoeken niet voldoen aan de criteria die de organisatie heeft opgesteld voor de inzet van *tracing* activiteiten. Deze criteria zijn bij de Kinderombudsman bekend en worden per individueel geval aan de verzoeker medegedeeld.

<sup>81</sup> ABRvS, 5 oktober 2011, 201008478/1/V2, r.o. 2.2.1 t/m 2.2.3.

<sup>82</sup> ABRvS, 5 oktober 2011, 201008478/1/V2, r.o. 2.2.1 t/m 2.2.3.

<sup>83</sup> ABRvS, 5 oktober 2011, 201008478/1/V2, r.o. 2.2.1 t/m 2.2.3.

Het is niet duidelijk wat er precies van de ouder verlangd wordt door de IND aan inzet om een toestemmingsverklaring te bemachtigen en wanneer er voldoende inspanningen zijn verricht om te kunnen concluderen dat een ontbrekende toestemmingsverklaring niet te verwijten is aan de ouder en het kind. Het gevolg is dat een beslissing op een aanvraag vaak met maanden wordt uitgesteld.

#### **Casus 4**

Een Somalische moeder die naar Nederland is gevlucht, heeft vijf biologische kinderen. De oudste vier kinderen zijn van dezelfde vader, de jongste van andere vader. De kinderen verblijven alleen in Ethiopië. De jongste is 3, de oudste 14 jaar. Er is geen DNA-onderzoek gedaan, want er zijn tegenstrijdigheden gevonden in de verklaringen van oudste zoon en moeder, op grond waarvan de gezinsband ook met de jongere kinderen die niet konden worden geïnterviewd niet aannemelijk is geacht. De aanvraag is uiteindelijk afgewezen op grond van het toestemmingsverklaringsvereiste. De IND stelt in de beschikking: "referente stelt in haar schrijven weliswaar dat de vaders van haar kinderen niet te traceren zijn, maar enkel deze stelling, zonder deze met bewijsstukken te onderbouwen, wordt niet gevolgd. Immers, ook in een land als Somalië zijn mogelijkheden om vermiste personen te traceren. Het had in de rede gelegen dat referente aantoonbaar pogingen had ondernomen om via internationale organisaties, zoals het Internationale Rode Kruis, op zoek te gaan naar de biologische ouders van de betrokken". De IND geeft hierbij niet aan welke bewijsstukken er verlangd worden en gaat voorbij aan het feit dat internationale organisaties zoals het Internationale Rode Kruis geen verklaringen afgeven over het niet vindbaar zijn van vermiste personen. De rechtbank Haarlem heeft in een uitspraak besloten dat het toestemmingsverklaringsvereiste kort gezegd voorgaat aan elke andere beoordeling en dat, omdat de toestemmingsverklaring niet kon worden overlegd, en niet aannemelijk is geacht dat niet aan dit vereiste kon worden voldaan, het beroep ongegrond was. Daarom kwam men aan de beoordeling van de gezinsband verder niet meer toe.

De advocaat voert aan dat de moeder en haar kinderen consistent naar voren hebben gebracht dat de vaders zich sinds respectievelijk 2006 en 2008 niet met het gezin hebben bemoeid. Dit is in ieder geval naar voren gebracht in de asielprocedure van moeder de begeleidende brief bij de aanvraag tot gezinshereniging van Vluchtelingenwerk in de gronden van het bezwaar door moeder in het gehoor en in het gehoor van de oudste zoon:

*Wanneer zag je je vader voor het laatst?*

Weet ik niet meer.

*Heb je nog herinneringen aan je vader?*

Nee, ik kan zijn gezicht niet herinneren en verder kan ik mij ook niets herinneren van hem.

*Waar denk je dat je vader nu is?*

Ik weet het niet

*Waarom is je vader niet bij jou?*

Weet ik niet

*Heeft niemand dat verteld?*

Nee



*Leeft jouw vader nog?*

Dat weet ik niet

*Ken jij familieleden van je vader?*

Nee.

Vervolg casus 4

De moeder verklaart dat ze is gescheiden, dat de kinderen bij haar zijn achtergelaten en dat de vaders zich niet meer om hen bekommerd hebben. Zij zijn niet meer bij het gezin geweest. Moeder en zoon hebben aangegeven dat zij geen contact meer hebben met (resp.) voormalige echtgenoot en vader. De verklaringen van moeder zijn consistent en aannemelijk geacht: Het asielrelaas van referente heeft geleid tot verlening van een C-status. Het relaas betrof onder meer de omstandigheid dat referente was gescheiden en haar huidige echtgenoot uit het oog was verloren. Zij was dus alleenstaand met haar kinderen in de periode dat de problemen met Al Shabaab (onder andere moord op haar broer) zich voordeden. De gehele vraagstelling in de asielprocedure is daarvan uitgegaan en dit heeft geleid tot de statusverlening. Het is niet duidelijk waarom aan deze en alle overige verklaringen, in de nareis procedure vervolgens geen waarde wordt gehecht en deze niet tot het oordeel hebben geleid dat het aannemelijk is dat vaders elke bemoeienis met de kinderen hebben nagelaten nadat zij zich hadden gescheiden van de moeder. Dit is overigens geen voorwerp van geschil geweest. De rechtbank heeft volgens de advocaat miskend dat uit het voorgaande en hetgeen hierop in de procedure is aangevoerd blijkt dat het gezag over de kinderen bij moeder is komen te liggen en dat de vaders geen gezag meer hebben nu zij het gezin hebben verlaten.

## 4.5 Conclusies

**1. Het percentage toewijzingen op de aanvragen van kinderen om zich te herenigen met hun ouder neemt vanaf 2008 sterk af.** Het percentage toewijzingen loopt vanaf 2008 sterk af. Dit geldt voor zowel biologische kinderen, als pleeg- en stiefkinderen. Het afwijzingspercentage onder pleeg- en stiefkinderen is opvallend veel hoger dan onder biologische kinderen.

**2. Kinderen moeten te lang wachten op een definitieve beslissing**

De IND heeft niet voldoende adequaat gereageerd op de stijgende aantallen aanvragen voor gezinshereniging sinds 2008. Daardoor ontstond er een grote achterstand in de te beoordelen aanvragen. Bovendien heeft de invoering van de gehoren tot langere doorlooptijden geleid, omdat er te weinig hoornmedewerkers op de ambassades beschikbaar waren. Kinderen hebben sinds 2008 ongeoorloofd lang moeten wachten op een definitieve beslissing en daarmee is niet voldaan aan de eis in het IVRK dat aanvragen voor gezinshereniging met spoed moeten worden behandeld.

**3. Het grootste deel van de kinderen wordt afgewezen omdat de gezinsband niet aannemelijk kan worden gemaakt in de gehoren**

Het lukt maar weinig kinderen om in de gehoren aannemelijk te maken dat zij een gezin hebben gevormd met de ouder in Nederland op het moment dat deze vertrok uit het herkomstland. Het overgrote deel van aanvragen wordt afgewezen op basis van deze



grond. De IND concludeert in deze zaken dat er sprake is van te veel tegenstrijdigheden in de verklaringen van het kind en die van de ouder (of broertjes of zusjes).<sup>84</sup>

**4. De conclusie dat kind en ouder geen gezin hebben gevormd op het moment van vertrek van de vluchtende ouder, wordt te snel getrokken**

Slechts enkele tegenstrijdigheden in de verklaringen, toeziend op details, kunnen al leiden tot een afwijzing. De Kinderombudsman ziet dat de IND bij de beslissing op basis van de gehoorverslagen vaak onrealistische verwachtingen heeft ten aanzien van wat een kind kan verklaren over de gezinsband.

**5. Er wordt in de beslisfase te weinig rekening gehouden met beperkingen bij het horen**

Zoals in het vorige hoofdstuk besproken kent het onderzoek dat gedaan wordt naar de gezinsband diverse ernstige tekortkomingen die de betrouwbaarheid van de verklaringen van kinderen beïnvloeden, zoals problemen met het vertalen, vragen die over situaties jaren terug gaan, of de druk die bij het kind ligt tijdens het gehoor. Bij het beslissen op de aanvragen houdt de IND hier te weinig rekening mee en worden de verklaringen op zeer gedetailleerde wijze met elkaar vergeleken.

**6. IND beslismedewerkers hebben te weinig handvaten bij het beoordelen van de gezinsband**

De IND beslismedewerkers hebben te weinig handvatten om zorgvuldig te kunnen oordelen over het bestaan van een gezinsband. Zij hebben te weinig kennis om te kunnen beoordelen wat er redelijkerwijs van een kind verwacht mag worden, gezien zijn leeftijd en ontwikkelingsniveau. Er worden allerlei aannames gedaan over wat er van de verklaringen van een kind verwacht mag worden, maar de Kinderombudsman constateert dat er nauwelijks een onderbouwing is op basis waarvan de IND deze aannames doet. De IND heeft niet de expertise van ontwikkelingsdeskundigen of anderen ingeroepen om dit te kunnen bepalen. De beslismedewerkers zijn bij de beoordeling van de gezinsband te veel geworpen op hun eigen referentiekader en hun 'gezond verstand', waardoor er te weinig consistentie bestaat in de wijze waarop de IND op deze aanvragen beslist.

**7. Sterke focus op tegenstrijdigheden in de verklaringen**

Bij de beoordeling van de gehoorverslagen is er te veel aandacht voor tegenstrijdigheden in de verklaringen. De Kinderombudsman maakt zich zorgen om de objectiviteit waarmee beslismedewerkers naar de dossiers kunnen kijken, gezien de sterke nadruk die er is bij de IND op de bestrijding van fraude en misbruik. In de beschikking wordt geen heldere afweging gemaakt van de overeenkomsten en tegenstrijdigheden in de verklaringen en wordt daarmee onvoldoende onderbouwd waarom een gezinsband niet aannemelijk is.

**4.6 Aanbevelingen ten aanzien van het beslissen in nareiszaken**

1. Bespreek en evalueer de grondhouding van IND medewerkers die beslissen in nareiszaken. Zorg ervoor dat medewerkers geen eenzijdige visie richting de bestrijding van fraude en misbruik ontwikkelen en zorg dat zij een zo neutraal mogelijke grondhouding hebben bij de beoordeling van de aanvragen.

<sup>84</sup> De aanvraag van kinderen kan ook worden afgewezen op basis van tegenstrijdigheden in de gehoren met hun ouder, of broertjes en zusjes, zonder dat zij zelf gehoord zijn. Deze dossiers zijn niet meegenomen in het kwalitatieve dossieronderzoek van de Kinderombudsman.



2. Wijs niet langer de aanvragen van kinderen af op grond van gedetailleerde tegenstrijdigheden in hun verklaringen.
3. Zorg ervoor dat er meer consistentie komt in de wijze waarop de beslismedewerkers de verklaringen van kinderen beoordelen. Bied hen meer handvatten bij de invulling van belangrijke begrippen uit de wetgeving en het beleid.
4. Zorg voor betere training van de beslismedewerkers die de gehoren van kinderen moeten beoordelen, waarbij onder andere het ontwikkelingsniveau van kinderen van verschillende leeftijden aan bod komt en het effect van traumatiserende ervaringen op de betrouwbaarheid van de verklaringen van de kinderen. Zorg er ook voor dat beslismedewerkers beter en actief getraind worden in de culturele context waaruit de grootste groepen kinderen die een aanvraag indienen, komen.
5. Maak expliciet helder hoe veel tijd er verstreken is tussen het gehoor en de situatie waarover het kind bevraagd wordt. Vervolgens moet de beslismedewerker deze factor meewegen in zijn beslissing.
6. Neem in de beschikking ook op welke punten uit het onderzoek duiden op een mogelijke gezinsband en niet alleen de signalen die er zijn dat dit niet het geval is. Maak in de beschikking transparant hoe tegenstrijdigheden en overeenkomsten in de verklaringen ten opzichte van elkaar zijn afgewogen. Maak bij een afwijzing helder waarom punten waarop overeenkomstig is verklaard niet hebben geleid tot een toewijzing van de aanvraag.
7. Onderbouw in de beschikking aannames over wat van een kind verwacht mag worden.
8. Maak concreet wat er van het gezin verwacht wordt aan inzet om een toestemmingsverklaring van een achterblijvende ouder te verkrijgen, wanneer deze niet meer in beeld is. Bespreek met internationale organisaties die gezinnen daarbij kunnen helpen, wat zij aan hulp kunnen bieden, zodat er geen onrealistische inspanningen van de gezinnen gevraagd worden.
9. Voorkom dat procedures onnodig lang duren, door adequaat te reageren op oplopende aantallen aanvragen met de inzet van flexibele krachten en door te voorkomen dat beslissingen onnodig in de bezwaar- of beroepsfase terechtkomen (bijvoorbeeld door te garanderen dat beslissingen altijd voldoende gemotiveerd worden). De Kinderombudsman vraagt in het belang van het kind om terughoudendheid van de verantwoordelijke bewindspersoon bij de inzet van rechtsmiddelen tegen een beslissing van de rechter.



## BIJLAGE 1 DATAVERZAMELING EN BESCHRIJVING ONDERZOEKSGROEPEN

De Kinderombudsman heeft in dit onderzoek een beeld willen krijgen van het Nederlandse beleid ten aanzien van kinderen die zich wilden herenigen met hun ouder in Nederland en heeft daarbij met name willen kijken wat dat beleid in de praktijk voor gevolgen heeft voor kinderen.<sup>85</sup> Daarom heeft de Kinderombudsman niet alleen naar de wetgeving gekeken en met beleidsmedewerkers gesproken, maar ook IND dossiers van nareizende kinderen onderzocht en met kinderen zelf gesproken.

### Dossieronderzoek

De Kinderombudsman heeft dossieronderzoek gedaan naar de IND dossiers van nareizende minderjarigen die hun aanvraag tussen 2008 en 2012 indienden bij een Nederlandse diplomatieke post.<sup>86</sup> Hierbij zijn dossiers onderzocht van zowel kinderen van wie de aanvraag is afgewezen, als van kinderen die wel een positieve beslissing op hun aanvraag hebben gekregen. Zo heeft de Kinderombudsman een goed, objectief beeld kunnen krijgen van de nareisprocedure en de effecten op kinderen.

De Kinderombudsman heeft zowel kwantitatief als kwalitatief dossieronderzoek gedaan. Enerzijds om inzicht te krijgen in de achtergronden van de kinderen die een aanvraag hebben ingediend (vooral over de informatie waar de IND geen aparte cijfers over verzamelt), en anderzijds om inzicht te krijgen in het verloop van de gehele procedure, vanaf het moment dat de ouder in Nederland kenbaar maakt zijn kinderen naar Nederland te willen laten komen tot aan een eventuele uitspraak van de rechter in de zaak en alle tussengelegene beslissingen en overwegingen daarbij.

### Kwantitatieve dossieranalyse

De Kinderombudsman heeft de IND verzocht voor het kwantitatieve onderzoek een willekeurige steekproef te nemen uit de dossiers van kinderen die in de periode 2008-2012 een nareisaanvraag hebben ingediend op een diplomatieke post in het buitenland. Elk dossier heeft daarbij een even grote kans gehad om terecht te komen in de steekproef: zowel de aanvragen die zijn toegewezen of afgewezen of waarbij de procedure nog lopende is op het moment van onderzoek (inclusief bezwaar en beroep).

Specifiek heeft de Kinderombudsman verzocht om tien procent van elk land uit de top tien van de landen waar de meeste MVV aanvragen zijn ingediend door minderjarigen, in de jaren 2008 t/m augustus 2012. Deze dossiers zijn door de Kinderombudsman onderzocht op onder andere de nationaliteit en leeftijd, doorlooptijd, en afwijzingsgrond. De steekproef bestaat uit 459 dossiers van aanvragen voor gezinshereniging, waar in totaal 1672 kinderen deel van uitmaken, met een vrijwel gelijke verhouding jongens-meisjes.<sup>87</sup> De oververtegenwoordiging van Somalische kinderen in de aanvragen voor nareis is duidelijk te zien in de steekproef.

<sup>85</sup> Er is in de onderzochte dossiers door de Kinderombudsman geen inhoudelijke heroverweging van de beslissing van de IND of van een uitspraak van de rechter gemaakt. De voorbeelden die in dit onderzoek zijn gebruikt, komen uit bestaande dossiers die bij de IND zijn opgevraagd door de Kinderombudsman of die door professionals uit het veld zijn aangedragen. Ook zijn er voorbeelden gebruikt die kinderen tijdens interviews met de Kinderombudsman zelf hebben verteld. Zij geven weer hoe kinderen zelf de procedure hebben ervaren. De Kinderombudsman heeft niet tot doel gehad om hun zaak inhoudelijk te beïnvloeden of te beoordelen. Immers, in individuele zaken staat bezwaar en de weg naar de rechter open. Deze voorbeelden schetsen wel goed hoe een procedure van de aanvraag kan verlopen, zonder daarbij er vanuit te gaan dat dit voor alle gevallen geldt.

<sup>86</sup> Van 59 van het totaal aantal kinderen in de kwantitatieve steekproef zijn de adviesaanvragen al in 2006 (3) of 2007 (56) ingediend.

<sup>87</sup> Kinderen uit één gezin die tegelijkertijd een aanvraag indienen, vormen meestal samen één dossier. Er zijn ook uitzonderingen, waarbij van het pleegkind uit het gezin apart een dossier is aangemaakt. Het aantal kinderen in één dossier kan sterk verschillen.



**Tabel 14: Steekproef kwantitatieve dossieranalyse verdeeld over 2008 – 2012**

	2008	2009	2010	2011	2012 (tot half augustus)	Totaal
<b>Totaal aantal kinderen</b>	343	569	336	254	85	<b>1672</b>
<b>Aantal Somalische kinderen</b>	224	513	283	180	75	<b>1275</b>
<b>Percentage Somalische kinderen</b>	65,3%	90,0%	84,2%	70,9%	88%	<b>76,3%</b>

*Bron: steekproef onderzocht door de Kinderombudsman (2012)*

Als uitgangspunt is bij de analyse van de steekproef wisselend gebruik gemaakt van het totaal aantal adviesaanvragen ingediend door kinderen en het totaal aantal nareisaanvragen ingediend door kinderen. Beide totalen zijn minder dan het totaal aantal betrokken kinderen (1672), door meerdere factoren. Zo waren sommige gegevens in de dossiers onvolledig of onvindbaar en heeft een deel van de kinderen na een advies geen nareisaanvragen meer ingediend (waardoor er geen beslissing in primo aanwezig is). Ook kwam het voor dat een positief advies direct heeft geleid tot de afgifte van een MVV-visum, waardoor het ook niet tot een beslissing in primo is gekomen.

### **Kwalitatieve dossieranalyse**

Voor het kwalitatieve onderzoek heeft de Kinderombudsman de IND verzocht 30 dossiers te selecteren uit het totaal aantal nareisdossiers sinds 2008, waarbij minderjarigen op de ambassade een identificerend gehoor hebben gehad. Ook hier is gekozen om dossiers van zowel toegewezen, als afgewezen aanvragen te onderzoeken. Omdat in het systeem van de IND niet kan worden geselecteerd op de aanwezigheid van een gehoor met een minderjarige, is er steekproefsgewijs handmatig door Kinderombudsman onderzoekers geselecteerd. Aan de hand van een checklist zijn deze 30 dossiers geanalyseerd; er is gekeken naar de achtergrond van het kind en zijn gezin, met welke argumentatie de IND de aanvraag heeft afgewezen of toegewezen, hoe een eventuele bezwaar- of beroepsprocedure is verlopen en wat hierin de overwegingen waren. In deze dossiers is ook het gehoorverslag opgenomen. Er is onderzocht welke vragen zijn gesteld aan het kind (en aan eventuele broertjes en zusjes) en hoe het gehoorverslag door de beslismedewerker in Nederland is beoordeeld. Daarbij ging het met name om de vraag welke tegenstrijdigheden in de verklaringen tussen kind en de persoon in Nederland en eventuele broertjes en zusjes, zijn tegengeworpen aan het kind.

---

In het geval van Somalische gezinnen bestaan de meeste gezinnen uit drie, vier, vijf of zes kinderen, maar er zijn ook uitschieters naar gezinnen met tien of elf kinderen in de aanvraag.

### **Interviews met kinderen**

De Kinderombudsman vindt het van belang dat niet alleen over kinderen wordt gesproken, maar ook met kinderen. De Kinderombudsman wilde in het kader van dit onderzoek dan ook weten hoe kinderen zelf de procedure ervaren. Daarom is in het najaar van 2012 gesproken met zowel kinderen van wie een aanvraag positief is beoordeeld (en die inmiddels herenigd zijn met hun ouder in Nederland), als met kinderen in Nairobi en Addis Abeba van wie de aanvraag is afgewezen (en die nu mogelijk nog in afwachting zijn van de bezwaar- of beroepsfase). Deze interviews hebben ten doel gehad om te onderzoeken hoe kinderen vanuit hun perspectief de gehoren op de ambassade beleven. Er is bijvoorbeeld aan hen gevraagd of zij voorafgaande aan het interview op de hoogte waren van de status van het gesprek, of ze wisten waarom zij vragen moesten beantwoorden en of ze wisten wat er later met hun verklaringen zou gebeuren. Ook wilde de Kinderombudsman weten wat de kinderen van de vragen vonden die gesteld werden, of zij zich op hun gemak voelden tijdens het gehoor, of ze de tolk goed hadden begrepen, en of ze na afloop van het gehoor wisten hoe de procedure verder zou verlopen.

Het onderzoeksteam van de Kinderombudsman heeft in Nederland gesproken met zes kinderen in de leeftijd van 16 tot 18 jaar van Somalische en Iraakse afkomst, die zich in het kader van nareis hebben herenigd met hun ouder. Deze kinderen zijn in het kader van hun aanvraag op de Nederlandse ambassade in Ethiopië of Libanon gehoord toen zij tussen de 14 en 17 jaar oud waren. Ook enkele gesprekken met (pleeg)ouders die bij de interviews aanwezig waren, zijn meegenomen in het onderzoek. Deze gezinnen zijn bereikt via actieve benadering van gezinsbegeleiders in het vluchtelingenwerkveld, met behulp van het Vluchtelingenfonds.

In Kenia en Ethiopië hebben medewerkers van de Kinderombudsman negen interviews gevoerd met zeventien kinderen in de leeftijd van 9 tot 18 jaar, die ten tijde van het gehoor een leeftijd hadden van tussen de 9 en 17 jaar. De kinderen zijn aangemeld via verschillende contacten in het vluchtelingenwerkveld, waaronder advocaten en gezinsbegeleiders en vervolgens is contact gezocht voor informatie en toestemming met hun familieleden in Nederland. Er is gebruik gemaakt van een Engels sprekende tolk, uiteraard niet van dezelfde tolk die aanwezig is bij de gehoren op de ambassade. Met toestemming van de ouder of begeleider en het kind zelf zijn de gesprekken opgenomen en is er een verslag van gemaakt, dat naar de ouder in Nederland is verzonden. Kinderen, noch hun ouder of begeleider, werden betaald voor onderzoeksdeelname, maar ontvingen wel een vergoeding voor vervoer naar de locatie en een schrift en potloden als dank.

### **Observatie gehoren op de ambassade**

De Kinderombudsman heeft een bezoek gebracht aan de Nederlandse ambassades in Nairobi en Addis Abeba en heeft daar respectievelijk zes en vier gehoren met kinderen bijgewoond. Het ging om identificerende gehoren met zowel biologische als pleegkinderen, in de leeftijd van 14 tot 17 jaar. De hoormedewerkers bevestigden dat de bijgewoonde gehoren representatief zijn voor hoe een gehoor doorgaans op de ambassades worden uitgevoerd.

### **Gesprekken met betrokken IND- en ambassademedewerkers**

Tijdens het bezoek aan de ambassades in Nairobi en Addis Abeba is gesproken met de hoormedewerkers die ter plekke de gehoren met de kinderen afnemen. In Nairobi betreft het twee Nederlandse medewerkers van de ambassade. In Addis Abeba gaat het om twee medewerkers van de IND die tijdelijk uitgezonden zijn naar de ambassade, met de specifieke taak om minderjarigen en volwassenen die een aanvraag voor nareis hebben ingediend, te horen. Hun taak beperkt zich tot het afnemen van de gehoren en de verslaglegging in het



format dat door de IND is opgesteld. Naast de standaardvragen in het format, stellen zij aanvullende vragen, aan de hand van thema's die door de IND in Nederland zijn aangegeven. Niet de hoornmedewerker op de ambassade, maar de beslismedewerker in Nederland beslist vervolgens op de aanvraag.

Tevens is gesproken met overig ambassadepersoneel dat op enigerlei wijze betrokken is bij de nareisaanvragen van minderjarigen. Het gaat bijvoorbeeld om consulaire medewerkers, die aanvraagformulieren bij de consulaire balie in ontvangst nemen en daar een eerste leeftijdsschatting maken en die bij een positieve beslissing de visa uitreiken aan de aanvrager. Ook is er gesproken met de tolken die vertalen tijdens de gehoren met kinderen.

In Nederland is gesproken met IND medewerkers die beslissen op de nareisaanvragen ingediend door minderjarigen. In totaal waren er begin januari 2013 ongeveer 30 medewerkers werkzaam op de afdeling die zich specifiek bezig houdt met nareisaanvragen. Er is gesproken met zowel medewerkers die beslissen in eerste aanleg en met medewerkers die specifiek bezwaarschriften beoordelen. Daarnaast is de projectleider nareiszaken geïnterviewd. Ook is er gesproken met een senior beleidsmedewerker van de IND, die het nareisdossier in haar portefeuille heeft gehad in de periode waarover dit onderzoek gaat.

#### **Focusgroep met advocaten en Vluchtelingenwerk**

De Kinderombudsman heeft een focusgroep georganiseerd met vreemdelingenadvocaten die regelmatig nareiszaken behandelen en medewerkers van Vluchtelingenwerk, om een goed beeld te krijgen van de knelpunten die zij in de procedure ervaren. Ook is aan hen gevraagd om voorbeelden aan te leveren van dossiers waarin volgens hen deze knelpunten zichtbaar worden.

#### **Het betrekken van specifieke expertise**

De Kinderombudsman heeft op verschillende onderdelen in dit onderzoek gebruik gemaakt van de expertise van derden. Voor het juridische deel heeft de Kinderombudsman Professor Sarah van Walsum van de Vrije Universiteit Amsterdam en haar staf betrokken.

Bij de beoordeling van de wijze waarop de gehoren met de kinderen plaatsvinden en de vragen die aan hen worden gesteld, is de expertise ingeroepen van Drs. J. van der Sleen. Zij is expert op het gebied van het horen van kinderen en leidt op de Politieacademie politiefunctionarissen op die ingezet worden om minderjarige getuigen te horen. Ook wordt zij regelmatig als deskundige ingeschakeld door de rechter, ter beoordeling van de betrouwbaarheid van de verklaringen van kinderen.

Op methodologisch gebied is gebruik gemaakt van de expertise van dr. Sarah de Lange van de Universiteit van Amsterdam.

## BIJLAGE 2

# GEZINSHERENIGING BIJ KINDEREN VAN TOT NEDERLAND TOEGELATEN VLUCHTELINGEN: JURIDISCH KADER

**Younous Arbaoui** <sup>88</sup>

### 1. Inleiding

De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) definieert het gezin als de natuurlijke en fundamentele groepseenheid van de maatschappij die recht heeft op bescherming door de staat.<sup>89</sup> Tevens bevatten andere internationale rechtsinstrumenten relevante bepalingen met betrekking tot het gezin en gezinshereniging.<sup>90</sup> Er dient echter opgemerkt te worden dat, met uitzondering van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), het recht op gezinshereniging niet in die instrumenten is opgenomen.<sup>91</sup> Ook bevat het Vluchtelingenverdrag 1951<sup>92</sup> geen specifiek recht op gezinshereniging. Wel zijn de staten in aanbeveling (B) van de Slotakte<sup>93</sup> bij het Vluchtelingenverdrag opgeroepen om de nodige maatregelen te nemen om de eenheid van vluchtelingenfamilies te beschermen. Daarnaast heeft het uitvoerende comité van de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) in een aantal conclusies<sup>94</sup> het belang van gezinshereniging bij vluchtelingen benadrukt. Tevens bevat het UNHCR Handboek<sup>95</sup> een hoofdstuk over het beginsel van familie-eenheid waarin staten zijn opgeroepen om de eenheid van het gezin te bevorderen.

In dit hoofdstuk wordt het voor Nederland belangrijkste juridische kader in kaart gebracht dat relevant is voor de beslispraktijk betreffend gezinshereniging van kinderen bij toegelaten vluchtelingen. Daarbij wordt ook relevante jurisprudentie besproken.<sup>96</sup>

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 worden relevante bepalingen van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind belicht. In paragraaf 3 wordt artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) besproken. In paragraaf 4 wordt relevant Unierecht uiteengezet. Ten slotte wordt in paragraaf 5 relevant nationaal recht in kaart gebracht.

### 2. Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK)<sup>97</sup> is een belangrijke juridische bron voor de rechten van het kind.

<sup>88</sup> Mr. Y. Arbaoui is promovendus afdeling Staats- en Bestuursrecht, Vrije Universiteit Amsterdam.

<sup>89</sup> Artikel 16 lid 3 UVRM; zie ook artikel 12 UVRM.

<sup>90</sup> Artikel 17 en 23, (1) Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR); Artikel 10, (1) Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR). Zie ook artikel 16 van het Europees Sociaal Handvest (ESH).

<sup>91</sup> Zie artikel 9 en 10 van het IVRK.

<sup>92</sup> Trb. 1954, 88.

<sup>93</sup> UN 1951 Annex I, IV Final Act of the Conference of Plenipotentiaries.

<sup>94</sup> Nr. 9 (XXVIII); nr. 15 (XXX), (e); nr. 24 (XXXII); nr. 22 (XXXII), B, II, (h) (i); nr. 84 (XLVIII), (b), (i) en

nr. 85 (XLIX), (u)-(x).

<sup>95</sup> 1979, UNHCR, Handbook on Procedures and criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967

Protocol relating to the Status of Refugees. Chapter VI, The principle of family unity para. 181-188.

<sup>96</sup> In dit hoofdstuk wordt het nationale recht en beleid niet getoetst aan internationale en Europese verplichtingen waaraan Nederland gebonden is. Hiervoor wordt verwezen naar: M. Van Riel, 'Het aangescherpte beleid voor de toelating van nareizende gezinsleden van Somalische gezinsleden nader beschouwd', *Journaal Vreemdelingenrecht* 2011-04, p. 243-252; zie ook het tweeluik van Strik, Ullersma en Werner: 'Nareis: het "feitelijke band"-criterium in internationaal perspectief' en 'Nareis: het onderzoek naar de gezinsband in de praktijk', in *A&MR* 2012 nr. 9, p. 464-471 en 471-480.

<sup>97</sup> VN 20 november 1989, resolutie 44/25, *Stb.* 1994, 862.



Artikel 3 lid1 van dit verdrag bepaalt dat bij alle maatregelen betreffende kinderen de belangen van het kind de eerste overweging vormen. De vraag of deze bepaling rechtstreeks werking heeft was meermalen door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS; Afdeling) ontkennend beantwoord.<sup>98</sup> In een aantal recentere zaken heeft de Afdeling die vraag ontweken en liet die onbeantwoord.<sup>99</sup>

Verder bepaalt artikel 9 lid 1 van het IVRK dat de staten waarborgen dat een kind niet wordt gescheiden van zijn/haar ouders tegen zijn/haar wil, tenzij de bevoegde autoriteiten, onder voorbehoud van de mogelijkheid van rechterlijke toetsing, beslissen dat deze scheiding noodzakelijk is in het belang van het kind. Nationale rechters verschillen van mening over de rechtstreekse werking van dit artikel.<sup>100</sup>

Artikel 10 van het IVRK gaat over gezinshereniging van kinderen. Deze bepaling luidt als volgt:

#### Artikel 10

1. In overeenstemming met de verplichting van de Staten die partij zijn krachtens artikel 9, eerste lid, worden aanvragen van een kind of van zijn ouders om een Staat die partij is, voor gezinshereniging binnen te gaan of te verlaten, door de Staten die partij zijn met welwillendheid, menselijkheid en spoed behandeld. De Staten die partij zijn, waarborgen voorts dat het indienen van een dergelijke aanvraag geen nadelige gevolgen heeft voor de aanvragers en hun familieleden.

2. Een kind van wie de ouders in verschillende Staten verblijven, heeft het recht op regelmatige basis, behalve in uitzonderlijke omstandigheden, persoonlijke betrekkingen en rechtstreekse contacten met beide ouders te onderhouden. Hiertoe, en in overeenstemming met de verplichting van de Staten die partij zijn krachtens artikel 9, eerste lid, eerbiedigen de Staten die partij zijn het recht van het kind en van zijn of haar ouders welk land ook, met inbegrip van het eigen land, te verlaten, en het eigen land binnen te gaan. Het recht welk land ook te verlaten is slechts onderworpen aan de beperkingen die bij de wet zijn voorzien en die nodig zijn ter bescherming van de nationale veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden, of van de rechten en vrijheden van anderen, en verenigbaar zijn met de andere in dit Verdrag erkende rechten.

Artikel 12 van het IVRK bevat het hoorrecht van het kind. De Nederlandse rechtspraak laat zien dat een beroep op deze bepaling vaak slaagt.<sup>101</sup> Dit artikel luidt als volgt:

#### Artikel 12

Kinderen dienen betrokken te worden bij zaken die hen aangaan. Dit recht om gehoord te worden, staat beschreven in artikel 12 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind:

12.1 De Staten die partij zijn, verzekeren het kind dat in staat is zijn of haar eigen mening te vormen, het recht die mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen, waarbij aan de mening van het kind passend belang wordt gehecht in overeenstemming met zijn of haar leeftijd en rijpheid.

<sup>98</sup> ABRvS 23 september 2004, LJN BB6011; ABRvS 27 november 2008, LJN BG6945; ABRvS 12 april 2007, LJN BA3394.

<sup>99</sup> ABRvS 3 maart 2011, LJN BP7481; ABRvS 27 november 2008, LJN BG6945; ABRvS 7 februari 2012, LJN BV3716. Zie voor een uitgebreide bespreking G.C.A.M. Ruitenbergh, De doorwerking van het VN-verdrag inzake de Rechten van het Kind in de Nederlandse rechtspraak, Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, VU Amsterdam, 2003. Zie ook G.J. Pulles, 'Onduidelijkheid over de rechtstreekse werking van kernbepalingen van het VN-Kinderrechtenverdrag', *NJB* 2011, nr. 4.

<sup>100</sup> ABRvS 25 januari 6006, nr. 200507463/1; Rb 's-Hertogenbosch (vz) 19 december 2006, LJN AZ5104; Rb Dordrecht (vz) 15 maart 2007, LJN BA1321.

<sup>101</sup> ABRvS 15 januari 2010, LJN BL0264; ABRvS 13 oktober 2010, LJN BO0981; Rb. Amsterdam 24 januari 2007, LJN AZ7568; Rb. 's-Gravenhage zp. Maastricht 28 februari 2007, AWB 06/28271.



12.2 Hiertoe wordt het kind met name in de gelegenheid gesteld te worden gehoord in iedere gerechtelijke en bestuurlijke procedure die het kind betreft, hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenkomst van een vertegenwoordiger of een daarvoor geschikte instelling, op een wijze die verenigbaar is met de procedureregels van het nationale recht.

Het General Comment no. 12(2009) van het VN Comité inzake de rechten van het Kind bevat richtlijnen die gevolgd dienen te worden om het hoorrecht van het kind te garanderen.<sup>102</sup> Paragraaf 40 van bedoeld General Comment luidt als volgt:

“Implementation of the two paragraphs of article 12 requires five steps to be taken in order to effectively realize the right of the child to be heard whenever a matter affects a child or when the child is invited to give her or his views in a formal proceeding as well as in other settings. These requirements have to be applied in a way which is appropriate for the given context.”

Tevens is bepaald in het General Comment no. 6(2005) van het VN Comité inzake de rechten van het Kind dat:

“(…) The assessment process should be carried out in a friendly and safe atmosphere by qualified professionals who are trained in age and gender-sensitive interviewing techniques.”<sup>103</sup>

### **3. Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden: familie- en gezinsleven**

Het eerste lid van artikel 8 van het EVRM luidt als volgt:

“Een ieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie”.

De rechtspraak van het EHRM over deze bepaling is buitengewoon omvangrijk. De bespreking in deze paragraaf betreft een kleine uitsnede en beoogt te bezien hoe het EHRM zich heeft uitgelaten over het begrip familie- en gezinsleven (*family life*) in het kader van gezinshereniging van kinderen.

#### *De ouder-kind zorgrelatie*

In de zaak *Sen*<sup>104</sup> oordeelde het EHRM dat het feit dat het kind duurzaam is opgenomen in een ander gezin niet betekent dat family life tussen het kind en de ouders verbroken is. Het Hof benadrukte in deze zaak dat de zorgbehoefte van het kind voorop staat. Het Hof noemde als toetsingsfactoren de leeftijd van het kind, de situatie waarin het kind verkeert in het land van herkomst en de mate van afhankelijkheid tussen het kind en de ouders. Tevens oordeelde het EHRM in de zaak *Mayeke en Mitunga*<sup>105</sup> dat de uitzetting van het kind naar een land waar geen geschikte zorg is geregeld in strijd is met artikel 8 en 3 van het EVRM. Verder blijkt uit de zaak *Nolan*<sup>106</sup> dat rekening dient te worden gehouden met de zorgrelatie tussen het kind en de ouders.

<sup>102</sup> VN Kinderrechtencomité General Comment nr. 12(2009), “*The right of the child to be heard*”, par. 40-47.

<sup>103</sup> Kinderrechtencomité, General Comment nr. 6 (2005), “*Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*”, para. 20.

<sup>104</sup> EHRM 21 december 2001, nr. 31465/96 (Sen tegen Nederland).

<sup>105</sup> EHRM 12 oktober 2006, nr. 13178/03 (Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga tegen België).

<sup>106</sup> EHRM 12 februari 2009, nr. 2512/04 (Nolan en K. tegen Rusland).





### *De facto family life*

In de *Abdulaziz*<sup>107</sup> zaak verklaarde het Hof dat onder family life ook *intended* family life kan vallen. De factoren die daarbij een rol kunnen spelen zijn: de duur van het samenwonen, de aanwezigheid van kinderen en het bestaan van trouwplannen. Samenwonen is echter niet vereist voor het bestaan van family life naar het oordeel van het Hof in de zaak *Berrehab*<sup>108</sup>. Dit standpunt werd bevestigd in de zaak *Kroon*<sup>109</sup> waaruit blijkt dat de intenties van de ouders en de aanwezigheid van kinderen relevant zijn voor de vraag of er sprake is van family life. Verder bepaalde het Hof in de zaak *Keegan*<sup>110</sup> dat trouwplannen kunnen resulteren in het ontstaan van family life en dat de uit die plannen geboren kinderen van rechtswege deel uitmaken van het gezin.

### *Verbreking van family life*

Het Hof bepaalde dat verbreking van family life slechts in uitzonderlijke omstandigheden aangenomen kan worden.<sup>111</sup> Het regelmatige contact tussen het kind en de ouders kan resulteren in de continuïteit van familiebanden.<sup>112</sup> Ook in het geval dat de vader pas na tien maanden het kind wettelijk erkent is de familieband niet verbroken.<sup>113</sup> Tevens betekent het gegeven dat het kind en de ouders in twee verschillende landen wonen niet dat er geen family life bestaat tussen hen.<sup>114</sup> Familiebanden tussen ouders en broers en zusters kunnen echter in de tijd veranderen.<sup>115</sup> Verder blijkt uit de zaak *Tuquabo-Teckle*<sup>116</sup> dat het gegeven dat het voorkind nooit tot het gezin van de stiefvader had behoord niet voldoende was om van geen family life te spreken. Ten slotte bepaalde het Hof in de zaak *Osman*<sup>117</sup> dat het minimale contact tussen de ouders en het kind niet voldoende was om aan te nemen dat de familieband is verbroken.

### **Het belang van het kind**

In de zaak *Neulinger & Shuruk*<sup>118</sup> oordeelde het Hof dat nationale rechters rekening dienen te houden met wat de beste oplossing zou zijn voor het kind. Verder blijkt uit de zaak *Osman* dat het belang van het kind los staat van beslissingen van de ouders in de uitoefening van het ouderlijke gezag.<sup>119</sup> Daarnaast oordeelde het Hof in de zaak *Bronda*<sup>120</sup> dat het in het belang van het kind was om bij de pleegouders te blijven.<sup>121</sup>

### *Pleegkinderen*

In *Moretti en Bendetti*<sup>122</sup> oordeelde het Hof dat de banden tussen pleegouders en pleegkinderen als family life kunnen worden aangemerkt. Naar het oordeel van het Hof bevat family life ook familiebanden die verder reiken dan het kerngezin en waar sprake is van een bijzondere mate van afhankelijkheid. Beslissend is volgens het Hof of er sprake is van strenge banden. In *Bronda*<sup>123</sup> nam het hof ook family life aan tussen het pleegkind en de pleegouders.

<sup>107</sup> EHRM 28 mei 1985, nr. 9214/80-9473/81-9474/81 (Abdulaziz, Cabalas and Balkandandi tegen het VK).

<sup>108</sup> EHRM 21 juni 1988, nr. 3/1987/26/177 (Berrehab tegen Nederland), par. 21.

<sup>109</sup> EHRM 27 oktober 1994, nr. 18535/91 (Kroon e.a. tegen Nederland), par. 30.

<sup>110</sup> EHRM 26 april 1994, nr. 16969/90 (Keegan tegen Ierland), par. 44.

<sup>111</sup> EHRM 21 juni 1988, nr. 3/1987/26/177 (Berrehab tegen Nederland), par. 21.

<sup>112</sup> EHRM 21 juni 1988, nr. 3/1987/26/177 (Berrehab tegen Nederland), par. 21.

<sup>113</sup> EHRM 24 april 1996, nr. 22070/93 (Boughanemi tegen Frankrijk).

<sup>114</sup> EHRM 7 augustus 1996, nr. 21794/93 (C. tegen België), par. 25.

<sup>115</sup> EHRM 21 oktober 1997, nr. 25404/94 ( Boujlifa tegen Frankrijk), par. 34.

<sup>116</sup> EHRM 1 december 2005, nr. 60665/00 (Tuquabo Teckle tegen Nederland).

<sup>117</sup> EHRM 14 juni 2011, nr. 38058/09 (Osman tegen Denemarken).

<sup>118</sup> EHRM 6 juli 2010, nr. 41615/07 (Neulinger & Shuruk tegen Zwitserland).

<sup>119</sup> EHRM 14 juni 2011, nr. 38058/09 (Osman tegen Denemarken).

<sup>120</sup> EHRM 9 juni 1998, nr. 22430/93 (Bronda tegen Italië).

<sup>121</sup> Zie ook M. Reneman, Het Kinderrechtenverdrag krijgt tanden, *A&MR*, nr. 8, 2011, p. 349-362.

<sup>122</sup> EHRM 27 april 2010, nr. 16318/07 (Moretti en Bendetti tegen Italië).

<sup>123</sup> EHRM 9 juni 1998, nr. 22430/93 (Bronda tegen Italië).



### *Meerderjarige kinderen*

In *Moustaquim*<sup>124</sup> oordeelde het Hof dat family life ook tussen ouders en meerderjarige kinderen kan bestaan. In deze zaak oordeelde het Hof dat ondanks de scheiding voor ruim vijf jaar, hadden de ouders en de meerderjarige kinderen contact met elkaar.<sup>125</sup> Tevens blijkt uit de zaak *A.A. tegen het Verenigd Koninkrijk* dat het feit dat het meerderjarige kind nog geen gezin heeft gesticht en de afhankelijke zorgrelatie tussen hem/haar en de ouders een rol spelen.<sup>126</sup> Het verdient opmerking dat naar het oordeel van het Hof in de zaak *Javeed*<sup>127</sup> familiebanden (die verder reiken dan het kerngezin) wel iets meer dan *normal ties* moeten zijn.

### *Gezinsleven en procedurele waarborgen*

Het EHRM bepaalde in de zaak *Alim*<sup>128</sup> dat besluitvormingsprocessen in alle gevallen individuele belangen in de zin van artikel 8 van het EVRM dienen te respecteren. Het EHRM oordeelde hierin als volgt:

“The Court reiterates (...) that whenever discretion capable of interfering with the enjoyment of a Convention right such as the one in issue in the present case is conferred on national authorities, the procedural safeguards available to the individual will be especially material in determining whether the respondent State has remained within its margin of appreciation. Indeed it is settled case-law that, whilst Article 8 contains no explicit procedural requirements, the decision-making process leading to measures of interference must be fair and such as to afford due respect to the interests safeguarded to the individual by Article 8 (...).”<sup>129</sup>

Het EHRM voegde eraan toe:

“To sum up, the absence of the authorities' assessment of the impact of their decisions on the applicant's family life must be seen as falling outside any acceptable margin of appreciation of the State.”<sup>130</sup>

### *Gezinsleven en discriminatie op grond van het moment van ontstaan van gezinsleven*

In de zaak *Hode en Abdi* oordeelde het EHRM dat het niet gerechtvaardigd is om gezinsbanden die vóór de vlucht en gezinsbanden die na de vlucht ontstaan anders te behandelen, omdat zulke ongelijke behandeling in strijd is met artikel 14 in relatie tot artikel 8 van het EVRM.<sup>131</sup>

## **4. Unierecht**

In deze paragraaf wordt relevant Unierecht in kaart gebracht. Als eerst worden de relevante bepalingen van de Gezinsherenigingsrichtlijn besproken(4.1), gevolgd door die van de Definitierichtlijn en de Procedurerichtlijn (4.2). Daarna komen relevante bepalingen van het handvest van de grondrechten van de Europese Unie (EU-handvest) aan de orde (4.3).

### **4.1. De Gezinsherenigingsrichtlijn**<sup>132</sup>

Uit de tweede paragraaf van de Preambule van de Gezinsherenigingsrichtlijn (Richtlijn) blijkt dat maatregelen op het gebied van gezinshereniging in overeenstemming moeten zijn met de

<sup>124</sup> EHRM 18 februari 1991, nr. 12313/86 (Moustaquim tegen België).

<sup>125</sup> EHRM 18 februari 1991, nr. 12313/86 (Moustaquim tegen België), par. 36.

<sup>126</sup> EHRM 20 september 2011, nr. 8000/08 (A. A. tegen het VK), par. 46-47.

<sup>127</sup> EHRM 3 juli 2001, nr. 47390/99 (Javeed tegen Nederland).

<sup>128</sup> EHRM 27 september 2011, nr. 39417/07 (Alim tegen Rusland).

<sup>129</sup> Paragraaf 94.

<sup>130</sup> Paragraaf 98.

<sup>131</sup> EHRM 6 november 2012, 22431/09 (Hode en Abdi tegen VK) (zie met name par. 51-56).

<sup>132</sup> Richtlijn 2003/86/EG Van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging.



verplichting om het gezin te beschermen en het gezinsleven te respecteren. In deze Richtlijn worden de grondrechten en de beginselen in acht genomen die met name worden erkend in artikel 8 van het EVRM en in het handvest van de grondrechten van de Europese Unie.<sup>133</sup> Volgens paragraaf 8 van de Preambule vraagt de situatie van vluchtelingen bijzondere aandacht vanwege de redenen die hen ertoe hebben gedwongen hun land te ontvluchten en die hen beletten aldaar een gezinsleven te leiden. Om die reden moeten er voor vluchtelingen gunstiger voorwaarden worden geschapen voor de uitoefening van hun recht op gezinshereniging.<sup>134</sup>

#### *Vaststellen van gezinsband*

Artikel 5 lid 2 van de Richtlijn bepaalt dat de gezinsband zou moeten blijken uit documenten. Teneinde bewijs voor het bestaan van een gezinsband te verkrijgen kunnen de lidstaten desgewenst gesprekken houden met de gezinshereniger en diens gezinsleden. Tevens bepaalt artikel 11, lid 2 van de Richtlijn dat wanneer een vluchteling geen officiële bewijsstukken kan overleggen waaruit de gezinsband blijkt, nemen de lidstaten ook andere bewijsmiddelen inzake het bestaan van een dergelijke gezinsband in aanmerking. Krachtens deze bepaling mag een beslissing tot afwijzing van het verzoek niet louter gebaseerd zijn op het ontbreken van bewijsstukken. Verder bepaalt artikel 17 van de Richtlijn dat in geval van afwijzing van een verzoek houden de lidstaten terdege rekening met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon en met de duur van zijn verblijf in de lidstaat, alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn land van herkomst. Daarnaast bepaalt artikel 5, lid 5 van de Richtlijn dat bij de behandeling van het verzoek de lidstaten ervoor zorgen dat terdege rekening wordt gehouden met de belangen van minderjarige kinderen.

#### *Vluchtelingen en hun gezinsleden*

De artikelen 9 t/m 12 van de Richtlijn regelen de gezinshereniging van vluchtelingen. Deze bepalingen zijn bedoelde om de gezinshereniging bij vluchtelingen gunstiger te maken.<sup>135</sup> In artikel 9 lid 2 van de Richtlijn is bepaald dat de lidstaten de toepassing van deze bepalingen kunnen beperken tot vluchtelingen wier gezinsband al vóór binnenkomst bestond. In artikel 10, lid 2 staat dat de lidstaten gezinshereniging van niet in artikel 4 van de Richtlijn genoemde gezinsleden kunnen toestaan indien dezen ten laste komen van de vluchteling. Hierbij kan men denken aan pleegkinderen.

#### *Rechtspraak van het Europese Hof van Justitie (EHJ)*

In de zaak *Europese Parlement tegen Raad van de Europese Unie*<sup>136</sup> oordeelde het EHJ dat

“ (...) legt artikel 4, lid 1, van de richtlijn de lidstaten precieze positieve verplichtingen op, waaraan duidelijk omschreven subjectieve rechten beantwoorden, aangezien het de lidstaten verplicht om in de door de richtlijn vastgestelde gevallen de gezinshereniging van bepaalde leden van het gezin van de gezinshereniger toe te staan zonder hun beoordelingsmarge te kunnen uitoefenen.”<sup>137</sup>

Verder moeten de lidstaten, zoals artikel 5, lid 5, van de Richtlijn vereist, bij deze afweging van belangen ervoor zorgen dat zij terdege rekening houden met de belangen van minderjarige

<sup>133</sup> Preambule RI 2003/86, par. 2.

<sup>134</sup> Preambule RI 2003/86, par. 8.

<sup>135</sup> Zie ook paragraaf 8 van de Preambule van de Richtlijn.

<sup>136</sup> Hof van Justitie 27 juni 2006, C-540/03.

<sup>137</sup> Hof van Justitie 27 juni 2006, C-540/03, para. 60.

kinderen.<sup>138</sup> Bovendien moet acht worden geslagen op artikel 17 van de Richtlijn, dat de lidstaten verplicht terdege rekening houden met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon en met de duur van zijn verblijf in de lidstaat, alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn land van herkomst.<sup>139</sup>

In de zaak *Chakroun*<sup>140</sup> oordeelde het EHJ in paragraaf 44 van het arrest dat de Richtlijn de grondrechten en de beginselen die met name zijn erkend in artikel 8 van het EVRM en in het EU-handvest eerbiedigt. Bijgevolg moeten de bepalingen van de Richtlijn en met name, artikel 7, lid 1, aanhef en sub c, worden uitgelegd in het licht van de grondrechten, meer in het bijzonder van het in zowel het EVRM als het EU-handvest neergelegde recht op eerbiediging van het gezinsleven.<sup>141</sup> Verder mogen de lidstaten naar het oordeel van het EHJ gezinsvorming en gezinshereniging niet verschillend behandelen door verschillende voorwaarden op te leggen. Bovendien mogen de lidstaten hun handelingsvrijheid niet zo gebruiken dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van de richtlijn, namelijk de bevordering van gezinshereniging, en aan het nuttig effect daarvan.<sup>142</sup>

#### 4.2. Andere relevante Europese richtlijnen

In paragraaf 12 van de Preambule van de Definitierichtlijn<sup>143</sup> staat dat het belang van het kind bij de uitvoering van de richtlijn een van de hoofdoverwegingen van de lidstaten dient te zijn. Tevens staat in artikel 23, lid 1 van deze richtlijn dat de lidstaten ervoor zorgen dat het gezin in stand kan worden gehouden.

In de Procedurerichtlijn<sup>144</sup> zijn eisen opgenomen voor gehoorambtenaren die kinderen interviewen in het kader van de asielprocedure. Artikel 17 lid 4 van deze richtlijn bepaalt dat de lidstaten ervoor zorgen dat:

- a) als een niet-begeleide minderjarige persoonlijk wordt gehoord over zijn asielverzoek (...), dat onderhoud afgenomen wordt door een persoon die de nodige kennis heeft van de bijzondere behoeften van minderjarigen;
- b) een ambtenaar die beschikt over de nodige kennis van de bijzondere behoeften van minderjarigen de beslissing van de beslissingsautoriteit met betrekking tot het asielverzoek van een niet-begeleide minderjarige voorbereidt.

#### 4.3. Het handvest van de grondrechten van de Europese Unie (EU-handvest)<sup>145</sup>

Artikel 52 lid 3 van het EU-handvest bepaalt dat voorzover het handvest rechten bevat die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het EVRM, de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde zijn als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.

<sup>138</sup> Hof van Justitie 27 juni 2006, C-540/03, para. 63.

<sup>139</sup> Hof van Justitie 27 juni 2006, C-540/03, para. 64.

<sup>140</sup> Hof van Justitie 4 maart 2010, C-578/08.

<sup>141</sup> Hof van Justitie 4 maart 2010, C-578/08, para. 44.

<sup>142</sup> Hof van Justitie 4 maart 2010, C-578/08, par. 43.

<sup>143</sup> Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming, *PbEU* 2004, L 304.

<sup>144</sup> Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus.

<sup>145</sup> *PbEG* 2000 C 364/1 en *PbEU* 2007 C 303/02.



Uit artikel 7 van het EU-handvest blijkt dat eenieder recht heeft op eerbiediging van zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven. Het EHJ omschrijft het recht op gezinsleven als een algemeen beginsel van het Unierecht.<sup>146</sup>

Tevens bepaalt artikel 24 lid 1 van het EU-handvest dat kinderen recht hebben op de bescherming en de zorg die nodig zijn voor hun welzijn. Zij mogen vrijelijk hun mening uiten en aan hun mening in aangelegenheden die hen betreffen wordt passend belang gehecht in overeenstemming met hun leeftijd en rijpheid. In lid 2 van dit artikel is bepaald dat bij alle handelingen betreffende kinderen vormen de belangen van het kind de eerste overweging. Naar het oordeel van het EHJ benadrukken deze twee artikelen (7 en 24) van het Handvest het belang van family life voor het kind en houden zij in een opdracht voor de staten om voldoende rekening te houden met kinderbelangen.<sup>147</sup>

## 5. Nationaal recht

In het nationale recht is gezinshereniging bij toegelaten vluchtelingen (nareis) geregeld in de Vreemdelingenwet 2000 (artikel 29 lid 1 onder (e) en (f) Vw), in het Vreemdelingenbesluit (artikel 3.22 lid 3 en 3.24a Vb)<sup>148</sup> en in de Vreemdelingencirculaire 2000 (paragraaf C2/6.1. Vc). Uit de praktijk blijkt dat met name beroep wordt gedaan op de bepalingen uit de Vreemdelingenwet en de Vreemdelingencirculaire en niet uit genoemde artikelen van het Vreemdelingenbesluit.<sup>149</sup> Verder geven beleidstukken en werkinstructies ook informatie over hoe het recht en beleid wordt toegepast in de beslispraktijk.<sup>150</sup>

### 5.1. De Vreemdelingenwet 2000

Een verblijfsvergunning asiel kan op grond van artikel 29 lid 1 onder (e) en (f) Vw worden verleend aan de vreemdeling:

- e. die als echtgenoot of echtgenote of minderjarig kind feitelijk behoort tot het gezin van de vreemdeling, bedoeld onder a tot en met d, die dezelfde nationaliteit heeft als die vreemdeling en gelijktijdig met deze vreemdeling Nederland is ingereisd dan wel is nagereisd binnen drie maanden, nadat aan de vreemdeling, bedoeld onder a tot en met d, de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28, is verleend;
- f. die als partner of als meerderjarig kind zodanig afhankelijk is van de vreemdeling, bedoeld onder a tot en met d, dat hij om die reden behoort tot het gezin van deze vreemdeling, die dezelfde nationaliteit heeft als deze vreemdeling en gelijktijdig met deze vreemdeling Nederland is ingereisd dan wel is nagereisd binnen drie maanden, nadat aan de vreemdeling, bedoeld onder a tot en met d, de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28, is verleend.

<sup>146</sup> HvJ EG 27 juni 2006, C-540/03.

<sup>147</sup> HvJ EG 27 juni 2006, C-540/03, par. 57-59.

<sup>148</sup> Zie ook de artt. 3.24 en 3.34b onder f Vreemdelingenvoorschrift 2000.

<sup>149</sup> Zie ook M. Van Riel, 'Het aangescherpte beleid voor de toelating van nareizende gezinsleden van Somalische gezinsleden nader beschouwd', *Jaarboek Vreemdelingenrecht* 2011-04, p. 244.

<sup>150</sup> Zie bijvoorbeeld Werkinstructies nr. 2008/3, nr. 2011/12 en nr. 2012/6. In beginsel blijven beleidstukken en werkinstructies in dit hoofdstuk buiten beschouwing.

### 5.1.1. De verhouding tussen artikel 29 lid 1 sub e Vw en artikel 8 van het EVRM

In een uitspraak van 5 oktober 2011<sup>151</sup> neemt de Afdeling geen afscheid van de typisch Nederlandse waterscheiding tussen asiel en regulier. De waterscheiding houdt in de context van gezinshereniging dat het begrip 'feitelijke gezinsband' in reguliere procedures wel conform 8 van het EVRM uitgelegd dient te worden, maar in nareiszaken niet. De Afdeling was van oordeel dat met haar overweging dat het begrip 'feitelijke gezinsband' uit artikel 29, lid 1 sub e Vw overeenkomstig artikel 8 van het EVRM uitgelegd dient te worden, rechtbank Roermond geen recht heeft gedaan aan het bijzondere karakter van de in die nationale bepaling neergelegde toelatingsgrond en de inbreuk die daarmee op de algemene systematiek van de Vw 2000 is gemaakt.<sup>152</sup> Volgens de Afdeling brengt dit mee dat de reikwijdte van artikel 29, lid 1 sub e Vw beperkt dient te worden opgevat, in die zin dat geen nadere afweging in het kader van artikel 8 van het EVRM dient plaats te vinden dan de afweging die reeds in deze bepaling ligt besloten. De Afdeling verwijst hierbij naar haar uitspraak van 13 januari 2011.<sup>153</sup>

Dit standpunt van de Afdeling is tegenstrijdig met haar standpunt aangenomen in haar uitspraak van 13 november 2002<sup>154</sup> waarop rechtbank Roermond in bovengenoemde zaak<sup>155</sup> haar standpunt over de waterscheiding baseerde.<sup>156</sup> De rechtbank verwees naar de uitspraak van de Afdeling van 13 november 2002<sup>157</sup> waarin de Afdeling heeft overwogen ten aanzien van artikel 29, lid 1 sub e Vw dat uit de totstandkominggeschiedenis<sup>158</sup> van deze bepaling valt af te leiden dat is bedoeld om haar in overeenstemming te brengen met de uitleg die het EHRM aan de term 'family life' in artikel 8 van het EVRM heeft gegeven. In een aantal uitspraken, gedaan op 10 oktober 2012, nam de Afdeling geen afscheid met de door haar genomen standpunt inhoudend het niet toepassen van artikel 8 EVRM in nareiszaken.<sup>159</sup>

Rechtbanken verschillen van mening over deze typisch Nederlandse waterscheiding tussen asiel en regulier. Rechtbank Amsterdam vindt dat de voorwaarde van de feitelijke gezinsband niet uitgelegd hoeft te worden in het licht van art. 8 van het EVRM.<sup>160</sup> Deze rechtbank komt hiermee terug op haar eerdere uitspraken<sup>161</sup> waarin geoordeeld werd dat de term "feitelijke gezinsband" wel in het licht van art. 8 van het EVRM dient te worden uitgelegd. Rechtbank Roermond<sup>162</sup> is het niet met rechtbank Amsterdam eens en vindt dat de feitelijke gezinsband wel in overeenstemming met art. 8 EVRM dient te worden uitgelegd.

Vermeldenswaardig is de recente brief van 2 april 2013 van de Staatsecretaris van Justitie en veiligheid aan de Eerste kamer.<sup>163</sup> Uit die brief blijkt dat voortaan in het nareisbeleid zal worden aangesloten bij het reguliere beleid, wat betreft de interpretatie van het begrip "feitelijke gezinsband":

"In het nareisbeleid zal aansluiting worden gezocht bij het begrip 'feitelijke gezinsband' zoals dat in het reguliere beleid geldt. (...) De uitleg van de feitelijke gezinsband in het reguliere

<sup>151</sup> ABRvS 5 oktober 2011, LJN BV7718.

<sup>152</sup> Zie r.o. 2.1.1. van genoemde uitspraak.

<sup>153</sup> Zaak nr. 201002653/1/V2.

<sup>154</sup> ABRvS 13 november 2002, LJN: AF2860.

<sup>155</sup> Uitspraak nr. 201008478/1/V2.

<sup>156</sup> Zie r.o. 2.11. in de uitspraak van rechtbank Roermond van 2 augustus 2010, AWB 09/47193 en AWB 10/27029.

<sup>157</sup> ABRvS 13 november 2002, LJN: AF2860.

<sup>158</sup> *Kamerstukken II* 1998-1999, 26 732, nr. 29 en *Handelingen II* 1999-2000, p. 5483.

<sup>159</sup> Zie bijvoorbeeld: ABRvS 10 oktober, nr. 201108774/1/V1.

<sup>160</sup> Rb Amsterdam 1 juli 2011, BT8855, r.o. 4.3.

<sup>161</sup> Rb Amsterdam 7 september 2010, LJN: BN6381 en Rechtbank Amsterdam 6 maart 2009, LJN: BH8909.

<sup>162</sup> Rb Roermond 2 augustus 2010, LJN: BN3826.

<sup>163</sup> Brief van de Staatsecretaris Teeven van Veiligheid en Justitie, 2 april 2013.



beleid (...) zal als uitgangspunt dienen voor de aanpassing van de uitleg van de feitelijke gezinsband in het asielbeleid (...)."<sup>164</sup>

### 5.1.2. De verhouding tussen artikel 29 lid 1 sub e Vw en de Gezinsherenigingsrichtlijn

De Gezinsherenigingsrichtlijn verzet zich naar het oordeel van de Afdeling niet tegen implementatie van de bepalingen met betrekking tot gezinshereniging van door de lidstaten erkende vluchtelingen met hun gezinsleden in de wet- en regelgeving die ziet op de aanvraag om gezinshereniging regulier, nu deze Richtlijn, waaronder begrepen de in hoofdstuk V van die Richtlijn genoemde bepalingen over hereniging van door de lidstaten erkende vluchtelingen met hun gezinsleden, louter ziet op verblijf in het kader van gezinshereniging en niet op verblijf in het kader van asiel. In dit verband verwees de Afdeling naar artikel 9, derde lid, van Richtlijn.<sup>165</sup>

Verder is de Afdeling van oordeel dat de enkele omstandigheid dat onder bepaalde voorwaarden op grond van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder e, van de Vw 2000 een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd kan worden verleend aan gezinsleden van vluchtelingen, niet kan leiden tot het oordeel dat de Richtlijn van toepassing is bij de beoordeling van de vraag of gezinsleden die niet aan de voorwaarden voldoen in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel. Gezien de aan de op grond van deze bepaling verleende vergunning verbonden rechtspositie, dient artikel 29, eerste lid, aanhef en onder e, van de Vw 2000 naar het oordeel van de Afdeling te worden aangemerkt als een gunstiger bepaling als bedoeld in artikel 3, vijfde lid, van de Richtlijn en valt deze buiten de reikwijdte van de in Richtlijn neergelegde minimumnormen. Er bestaat naar het oordeel van de Afdeling dan ook geen grond voor het oordeel dat Richtlijn van toepassing is op gezinsleden die een aanvraag indienen om verlening van een verblijfsvergunning asiel, maar niet voldoen aan de voorwaarden neergelegd in artikel 29, eerste lid, aanhef en onder e, van de Vw 2000.<sup>166</sup>

### 5.2. De Vreemdelingencirculaire 2000

In paragraaf C9/2.1.6. van de Vc is bepaald dat kinderen van vluchtelingen die zich nog in het buitenland bevinden een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) kunnen aanvragen in het buitenland. Die aanvraag wordt aangemerkt als het begin van nareizen in de zin van artikel 29, eerste lid, onder (e) en (f) van de Vw. De MVV wordt aangevraagd bij de Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het buitenland (zie B1/1.1.1 Vc). Voor een besluit op een MVV-aanvraag geldt er geen wettelijke beslistermijn. Er moet dus beslist worden binnen een redelijke termijn in de zin van artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).<sup>167</sup> Wel is in paragraaf B1/1.1.1. van de Vc bepaald dat de termijn drie maanden is. Deze termijn kan op grond van artikel 4:15 van de Awb met een redelijke, maar wel concrete, termijn worden opgeschort.

Artikel 29 lid 1 onder (e) en (f) is uitgewerkt in paragraaf C2/6.1. van de Vc.<sup>168</sup> De bespreking in deze paragraaf beperkt zich tot de eis van de "feitelijke gezinsband", omdat deze eis het grootste probleem is in de praktijk.<sup>169</sup>

<sup>164</sup> Brief van de Staatsecretaris van Justitie en veiligheid over "nareis", 2 april 2013. Te vinden op vluchtweb.

<sup>165</sup> ABRvS 12 maart 2008, LJN BC7140, r.o. 2.1.2.

<sup>166</sup> ABRvS 12 maart 2008, LJN BC7140, r.o. 2.1.3. De Afdeling herhaalde dit in haar uitspraak van 13 januari 2011, nr. 201002653/1/V2.

<sup>167</sup> De Gezinsherenigingsrichtlijn gunt de lidstaten in artikel 5 lid 4 een termijn van 9 maanden.

<sup>168</sup> De in deze paragraaf omschreven uitwerking van artikel 29 lid onder (e) en (f) Vw is gebaseerd op de Vc zoals die gold tussen 24 juli 2009 (Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire 2009/18, 24 juli 2009, Staatscourant nr. 12691) en 31 maart 2013. Hierbij dient opgemerkt te worden dat (zoals vermeld in de brief van 2 april van de Staatsecretaris van Justitie en Veiligheid) paragraaf C2/6.2. per 1 april wordt aangepast en wordt C2/4.3. Die beleidswijziging zou nog plaatsvinden ten tijde van het schrijven van dit hoofdstuk.

<sup>169</sup> Zie Strik e.a. Nareis: het "feitelijke band"-criterium in internationaal perspectief, *A&MR* 2012 nr. 9, p.465. Voor een uitgebreide bespreking van de andere vereisten (zoals vermeld in artikel 29 lid onder (e) en (f) Vw en in paragraaf C2/6.1.) wordt verwezen naar M. Van Riel, Het aangescherpte beleid voor de toelating van nareizende gezinsleden van Somalische gezinsleden nader beschouwd, *Journal Vreemdelingenrecht* 2011-04, p. 243-252.



### 5.2.1. Feitelijke gezinsband

Volgens paragraaf C2/6.1. van de Vc dienen kinderen, om voor verblijf in aanmerking te komen *tot aan het vertrek* van de vreemdeling die een verblijfstitel asiel heeft verkregen (de hoofdpersoon/referent) uit het land van herkomst *feitelijk hebben behoord tot diens gezin*.

Onder kinderen dienen tevens te worden begrepen biologische kinderen van één van de beide echtgenoten of partners uit een eerder huwelijk of relatie die in het land van herkomst feitelijk tot het gezin behoorden alsmede niet biologische (adoptie- of pleeg)kinderen die in het land van herkomst feitelijk tot het gezin behoorden.

### 5.2.2. Verbreking gezinsband

Volgens paragraaf C2/6.1. van de Vc behoren de biologische kinderen niet langer tot het gezin van de hoofdpersoon indien de gezinsband als verbroken kan worden beschouwd. Dit doet zich in elk geval voor indien:

- het kind *duurzaam* is opgenomen in een ander gezin dan het gezin van de hoofdpersoon;
- het kind is zelfstandig gaan wonen;
- het kind heeft een eigen gezin gevormd doordat het gehuwd is of een relatie is aangegaan.

Voor niet-biologische (pleeg- of adoptie)kinderen geldt hetzelfde en geldt voorts dat de gezinsband als verbroken wordt beschouwd, indien deze kinderen na vertrek van de hoofdpersoon zijn opgenomen in een ander gezin. Hier geldt dus niet dat kinderen duurzaam moeten zijn opgenomen in een ander gezin om van verbreking van de gezinsband te spreken.

Het verdient opmerking dat uit de brief van 2 april van de Staatsecretaris van Justitie en veiligheid blijkt dat de gezinsband voortaan “(...) niet langer als verbroken zal worden beschouwd als een kind duurzaam is opgenomen in een ander gezin dan dat van de asielvergunninghouder (...)”<sup>170</sup>

### 5.2.3. Toestemmingsverklaring

In paragraaf C2/6.1 van de Vc 2000 is bepaald dat de aanvraag om een afgeleide asielvergunning wordt afgewezen indien de achterblijvende ouder geen toestemming heeft verleend voor het vertrek van het kind naar Nederland. Bij de aanvraag dient een verklaring te worden overgelegd waaruit de toestemming van de achterblijvende ouder blijkt, alsmede een kopie van het identiteitsbewijs van de achterblijvende ouder, ter verificatie van de handtekening. Indien de achterblijvende ouder wiens toestemming is vereist de toestemming niet kan geven omdat deze ouder onvindbaar is of is overleden, moet aannemelijk worden gemaakt waarom deze verklaring niet kan worden overgelegd. Indien de achterblijvende ouder wiens toestemming is vereist de toestemming niet wil geven, wordt de aanvraag om nareis van dit kind bij de hoofdpersoon in Nederland afgewezen. De toestemmingsverklaring wordt gevraagd om te voorkomen dat door de Nederlandse overheid wordt meegewerkt aan onrechtmatige onttrekking aan macht en gezag van degene aan wie het rechtmatig gezag over een buitenlands kind toekomt dan wel wie dat uitoefent.

### 5.2.4. Onderzoek naar de feitelijke gezinsband

Volgens paragraaf C2/6.2. van de Vreemdelingencirculaire ligt de bewijslast omtrent het in het land van herkomst feitelijk tot het gezin hebben behoord bij de hoofdpersoon. Daarnaast ligt de bewijslast om aan te tonen dat de feitelijke gezinsband tussen ouder en kind niet is verbroken

<sup>170</sup> Brief van staatsecretaris Teeven van Veiligheid en Justitie, 2 april 2013



bij de in Nederland verblijvende ouder die de overkomst van het kind vraagt. Om de familierechtelijke relaties van betrokkenen te kunnen vaststellen, dienen in beginsel documenten te worden overgelegd. Is het ontbreken van documenten niet toe te rekenen aan de betrokken vreemdeling(en), dan dienen de identiteit en de familierelatie op andere wijze aannemelijk te worden gemaakt.

Indien er sprake is van biologische kinderen van één of beide ouder(s) dan wordt/worden betrokkene(n) gewezen op de mogelijkheid van DNA-onderzoek. Als het DNA-onderzoek de biologische afstammingsrelatie bevestigt, wordt de aanvraag om een verblijfsvergunning dan wel de aanvraag om een mvv (machtiging tot voorlopig verblijf), ingewilligd indien aan de overige voorwaarden is voldaan, tenzij overige bekend geworden gegevens zich tegen inwilliging verzetten.

Sinds 16 juli 2012 geldt dat “ (...) er voor het biologische kerngezin (...) niet meer in alle gevallen reden bestaat om identificerende onderzoeken te doen die eerder noodzakelijk waren. (...) 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.(...)”<sup>171</sup>

Met betrekking tot onderzoek naar de gezinsband tussen ouder(s) en niet-biologische kinderen (adoptie- of pleegkinderen) geldt het volgende. Aangezien deze gezinsband niet blijktens DNA-onderzoek kan worden onderzocht, is het aan betrokkene om aannemelijk te maken dat dit kind in het land van herkomst ook daadwerkelijk behoorde tot het gezin van de hoofdpersoon. Dit gebeurt meestal door middel van verklaringen van de hoofdpersoon en de gezinsleden tijdens identificerende gehoren.<sup>172</sup>

### 5.2.5. Relevante nationale jurisprudentie

De nationale rechtspraak over de feitelijke gezinsband is omvangrijk. De bespreking in deze paragraaf betreft een uitsnede en beoogt te bezien hoe de rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zich hebben uitgelaten over de feitelijke gezinsband en het onderzoek daarnaar in de praktijk.

#### *Het vertrekmoment van de ouder(s) als peilmoment*

In een zaak<sup>173</sup> waarin gezinsleden pas na de vlucht van de hoofdpersoon door de echtgenote van de hoofdpersoon werden verzorgd, oordeelde de Afdeling dat de gezinsband verbroken was. Daarnaast is de Afdeling van mening dat het vertrekmoment van de hoofdpersoon een terecht peilmoment is. Ook als de achterblijvende familieleden kort vóór het vertrek tot het gezin van de hoofdpersoon behoorden, moet naar het oordeel van de Afdeling bewezen worden dat een gezinsband daadwerkelijk is ontstaan.<sup>174</sup>

In een recente uitspraak oordeelde de Afdeling dat gemotiveerd dient te worden waarom een periode van 5 maanden, waarin referent de zorg over de kinderen heeft gehad, te kort is om te kunnen spreken van een feitelijke gezinsband.<sup>175</sup>

<sup>171</sup> Brief minister Leers van Immigratie, Integratie en Asiel, 16 juli 2012 (*Kamerstukken II 2011-2012*, 19637, nr. 1568).

<sup>172</sup> Deze gehoren vinden plaats op de Nederlandse ambassades.

<sup>173</sup> ABRvS 19 oktober 2010, LJN BO1555.

<sup>174</sup> ABRvS 7 februari 2011, LJN BP4324.

<sup>175</sup> ABRvS 22 februari 2013, LJN BZ2791, (r.o. 5.1.) .

*Verbreking van de gezinsband: opname in een ander gezin*

In haar uitspraak van 5 oktober 2011 oordeelde de Afdeling dat het pleeggezin slechts tijdelijk verbroken kan worden en dat de vlucht van de hoofdpersoon de oorzaak zou kunnen zijn voor het opnemen van het pleegkind in een ander gezin.<sup>176</sup> Uit deze uitspraak blijkt dat het gegeven dat de kinderen bij andere familieleden tijdelijk wonen niet doorslaggevend is bij de toetsing van de feitelijke gezinsband.<sup>177</sup> De intentie van de ouders, de omstandigheden rondom de vlucht en de consequenties hiervan voor kinderen dienen in de afweging te worden meegenomen.<sup>178</sup> De Afdeling ziet het aannemen van verbreking van de gezinsband in zulke gevallen een te strikte interpretatie van het beleid en oordeelde dat uit het beleid, zoals geformuleerd in paragraaf C2/6.1 Vc echter niet blijkt van een dergelijk beperkte interpretatie. Naar het oordeel van de Afdeling brengt deze uitleg met zich, dat niet biologische kinderen die noodgedwongen in het land van herkomst achterblijven, per definitie niet meer tot het (pleeg)gezin zouden behoren.<sup>179</sup> De afdeling bevestigde dit standpunt in een aantal uitspraken op 10 oktober 2012.<sup>180</sup>

*Toestemmingverklaring*

Uit de rechtspraak blijkt dat de vreemdeling zich dient in te spannen om de achterblijvende biologische ouders op te sporen om een toestemmingverklaring te verkrijgen. Het doen uitgaan van een tracing bericht via het Rode Kruis en de radio-opsporingsberichten die onderbouwd zijn met schriftelijke stukken worden gezien als serieuze pogingen.<sup>181</sup> Verder kunnen familie verklaringen een rol spelen omdat vluchtelingen vaak in bewijsnoodsituaties terecht kunnen komen.<sup>182</sup> Het blijkt dat de afdeling het standpunt heeft dat als de inspanning te laat plaatsvindt, dat niet meegenomen wordt in de beoordeling.<sup>183</sup> Rechtbank Roermond wijkt af van deze lijn.<sup>184</sup>

*Geloofwaardigheid van de verklaringen omtrent de feitelijke gezinsband*

In een uitspraak van rechtbank Den Bosch<sup>185</sup> wist de echtgenote weinig te vertellen over haar woonomgeving in het land van herkomst en om deze reden werd aangenomen dat er geen feitelijk gezinsband bestond tussen de hoofdpersoon en de echtgenote. De rechtbank vond dit argument niet voldoende om die conclusie te trekken. Het gezinslid heeft namelijk in deze zaak antwoorden gegeven over vele andere vragen. De rechtbank accepteerde dat de kinderen te jong waren om gehoord te worden, maar voegde eraan toe dat de IND toch diende te motiveren waarom ook ten opzichte van de kinderen geen sprake was van gezinsbanden. De rechtbank meende dat in geval van twijfel DNA-onderzoek gedaan kan worden.<sup>186</sup>

Uit een uitspraak<sup>187</sup> van rechtbank Amsterdam blijkt dat er sprake kan zijn van gezinsband ondanks het bestaan van tegenstrijdigheden tussen de verklaringen van gezinsleden. De rechtbank merkte op in deze zaak dat er communicatieproblemen waren tussen de hoorambtenaren en de gezinsleden. Tevens is in het rapport van het gehoor vermeld dat de contactambtenaar tweemaal had geconstateerd dat er een geheel onsamenhangend verhaal was dat niet te volgen was. Het gegeven dat na het gehoor de gezinsleden hadden aangegeven

<sup>176</sup> ABRvS 5 oktober 2011, LJN BV7718, r.o. 2.2.1 t/m 2.2.3.

<sup>177</sup> ABRvS 5 oktober 2011, LJN BV7718, r.o. 2.2.1 t/m 2.2.3.

<sup>178</sup> ABRvS 5 oktober 2011, LJN BV7718, r.o. 2.2.1 t/m 2.2.3.

<sup>179</sup> ABRvS 5 oktober 2011, LJN BV7718, r.o. 2.11.

<sup>180</sup> ABRvS 10 oktober 2012, nr. 201105126/1/V1; ABRvS 10 oktober 2012, LJN BY0146; zie ook ABRvS 31 oktober 2012, nr. 201108480/1/V2.

<sup>181</sup> Rb Haarlem 3 mei 2011, nr. 10/42504, r.o. 2.16 en 2.17.

<sup>182</sup> Rb Maastricht 4 april 2012, nr. 11/20187, r.o. 22.

<sup>183</sup> ABRvS 8 december 2011, nr. 201106109/1/V1, r.o. 2.2.2.; ABRvS 9 januari 2013, nr. 201208267/2/V1, r.o. 5.2. ; Rb Den Bosch 22 december 2011, nr. 11/26393 r.o. 21; Rb Den Bosch 27 mei 2011, nr. 10/39519, r.o. 21; Rb Den Bosch 19 december 2012, nr. 12/22253, r.o. 10; Rb Den Bosch 27 februari 2012, nr. 11/34844, r.o. 27.

<sup>184</sup> Rb Roermond 28 januari 2013, AWB 11 / 37784, LJN: BZ0253, JV 2013/161 met noot Arbaoui.

<sup>185</sup> Rb Den Bosch 2 december 2011, nr. 11/25020, r.o. 14.

<sup>186</sup> Rb Den Bosch, 2 december 2011, nr. 11/25020, r.o. 14.

<sup>187</sup> Rb Amsterdam, 11 november 2011, nr. 11/22096, r.o. 4.3.



dat ze de vragen en de tolk goed hadden begrepen was niet voldoende, aldus de rechtbank.<sup>188</sup>

Ten slotte blijkt uit het oordeel van de Afdeling in een zaak waarin sprake was van tegenstrijdige verklaringen dat deze tegenstrijdigheden geen betrekking hebben op de aan de orde zijnde vraag, te weten of de vreemdeling tot aan het moment waarop de referente Somalië verliet feitelijk tot haar gezin heeft behoord.<sup>189</sup> Naar het oordeel van de Afdeling dient voorts opgemerkt te worden dat de verklaring van de referente dat zij, na het incident waarbij haar andere zoon en haar moeder zijn overleden, samen naar de tante zijn gegaan, alwaar zij hebben verbleven tot het vertrek van de referente uit het land van herkomst overeenkomt met de verklaring die de vreemdeling daarover heeft afgelegd. Uit hun verklaringen komt voorts naar het oordeel van de Afdeling naar voren dat het gezin ten tijde van het vertrek van de referente bestond uit de referente, de vreemdeling en een broer van de referente.<sup>190</sup>

#### *Correcties en aanvullingen op het gehoorverslag*

Rechtbank Amsterdam<sup>191</sup> oordeelde in een zaak omtrent tegenstrijdigheden in de verklaringen en vertaling van het gehoor als volgt: "...is gebleken dat verweerder eiseres niet in staat heeft gesteld tot het indienen van correcties en aanvullingen op het verslag van het gehoor, alvorens op haar aanvraag te beslissen. Dit is onzorgvuldig, nu het verslag van het gehoor en de hierin door verweerder geconstateerde onvolkomenheden en tegenstrijdigheden met de gehoren van referent en haar nichtje doorslaggevend zijn geweest in het besluit."<sup>192</sup>

Tevens is naar het oordeel van dezelfde rechtbank in een andere zaak<sup>193</sup> niet uit te sluiten dat tegengeworpen tegenstrijdigheden het gevolg kunnen zijn van een onzorgvuldige vertaling of verslaglegging. Uit het oordeel van de rechtbank in deze zaak blijkt dat de vreemdeling ten onrechte niet in de gelegenheid werd gesteld te reageren op het verslag van het gehoor zoals omschreven in IND-Werkinstructie 2012/11. Dit klemt volgens de rechtbank te meer nu het verslag van het gehoor en de hierin door de IND geconstateerde onvolkomenheden en tegenstrijdigheden doorslaggevend zijn geweest in het bestreden afwijzende besluit.<sup>194</sup>

#### *Hoorpraktijk tijdens identificerende gehoren: tolken, vertaalwijze en verslaglegging*

Wat betreft het feit dat de Nederlandse ambassade gebruik maakt van niet beëdigde tolken heeft rechtbank Den Haag geoordeeld dat artikel 28 de Wet beëdigde tolken en vertalers niet toelaat dat de minister gebruik maakt van een niet beëdigde tolk of vertaler, zonder een schriftelijke motivering.<sup>195</sup>

Rechtbank Haarlem<sup>196</sup> benadrukte dat voldoende rekening dient te worden gehouden met de leeftijd van het kind in de hoorpraktijk. De rechtbank meende dat door het niet doorvragen op de antwoorden van de kinderen, de gehoorambtenaar onzorgvuldig heeft gehandeld tijdens het horen van de kinderen. Daarnaast hadden de gehoren op dezelfde dag plaats gevonden wat maakte de duur van de gehoren te lang. Van bijzonder belang in deze zaak is het oordeel van de rechtbank inhoudend dat de gehoorambtenaar niet gekwalificeerd was om zelfstandig het rapport van het gehoor te vertalen vanuit het Engels naar het Nederlands en dat deze wijze van

<sup>188</sup> Rb Amsterdam, 11 november 2011, nr. 11/22096, r.o. 4.3.

<sup>189</sup> ABRvS 27 juli 2012, nr. 201100048/1/V2.

<sup>190</sup> ABRvS 27 juli 2012, nr. 201100048/1/V2, r.o. 2.3.3.

<sup>191</sup> Rb Amsterdam 16 december 2011, AWB 11/7546.

<sup>192</sup> Rb Amsterdam 16 december 2011, AWB 11/7546, r.o. 6.

<sup>193</sup> Rb Amsterdam 12 maart 2012, AWB 11/33043.

<sup>194</sup> Rb Amsterdam 12 maart 2012, AWB 11/33043, r.o. 5.

<sup>195</sup> Rb Den Haag 27 april 2012, AWB 11/9103, r.o. 5.5.

<sup>196</sup> Rb Haarlem, 14 juni 2011, nr. 11/3109, r.o. 2.5.



vertaling de inhoud van de verklaringen kan aantasten.<sup>197</sup>

In dat verband zijn de uitspraken van de Afdeling op 10 oktober 2012 vermeldenswaardig.<sup>198</sup> De Afdeling oordeelde dat "(...) de rechtbank niet heeft onderkend dat er geen concrete aanknopingspunten zijn om te twijfelen aan de zorgvuldige totstandkoming van de gehoren en de verslagen hiervan. De vreemdelingen, die hebben verklaard dat zij de vragen van de gehoordmedewerker goed hebben begrepen en tevreden waren over het verloop van het gesprek, hebben niet toegelicht op welke manier de verschillen in hun verklaringen kunnen worden verklaard door de wijze waarop het gehoor heeft plaatsgevonden of de wijze waarop de vragen of de verklaringen tijdens het gehoor zijn vertaald, bijvoorbeeld door concreet aan te wijzen welke in het verslag neergelegde vragen en verklaringen niet overeenkomen met de vragen die de tolk in het Somalisch aan hen heeft gesteld en de antwoorden die zij hierop hebben gegeven."<sup>199</sup>

In dit verband is naar het oordeel van de Afdeling van belang "dat uit de verslagen van de gehoren niet blijkt dat de vreemdelingen en de gehoordmedewerker elkaar onvoldoende hebben begrepen en evenmin dat de gehoordmedewerker zijn vragen niet op een correcte en adequate wijze heeft gesteld en dat de vreemdelingen niet voldoende in de gelegenheid zijn gesteld daarop antwoord te geven. Uit de verslagen van de gehoren blijkt wel dat de gehoordmedewerker het doel van het interview en de gang van zaken daarbij heeft toegelicht en heeft geverifieerd of de vreemdelingen en de tolk dezelfde taal spreken. Voorts blijkt hieruit dat hij in eenvoudige bewoordingen vragen heeft gesteld over basale onderwerpen als gezinssamenstelling, leeftijden van huisgenoten, huisvesting, school en dagelijkse bezigheden om zoveel mogelijk informatie van de vreemdelingen te verkrijgen en dat hij meermalen heeft doorgevraagd wanneer zij onduidelijk, onvolledig of tegenstrijdig verklaarden."<sup>200</sup>

Ten slotte oordeelde de Afdeling als volgt: "De omstandigheid dat de gehoordmedewerker een enkele keer niet heeft doorgevraagd op een antwoord dat innerlijk tegenstrijdig lijkt te zijn neemt, wat hier ook van zij en de wachttijd in verband met de opeenvolging van de gehoren in aanmerking genomen, niet weg dat de minister de vreemdelingen in redelijkheid heeft kunnen tegenwerpen dat zij onderling op essentiële punten verschillend hebben verklaard en daarvoor geen plausibele verklaring hebben gegeven."<sup>201</sup>

<sup>197</sup> Rb Haarlem, 14 juni 2011, nr. 11/3109, r.o. 2.5.

<sup>198</sup> ABRvS 10 oktober 2012, nr. 201200907/1/V1; ABRvS 10 oktober 2012, nr. 201200425/1/V1; ABRvS 10 oktober 2012, nr. 201200426/1/V1; ABRvS 10 oktober 2012, nr. 201108774/1/V1.

<sup>199</sup> ABRvS 10 oktober 2012, nr. 201108774/1/V1, r.o. 5.1.

<sup>200</sup> ABRvS 10 oktober 2012, nr. 201108774/1/V1, r.o. 5.1.

<sup>201</sup> ABRvS 10 oktober 2012, nr. 201108774/1/V1, r.o. 5.1.



## BIJLAGE 3

# KINDEREN, GEÏNTERVIEWD IN 2012 IN NEDERLAND, KENIA EN ETHIOPIË, OVER HUN ERVARINGEN

### De hoorruimte

Adnan (18) over de hoorruimte in Addis: Net als een caravan zo'n kamer, net als de AZC: drie stoelen, één tafel.

Over de kamer waar het interview plaatsvond: wat stond erin?

Mattheo (17 jaar): Het was een heel mooi gebouw, maar ik was bang, ik wist niet eens wat er gebeurde. Ik herinner me de tafel en stoelen. Ze gaven ons water. (..) Dat was de eerste dag dat ik zo'n interview had. Toen was ik zo bang dat ik nergens anders op lette.

Waarom was je zo bang of zenuwachtig?

Mattheo: Om het interview.

Wat was er eng aan het interview?

Mattheo: Het was de eerste keer. I wist niet wat ze me gingen vragen.

### Verloop gehoor

Adnan (18 jaar): Hahaha nee er is niemand die daar om pauze gaat vragen, ze zijn allemaal hartstikke bang!

Omar (17 jaar): Het is geen school, je krijgt geen pauze daar!

Had je meer/vaker pauze gewild?

Omar: Ja beetje lucht, even lucht halen

Mohamed (15 jaar): Eerst was ik op m'n gemak maar na 35 of 30 minuten kwam de ene na de andere vraag in hoog tempo, toen ben ik gaan raden.

Eerst was je op je gemak. Kun je beschrijven hoe je je daarna voelde?

Mohamed: Het volgende deel van het interview was totaal anders. Ik was zenuwachtig, ik was bang. Ik was bijna vergeten hoe ik heette. Ik kon me amper nog mijn eigen naam herinneren.

Kreeg je de tijd om na te denken?

Mohamed: Ik was de laatste en er was bijna geen tijd meer, dus zeiden ze: je moet snel antwoord geven op wat we vragen. Ze stelden veel vragen en ik probeerde steeds antwoord te geven, ik kreeg de kans niet om na te denken.

Mattheo (17): toen ik binnenkwam was ik rustig, maar na zoveel vragen was ik niet meer rustig.

Wat was je toen?

Beetje in de war en ik wist niet wat ik aan het vertellen was. (..) Ik zou het fijn vinden als er gewoon verplicht een pauze wordt ingelast. Dan moet de interviewer zich eraan houden. Een halfuur tussendoor het interview.

### Wat een gehoor inhoudt

Heb jij in het gehoor een vraag gesteld aan de hoornedewerker?

Rachida (16): Het probleem is: een gehoor was iets helemaal nieuws voor ons. Wij wisten niet wat we zouden kunnen vragen. (..) Maar wij wisten ook niet dat wij recht hadden om pauze te vragen dus dat hebben wij niet gedaan.



Younous (18 jaar): Nee, die vrouw (Hoornmedewerker) heeft ons ook niet aan ons voorgesteld. Zij is meteen begonnen met vragen te stellen. Voor Rachida (16) was het erger: de mevrouw heeft niet gevraagd hoe heet jij? De eerste vraag die was gesteld aan haar: is jouw moeder nog in leven?

### **Pijnlijke vragen**

Je zei dat de vragen pijnlijk kunnen zijn voor kinderen. Kun je daar een voorbeeld van geven?

Mohamed (15 jaar): Ja.

Zeg het maar.

Mohamed: Bijvoorbeeld hoe je vader of moeder, hoe je ouders zijn gestorven, wat de reden van hun dood is.

Denk je dat er vragen zijn waarom mensen moeten huilen?

Safyo (16 jaar): Ja.

Weet je wat voor vraag dat zou kunnen zijn?

Safyo: Toen ze me vroegen over mijn broer, mijn zus, hoe mijn moeder was gestorven ... (huilt).

Kun je me iets vertellen over het interview?

Saralie (17 jaar): Het meeste van wat ik in het interview heb gezegd kan ik me niet herinneren. Ik viel zowat flauw, ik was heel bang tijdens dit interview. Ze vroegen van alles, indringende vragen. Ik was zo bang op dat moment. Ik weet niet meer wat ik bij het interview heb gezegd.

Kun je misschien wel zeggen waardoor je zo bang werd tijdens het interview?

Saralie: Ze vroegen van alles over mezelf, zelfs of ik zwanger was. Ze raakten zelfs mijn buik aan en ze vroegen 'ben je zwanger?'. En ik was niet zwanger. Omdat ik voor dit kind geopereerd ben (zoontje, drie jaar, zit naast haar), voor hem ben ik geopereerd. Omdat ik in Somalië werd verkracht door Al Shabaab. En ze stelden vele vragen. En de tolk was een vrouw uit het noorden en ik kon haar niet verstaan – u versta ik wel nu. Ik begreep de woorden niet precies en wat er precies gevraagd werd. Daardoor werd ik bang. Ik kreeg het heel benauwd, ik was uit het hier en nu.

Vroeg de interviewer achteraf het eind of je de tolk had verstaan?

Michael (16 jaar): Ik zei eerst dat ik het kon verstaan. Daarna begreep ik niet wat er met de vragen precies werd bedoeld.

Heb je ze dat kunnen zeggen? Of was het al te laat?

Michael: Ik kon het me niet herinneren en ik kon het niet zeggen. Ze zagen mijn hand (in verband) en vroegen, wat heb je aan je hand, wat is er met je hand gebeurd? Op dat moment wist ik niet wat ik allemaal zei en raakte ik in shock.

Heb je in al die tijd een pauze gehad?

Michael: Ja, er was een pauze, en ik kreeg wat te drinken. Ik heb geen water gedronken, ik dacht na over de vragen.

### **Wat kinderen nodig hebben bij een gevoelig onderwerp**

Stel: een kind huilt, wat kan de interviewer dan 't beste doen?

Adnan (18 jaar): een pauze nemen, kind mee naar buiten nemen om frisse lucht te halen en ook gewoon vragen wat de reden was waarom het kind zo moest huilen, op zijn/haar gemak stellen. (..)Het zou wel fijn zijn als er geen vragen worden gesteld over het verleden van die persoon, waar die geëmotioneerd van kan worden.



Wat heeft een kind volgens jou nodig wanneer het huilt, tijdens een interview?

Mohamed (15 jaar): Het kind heeft iets te drinken nodig omdat het dorst heeft, en het heeft een pauze nodig en de kans, een onderbreking, de tijd om tussen het vragen door na te denken, over de antwoorden na te denken. Zoiets heeft hij nodig.

Michael (16 jaar): Ondersteuning door zijn moeder. Hij heeft behoefte aan iets wat hij niet kan krijgen.

Toen de spanning je te veel werd tijdens het interview, heb je toen om een pauze gevraagd?

Michael: Als dat mag, kan ik om een pauze vragen.

Wat bedoel je met "als dat mag"?

Michael: Ik wist niet dat ik daarom kon vragen.

### **Vertaling**

Samira (16 jaar) ontdekte in een Arabisch-Engels gehoor zelf een tolkfout dankzij haar kennis van het Engels.

Samira: Het interview was in het Engels. De tolk maakte heel veel fouten.

Is er één fout die je je nog kunt herinneren?

Samira: Ja, hij vroeg of ik het huis van mijn oom wilde beschrijven. Ik zei dat er een grote ruimte was binnen, in het huis. Ik zei dat in het Irakees, ik zei niet .. Hij kwam uit Libanon dus we gebruikten af en toe andere woorden. Hij zei, ja ja, ik begrijp het. Toen vertaalde hij het voor haar als "tuin". Maar dat had ik niet gezegd, want "tuin" is wat anders dan wat ik tegen hem had gezegd. (..) Ik legde het hem opnieuw uit, ik zei dat het niet om een tuin ging maar om een ruimte. Ze spraken met elkaar en ik kon ze niet zo goed horen. Hij zat naast haar (aan de andere kant van het glas).

Omar (17 jaar)

Vind jij dat de tolk jou begreep?

Omar: Nee. Soms kreeg ik een tolk die uit het noorden van Somalië kwam, die begreep ik niet. (..) Er zijn allemaal verschillende benoemingen voor bijvoorbeeld het dak (opsomming volgt). Er zijn drie of vier dialecten voor 't woord dak. Ik begreep hem echt absoluut niet, toen hij dat zei.

Werd jou gevraagd of jij de tolk goed hebt verstaan aan 't einde van 't interview?

Omar: Ja.

Wat heb je gezegd?

Omar: Ik was bang dat ik ging zeggen ik begrijp je niet of dat het nog een keer werd herhaald.

Was dit in bijzijn van de tolk zelf gevraagd?

Omar: Ja. Hij moet die vraag ook vertalen. (..) Er zijn heel veel dingen die de tolk verkeerd heeft vertaald, dat wij achteraf in het verslag hebben gezien.

Gebruikte de interviewer andere woorden dan jij?

Adnan (18) Ja dat gebruikte hij wel. -Soms wel ja.

Weet je nog een woord?

Nou bijvoorbeeld over het toilet, dat woord dat ze voor toilet gebruikt was al anders en of het nou een staand toilet was of een zittend toilet en toen verstond ik het niet. Toen heb ik het gevraagd en zij heeft het uitgelegd. (..)Het ging over het toilet en toen werd er een vraag gesteld over de omheining, de muur van het toilet. Of het nou aan elkaar zat of los van elkaar zat. Dat begreep ik niet en toen heb ik die vraag gesteld.

Adnan (18 jaar) hoorde twee tolken onderling praten: "de tolk die ik had hoorde ik praten tegen de tolk die (mijn broer) had en hij zei tegen hem zo van: ' die en die vraag heb ik zo



beantwoord, maar dat had niet zo moeten zijn. Toen zei die andere: waarom heb je dat niet zo gedaan? Toen zei die ene: ja wat maakt het nou uit ik heb toch getolkt?!". "

De vrouwelijke tolk, kon je die verstaan?

Mohamed (15 jaar): Die kon ik niet goed verstaan.

Had ze een ander accent?

Mohamed: Ja, ze praatte zoals mensen uit het noorden.

Gebruikte ze andere woorden dan jij gewend bent?

Omar: Ja, we spraken allebei met een ander accent. Zij gebruikte woorden die ik niet begreep. Ik gebruikte woorden die zij niet begreep. Dus we spraken heel verschillend.

Wat deed je wanneer je haar niet begreep?

Omar: Omdat ik alleen maar met haar was, omdat er niemand anders was die ons kon helpen, antwoordde ik wat ik wist. Ik zei dat ik sommige vragen niet meer wist. Ik kon niets anders omdat ik in de war was en een beetje bang omdat er zoveel achter elkaar gevraagd werd. Ik kon niet goed meer denken, ik wist niet meer wat ik wel of niet zei.

### **De afloop**

Na afloop is er bij kinderen de opluchting dat het voorbij is en blijft de angst over foute antwoorden.

Toen je zei 'ik weet het niet', hoe reageerde de interviewer toen?

Aisha (16 jaar): Toen ik zei, 'ik weet het niet, ik weet het niet', vroeg de interviewer of ik mijn best wilde doen om de vraag te beantwoorden want als ik 'ik weet het niet' bleef zeggen, zou dat gevolgen hebben voor de zaak.

Wat denken jullie wat er beter kan voor kinderen die daar nu wachten?

Rachida (16 jaar): we vinden dat het lang geduurd heeft voordat alles rond was. We hadden wel gewoon gezien dat anderen ineens een positief advies hadden gekregen. Daarna ook: het wachten was lang. We vonden het niet leuk om daar te zijn en het was ook niet ons land.

Mattheo (17): Dat het rapport aan het kind wordt gegeven, dat het wordt doorgenomen met het kind zodat het kind weet of alles wat in het rapport staat is wat hij of zij gezegd heeft. Dat kan terug worden gekoppeld en dat er een correctie ingevoerd kan worden, zodat alles juist is hoe het kind het wou overbrengen. (..) De vragen zijn verschillend, sommige zijn kort, op sommige geef je een antwoord en de dag erna weet je het antwoord weer, maar dan zeiden ze dat ze niets voor me konden doen. Op sommige vragen wist ik het antwoord wel, bij andere zei ik dat ik het niet wist.

Heb je de interviewer om uitleg gevraagd wanneer je hem niet begreep?

Mattheo (17 jaar): Er is iets toen ik die vraag kreeg over de verf: hoe ik de verf zie en hoe zij die ziet, dat is anders, dus daardoor hebben we fouten gemaakt, zoals met de verf, welke kleur die was.

Heb jij iets over de verf gevraagd?

Mattheo: Ze vroegen mij over de verf maar ik wist de goede kleur niet, dus heb ik die maar geraden en een kleur genoemd.

Dus je raadde een kleur en wist niet of die juist was?

Mattheo: Ja.

Had je "ik weet het niet" kunnen zeggen?





Mattheo: Dat willen ze niet horen, dat je zegt "ik weet het niet, ik weet het niet". Dan zeggen ze: zeg dan wat.

(...)

Mattheo: Ik kwam naar het interview om de vragen te beantwoorden maar in plaats van het antwoord te raden wilde ik zeggen dat ik het niet wist. Dan hadden ze gezegd: geef antwoord op de vraag.

#### **Ervaring van Adnan (18) met vragen uit zijn gehoor uitgelicht:**

"Wat voor kleur had de deur van je Buurman in Somalië? Stel je voor je staat voor je raam naar buiten, wat zie je dan? En als je bijvoorbeeld antwoordt: ik zie bomen, dan zeggen ze hoeveel bomen en als je zegt ik zie gebouwen, hoeveel gebouwen? (..) Ik kon niet antwoorden hoe lang de straat was of hoeveel straten er überhaupt waren. Hoeveel bomen er waren, hoeveel gebouwen er waren kon ik niet antwoorden.

*Zijn er nog andere vragen?*

Ze hebben me gezegd: ga jij maar weg, we gaan jou niet interviewen.

*Waarom?*

Ze stelden me heel veel vragen en ik ging alleen maar antwoorden geven op vragen waar ik wel het antwoord op wist en bij de andere vragen zei ik: ik weet het niet. Ik weet het niet heb ik de hele tijd geantwoord. Toen zeiden ze nou **als je heel veel dingen niet weet, dan kunnen we jou niet helpen.**

*Hoe ging het verder?*

Nou, ze ging na een tijdje weer, ging ze dezelfde vraag stellen. Ze zei tegen me: 'ik weet het niet of ik kan het me niet herinneren, dat zeg je heel vaak.' Toen zei ik tegen haar: ik antwoord alleen op de vraag waarvan ik het wel weet of me nog kan herinneren.

Toen werd zij een tijdje lang stil, zei ze niets tegen mij.

Toen stelde ze de vragen opnieuw en toen heb ik gewoon geantwoord op de vragen die ik wel wist en we hebben gewoon dat gesprek afgemaakt.

*Had je toen het gevoel dat je antwoorden moest gaan geven?*

Ja

*Heb je antwoorden verzonnen omdat je dacht dat je die moest geven?*

Die zijn er wel ja, maar de meeste heb ik goed geantwoord.

(..) Ik begreep niet die vraag die ze stelde van als je uit het raam kijkt., wat zie je dan buiten? Ik zei gewoon straat en boom en gebouwen en toen bleef ze die vraag herhalen. Toen zei ik dat is gewoon het enige wat ik zie, meer niet. Dat was niet duidelijk voor mij.

*(..)Je zei vaak 'weet niet' volgens de interviewer, wist je het antwoord niet of snapte je de vraag niet?*

Bijvoorbeeld over de vraag in gebeurtenissen in Somalië,

Dan zeg ik dat wel over de gebeurtenissen van dat en dat en dat is gebeurd en ik zeg ook welke jaartal het is. Maar zij wou per se een datum hebben, een maand den een datum. Als ik zei ik weet niet welke datum het was maar ik weet welk jaartal

Toen zei ze dat is niet voldoende, je moet een maand zeggen.

*(..) Als je een vraag niet zeker wist, wat deed je dan?*

Toen antwoordde ik elke keer van 'ik denk....'

Niet zo van ik weet of het is zo.

(..) Sommige dingen zei ik 'kan me niet meer herinneren' maar sommige dingen als zij het weigerden of per se een antwoord wou hebben, zei ik iets dat ongeveer zo kon zijn.

(..) Hoe wil jij wel worden geïnterviewd? Op een vrolijke, happy manier, waarbij hij zich voorstelt, zijn werk uitlegt. Een vriendelijke en open manier.



(..) Een vraag die ik had was, we waren een tas vergeten onderweg. Toen heeft hij aan mij gevraagd 'hoe zag die tas eruit?' en toen heb ik dat uitgelegd, hij zag er zo en zo uit en het had die en die kleur. Toen vroeg hij 'uit wat voor materiaal, uit wat voor soort wol is het gemaakt?' En ik wist niet eens dat er verschillende soorten wol waren.



## BIJLAGE 4 VOORBEELDEN UIT GEHOORVERSLAGEN 2008-2012

### Voorbeelden van niet eenduidige vragen

Op welke wijze werd het beroep uitgeoefend binnen jullie familie?

Wat kun je vertellen over het huwelijk van .. & ..?

Wat gebeurde er na aankomst in Hargeisha?

Ga je naar school? Nee we zijn naar de Koranschool gebracht.(school en koranschool is verschillend)

Heb je je ouders gezien en gekend?

Op welke adressen heb je gewoond vanaf je geboorte tot je vertrek uit je land van herkomst, gedurende welke periode woonde je op de genoemde adressen?

"Hoe vaak per dag kregen jullie water?"

"Werkte A. (referent) in Somalië?" Betrokkene antwoord nee, omdat zij dacht dat interviewer naar 'normale banen' vroeg terwijl referent op zijn eigen land mais verbouwt

Wie zorgde voor u nadat uw huis in brand was gestoken? (direct of lange tijd?) Kind zegt een buurman, maar die ving hen op. Echtgenote van referent was degene die voor hem zorgde, als in verzorgde.

### Voorbeelden van vragen niet aangepast aan ontwikkelingsniveau

Heeft je moeder je ooit financieel ondersteund sinds haar vertrek uit Somalië?"

Beschrijf het 'karakter' van referent?

Aan betrokkene is voorts gevraagd of hij middels indicatief bewijs zijn gestelde herkomst, familierechtelijke relatie en gezinsband met referent kan ondersteunen, waarop hij antwoordde: ".....".(staat in huidig format) (antwoord in een verslag "weet ik niet")

Wil je voor mij een 'ongehuwd verklaring' ondertekenen?

Heb je ooit feitelijk tot de gezinsband van je biologische ouder(s) in het land van herkomst behoord? (Antwoord: kan ik me niet herinneren)

Heb je ooit feitelijk in het land van herkomst tot de gezinsband van de referent in Nederland behoord? (antwoord: Wij woonden samen in het huis van mijn grootouders)

Is het niet gevaarlijk om als vrouw alleen over straat te gaan in het donker?

Hebben je ouders broers en/of zusters en zo ja, wat zijn hun namen en waar verblijven zij?

*Dat weet ik niet.* (het is duidelijk dat zij de vraag niet begrijpt, zij begrijpt niet dat haar oom de broer van haar moeder is)

Heb jij broers en zussen?

Welke route volgde de bus op weg van Somalië naar Nairobi? (16 jarige, maar reis bijna 2 jaar terug)

Voor hoeveel hebben broer (referent) en vrouw hun huis verkocht?

(Vraag over bomaanslag): Laten jullie een vrouw met een baby onbeschermd achter?

Kind: Als er een bomaanslag heb je toch geen tijd om achter te blijven?

Wie financierde de reis naar Ethiopië?



Op welke afstand/hoeveel stappen lopen ongeveer voor het toilet? 'Het was achter het huis, maar het was niet ver.'

"Het valt mij op dat M. (broer van moeder) jonger is dan enkele kinderen van je moeder".  
Betrokkene: "Ik weet niet wat ik daar op moet antwoorden"

### **Voorbeelden van reacties hoornmedewerkers in gehoorverslagen**

28. "Als ik naar het verslag kijk, zie ik nu al heel vaak 'dat weet ik niet'. Waarom?" Betrokkene: "Ik weet het niet". Interviewer: "Je bent al een groot meisje, je hebt twee ogen. Je kunt toch om je heen kijken?". Betrokkene: "Ik kan het niet weten".

Weet niet of er nog meer goederen buiten de bagage van mensen werden vervoerd in de truck waarin betrokkene naar Addis is gekomen. Interviewer: "Maar jij reisde met die truck. Ik veronderstel dat je dat weet".

Betrokkene kan niet beantwoorden hoe werkkleding zwager eruit zag. Interviewer: "Dat is vreemd, hij moet altijd in die kleding zijn thuisgekomen. Je woonde bij hem in hetzelfde huis. Dan zou je dat toch moeten weten?"

Betrokkene weet niet meer wanneer hij het land heeft verlaten:) Dat vind ik nogal vreemd. Het is nogal wat om huis en haard te verlaten. Het is volgens jou waarschijnlijk dit jaar geweest. Hoe kan een normale jongen als jij zich dat nu niet herinneren?

Hm: 'Ik wil je het volgende vragen, maar het is belangrijk dat je de waarheid verteld? Voordat je hier na toe kwam heb je met je broer of I besproken wat je hier moest zeggen? 'Ja, met mijn broer' Heeft je broer de antwoorden gegeven? ' Ja mijn broer heeft verteld over de ... dat ze mijn broer hadden geslagen en dat ze de schoonbroer hadden gedood" Heeft je broer ook verteld dat je ons moest vertellen dat je oma dood was? Ja, maar ik heb niet gezien dat ze dood is, maar ik weet wel dat ze dood is.

### **Voorbeelden van gedetailleerde vragen**

Was jullie huis geveerd aan de buitenkant?

Hoeveel bomen stonden er op de compound?

(wanneer betrokkene niet weet ergens korter of langer dan een maand of jaar te hebben gewoond) "Waarom weet je het antwoord niet op deze eenvoudige vraag?".

Om erachter te komen hoe lang betrokkene al in Addis is vraagt interviewer hoe vaak het Ramadan is geweest, nadat de directe vraag geen resultaat opleverde.

Er is aangegeven door het kind dat hij niet weet waar zijn ouders zijn. Vervolgens komt de vraag: 'waar en bij wie ben je gaan wonen sinds het overlijden van je ouders?' En daarna: 'heb je sinds het overlijden van je ouders nog op andere bij andere mensen of op andere adressen gewoond?' Merkwaardig: stel dit is een voorgedrukte zin uit format, dan zou het geen taalfout bevatten lijkt me.

Waarom is het huis platgebrand? En verderop: waarom werd S (referent) opgepakt?

Vond je je oma lief? 'Ja maar ze is overleden.' Wie heeft je verteld dat je oma is overleden heb je het zelf gezien? Nee, ik heb het niet zelf gezien, maar mijn broer heeft het verteld en I. weet hoe ze is overleden.'

Interviewer vraagt naar moment waarop betrokkene 3 verhuizingen geleden is verhuist.

Als je door de voordeur naar buiten keek, wat zag je dan allemaal?

Was er een deur naar de slaapkamer of een doek/gordijn?

### **Voorbeelden van 'sturende' opmerkingen van 'neutrale' hoornmedewerkers**

Twee sterretjes (\*\*) bij een antwoord op een vraag die op een tegenstrijdigheid zou moeten duiden

Ondanks dat er redelijk veel verklaringen van betrokkenen in overeenstemming met elkaar zijn wordt toch ten zeerste getwijfeld aan de gezinsband. Vooral de verklaringen van de echtgenote wijken af. Het gaat echter alleen om de vraag of de twee pleegkinderen deel hebben uitgemaakt van het gezin. Zie tegenstrijdige verklaringen inzake: (opsomming). Gelet hierop het advies om t.a.v. de pleegkinderen negatief te adviseren.

Gezinsband met pleegkinderen niet aannemelijk gemaakt zie tegenstrijdige verklaringen inzake: (opsomming). Advies: aanvragen afwijzen.

Na een aantal opmerkingen o.a. over dat betrokkenen "bijzonder goed hadden ingestudeerd", adviseert de onderzoeker om "deze zaak af te wijzen dan wel simultaan op één of twee thema's (dus zonder compleet interview) aanvullend te horen

Volledige analyse: wat hier opvalt bij betrokkenen is dat niemand kan bevestigen dat referent ooit betaald werk heeft verricht. Daarmee vervalt de economische basis voor de gestelde afhankelijkheid van het gezin van referent. Verder kan worden opgemaakt uit H's verklaringen dat zij (voor en na vertrek referent) met de kinderen geruime tijd alleen hebben gewoond (dus zonder referent) en afhankelijk waren van hulp en geld van anderen tussen 2007 en 2009. Daardoor kan de gezinsband als verbroken worden beschouwd. Toestemmingsverklaringen M en S ontbreken bovendien. S. beoogt kennelijk (mede) medische behandeling. (BIJZ. FYSIEK)

Email van Minbuza aan IND medewerker uit interne stukken:

Beste collega, hierbij ontvangt u het verslag van het interview (reactie op iview betrokkene...)

Opmerkingen van de ambassade over het interview met de pleegkinderen

- 'beide kinderen kwamen zeer geoefend over en bleven herhaaldeijk dezelfde informatie geven. I. zegt bv eerst dat ze niet weet wat haar oma had en zegt later dat ze toch ziek was.

Betrokkenen lijken bewust beperkte en verwarrende informatie te geven.

- de ouders van de pleegkinderen zijn in leven en bevinden zich in M. De kinderen kunnen door hun eigen ouders opgevangen worden ipv door de referent er is geen toestemming gegeven door de ouders van de pleegkinderen voor nareis.

- of er inderdaad sprake is geweest van samenwoning met referent kan op basis van dit interview niet aannemelijk worden gemaakt. Referent is de broer van de pleegkinderen, maar heeft geen relatie dat gelijk staat aan dat als ouder-kind.



Vanwege bovenstaande verklaringen denk ik niet dat er sprake is van een relatie tussen betrokkene en referente.

Mocht u tegen het advies van de ambassade in toch willen overgaan tot het afgeven van een positieve beschikking verneemt deze ambassade graag op welke wijze met de twijfels door de ambassade aangegeven is omgegaan. Vriendelijke groeten, .. Consulaire afdeling ..

### **Voorbeelden van wat kinderen zich (niet) herinneren**

Wie waren de burens die aan de zijde woonden (sic) van de kamer van je grootvader? Ik kan hun namen niet herinneren. Waarom herinner je hun namen niet? Je hebt je hele leven daar gewoond?

*"Er woonden daar mensen. Zij zijn lang geleden weggegaan. Ik herinner me hun namen niet. De mensen daar zijn weggevlucht. Ik herinner me hun namen niet."*

Wanneer is je vader overleden?

*"Dat weet ik niet. Toen ik mezelf leerde kennen, is me verteld dat mijn vader is overleden"*

Wanneer raakte I. vermist?

*"Dat weet ik niet want ik was toen nog niet geboren"*

Het was lang, maar ik kan me niet herinneren hoeveel jaar we daar woonden.

Herinner je je ouders niet? Nee, ik was te jong toen ze stierven

Mijn broer (referent) en mijn schoonzuster hadden beiden een mobiel thuis, maar ik weet hun nummer niet meer. Dat is te lang geleden.

Op de vraag of betrokkene zich herinnert dat pleegouders (oom/tante) getrouwd zijn, antwoordt ze dat ze jong was en het niet weet.

Heeft referent afscheid van je genomen bij haar vertrek? Zo ja, wie was daarbij aanwezig behalve jij en referent? Wat heeft referent met jou afgesproken over een eventueel weerzien en contact na haar vertrek?

'Dat weet ik niet meer. Ze begint te huilen. Ze wil haar moeder zien. Ze kan zich niet veel meer herinneren. Ze was toen nog heel erg jong. Ik kan mijn moeder me niet meer herinneren, ik weet alleen dat ik bij haar wil zijn.'

Op welke adressen heb je gewoond vanaf je geboorte....?

### **Voorbeelden van wat kinderen in gehoorverslagen antwoorden met 'weet ik niet'**

geboortedata familie  
waar vader is  
wat referent doet  
burens namen  
koranleraar naam  
datum vertrek  
datum verhuizing  
of iemand naar koranschool ging  
eigen substam of subclan  
door wie ouders zijn gedood



waarom het huis is afgebrand  
op welke plaatsen overnacht  
leeftijd referent  
wie het huis heeft gehoord  
hoeveel geld wordt gestuurd  
of ouders nog in leven zijn  
eigen leeftijd ten tijde van speciale gebeurtenissen niet  
datum en plaats 2e huwelijk referent  
aan welke ziekte broer is gestorven  
waar precies in NL zus woont  
hoe lang duurde de reis  
hoe laat ging je naar school  
werktijden referent  
Weet niet of hij heeft overnacht gedurende reis naar Kenia  
Weet niet of moeder nog leeft of niet  
Weet niet of ref en echtgenote altijd bij elkaar zijn geweest  
weet niet wie het huis in brand stak



## BIJLAGE 5 BRONNENLIJST

### Officiële publicaties

- Europese Commissie, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification*, COM (2008) 610, 8.10.2008, p. 10
- Brief staatssecretaris Albayrak van Justitie aan de Tweede Kamer, 3 april 2009
- Brief van minister Leers voor Immigratie, Integratie en Asiel aan de Tweede Kamer, 24 januari 2012
- Brief minister Leers van Immigratie, Integratie en Asiel aan de Tweede Kamer, 16 juli 2012
- Brief staatsecretaris Teeven van Veiligheid en Justitie aan de Eerste Kamer, 2 april 2013
- *Kamerstukken II* 1998-1999, 26 732, nr. 29 en *Handelingen II* 1999-2000, p. 5483.
- Kinderrechtenmonitor 2012, de Kinderombudsman, in samenwerking met de afdeling Jeugdrecht Universiteit Leiden en het Sociaal en Cultureel Planbureau

### Jurisprudentielijst

#### Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EHRM 28 mei 1985, nr. 9214/80-9473/81-9474/81 (Abdulaziz, Cabalas and Balkandandi tegen het VK).

EHRM 21 juni 1988, nr. 3/1987/26/177 (Berrehab tegen Nederland).

EHRM 18 februari 1991, nr. 12313/86 (Moustaquim tegen België).

EHRM 26 april 1994, nr. 16969/90 (Keegan tegen Ierland).

EHRM 27 oktober 1994, nr. 18535/91 (Kroon e.a. tegen Nederland).

EHRM 24 april 1996, nr. 22070/93 (Boughanemi tegen Frankrijk).

EHRM 7 augustus 1996, nr. 21794/93 (C. tegen België).

EHRM 21 oktober 1997, nr. 25404/94 ( Boujlifa tegen Frankrijk).

EHRM 9 juni 1998, nr. 22430/93 (Bronda tegen Italië).

EHRM 3 juli 2001, nr. 47390/99 (Javeed tegen Nederland).

EHRM 21 december 2001, nr. 31465/96 (Sen tegen Nederland).

EHRM 1 december 2005, 60665/00 (Tuquabo Teckle tegen Nederland).

EHRM 12 oktober 2006, nr. 13178/03 (Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga tegen België).

EHRM 12 februari 2009, nr. 2512/04 (Nolan en K. tegen Rusland).

EHRM 27 april 2010, nr. 16318/07 (Moretti en Bendetti tegen Italië).

EHRM 6 juli 2010, nr. 41615/07 (Neulinger & Shuruk tegen Zwitserland).

EHRM 14 juni 2011, nr. 38058/09 (Osman tegen Denemarken).

EHRM 20 september 2011, nr. 8000/08 (A. A. tegen het VK).

EHRM 27 september 2011, nr. 39417/07 (Alim tegen Rusland).

EHRM 6 november 2012, 22431/09 (Hode en Abdi tegen VK)

#### Hof van Justitie EU

Hof van Justitie 27 juni 2006, C-540/03.

Hof van justitie 4 maart 2010, C-578/08.

#### Raad van State

ABRvS 13 november 2002, LJN: AF2860.





ABRvS 23 september 2004, LJN: BB6011.  
 ABRvS 25 januari 2006, 200507463/1  
 ABRvS 12 maart 2008, LJN: BC7140.  
 ABRvS 27 november 2008, LJN: BG6945.  
 ABRvS 15 januari 2010, LJN: BL0264.  
 ABRvS 13 oktober 2010, LJN: BO0981.  
 ABRvS 19 oktober 2010, LJN: BO1555.  
 ABRvS 13 januari 2011, nr. 201002653/1/V2.  
 ABRvS 7 februari 2011, LJN: BP4324.  
 ABRvS 3 maart 2011, LJN BP7481.  
 ABRvS 5 oktober 2011, nr. 201008478/1/V2,  
 ABRvS 8 december 2011, nr. 201106109/1/V1  
 ABRvS 7 februari 2012, nr. 201103064/1/V2  
 ABRvS 27 juli 2012, nr. 201100048/1/V2.  
 ABRvS 10 oktober 2012, nr. 201200907/1/V1  
 ABRvS 10 oktober 2012, nr. 201200425/1/V1  
 ABRvS 10 oktober 2012, nr. 201200426/1/V1  
 ABRvS 10 oktober 2012, nr. 201108774/1/V1  
 ABRvS 10 oktober 2012, nr. 201105126/1/V1  
 ABRvS 10 oktober 2012, nr. 201112315/1/V1  
 ABRvS 31 oktober 2012, nr. 201108480/1/V2  
 ABRvS 9 januari 2013, nr. 201208267/2/V1.  
 ABRvS 22 februari 2013, nr. 201110321/1/V3

### **Rechtbanken**

Rb 's-Hertogenbosch (vz) 19 december 2006, LJN: AZ5104.  
 Rb Amsterdam 24 januari 2007, LJN: AZ7568.  
 Rb 's-Gravenhage zp. Maastricht 28 februari 2007, AWB 06/28271.  
 Rb Dordrecht (vz) 15 maart 2007, LJN: BA1321.  
 Rb Amsterdam 6 maart 2009, LJN: BH8909.  
 Rb Roermond 2 augustus 2010, AWB 09/47193 en AWB 10/27029  
 Rb Amsterdam 7 september 2010, LJN: BN6381.  
 Rb Haarlem 14 juni 2011, 11/3109.  
 Rb Amsterdam 1 juli 2011, LJN: BT8855.  
 Rb Amsterdam 11 november 2011, 11/22096.  
 Rb Den Bosch 2 december 2011, 11/25020.  
 Rb Amsterdam 16 december 2011, AWB 11/7546.  
 Rb Amsterdam 12 maart 2012, AWB 11/33043.  
 Rb Den Haag 27 april 2012, AWB 11/9103  
 Rb Dordrecht (vz) 15 maart 2007, LJN BA1321.  
 Rb Haarlem 3 mei 2011, nr. 10/42504.  
 Rb Den Bosch 27 mei 2011, nr. 10/39519.  
 Rb Den Bosch 22 december 2011, nr. 11/26393.  
 Rb Den Bosch 19 december 2012, nr 12/22253  
 Rb Den Bosch 27 februari 2012, nr. 11/34844  
 Rb Maastricht 4 april 2012, nr. 11//20187.  
 Rb Roermond 28 januari 2013, AWB 11 / 37784, LJN: BZ0253



## UNHCR

UNHCR, Handbook on Procedures and criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees. Chapter VI, The principle of family unity para. 181-188.

Conclusies van het uitvoerende comité van de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) No 9 (XXVIII); nr. 15 (XXX), (e); nr. 24 (XXXII); nr. 22 (XXXII), B, II, (h) (i); nr. 84 (XLVIII), (b), (i) en nr. 85 (XLIX), (u)-(x).

## VN Kinderrechtencomité

Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, New York 20 november 2011; Trb. 1990,170; goedkeuring van de ratificatie bij wet van 24 november 1994, Stb 1994, 862.

Kinderrechtencomité, *Aanbevelingen uit het Slotcommentaar van het Kinderrechtencomité: het Koninkrijk der Nederlanden (CRC/C/NLD/CO/3)*, vijftigste zitting d.d. 30 januari 2009.

Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 12; The right of the child to be heard (CRC/C/GC/12)*, 20 juli 2009.

Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 6; Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin (CRC/GC/2005/6)*, 1 september 2005.

## Literatuurlijst

Dekens, K. & Sleen, J. van der (2010 2<sup>e</sup> druk) Handleiding Het kind als getuige. Amsterdam, Stapel & De Koning.

Meulink, A.M. (2000). Het horen van jonge Ama's: reacties van betrokken organisaties en externe deskundigen op het beleidsvoornemen om ama's onder de twaalf jaar nader te gaan horen in het kader van hun asielprocedure. Katholieke Universiteit Nijmegen.

Pulles, G.J. 'Onduidelijkheid over de rechtstreekse werking van kernbepalingen van het VN-Kinderrechtenverdrag', *NJB* 2011, nr. 4.

Reneman, M. Het Kinderrechtenverdrag krijgt tanden, *Asiel & Migrantenrecht*, nr. 8, 2011, p. 349-362.

Van Riel, M. 'Het aangescherpte beleid voor de toelating van nareizende gezinsleden van Somalische gezinsleden nader beschouwd', *Journal Vreemdelingenrecht* 2011-04, p. 243-252.

Kievit, Th., Tak, J.A. & Bosch, J.D. (red.) (2002) *Handboek psychodiagnostiek voor de hulpverlening aan kinderen*. Uitgeverij: de Tijdstroom

Ruitenbergh, G.C.A.M. De doorwerking van het VN-verdrag inzake de Rechten van het Kind in de Nederlandse rechtspraak, Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Amsterdam: *Vrije Universiteit* 2003.



Strik, T., Ullersma, C. en Werner, J. Nareis: het "feitelijke band"-criterium in internationaal perspectief, *A&MR* 2012 nr. 9, p. 464-471

Strik, T., Ullersma, C. en Werner, J. Nareis: het onderzoek naar de gezinsband in de praktijk, *A&MR* 2012 nr. 9, p. 472-480.

### **IND Werkinstructies**

IND-Werkinstructie 'leeftijdsschatting in Somalische MIVV nareiszaken' (intern)

IND-Werkinstructie 2006/28 'leeftijdsschatting'

IND-Werkinstructie 2009/13 'werken met een tolk'.

IND Werkinstructie 2009/18, 24 augustus 2009

IND Werkinstructie 2011/12, 23 augustus 2011

IND Werkinstructie 2012/6, 25 september 2012

### **Overige documenten**

IND gehoorformats en vragenlijsten voor gehoren (intern)

