



Knelpuntenanalyse Nareis

Datum 1 april 2022
Status Definitief

Colofon

Titel	Knelpuntenanalyse Nareis
Status	Definitief
Opdrachtgever	IND
Startdatum	april 2021
Einddatum	februari 2022
Verantwoordelijke	IND Directie Asiel en Bescherming
Productsoort	Knelpuntenanalyse
Onderzoekers	Pieter van Reenen Wetenschappelijk medewerker
	Elske Oranje Wetenschappelijk medewerker
	Daniel van Dijk Wetenschappelijk medewerker
Contact	Ministerie van Justitie en Veiligheid Immigratie- en Naturalisatiedienst Directie Strategie en Uitvoeringsadvies Afdeling IND Onderzoek en Analyse Rijnstraat 8 2515 XP Den Haag Postbus 16275 2500 BG Den Haag

Inhoud

Samenvatting—5

Afkortingenlijst—8

1

Probleemomschrijving—9

- 1.1 Aanleiding onderzoek/achtergrond—9
- 1.2 Doelstelling (waarom)—9
- 1.3 Vraagstelling (wat)—9
- 1.4 Reikwijdte—10
- 1.5 Onderzoeksmethode—11

2

Juridisch en beleidsmatig kader—13

- 2.1 Inleiding—13
- 2.2 Wetgeving en vreemdelingen-circulaire—13
 - 2.2.1 Nederlandse wetgeving en gezinsherenigingsbeleid (asiel)—14
 - 2.2.2 Termijnen—15
 - 2.2.3 Uitvoeringsbeleid—16
- 2.3 Belangrijke (beleids)wijzigingen in 2020/2021—18

3

Verloop van het proces—20

- 3.1 Inleiding—20
- 3.2 Administratieve inrichting van het proces—20
- 3.3 Het proces nareis in de praktijk—23
 - 3.3.1 Informatie over nareis tijdens de asielprocedure—23
 - 3.3.2 Intake met VWN of Nidos—23
 - 3.3.3 Het aanvragen van gezinshereniging—24
 - 3.3.4 De onderbouwing van de aanvraag—24
 - 3.3.5 Drie maanden termijn indiening verzoek—25
 - 3.3.6 Herstel verzuim (HV)—25
 - 3.3.7 De toepassing van het juridisch kader in de besluitvorming—26
 - 3.3.8 Onderzoek—28
 - 3.3.9 Ambassade keuze—30
 - 3.3.10 Buiten behandeling stellen—30
 - 3.3.11 Bezwaar—31
 - 3.3.12 Beroep—32
 - 3.3.13 Opvolgende aanvragen—32
- 3.4 Algemene opmerkingen over werkwijze van de IND—33
 - 3.4.1 Verschil in aanpak tussen IND-medewerkers—33
 - 3.4.2 Communicatie—33
 - 3.4.3 Deskundigheid bij IND-medewerkers—34
 - 3.4.4 Behandelduur—35
 - 3.4.5 Datakwaliteit—37
- 3.5 Specifieke klantgroepen: Eritrea en Syrië—37
 - 3.5.1 Eritrea—37
 - 3.5.2 Syrië—38
- 3.6 VWN—39

3.7 Verbeterprojecten primair proces—39

4 Omvang en resultaat nareisaanvragen—41

- 4.1 Omschrijving databestanden—41
- 4.2 Eerste aanleg—42
 - 4.2.1 Aantal en nationaliteit eerste aanleg—42
 - 4.2.2 Herstel Verzuim (HV) in eerste aanleg—43
 - 4.2.3 Onderzoeken opgestart in eerste aanleg—43
 - 4.2.4 Afdoening in eerste aanleg—44
 - 4.2.5 Doorlooptijd tijden eerste aanleg—45
- 4.3 Bezwaar—46
 - 4.3.1 Aantallen en nationaliteit bezwaar—46
 - 4.3.2 Herstel verzuim in bezwaarfase—47
 - 4.3.3 Onderzoeken opgestart in bezwaarfase—47
 - 4.3.4 Afdoening in bezwaarfase—48
 - 4.3.5 Doorlooptijd tijden in bezwaarfase—49
- 4.4 Opvolgende aanvragen—49
- 4.5 Beroepszaken—50

5 Vergelijking met 5 andere lidstaten—51

- 5.1 Onderscheid nareis- en gezinsherenigingsprocedure—51
- 5.2 Onderscheid vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming—51
- 5.3 Bevoegdheid tot aanvraag—52
- 5.4 Termijn voor indiening aanvraag nareis—52
- 5.5 Bewijsmiddelen—52
- 5.6 Tegemoetkoming zonder bewijsmiddelen—53
- 5.7 Wettelijke beslistermijn—53
- 5.8 *Voor nareis kwalificerende gezinsleden—54*
- 5.9 Gemiddelde beslistermijn—54
- 5.10 Online aanvragen—55
- 5.11 Conclusie vergelijking 5 lidstaten—55

6 Knelpunten, mogelijke oplossingen en aanbevelingen—56

- 6.1 Knelpunten en mogelijke oplossingen—56
- 6.2 Hoofd aanbevelingen—59
 - 6.2.1 Interpretatie Gezinsherenigingsrichtlijn—59
 - 6.2.2 Zorg voor meer capaciteit bij het afhandelen van nareisaanvragen—59
 - 6.2.3 Zorg voor betere scholing van personeel en regel collegiale toetsing in.—59
 - 6.2.4 Ga door met het gebruik van de diensten van IOM en UNHCR—60
 - 6.2.5 Benut de asielprocedure om alvast documenten te vergaren—60

Samenvatting

Aanleiding onderzoek

De Directie Asiel en Bescherming (A&B) heeft de afdeling Onderzoek en Analyse (SUA/O&A) verzocht onderzoek te doen naar de afhandeling van nareisaanvragen asiel. Aanleiding hiervoor is haar vermoeden dat een groot deel van de nareisaanvragen asiel pas ingewilligd wordt na een traject van herstel verzuim bieden, onderzoek(en) doen, bezwaar, en eventueel beroep. De Directie A&B vermoedt dat deze gang van zaken verband houdt met het late moment van onderbouwing van de aanvraag. De directie stelt zich de vraag: waarom komen de relevante feiten of stukken pas zo laat boven tafel? In het licht van klantwaarde (de wens tot een snel besluit over gezinshereniging), dwangsommen en achterstanden, is het noodzakelijk de nareis aanpak te onderzoeken. Ook zal er een aanzienlijk aantal nareisaanvragen volgen op de ingewilligde asielaanvragen door de Taskforce.

De directie wil inzicht in het proces nareis zodat knelpunten duidelijk worden. Ook wil de directie weten welke aanbevelingen er, ook vanuit internationaal perspectief, gedaan kunnen worden in het licht van het doel: in één keer goed, bij het besluit in eerste aanleg dus.

Het onderzoek is dus een zoektocht naar knelpunten in de afhandeling van nareisaanvragen en het vinden van oplossingen daarvoor. Het is geen algemene evaluatie van het proces nareis. Door deze focus op knelpunten bevat het rapport uiteraard niet een overzicht van wat er goed gaat in het proces. Het rapport pretendeert dus niet een gebalanceerd beeld te schetsen van wat er goed gaat en wat voor verbetering vatbaar is in het proces.

In de afrondende fase van het onderzoek heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State een uitspraak gedaan in een Eritrese nareiszaak.¹ Deze uitspraak zal waarschijnlijk vergaande gevolgen hebben voor de wijze van beoordeling van nareiszaken (niet alleen Eritrese) en met name voor het kader van de beoordeling van de identiteit en de familierechterlijke relatie zoals dit tot op heden toegepast wordt. Vanwege het feit dat het onderzoeksrapport vrijwel klaar was op het moment van deze uitspraak, is de uitspraak niet meegenomen in het rapport. De actualiteit van het juridisch kader daargelaten, blijven veel onderdelen van het rapport desondanks relevant.

Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is tweeledig:

- inzicht geven in het aandeel van de verschillende processtappen, de duur, de aantallen, en type zaken die daarmee gemoeid of betrokken zijn; en
- onderzoeken of er mogelijkheden tot verbetering en versnelling in de afhandeling zijn.

De hoofdvraag is: welke verbeteracties zijn er mogelijk zodat nareisaanvragen in een zo vroeg mogelijk stadium kunnen worden beslist?

De deelvragen zijn:

- Wat is het toepasselijke juridisch en beleidsmatig kader?
- Hoe verloopt het proces nareis?

¹ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 26 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:245

- Wat is de omvang en het resultaat van het aantal nareisaanvragen.
- Zijn er knelpunten aan te geven, en waardoor worden ze veroorzaakt?
- Welke aanbevelingen, mede ingegeven door een internationale vergelijking, kunnen er worden gedaan om knelpunten op te lossen?

Onderzoeksmethoden

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van deskresearch, dossieronderzoek, een kwantitatieve analyse van data uit Indigo (via BIC) en interviews die zijn gehouden met vertegenwoordigers van SUA-A&B, JZ, het primair proces van de IND, het ministerie van Buitenlandse Zaken, Vluchtelingen Werk Nederland (het landelijk bureau en AZC-teamcoördinatoren), Nidos, UNHCR, advocatuur, vier referenten, en een zelfstandig gevestigd deskundige op het gebied van nareis.

Resultaten onderzoek

Uit het dossieronderzoek is gebleken dat bijna de helft van de onderzochte referenten een of meerdere opvolgende aanvragen heeft gedaan. Vaak werden bij de opvolgende aanvraag aanvullende stukken en/of verklaringen ingezonden. Hierdoor bestrijkt de periode tussen de nareisaanvraag door de referent en de gezinshereniging soms jaren.

Dit rapport bevestigt de aanname van de directie A&B dat nareisaanvragen vaak pas ingewilligd worden na een traject van herstel verzuim bieden, onderzoek(en) doen, bezwaar en eventueel beroep. In vrijwel alle gevallen (99%) wordt er herstel verzuim geboden. Uit het dossieronderzoek blijkt dat 36 van de 100 referenten pas na bezwaar, beroep of opvolgende aanvragen een inwilliging kregen. Slechts 16 referenten kregen in eerste aanleg na een eerste aanvraag een inwilliging. Documenten en aanvullende verklaringen worden meestal in latere fasen van de procedure ingebracht. Het proces nareis kenmerkt zich daardoor door lange doorlooptijden, hoewel in uitzonderlijke gevallen de IND zeer snel handelt: de kortste behandeltermijn die aangetroffen is in dit onderzoek was 11 dagen. Gemiddeld wordt een besluit in eerste aanleg na 7 maanden genomen, een besluit op bezwaar gemiddeld na 9 maanden. Het duurt met name lang voordat dossiers beslisklaar zijn. De belangrijkste oorzaken hiervoor zijn:

- De termijn van drie maanden na verblijfsverlening aan de referent is vaak te kort om een volledig gedocumenteerde nareisaanvraag in te dienen.
- Betrokkenen vragen vaak nog documenten aan bij de autoriteiten (wat overigens nadrukkelijk niet door de IND gestimuleerd wordt).
- Documenten moeten ook vaak vanuit het land van herkomst opgestuurd worden. Dit speelt vooral bij Eritrese zaken die een aanzienlijk aandeel van de voorraad uitmaken. De landeninformatie sluit bovendien soms onvoldoende aan bij de feitelijke situatie rond gedocumenteerdheid in Eritrea waardoor de verwachting van de IND rond het beschikbaar hebben van documenten volgens veel externe respondenten te hoog is.
- Door crisis of oorlogssituaties, of door beperkte communicatiemogelijkheden verloopt het contact tussen referent en potentiële nareizigers geregeld moeizaam.
- Betrokkenen en hulpverlening geven aan vaak niet te weten wat er precies aan documentatie gevraagd wordt. De ervaring van externe respondenten is dat het gevraagde bovendien per geval

- o of per IND-medewerker kan verschillen. VWN en referenten wachten daarom vaak de HV-brief af voor meer duidelijkheid.
- o IND-medewerkers vragen soms om informatie die al eerder ingezonden is.
- o IND-medewerkers vragen soms in latere instantie om andersoortige of aanvullende informatie.

Dit onderzoek identificeert ook organisatorische oorzaken voor de lange doorlooptijden. Deze zijn:

- o capaciteitsproblemen bij het primair proces;
- o onervarenheid van IND-medewerkers;
- o en het overhevelen van voorraden tussen IND-locaties zoals dat tot september 2021 regelmatig gebeurde.

Daarnaast is door sommige externe respondenten gewezen op een formalistische en/of wantrouwende werkhouding van sommige IND-medewerkers als oorzaak voor de lange doorlooptijden.

Ook hebben de beperkte of afgeschaalde consulaire dienstverlening van de posten van Buitenlandse Zaken invloed. Dit speelde met name tijdens de hoogtepunten van de COVID-pandemie, maar houdt soms ook verband met oorlog of crisissituaties (Tigray en Beiroet b.v.). Inmiddels zijn er convenanten met het IOM en UNHCR gesloten om bij te springen in de dienstverlening ten behoeve van DNA-onderzoek en identificatiegehoren. De ervaringen hiermee zijn positief en leiden tot een snellere afhandeling van aanvragen.

Uit de internationale vergelijking komt naar voren dat het Nederlandse nareis beleid op veel punten overeenkomt met het beleid in België, Duitsland, Frankrijk, Finland en Zweden. Een belangrijk verschil is evenwel dat Nederland het enige land is waar de nareisaanvraag door de referent in het land van bestemming gedaan wordt. In de andere landen dient de nareiziger de aanvraag in, in het land van herkomst. Een tweede verschil is dat België en Frankrijk de nareiziger meer tijd bieden om een aanvraag in te dienen. België hanteert een aanvraagtermijn van 12 maanden en Frankrijk stelt geen termijn voor indienen van een nareisaanvraag. Een ander verschil is dat sommige lidstaten (waaronder Duitsland en Zweden) maatregelen hebben ingevoerd die het recht op gezinshereniging van subsidiair beschermde sterk inperkten. De internationale vergelijking heeft geen concrete aanknopingspunten opgeleverd om de doorlooptijden in het Nederlandse proces te verkorten..

Aanbevelingen

Het rapport bevat een opsomming van knelpunten en oplossingen. De belangrijkste aanbevelingen in het rapport zijn:

1. Ga met VWN en advocatuur in gesprek over de kwestie dat het beleid en de IND volgens hen onvoldoende uitvoering geven aan de positieve verplichting tot het mogelijk maken van gezinshereniging.
2. Zorg voor meer capaciteit bij het afhandelen van nareisaanvragen.
3. Zorg voor betere scholing van personeel en collegiale toetsing.
4. Blijf gebruik maken van de diensten van IOM en UNHCR.
5. Benut de asielpcedure van diegenen die uit kansrijke landen komen om alvast documenten te vergaren die zien op nareis.

Afkortingenlijst

A&B	Directie Asiel en Bescherming
AMV	Alleenstaande minderjarige vreemdeling
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
Buiza	Ministerie van Buitenlandse Zaken
DRM	Directie Migratieketen
ECL	Expertise Centrum Lean (IND)
EMN	European Migration Network
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
HV	Herstel verzuim
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IRVK	Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind
J&V	Ministerie van Justitie en Veiligheid
JZ	Directie Juridische Zaken van de IND
LASNA	Landelijk seniorenoverleg nareis
MONA	Managers Overleg Nareis
MVV-TEV	Machtiging tot voorlopig verblijf Toegang en Verblijf
MVV-DIP	Machtiging tot voorlopig verblijf Diplomatieke Post
O&A	Afdeling Onderzoek en Analyse van de IND
SUA	Directie Strategie en Uitvoeringsadvies van de IND
TOELT	Team Onderzoek en Expertise Land en Taal
UNHCR	VN Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen
Vc	Vreemdelingencirculaire
Vw	Vreemdelingenwet
VWN	VluchtelingenWerk Nederland

1 Probleemomschrijving

1.1 **Aanleiding onderzoek/achtergrond**

De Directie Asiel en Bescherming (A&B) heeft aangegeven dat een groot deel van de nareisaanvragen asiel pas ingewilligd wordt na een traject van herstel verzuim bieden, onderzoek(en) doen, bezwaar, en eventueel beroep. De Directie A&B vermoedt dat deze gang van zaken verband houdt met het late moment van onderbouwing van de aanvraag. De directie stelt zich de vraag: waarom komen de relevante feiten of stukken pas zo laat boven tafel? In het licht van klantwaarde, dwangsommen en achterstanden, is het noodzakelijk de nareis aanpak te onderzoeken. Ook zal er een aanzienlijk aantal nareisaanvragen volgen op de ingewilligde asielaanvragen door de Taskforce.

De directie wil inzicht in het proces nareis zodat knelpunten duidelijk worden. Ook wil de directie weten welke aanbevelingen er, ook vanuit internationaal perspectief, gedaan kunnen worden in het licht van het doel: in één keer goed, bij het besluit in eerste aanleg dus.

Het onderzoek is dus een zoektocht naar knelpunten in de afhandeling van nareisaanvragen en het vinden van oplossingen daarvoor. Het is geen algemene evaluatie van het proces nareis. Door deze focus op knelpunten bevat het rapport uiteraard niet een overzicht van wat er goed gaat in het proces. Het rapport pretendeert dus niet een gebalanceerd beeld te schetsen van wat er goed gaat en wat voor verbetering vatbaar is in het proces.

1.2 **Doelstelling (waarom)**

De directie A&B vermoedt dat het proces nareis efficiënter vormgegeven kan worden. Het doel van het onderzoek is tweeledig:

- Allereerst om inzicht te geven in het aandeel van de verschillende processtappen, de duur, de aantallen, en type zaken die daarmee gemoeid of betrokken zijn.
- Het tweede doel is te onderzoeken of er mogelijkheden tot verbetering en versnelling zijn.

1.3 **Vraagstelling (wat)**

Hieronder worden de onderzoeksvragen weergegeven. De onderzoeksmethode wordt toegelicht in paragraaf 1.5.

Hoofdvraag: Welke verbeteracties zijn er mogelijk zodat nareisaanvragen in een zo vroeg mogelijk stadium kunnen worden beslist?

- **Wat is het toepasselijke juridisch en beleidsmatig kader?**
 - a. Hoe is het proces nareis juridisch ingericht?
 - b. Hebben er belangrijke wijzigingen plaatsgevonden in de afgelopen 2 jaar?
- **Hoe verloopt het proces nareis?**
 - a. Hoe is het proces nareis administratief ingericht?
 - b. Hoe verloopt het proces nareis in de praktijk?
 - c. Wat is de gemiddelde duur van de processtappen?
 - i. Wat is de rol van het primair proces hierin?

- ii. Wat is de rol van VWN hierin? (Nidos bij AMV zaken)
 - iii. Wat is de rol van Buiza hierin?
 - iv. Wat is de rol van datakwaliteit Indigo hierin?
 - d. Welke (LEAN) verbeterprojecten zijn er geweest, zijn verbeterpunten hieruit geïmplementeerd en is er volgens betrokkenen resultaat zichtbaar?²
- **Wat is de omvang en het resultaat van het aantal nareisaanvragen.**
 - a. Hoe groot is het aantal nareisaanvragen per jaar in de afgelopen drie jaar?
 - b. In hoeveel zaken wordt er hoe vaak HV geboden en wat is het aandeel van het totaal?
 - i. Welk aandeel brengt nieuwe relevante documenten in? In hoeveel zaken wordt onderzoek opgestart en waarom?
 - c. Wat is het aantal en aandeel onderzoeken dat opgestart wordt (horen, DNA)?
 - d. Wat is het aantal, aandeel en type afdoeningen in eerste aanleg?
 - e. Wat is het aantal, aandeel en type afdoeningen opvolgende nareisaanvragen?
 - i. Welk aandeel brengt nieuwe relevante documenten in?
 - ii. In hoeveel zaken wordt onderzoek opgestart en waarom?
 - f. Wat is het aantal, aandeel en type afdoeningen bij bezwaarzaken?
 - i. Welk aandeel brengt nieuwe relevante documenten in?
 - ii. In hoeveel zaken wordt onderzoek opgestart en waarom?
 - g. Wat is het aantal en aandeel (hoger) beroepszaken?
 - i. Wat zijn de afdoeningsgronden in (hoger) beroep?
 - ii. Hoeveel zaken worden er door JZ ingetrokken?
 - iii. Welk aandeel brengt nieuwe relevante documenten in?
 - iv. In hoeveel zaken wordt er onderzoek opgestart en waarom?
- **Zijn er knelpunten aan te geven, en waardoor worden ze veroorzaakt?**
 - a. Ligt dit aan wet/regelgeving/beleid (incl. termijnen), en zo ja op welke punten precies.³
 - b. Ligt dit aan de inrichting of capaciteit van het proces?
 - c. Zijn er knelpunten te identificeren die bij bepaalde specifieke klantgroepen voorkomen, en zo ja waar kan dit aan liggen?
- **Welke aanbevelingen kunnen er worden gedaan om knelpunten op te lossen?**
 - a. Kunnen er van andere relevante EU lidstaten *good-practices* worden overgenomen?
 - b. Zijn er alternatieve werkwijzen die het proces efficiënter maken of zijn er processtappen aanwijsbaar waar de bestaande werkwijze beter uitgevoerd zou moeten worden?

1.4

Reikwijdte

Het Nederlandse gezinsherenigingsbeleid maakt onderscheid tussen reguliere gezinshereniging en de asiel nareisprocedure. Een vreemdeling die op grond van reguliere gezinshereniging in Nederland rechtmatig verblijf heeft gekregen, krijgt een afhankelijke reguliere vergunning. Een vreemdeling die op grond van de asiel

² Hier zal alleen op hoofdlijnen naar gekeken worden.

³ De vragen 4a en 4b zullen per knelpunt beantwoord worden.

nareisprocedure in aanmerking komt voor rechtmatig verblijf in Nederland, krijgt een afgeleide asielvergunning (cf. art 29 lid 2 Vw).

Onderhavig onderzoek ziet op deze laatste categorie, met medeneming van reguliere aanvragen op grond van artikel 8 EVRM bij AMV (dit betreffen broertjes en zusjes van AMV's die via de nareisaanvraag van de ouders mee willen reizen naar Nederland). Ook betrekken we opvolgende (nieuwe) nareisaanvragen in het onderzoek.

Het onderzoek bestrijkt de periode van begin 2018 tot en met eind 2020. Er wordt een onderscheid gemaakt in de periode van vóór en na 1 april 2020 in verband met de a-typische periode vanaf de start van de COVID-epidemie. De maatregelen die tijdens de pandemie zijn ingevoerd hebben met name betrekking op het oprekken van de termijnen en het aangaan van samenwerkingen met UNHCR en IOM ten behoeve van het uitvoeren van nadere onderzoeken. Door de perioden afzonderlijk te behandelen kan gekeken worden naar de effecten hiervan op de doorlooptijden.

Dit onderzoek betreft nadrukkelijk geen separate evaluatie van de al ingevoerde beleids- en proceswijzigingen en verbetertrajecten op het gebied van nareis. Deze wijzigingen en trajecten kunnen elk hun eigen invloed hebben gehad op het verloop van de nareisprocessen. Omdat er veelal geen nulmeting heeft plaats gevonden, en omdat wijzigingen soms gelijktijdig zijn ingevoerd, is het lastig separate conclusies hierover te trekken.

1.5

Onderzoeksmethode

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van deskresearch, interviews, dossieronderzoek en een kwantitatieve analyse van data uit Indigo (Metis).

- Voor het deskresearch is gebruik gemaakt van onderzoeksrapporten, wetgeving, werkinstructies, informatieberichten en procesbeschrijvingen.
- Interviews (19) zijn gehouden met de dossierhouder nareis van SUA-A&B, een senior-medewerker van team nareis, een manager van het MONA, een senior adviseur van Juridische zaken, een vertegenwoordiger van Buitenlandse zaken, vertegenwoordigers van Vluchtelingen Werk Nederland (landelijk bureau en drie AZC-teamcoördinatoren), jurist en coördinator gezinshereniging van Nidos, vertegenwoordigers van UNHCR, drie advocaten, een zelfstandig gevestigd deskundige op het gebied van nareis en vier referenten. Twee referenten hebben een inwilligende beschikking ontvangen, twee andere deels: de aanvragen van enkele gezinsleden zijn afgewezen.
- Voor het dossieronderzoek zijn 100 unieke v-nummers van referenten (rond de 200 zaken) random gekozen uit het steekproefbestand (zie onder bij kwantitatieve analyse).
- Voor de kwantitatieve analyse is gebruik gemaakt van:
 - Een bestand met de totale omvang van het aantal nareis zaken (zowel eerste aanleg als bezwaar) waarbij óf de eerste aanvraag óf de indiening van het bezwaar in de periode 2018, 2019 of 2020 is ingediend (BIC). Peildatum is 6 mei 2021.
 - Een random steekproefbestand met 603 zaken (467 unieke v-nummers van referenten) waarbij óf de eerste aanvraag óf het bezwaarschrift in de periode 2018, 2019 of 2020 is ingediend (BIC). Peildatum is 7 juni 2021. Juridisch en beleidsmatig kader.

- Op grond van onderzoeksrapporten van het EMN is het Nederlandse nareisbeleid vergeleken met dat van België, Duitsland, Frankrijk, Finland en Zweden.

Er zijn enkele beperkingen bij de gehanteerde onderzoeksmethoden. Het bleek niet mogelijk cijfers te leveren over eventuele opvolgende aanvragen. Deze koppeling kon BIC niet maken. In het dossieronderzoek zijn de opvolgende aanvragen wel betrokken. De resultaten hiervan zijn, omdat het slechts om 100 unieke v-nummers gaat, illustratief en niet representatief.

De interviews bestrijken vrijwel alle betrokkenen in het nareis-proces: van referent tot en met beleidsmaker. Hiermee is ook aandacht besteed aan 'de menselijke maat'; het perspectief van de mens achter het dossier en zijn 'doenvermogen'. Een beperking is wel dat het aantal referenten beperkt is tot vier, en deze vier waren voorgeselecteerd door hun VWN-begeleiders op grond van het karakter van hun zaak maar ook op grond van hun mondigheid zich te uiten tegenover een overheidsorgaan als de IND. Hiermee kregen we weliswaar nuttige informatie, maar bleef de minder- of niet-mondige referent buiten ons gezichtsveld. Het betrekken van een zelfstandig gevestigd expert met veel ervaring op het gebied van nareis o.a. vanwege zijn Eritrese afkomst bood gelegenheid een wat breder perspectief te verkrijgen over wat er bij referenten speelde wanneer ze een nareisaanvraag doen.

2 Juridisch en beleidsmatig kader

2.1 Inleiding

Deze paragraaf behandelt de eerste deelvraag: Wat is het toepasselijke juridisch en beleidsmatig kader? De paragraaf 2.2 gaat in op het juridisch en beleidsmatig kader, paragraaf 2.3 vermeldt de belangrijkste wijzigingen van de afgelopen 2 jaar.

Deze paragraaf vermeldt de stand van zaken op 27 januari 2022. Op 26 januari 2022 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State een uitspraak gedaan in een Eritrese nareiszaak.⁴ Deze uitspraak zal waarschijnlijk vergaande gevolgen hebben voor de wijze van beoordeling van nareiszaken (niet alleen Eritrese) en met name voor het kader van de beoordeling van de identiteit en de familierechterlijke relatie zoals dit tot op heden toegepast wordt. Het juridisch kader was op het moment van afronding van het rapport nog niet aangepast is aan deze uitspraak.

2.2 Wetgeving en vreemdelingencirculaire

In artikel 29 lid 2 Vw is bepaald aan welke gezinsleden een afgeleide asielvergunning kan worden verleend. De aanvragen verlopen meestal via de referent die een mvv aanvraag indient voor zijn gezinsleden binnen drie maanden nadat aan hem/haar (de referent dus) een asielvergunning is verleend. Het gezinslid kan ook tegelijk of binnen drie maanden nareizen naar Nederland en een asielaanvraag indienen waarbij ambtshalve getoetst wordt aan artikel 29 lid 2 Vw. Het juridisch kader voor deze gang van zaken wordt hieronder nader uitgewerkt. Relevante bepalingen uit internationale en Europese regels

Het Nederlandse gezinsherenigingsbeleid wordt in belangrijke mate bepaald door internationale verdragen en het Unierecht. Meest relevant zijn de volgende rechtsbronnen:

- Europese Gezinsherenigingsrichtlijn (2003/86/EG).
 - Doel van deze richtlijn is 'de voorwaarden te bepalen voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging door onderdanen van derde landen die wettig op het grondgebied van de lidstaten verblijven'.⁵
 - De preambule wijst op de positieve verplichting die lidstaten hebben om uitoefening van het gezinsleven mogelijk te maken en te respecteren, vooral als het vluchtelingen betreft; deze laatste verkeren immers in een kwetsbare positie.⁶
 - De richtlijn is van toepassing op Nederlanders en derdelanders die op basis van een verblijfsvergunning rechtmatig in een EU-lidstaat verblijven. Voor vluchtelingen biedt de Gezinsherenigingsrichtlijn gunstiger voorwaarden voor gezinshereniging en facultatief de mogelijkheid aan lidstaten om de bepalingen toe te passen voor

⁴ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 26 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:245

⁵ Artikel 1 RICHTLIJN 2003/86/EG VAN DE RAAD van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging.

⁶ Considerans 2 en 8 van de Richtlijn.

personen die subsidiaire bescherming genieten. Nederland past deze facultatieve bepaling toe omdat beide categorieën in Nederland dezelfde verblijfsvergunning krijgen. Daarmee zijn de rechtsgevolgen, inclusief de bepalingen rond gezinshereniging, voor beide groepen hetzelfde.

- Artikel 4 van de Richtlijn beschrijft welke gezinsleden in ieder geval in aanmerking komen voor gezinshereniging.
- Kwalificatierichtlijn (2011/95/EU)
 - Hierin zijn de gemeenschappelijke criteria bepaald op grond waarvan personen in aanmerking kunnen komen voor internationale bescherming. Er zijn ook bepalingen opgenomen voor de gezinsleden die zich op het grondgebied van de lidstaat bevinden met deze personen (en dus via de asielaanvraag route de aanvraag indienen). Zij moeten dezelfde voordelen genieten. Zowel de van toepassing zijnde bepalingen uit de gezinsherenigingsrichtlijn als uit de kwalificatierichtlijn zijn geïmplementeerd in artikel 29 lid 2 Vw.
- Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM)
 - In artikel 8 EVRM is het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven neergelegd. Nederlandse wetgeving bevat relatief weinig verwijzingen naar art. 8 EVRM maar het speelt wel een belangrijke rol in de uitvoering van het beleid. Zo bepaalt het de definitie van gezinsleven zoals opgenomen in de Vreemdelingenwet en Vreemdelingscirculaire (zie onder).⁷ Bij gezinshereniging van asielstatushouders (nareis) wordt er niet apart getoetst aan 8 EVRM omdat het als verdisconteerd kan worden beschouwd in artikel 29, lid 2, Vw.⁸
- Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK)
 - Artikel 3 IVRK bepaalt dat het belang van het kind bij alle (overheids)maatregelen die kinderen raken, de eerste overweging moet zijn. Nederlandse wetgeving bevat geen expliciete verwijzing naar art. 3 IVRK. Met het belang van het kind wordt rekening gehouden in het gezinsherenigingsbeleid, doordat het onder andere wordt meegewogen in de art. 8 EVRM-toets, welke dus verdisconteerd is in art. 29, lid 2, Vw.
- Handvest van de Grondrechten van de EU, art. 7 (gelijkluidend aan art. 8 EVRM).

2.2.1 Nederlandse wetgeving en gezinsherenigingsbeleid (asiel)

Vreemdelingenwet (Vw)

De Vreemdelingenwet, artikel 29, bevat voor asiel nareis o.a. de volgende bepalingen:

- Het betreft gezinsleden die feitelijk gezinsleven hadden,⁹ en die gelijktijdig dan wel binnen drie maanden na asielverlening aan de statushouder zijn binnen gereisd. Het gaat om: echtgenoten/partners; minderjarige kinderen, meerderjarige kinderen; en ouders van minderjarige referenten.¹⁰ Het peilmoment voor het bepalen of er sprake is van feitelijk

⁷ Artikel 29 lid 2 Vw en Vc B7/3.8.1.

⁸ ABRvS 25 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3711.

⁹ Feitelijk gezinsleven betekent dat sprake moet zijn van werkelijk huwelijks- en gezinsleven. Het omvat dus meer dan enkel de juridische of biologische band van de vluchteling met het gezinslid.

¹⁰ Artikel 29 lid 2 Vw. Overigens geldt hier ook: de termijn van drie maanden is veiliggesteld indien de gezinsleden eerder dan de referent zijn ingereisd en een asielaanvraag hebben lopen. Ook wel genoemd:

gezinsleven in de zin van de wet is het moment van binnenkomst van de referent in Nederland.¹¹

- Een aanvraag tot het afgeven van een mvv geldt ook als tijdige aanvraag.¹²

Vreemdelingencirculaire (Vc)

Vc C2/4.1 bevat de volgende bepalingen als nadere uitwerking van of toevoeging aan de Vw:

- Een verblijfvergunning asiel op grond van de nareisprocedures kan ook worden verleend aan niet-biologische (adoptie- of pleeg)kinderen die feitelijk behoren tot het gezin van de referent.
- Voor meerderjarige kinderen wordt verwezen naar Vc B7/3.8.1: er is sprake van gezinsleven als er een meer dan gebruikelijke afhankelijkheidspositie is, of als betrokkene jongvolwassen is¹³, in gezinsverband samenleeft, niet in eigen onderhoud voorziet, én geen eigen gezin heeft gevormd.
- Voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen die als referent optreden, geldt dat als hij/zij ten tijde van de indiening van een asielaanvraag de leeftijd van 18 jaar nog niet bereikt heeft, de IND hen tot 3 maanden na inwilliging van die asielaanvraag aanmerkt als minderjarige, ook al heeft de vreemdeling op dat moment de leeftijd van 18 jaar bereikt.¹⁴

2.2.2

Termijnen

Een aanvraag nareis dan wel een aanvraag mvv-nareis moet binnen drie maanden na statusverlening asiel van de referent ingediend worden. Wordt deze termijn niet benut, dan zal, tenzij de termijnoverschrijding verschoonbaar is, gezinshereniging via het reguliere kader moeten plaatsvinden. Er kan een aanvraag worden ingediend voor verblijf als familie- of gezinslid waarbij ook aan artikel 8 EVRM wordt getoetst. Deze laatste aanvraag kent meer voorwaarden, er zijn leges aan verbonden en er kan bij inwilliging alleen een reguliere vergunning worden verkregen en is daarmee minder gunstig voor de aanvrager.

De beslistermijn voor een asielaanvraag die door nareizigers in Nederland is ingediend is 6 maanden.

De beslistermijn voor een mvv aanvraag is 90 dagen. Deze termijn kan verlengd worden met maximaal 3 maanden.¹⁵ Deze mogelijkheid wordt standaard toegepast zolang de zaak nog binnen de beslistermijn van 90 dagen is.¹⁶

Bezwaarschriften en beroepschriften moeten binnen vier weken na het afwijzende besluit zijn ingediend.¹⁷ De beslistermijn op bezwaarschriften is 19 weken¹⁸, tenzij

¹¹ 'voorreis is nareis'. Van deze termijn kan niet worden afgeweken tenzij verschoonbaarheid op grond van overmacht is aangetoond (*Handvatten nareis*, versie maart 2021, p. 8).

¹² ABRvS 15 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:533.

¹³ Art 29 lid 4 Vw. Zowel een aanvraag nareis in Nederland als het doen van een aanvraag mvv in het buitenland binnen een termijn van drie maanden gelden dus als tijdige aanvragen.

¹⁴ Met betrekking tot de leeftijdsgrens van meerderjarige kinderen wordt 25 jaar aangehouden (WI 2020/16, p 11.), hoewel de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat een harde leeftijdsgrens niet op voorhand kan worden vastgesteld en dat een motivering vereist is om aan te geven waarom een persoon niet als jongvolwassene kan worden aangemerkt (ABRvS, 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:996.).

¹⁵ Indien de aanvraag wordt afgewezen, en de aanvrager doet een opvolgende aanvraag terwijl hij/zij de leeftijd van 18 jaar gepasseerd is, dan wordt hij niet meer als AMV aangemerkt. *Handvatten nareis*, p. 54.

¹⁶ Artikel 2u lid 1 Vw.

¹⁷ Indigo Systeembeschrijving, para. B5.1. onder nr 7.

¹⁸ Artikel 69 Vw.

¹⁹ Artikel 76 lid 1 Vw.

extra onderzoek door derden nodig is. Dan kan de termijn verlengd worden met 13 weken.¹⁹

Als een positief besluit op een mvv-aanvraag wordt gegeven, moet deze vervolgens binnen drie maanden worden opgehaald. De afgiftetermijn kan maximaal met drie maanden worden verlengd in geval de mvv niet kan worden afgegeven in het land van herkomst omdat de Nederlandse vertegenwoordiging tijdelijk is gesloten of zich daar niet of niet langer bevindt.²⁰ De mvv is vervolgens 90 dagen geldig, hetgeen betekent dat de vreemdeling binnen drie maanden naar Nederland dient te reizen.²¹ Uitzondering daarop is dat indien vanwege COVID de mvv niet binnen negen maanden kan worden opgehaald, dan wel als de geldigheidsdatum van de mvv verstrijkt door COVID gerelateerde omstandigheden, er een beroep gedaan kan worden op de mvv coullance nareisregeling.²²

2.2.3 *Uitvoeringsbeleid*

De informatie uit deze paragraaf komt uit IND werkinstructies, informatieberichten en het werkdocument *Handvatten nareis*.²³

Veilig stellen drie maanden termijn

Voor het aanvragen van nareis via een mvv moet gebruik gemaakt worden van een formulier 'Aanvraag voor een 'machtiging tot voorlopig verblijf - nareis asiel' (647)'.²⁴ Indien dit niet gebruikt wordt kan de aanvraag buiten behandeling worden gesteld nadat herstel verzuim (HV) geboden is.²⁵ Als duidelijk is voor wie de nareisaanvraag is ingediend, is de nareis termijn veilig gesteld.²⁶ De IND informeert bij de referent of de aanvraag ingediend is met als doel de nareis termijn veilig te stellen. Een opvolgende aanvraag wordt, indien die vraag bevestigend wordt beantwoord, in beginsel niet afgewezen als herhaalde aanvraag en wordt inhoudelijk als nareisaanvraag behandeld.²⁷

Herstel verzuim (HV)

Indien de aanvraag niet compleet is, moet HV geboden worden zodat de aanvrager in de gelegenheid is zijn/haar aanvraag compleet te maken. De termijn voor HV is voor nareis: 4 weken²⁸; voor een aanvraag regulier op grond van artikel 8 EVRM: 2 weken.²⁹ In de context van dit rapport betreft dit laatstgenoemde, nareisaanvragen van broers/tjes en zussen/jes van AMV-s. Vanaf 3 september 2020 luidt de instructie een aanvraag buiten behandeling te stellen als HV geboden

¹⁹ Artikel 76 lid 2 Vw.

²⁰ Artikel 2r lid 1 Vw. Hierin is ook neergelegd dat indien de ambassade gesloten is, de termijn met drie maanden verlengd kan worden.

²¹ Artikel 2r lid 2 Vw.

²² IB 2020/175. Deze regeling omvat een vereenvoudigd aanvraagformulier en is beschikbaar voor nareisaanvragen (dus niet 8 EVRM regulier).

²³ De *Handvatten Nareis* zijn een bundeling van beleidsinformatie voor de werksoort nareis. De bundeling vormt een handvat, naast de bekende wet- en regelgeving, om op een aanvraag te beslissen. Deze informatie is niet openbaar en dient ter bevordering van de uniforme werkwijze van medewerkers. Het document stelt dat het leidend is bij de afdoening van nareiszaken.

²⁴ Vreemdelingenbesluit art 1.24.

²⁵ Artikel 2n Vw.

²⁶ *Handvatten nareis*, versie maart 2021, pag. 9.

²⁷ Een opvolgende aanvraag is een nieuwe aanvraag. Als er geen nieuwe elementen worden aangevoerd kan de aanvraag op grond van artikel 4:6 Awb worden afgewezen omdat de aanvraag in essentie dan een herhaling van zetten is. Dit wordt dan een herhaalde aanvraag genoemd; deze wordt dus niet (opnieuw) inhoudelijk beoordeeld.

²⁸ artikel 4:15, 1e lid, onder a Awb en Vc B1/3.3.2 Vc. Indien gemachtigde een ingebrekestelling of een beroep niet tijdig beslissen indient, kan de termijn verkort worden tot 1 week (Informatiebericht 2020/7).

²⁹ Ibidem.

is, en de respons van de referent onvoldoende of afwezig is.³⁰ Wordt er in verband met COVID om extra tijd gevraagd om op de HV-brief te reageren, dan kan daarin toegestemd worden mits een duidelijke termijn wordt afgesproken.³¹ Indien er HV moet worden geboden in zaken waarin een ingebrekestelling (IGS) of beroep niet tijdig beslissen (BNTB) loopt, dan kan de reactietermijn worden verkort naar één week.³²

Onderbouwing: documenten, verklaringen en bewijsnood

De referent moet een kopie van zijn verblijfsdocument meezenden met het aanvraagformulier.

De beoordeling van een verzoek om gezinshereniging of nareis ziet in de eerste plaats op de aanwezigheid van officiële documenten die de identiteit en de familierechtelijke relatie met de referent onderbouwen. Als de identiteit niet is vastgesteld kan evenmin de familierechtelijke relatie worden vastgesteld. De documenten met betrekking tot de identiteit van de vreemdeling moeten officiële, door de autoriteiten afgegeven documenten zijn met daarin tenminste een pasfoto en de geboorteplaats en -datum van de vreemdeling. De referent moet een kopie van het document overleggen.

Wanneer er geen officiële documenten zijn, moet de referent aannemelijk maken dat het ontbreken van het document niet aan hem toe te rekenen is. Er dient dan beoordeeld te worden of er sprake is van bewijsnood. De toets of er sprake is van bewijsnood, ziet alleen op de aan/afwezigheid van officiële documenten, afgegeven door de bevoegde autoriteiten van het land waar het rechtsfeit (geboorte, huwelijk) plaats heeft gevonden. Van asielstatushouders en gezinsleden wordt niet verlangd dat ze zich tot hun autoriteiten wenden voor documenten.

Wanneer de verklaringen ten aanzien van het ontbreken van officiële documenten aannemelijk zijn, wordt bewijsnood aangenomen. In dat geval ligt het doen van nader onderzoek in de rede, tenzij de overgelegde indicatieve documenten voldoende overtuigend zijn om de identiteit en de feitelijke gezinsband aannemelijk te achten.³³ Onderzoek kan ook in de rede liggen als er geen sprake is van bewijsnood voor het overleggen van officiële documenten maar er wel substantiële indicatieve documenten zijn overgelegd.

Er is sprake van een feitelijke gezinsband wanneer het huwelijk of het partnerschap is aangetoond, wanneer er is aangetoond dat het gaat om minderjarige biologische kinderen of jongvolwassenen (18 – 25 jaar), of wanneer is aangetoond en aannemelijk is gemaakt dat er sprake is van een bijzondere afhankelijkheidsrelatie van meerderjarige kinderen binnen het gezinsverband.³⁴ Documenten waarmee de familierechtelijke relatie tussen ouders en kind kunnen worden aangetoond, zijn een uittreksel van de burgerlijke stand, een gezinsuittreksel en een geboorte-uittreksel – eventueel in combinatie met een uittreksel aangaande het huwelijk.³⁵ In het belang van het kind wordt het ontbreken van documenten (zowel ten aanzien van de identiteit als de familierechtelijke relatie) voor minderjarige kinderen in beginsel niet

³⁰ IB 2020/124. Doel van deze aanpak is aanvragers te motiveren complete aanvragen in te dienen.

³¹ IB 2020/154.

³² *Handvatten nareis*, pag. 5.

³³ *Handvatten nareis*, pag. 19.

³⁴ *Handvatten nareis*, pag. 25, 44.

³⁵ *Handvatten nareis*, pag. 34.

teggeworpen, ook als er geen goede verklaring wordt gegeven voor het ontbreken ervan.³⁶

Toetsing van aanvragen voor pleegkinderen volgen eenzelfde systematiek als wanneer het biologische kinderen betreft, met aanvullende voorwaarde dat de pleegouder-pleegkindrelatie aangetoond moet worden, bijvoorbeeld door middel van rechtbankstukken of een voogdijakte.

Naast dat een AMV'er om overkomst van zijn of haar biologische ouders kan vragen, kan er tegelijkertijd een aanvraag in het kader van artikel 8 EVRM voor de eventuele broers of zussen worden ingediend. In een dergelijk geval is de overkomende ouder de referent, het gaat immers om de scheiding van de ouders en broertjes en zusjes wat een schending van artikel 8 EVRM oplevert. Ook aanvragen voor jongvolwassenen of meerderjarige broers of zussen volgen dit traject.³⁷

Onderzoek

Nader onderzoek bestaat uit een (identificerend) gehoor of het opstarten van een DNA-onderzoek.³⁸

Indien de medewerker beslist dat nader onderzoek nodig is (DNA of ID gehoor³⁹) dan kan de beslistermijn met maximaal 3 maanden worden verlengd. Als de wettelijke beslistermijn niet in een eerder stadium met 3 maanden is verlengd, kan er maximaal 6 maanden voor onderzoek ingezet worden. Indien een klant zich niet tijdig (binnen 4 weken) kan melden voor nader onderzoek bij de diplomatieke post, kan de aanvraag worden afgewezen. Aan de klant kan worden meegegeven dat er een nieuwe aanvraag kan worden ingediend, zodra reisbewegingen weer mogelijk zijn, en dat deze aanvraag met voorrang zal worden opgepakt door de IND.⁴⁰ Dit is de zogenaamde coullance mvv nareis regeling.⁴¹

2.3 **Belangrijke (beleids)wijzigingen in 2020/2021**

Onderzoeksvraag 1B richt zich op belangrijke beleidswijzigingen die in de afgelopen jaren hebben plaats gevonden. In 2020 en 2021 is een aantal wijzigingen doorgevoerd die te maken hebben met de COVID-19 pandemie en de vertraging die hierdoor is ontstaan bij nareisaanvragen. Daarnaast is een aantal wijzigingen doorgevoerd met als doel sneller te kunnen beslissen op nareisaanvragen.

Hieronder volgt een opsomming van de belangrijkste wijzigingen in 2020 en 2021.

1. Buiten behandeling stellen⁴²
 - a. Regel is voortaan dat indien de aanvraag na het bieden van eenmaal herstel verzuim (HV) nog niet compleet is, deze buiten behandeling gesteld wordt.

³⁶ Handvatten nareis, pag. 35.

³⁷ Handvatten nareis, pag. 60.

³⁸ Handvatten nareis, pag. 23.

³⁹ ID gehoor is een gehoor dat met de referent en separaat met de potentiële nareiziger wordt gehouden om de identiteit van de potentiële nareiziger en de gezinsband te onderzoeken.

⁴⁰ IB 2020/154. Dit betreft alleen de COVID-periode

⁴¹ IB 2020/175. Deze regeling omvat een vereenvoudigd aanvraagformulier en is beschikbaar voor nareisaanvragen (dus niet 8 EVRM regulier).

⁴² IB-2020/124; geldigheid: 3/9/2020 t/m 3/11/2021.

2. Snel beslissen om de doorlooptijden te verkorten.⁴³ Hier vallen meerdere onderdelen onder:
 - a. Wanneer er een DNA-match is, is er geen identificerend gehoor nodig.
 - b. Het gebruik maken van video-conference-horen: via video horen samen met Buiza en IND-medewerker nareis.
 - c. Eerder vrijstelling verlenen voor de toestemmingsverklaring van achterblijvende ouder.
3. Reactietermijn voor Herstel verzuim verkorten.⁴⁴
 - a. Verkorting HV-termijn van 4 weken naar 1 week wanneer een dwangsom dreigt of er een beroep niet tijdig beslissen loopt.
4. Syrische gezinnen met kinderen onder de 14 jaar.⁴⁵
 - a. Als potentiële nareizigers geen ID-kaart of PP hebben maar wel familierechtelijke documenten, hoeft er geen DNA-test plaats te vinden.
5. COVID-maatregelen voor nareis en 8 EVMR aanvragen.⁴⁶
 - a. verlenging van HV termijn indien COVID-gerelateerd;
 - b. als onderzoeken niet tijdig kunnen plaatsvinden wordt de aanvraag afgewezen, en wordt de aanvrager gewezen op de mvv coulance regeling.
6. Coulance mvv nareis regeling.⁴⁷
 - a. Als door COVID de termijnen buiten hun schuld ongebruikt verstrijken, kunnen sommige nareizigers middels een speciaal vereenvoudigd formulier een nieuwe nareisaanvraag indienen die met voorrang wordt behandeld.
7. De A van AMV in nareis.⁴⁸
 - a. Een AMV dient daadwerkelijk alleenstaand te zijn om in het kader van nareis voor gezinshereniging in aanmerking te komen. Minderjarigen die bij een familielid verblijven, vallen onder de hoede van dit familielid en kunnen om die reden niet worden gezien als alleenstaande. Inmiddels is dit beleid bijgesteld: als er geen ouder in Nederland is, is de minderjarige als alleenstaande minderjarige aan te merken.⁴⁹

⁴³ IB-2020/2; geldigheid: 13/1/2020 t/m 13/9/2020.

⁴⁴ IB 2020/7; 20/1/2020 t/m 3/11/2021.

⁴⁵ IB 2021/3; geldigheid: 13/1/2021 t/m 13/7/2021.

⁴⁶ IB 2020/154; geldigheid (24/11/2020 t/m 24/11/2021).

⁴⁷ IB 2020/175; geldigheid 11/12/2020 t/m 12/12/2021.

⁴⁸ IB 2021/41 en IB 2021/106.

⁴⁹ IB 2021/106 en in C2/4.1.1 Vc.

3 Verloop van het proces

3.1 **Inleiding**

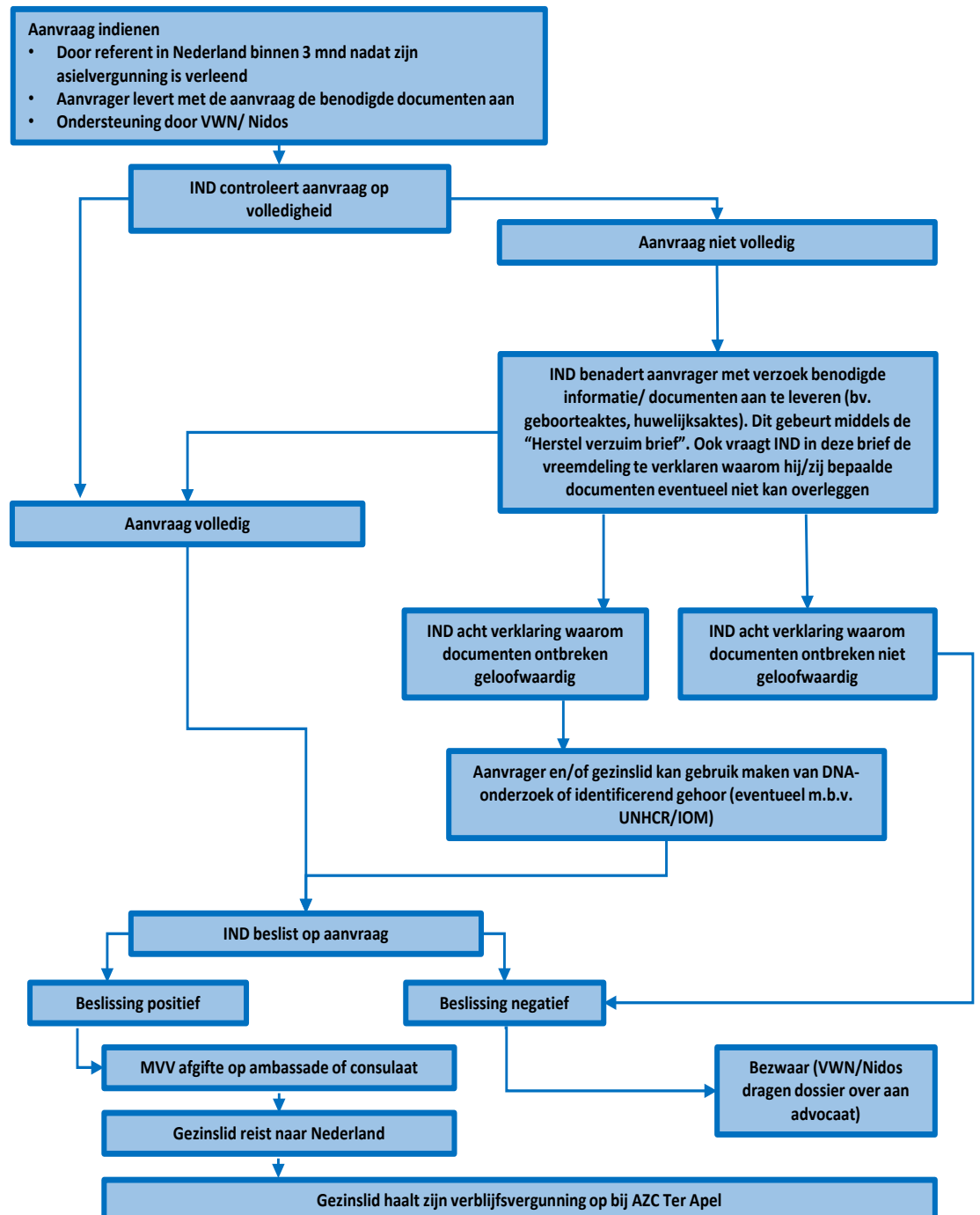
In deze paragraaf zal het proces nareis beschreven worden zoals dat op papier is vastgelegd en zoals het in de praktijk verloopt. Het geeft daarmee antwoord op de tweede deelvraag:

- Hoe verloopt het proces nareis?
 - Hoe is het proces nareis administratief ingericht?
 - Hoe verloopt het proces nareis in de praktijk?

3.2 **Administratieve inrichting van het proces**

In onderstaand schema is te zien welke stappen genomen dienen te worden in het proces nareis binnen de IND.

Figuur 1 Schema proces nareis



Er zijn verschillende organisaties betrokken bij het proces nareis. De taken van de verschillende organisaties worden hieronder puntsgewijs beschreven.

Taken IND

- Voorlichting: Op www.ind.nl is informatie te vinden over gezinshereniging. Dit wordt aangeboden in de Nederlandse en de Engelse taal, deels met behulp van filmpjes.
- De verschillende aanvraagformulieren zijn beschikbaar op www.ind.nl.
- De directie A&B van de IND behandelt de aanvraag (zie schema).
- Afdeling Juridische Zaken vertegenwoordigt de IND bij een eventuele beroepszaak.

Taken Vluchtelingenwerk

- VWN geeft voorlichting aan nieuw-toegelatenen en biedt hen begeleiding in de eerste aanleg fase (zowel in de centrale als decentrale opvang). Voor referenten is de website <https://www.vluchtelingenwerk.nl/forrefugees> beschikbaar. Hier wordt informatie in acht talen aangeboden. Ook kan de Helpdesk van het Landelijk Bureau van VWN ondersteuning bieden en veel informatie is beschikbaar op: www.vluchtweb.nl.
- In een enkel geval wordt er reeds in de eerste aanleg fase advies ingewonnen bij een advocaat.

Taken Nidos

- Nidos treedt op als voogdijvereniging voor alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMV's). Zij heeft als taak de belangen van de AMV te behartigen. Voor gezinshereniging betekent dat dat zij de AMV informeert over de mogelijkheden en
- een eventuele aanvraag begeleidt in de eerste aanleg fase.

Rechtsbijstand (advocatuur)

Wanneer er bezwaar moet worden aangetekend, draagt VWN/Nidos het dossier over aan een advocaat. Deze neemt ook een eventuele beroepszaak voor zijn/haar rekening.

Taken Buitenlandse Zaken

Buiza geeft na machtiging van de IND en behoudens contra-indicaties de mvv af aan de nareiziger op een Nederlandse ambassade of consulaat-generaal. Buiza heeft hierbij een identificerende en signalerende rol. Op verzoek van de IND kan Buiza ook ID-gehoren faciliteren of DNA materiaal afnemen.

UNHCR

In mei 2021 heeft de UNHCR een convenant met de IND afgesloten. Met ingang van juni 2021 faciliteert UNHCR in sommige gebieden voor de duur van een jaar de IND en potentiële nareizigers bij ID-gehoren. Door de impact van COVID-19 op het functioneren van ambassades, nam het belang van het kunnen horen op ook andere locaties dan enkel op ambassades en consulaten-generaal toe. UNHCR regelt in een tiental landen afspraken tussen de IND en potentiële nareizigers en draagt zorg voor hoorruimtes en beveiligde verbindingen.

IOM

Ook met het IOM is er een convenant gesloten. IOM neemt in een aantal landen DNA materiaal af ten behoeve van het DNA-onderzoek dat in sommige zaken door de IND wordt aangeboden aan de referent en het bio-kerngezin.⁵⁰

3.3 **Het proces nareis in de praktijk**

Deze paragraaf bevat een beschrijving van de toepassing van het wettelijk- en beleidskader in de praktijk door de IND en ketenpartners in de verschillende fasen die het proces nareis kent. Hierbij worden per fase tevens de knelpunten benoemd. Deze knelpunten worden in hoofdstuk 5 samengevat en voorzien van oplossingsrichtingen.

3.3.1 *Informatie over nareis tijdens de asielprocedure*

In de rust- en voorbereidingstijd vooruitlopend op de 8-daagse asielprocedure geven Vluchtelingenwerk (VWN) en Nidos (voor AMV's) asielzoekers voorlichting over de asielaanvraag. Hierbij wordt er in algemene zin reeds op gewezen dat na asielverlening het indienen van een aanvraag tot gezinshereniging mogelijk is. Indien iemand al tijdens de asielprocedure meer specifieke informatie wil ontvangen over gezinshereniging wordt hier door VWN en Nidos in voorzien. Er wordt dan op gewezen dat documenten reeds verzameld kunnen worden, zodat deze reeds tijdens de asielprocedure ingebracht kunnen worden. De stukken kunnen zowel voor de asielprocedure als voor de gezinsherenigingsprocedure van belang zijn, en de vertaalkosten zijn in deze fase nog voor de IND. In de nareisprocedure zijn de vertaalkosten voor de referent. Het voordeel van deze constructie is ook dat de asielzoeker het verzamelen van documenten ten behoeve van de beide procedures kan combineren. Een nadeel van dit combineren is dat asielzoekers mogelijk verwachtingen krijgen omtrent de asielverlening, en dat er twee complexe procedures schijnbaar door elkaar lopen, wat voor sommige asielzoekers verwarrend is.

3.3.2 *Intake met VWN of Nidos*

Wanneer asiel verleend is, wordt in een persoonlijk gesprek met een medewerker van VWN of Nidos nader ingegaan op de mogelijke wens tot gezinshereniging. Bij dit gesprek wordt er op gewezen welke documenten nodig zijn voor onderbouwing van de aanvraag, en dat de aanvraag binnen drie maanden na statusverlening moet zijn ingediend bij de IND. Wordt de aanvraag later ingediend, dan moet een reguliere aanvraag op grond van artikel 8 EVRM worden ingediend, waaraan aanvullende voorwaarden zijn verbonden. Tevens wordt de rol van VWN dan wel Nidos bij het indienen en ondersteunen van de gezinsherenigingsaanvraag toegelicht, en wordt er veelal op gewezen dat de procedure geruime tijd in beslag kan nemen, teneinde al te hoge verwachtingen bij de referent omtrent een spoedige hereniging te temperen.

Als er een wens tot gezinshereniging is, wordt er een vervolgspraak gemaakt met betrokkene, zodat deze in de tussentijd zoveel mogelijk documenten kan verzamelen. Er wordt soms verwezen naar de websites van de IND en VWN waar informatie beschikbaar is.

⁵⁰ Onder bio-kerngezin worden biologische ouders en kinderen verstaan.

Een enkeling heeft bij binnenkomst alle documentatie beschikbaar voor asiel én gezinshereniging. De aanvraag kan dan bij de vervolgspraak ingediend worden. Meestal blijken er bij de vervolgspraak echter nog documenten te ontbreken, of is er niets beschikbaar. De aanvraag wordt dan toch ingediend ten einde de drie maanden termijn veilig te stellen.⁵¹ Zie hiervoor ook paragraaf 2.2.3.

VWN geeft aan dat haar medewerkers die actief zijn in de AZC's vooral gespecialiseerd zijn in ondersteuning van de asielprocedures van haar cliënten. In de decentrale opvang is daarentegen meer kennis aanwezig over nareis.

3.3.3 *Het aanvragen van gezinshereniging*

Er bestaan op dit ogenblik twee manieren om een nareisaanvraag in te dienen: middels een papieren formulier, of een digitaal formulier. Beiden zijn beschikbaar op www.ind.nl.

Het papieren formulier was ongeveer 50 bladzijden, inclusief bijlagen, waarbij 300 tot 350 invulvelden moeten worden doorlopen.

Sinds juni 2021 is een verbeterd formulier beschikbaar voor nareisaanvragen, waaraan VWN heeft meegewerkt. Dit kan ook digitaal ingevuld worden. Het formulier is korter (41 bladzijden), maar inhoudelijk wordt hetzelfde van de referent gevraagd. Het aangepaste formulier wordt als (iets) klantvriendelijker ervaren: het taalgebruik is toegankelijker, de lezer wordt meer door het formulier heen geleid, en er wordt duidelijker aangegeven welke bijlagen toegevoegd moeten worden. Toch zien sommige advocaten en VWN respondenten nog verbeterpunten in taalgebruik en opbouw van het formulier. De IND zegt open te staan voor verbeteringsuggesties.

Referenten die een DigiD hebben kunnen ook gebruik maken van www.mijnind.nl om documenten digitaal te uploaden. Deze aanpak, het feit dat het formulier niet aangetekend verzonden hoeft te worden en sneller ingevuld is, leidt voor de meeste VWN respondenten tot de conclusie dat het digitale formulier gebruiksvriendelijker is. Het digitale formulier kan niet gebruikt worden voor nareisaanvragen van AMV's. VWN locaties gaan nog wat wisselend om met het gebruik van het digitale formulier. De IND geeft aan dat rond juli 2021 25% van de aanvragen digitaal werd ingediend. Inmiddels (januari 2022) is dit percentage gestegen naar ongeveer 35-40%.

3.3.4 *De onderbouwing van de aanvraag*

VWN geeft aan aanvragen het liefst zo compleet mogelijk in te dienen. Toch is de aanvraag zelden compleet.

Zowel uit het dossieronderzoek als uit de interviews komt naar voren dat de volgende oorzaken een rol spelen bij het niet bij aanvang aanleveren van documenten:

- Potentiële nareizigers bevinden zich soms in oorlogsgebied, dit kan betekenen:
 - mensen zijn moeilijker te bereiken omdat communicatiekanalen wegvallen;
 - soms is niet duidelijk waar nareizigers zich bevinden;

⁵¹ Wetsartikel 3 maanden termijn

- binnenlands reizen of uitreizen kan lastig of gevaarlijk zijn;
 - officiële instanties functioneren soms gebrekkig of niet;
 - documenten zijn door oorlogsgeweld verloren gegaan.
- Soms is het referenten of potentiële nareizigers niet duidelijk wat nu precies van hen verlangd wordt, bijvoorbeeld:
 - referenten en potentiële nareizigers snappen vaak niet wat ze ondertekenen, doordat verklaringen in het Nederlands zijn opgesteld en juridisch geformuleerd zijn (bv: de antecedentenverklaring die termen omvat als: 'aanvaarding transactie');
 - documenten die door de referent en VWN verondersteld worden officieel te zijn, zijn dat in de ogen van de IND soms niet; en
 - doordat de voorwaarden die de IND stelt wijzigen als gevolg van nieuwe ambtsberichten soms wijzigt kan het voorkomen dat de IND andere documenten verlangt dan tot dan toe gebruikelijk was.
- Soms hebben mensen bepaalde documenten nooit gehad, of kunnen deze niet of moeilijk verkrijgen, doordat:
 - men deze documenten nooit nodig gehad heeft; dit kan afhangen van de maatschappelijke positie en het gebied van herkomst;
 - mensen niet altijd bekend zijn met de juiste kanalen om documenten te verkrijgen. Sommigen maken dan gebruik van tussenpersonen, die dan soms weer incorrecte documenten aanleveren;
 - overheden niet altijd meewerken, bijvoorbeeld vanwege corruptie, oorlog en conflicten, dan wel beperkte toegankelijkheid ten gevolge van COVID;
 - een ouder uit zicht is, er sprake is van vermissing of overlijden, of het kind is geboren uit een verkrachting. Een toestemmingsverklaring is dan niet voorhanden, of kan niet verlangd worden.
- Soms veranderen de omstandigheden van potentiële nareizigers waardoor hun situatie niet meer overeenkomt met wat er in hun documenten staat (adres, werk bv). Nieuwe documenten zijn niet altijd makkelijk te krijgen.

3.3.5 *Drie maanden termijn indiening verzoek*

Vanwege de omstandigheden genoemd in de vorige paragraaf wordt de drie maanden termijn waar een nareisaanvraag aan gebonden is, door de meeste respondenten als te kort aangemerkt om een complete aanvraag in te dienen. In veel gevallen wordt de aanvraag toch gedaan om de drie maanden termijn veilig te stellen.

Sommige respondenten stellen dat de beslistermijn van zes maanden te kort is om zowel de aanvraag met de referent voor te bereiden, de onderbouwing rond te krijgen en om tijdig te beslissen door de IND. Een beslistermijn van 9 tot 12 maanden wordt als meer realistisch beschouwd. Meerdere respondenten geven aan: hoe meer tijd verstrijkt hoe meer documenten beschikbaar komen.

3.3.6 *Herstel verzuim (HV)*

Omdat aanvragen zelden compleet zijn, moet de IND de referent de mogelijkheid van herstel verzuim bieden op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Het staat een bestuursorgaan vrij dit meermaals te doen, maar vanuit SUA wordt er op ingezet dit maximaal één keer aan te bieden voor vier weken met eventueel één keer uitstel op deze vier weken termijn. Doel van de instructie is om aanvragen

in een eerder stadium compleet aangeleverd te krijgen en binnen de beslistermijn af te doen. Zie ook het kopje 'buitenbehandeling stellen' (paragraaf 3.3.10).

De wijze van herstel verzuim bieden wordt door de meeste VWN respondenten en advocaten als complex ervaren. Kwesties die genoemd worden zijn:

- Het taalgebruik in de HV-brief is complex, waardoor zelfs professionals soms van mening verschillen over wat er bedoeld wordt. Dit wordt bevestigd door een IND-respondent die aangeeft dat de brieven niet altijd begrepen lijken te worden. Zoals ook in paragraaf 3.7 wordt vermeld: in november 2020 is de HV correspondentie aangepast in taalgebruik en opzet. Deze wijziging wordt door IND-medewerkers in zijn algemeenheid positief gewaardeerd. We hebben VWN en Nidos gevraagd wat zij van de wijziging vinden. Nidos en een zevental VWN regio-coördinatoren vinden de wijzigingen ook positief. Toch blijkt uit deze evaluaties wel dat met name IND-medewerkers en VWN coördinatoren nog steeds ruimte zien voor verbetering met betrekking tot duidelijkheid en taalgebruik:
 - De IND medewerkers waarderen de omvang, bondigheid en duidelijkheid ten opzichte van de oude correspondentie gemiddeld met een 6; VWN met een 6,1 en Nidos met een 8.
 - Of de nieuwe HV-brieven de klant zullen helpen beter te begrijpen welke documenten/verklaringen nodig zijn, waarderen zowel de IND als de VWN respondenten gemiddeld met een 6,9.⁵²
- HV-brieven zijn vaak heel lang (12 bladzijden komt voor) en bevatten regelmatig informatie die niet op de individuele zaak is toegesneden.
- In HV-brieven wordt soms iets nieuws gevraagd wat in het aanvraagformulier nog geen vereiste was. Deze handelwijze leidt tot onbegrip bij referenten en VWN omdat men in de veronderstelling was dat in alles voorzien was.

Door deze kwesties komt het voor dat een tweede HV-brief nodig is of dat de IND-medewerker VWN of Nidos belt om nadere vragen te stellen. Dit vergroot de doorlooptijd.

Tot slot wordt door alle respondenten van VWN en advocatuur opgemerkt dat er door IND-medewerkers verschillend wordt omgegaan met wat er nog van een referent verwacht wordt (en dus in de HV-brief terugkomt) en hoe er met HV termijnen en nader uitstel van HV wordt omgegaan. Een advocaat geeft aan dat met name nieuwe medewerkers nog onderbouwing verlangen van iets wat ofwel niet relevant is, dan wel al onderbouwd is. In de paragraaf 'Algemene opmerkingen over aanpak van de IND', paragraaf 3.4 komen we hierop terug.

3.3.7

De toepassing van het juridisch kader in de besluitvorming

Zowel vanuit advocatuur, VWN als UNHCR wordt erop gewezen dat de Gezinsherenigingsrichtlijn een positieve verplichting bevat om gezinshereniging mogelijk te maken. De respondenten stellen hier weinig van terug te zien bij de werkwijze van de IND. Het beleid zet ook meer in op een restrictieve benadering wat tot vertraging leidt en ten onrechte afgewezen nareisaanvragen tot gevolg kan hebben. De IND lijkt bang te zijn voor precedentwerking als er in een individuele zaak 'soepeler' wordt gehandeld.

De respondent van de afdeling Juridische Zaken van de IND erkent dat de medewerkers in de uitvoering als invulling van het restrictief toelatingsbeleid soms

⁵² Nidos stelt deze vraag niet beantwoord omdat zij deze niet van toepassing vindt.

voorzichtig en eerder afwijzend beslissen bij twijfelzaken dan dat het voordeel van de twijfel gegeven wordt. Dit is niet de inzet van het beleid en hoe hierover naar de uitvoering gecommuniceerd wordt. De achtergrond van de voorzichtigheid is soms wel een begrijpelijke omdat de ervaring leert dat er in de loop der jaren soms is gesjoemeld door aanvragers en dat het intrekken van ten onrechte verleende vergunningen een lastig proces is.⁵³

De volgende kenmerken van de werkwijze van de IND worden genoemd door met name externe respondenten, waaronder referenten:

- Formalisme, in de zin van onnodig vasthouden aan regels en weinig oog hebben voor de individuele zaak, met een steeds grotere nadruk op de bewijsvoering. Er worden meer documenten verlangd en verklaringen omtrent wel/niet verkrijging ervan dan noodzakelijk is voor een zorgvuldige beoordeling. Medewerkers lijken voor alle ankers te willen gaan liggen, hetgeen soms overkomt als wantrouwen. Illustratief is een zaak waarbij de IND op grond van één misverstand op grond van taalgebruik, terugkomt op haar eerdere oordeel (dat 21 maanden op zich heeft laten wachten), en alsnog de aanvraag na hernieuwd onderzoek afwijst zonder naar alle bewijsmiddelen te kijken en zonder oog te hebben voor de positieve verplichting van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Vijf jaar na de aanvraag vernietigt de rechtbank het besluit.⁵⁴
- Door de nadruk die de IND legt op documenten, wringen mensen zich in bochten om deze te verkrijgen. Soms wordt dan een tussenpersoon ingeschakeld die niet altijd via reguliere kanalen opereert. Deze aanpak kan weer vragen oproepen bij de IND omtrent de rechtmatigheid van de wijze van verkrijging van de documenten.
- De ervaring leert dat hoe meer informatie er aangeleverd wordt, hoe groter de kans is dat er ergens iets niet klopt. De IND-medewerker kan daar een aanleiding in zien de aanvraag af te wijzen, of er wordt DNA-onderzoek opgestart.
- De vraag is geopperd in hoeverre ambtsberichten rekening houden met de realiteit van het beschikken en nodig hebben van documenten. Dit geldt met name voor ambtsberichten over Eritrea.
- De beoordelingsruimte die het beleid biedt wordt door medewerkers verschillend ingevuld. Dit leidt soms tot uiteenlopende processuele stappen in gelijksoortige zaken.
- UNHCR merkt op dat punten die zij met SUA heeft afgestemd niet altijd bij medewerkers bekend zijn.
- Omdat de IND, anders dan de referent en VWN, altijd over het asioldossier beschikt, kunnen verklaringen van de referent in het asioldossier meegenomen worden in de beoordeling zonder dat de referent en VWN zich hierop kunnen voorbereiden.⁵⁵ Dit leidt soms tot (onnodige) bezwaarprocedures.

⁵³ Hier wordt verwezen naar de ontwikkelingen rond Somaliërs in de periode 2007/2009/2010 en 2011 waarbij de gestelde biologische kinderen opeens pleegkinderen werden toen er DNA onderzoek gedaan werd.

⁵⁴ VK Rb Den Haag zp Amsterdam, 23 april 2021, AWB 20-8214, JV 2021/189, ve21001490, ECLI:NL:RBDHA:2021:5211 (Noot C.J. Ullersma).

⁵⁵ Een VWN respondent merkt op dat de IND ervan uitgaat dat de asielzoeker zijn/haar hele dossier heeft, maar de praktijk leert anders. In zijn ervaring worden de verslagen van gehoren niet altijd uitgereikt.

- Bij aanvragen op grond van artikel 8 EVRM bij AMV's wordt vaak één afwijzingsgrond uitgewerkt; het is dan onduidelijk of er nog andere afwijzingsgronden zijn. Dit werkt omslachtig, omdat eventuele andere gronden dan in een later stadium of in een andere procedure alsnog naar voren komen.

De IND geeft aan dat het werk complexer is geworden door jurisprudentie die meer van de IND verlangt. Dit leidt geregeld tot beleidswijzigingen. Daarnaast is jurisprudentie niet altijd helder of eenduidig.

Diverse IND medewerkers geven aan dat de opmerking over een formalistische benadering niet verward moet worden met het houden van de referent aan diens primaire verplichting de aanvraag zo goed mogelijk te onderbouwen dan wel verklaringen te geven voor het ontbreken van documentatie.

Bij de opmerking over formalisme wordt door de IND-respondenten nog een kanttekening geplaatst. Zo wordt door beslismedewerkers vaak een uitzondering gemaakt voor het buiten behandeling stellen (zie paragraaf 3.3.10) van zaken waarvan men weet dat de benodigde documentatie onderweg is of niet lang meer op zich zal laten wachten. Ondanks dat er een duidelijke instructie bestaat over het snel buiten behandeling mogen stellen, wordt hier door de beslismedewerkers van afgeweken en heeft men oog voor de menselijke maat.

De IND geeft ook aan dat een deel van de medewerkers thuis is in het uitgebreide wet- en regelgevingskader, maar dat vooral de Vreemdelingencirculaire en de '*Handvatten Nareis*' als leidraad gebruikt worden voor de behandeling van aanvragen.

Dat vergelijkbare zaken soms een uiteenlopend traject volgen is niet altijd te vermijden, aldus IND-respondenten, omdat dit verband houdt met de beoordelingsruimte die een individuele medewerker heeft. De IND streeft wel onderlinge afstemming tussen medewerkers na (zie *Deskundigheid bij IND-medewerkers*, paragraaf 3.4.3).

3.3.8 *Onderzoek*

Indien een aanvraag niet (voldoende) onderbouwd is, maar betrokkene heeft een afdoende verklaring voor het gebrek aan documentatie, wordt bewijsnood aangenomen en kan er een DNA onderzoek worden gedaan en/of een identificerend gehoor. Hieronder wordt beschreven hoe deze processen in de praktijk worden uitgevoerd.

3.3.8.1 *DNA-onderzoek*

DNA-onderzoek kan worden aangeboden voor de referent en de leden van het bio-kerngezin.

Een aantal respondenten, waaronder de referenten die we gesproken hebben, geven aan DNA-onderzoek te verwelkomen als objectief instrument om de familieband te onderbouwen. In dat licht wordt wel gesteld dat het vaker aangeboden mag worden ten einde te voorkomen dat betrokkenen langdurig bezig zijn met het verwerven van documenten. DNA-onderzoek zou vooral bij aanvragers uit Eritrea eerder ingezet moeten worden. De respondent van TOELT is eenzelfde mening toegedaan.

Enkele respondenten van VWN geven echter aan dat het aanbieden van DNA-onderzoek bij referenten overkomt als een blijk van wantrouwen, omdat de IND impliciet stelt dat de verklaringen van de referent en de overgelegde documenten over zijn/haar gezin onvoldoende overtuigend zijn voor de IND, ook als het om echt bevonden documenten gaat. Daarnaast stelt VWN dat sommige referenten bang zijn dat er onverwachte zaken aan licht komen door DNA-onderzoek, zoals buitenechtelijke kinderen.

Een nadeel van DNA-onderzoek is dat het proces lang kan duren of zelfs niet altijd verwezenlijkt kan worden. Dit kan enerzijds liggen aan potentiële nareizigers die door allerlei omstandigheden (oorlog, COVID, de noodzaak tot illegale grensoverschrijding wegens gesloten grensposten, arrestatie) niet in staat zijn zich binnen de gegeven termijn te melden bij een Nederlandse ambassade of consulaat-generaal voor onderzoek. Anderzijds kan de vertraging liggen aan de beperkte mogelijkheden op ambassades of consulaten-generaal: sommige posten kunnen vanwege lokale COVID maatregelen slechts beperkte dienstverlening bieden, voor andere posten gelden (ook) andere redenen bijvoorbeeld vanwege lokale crises en/of conflicten. Een belangrijk voorbeeld is de ambassade in Beiroet (t.g.v. de ontploffing d.d. 4 aug. 2020 en steeds terugkerende COVID lockdowns en onrust in het land). Sommige nareizigers die zich in Noord-Irak en Gaza bevinden en geen geldige reisdocumenten hebben, ondervinden al langere tijd problemen om een ambassade of consulaat-generaal in een ander land te bereiken voor het verkrijgen van een MVV. BZ en JenV onderzoeken mogelijkheden of MVV afgifte in deze gebieden anderszins mogelijk kan worden gemaakt, bijvoorbeeld door samen te werken met een externe dienstverlener.

In het dossieronderzoek is bijgehouden hoe vaak er sprake was van moeilijkheden met reizen binnen of vanuit het land van herkomst. Bij een kwart van de referenten was dit het geval (bij 25 zaken waarvan 4 zaken binnen de COVID periode speelden).⁵⁶

In negen gevallen was de familie in het land van herkomst moeilijk of zelfs niet te bereiken. In vier gevallen waren de ambassades of reguliere consulaire diensten gesloten.

Vanwege de onmogelijkheid onderzoek te doen, dan wel vanwege de capaciteit van de Nederlandse ambassades en consulaten-generaal heeft de IND in mei 2021 een convenant afgesloten met UNHCR en IOM om bijstand te verlenen. Het convenant met UNHCR betreft een overeenkomst van een jaar, waarbij UNHCR met ingang van juni 2021 in bepaalde gebieden de IND faciliteert bij het afnemen van ID gehoren. Zij regelt voor de IND hoor-faciliteiten zoals een ruimte met een beveiligde (video)verbinding, en verzorgt het contact met de potentiële nareizigers ten behoeve van het gehoor.⁵⁷

Een soortgelijke overeenkomst is gesloten met het IOM voor het afnemen van DNA materiaal. Het IOM heeft bij meer dan 1000 gezinsleden DNA onderzoek gefaciliteerd waarmee een deel van de uitvoeringsproblemen van DNA onderzoeken door Covid maatregelen is weggenomen.

⁵⁶ Dossieronderzoek onder 100 unieke V-nummers (zie hoofdstuk 4)

⁵⁷ Dit gebeurt in Oeganda, Iran, Libanon, Ethiopië, Jordanië, Irak, Saoedi Arabië, Pakistan, Senegal en Marokko. Het is tot op heden niet gelukt een dergelijke voorziening in Syrië te regelen.

3.3.8.2 *Identificerend gehoor*

Een identificerend gehoor wordt gehouden met de referent en (sommige) gezinsleden ten einde vast te stellen of er sprake is van een gezinsband en of er sprake is geweest van gezinsleven.

3.3.9 *Ambassade keuze*

Bij de mvv-aanvraag moet de referent aangeven bij welke Nederlandse ambassade of consulaat-generaal de nareizigers hun mvv willen verkrijgen.

Wat door sommige respondenten van VWN en advocatuur als lastig wordt ervaren, is dat de IND als richtlijn hanteert dat als iemand een voorkeur voor een bepaalde ambassade heeft aangegeven, dit niet meer gewijzigd kan worden tenzij er dringende medische of uitzonderlijke omstandigheden worden aangevoerd. Nareizigers kregen hierdoor te maken met het feit dat ze een ambassade hadden opgegeven die hen bij nader inzien niet of onvoldoende kon bedienen, zonder dat ze uit konden wijken naar een alternatieve post. Dit leidt tot vertraging en onbegrip over het nut van de voorwaarde. De reden voor de beperking van de keuze ligt evenwel in het feit dat tijdens de COVID pandemie ambassades hun activiteiten beperkten of opschorten waardoor potentiële nareizigers gingen *shoppen* bij ambassades in andere landen. Dit gebeurde ook na de sluiting van de ambassade in Beiroet en Damascus. Om het proces enigszins overzichtelijk te houden is dus besloten tot een beperking van de ambassade keuze.

3.3.10 *Buiten behandeling stellen*

SUA heeft in het Informatiebericht 2020/124 het primair proces geïnstrueerd dat een aanvraag buiten behandeling moet worden gesteld als een aanvraag na één keer HV bieden niet compleet is. Doel van de instructie is om aanvragen in een eerder stadium compleet aangeleverd te krijgen en binnen de beslistermijn af te doen. Daarmee worden mogelijke dwangsommen ook voorkomen. De IND gaat ervan uit dat de documenten al in Nederland zijn en men niet in het land van herkomst nog documenten gaat aanvragen. Volgens SUA wordt te weinig gebruik gemaakt van deze maatregel: in mei/juni 2021 zijn 7 uit 271 zaken buiten behandeling gesteld. Volgens SUA menen beslissers vaak nét te veel informatie te hebben, waardoor de zaak zich niet meer leent voor buitenbehandelingstelling, maar te weinig om een gedegen beslissing te kunnen nemen. Medewerkers kiezen er dan voor om de zaak niet buiten behandeling te stellen. Buitenbehandelingstelling wordt daarbij als niet-klantvriendelijk gezien, omdat er in bezwaar niet inhoudelijk naar de nieuwe stukken wordt gekeken. De toetsing beperkt zich tot de kwestie of er terecht of niet buiten behandeling is gesteld. Bij een afwijzing wordt er wel inhoudelijk getoetst in bezwaar.

Vanuit het primair proces van de IND wordt aangegeven dat buitenbehandelingstelling niet altijd als redelijk ervaren wordt door IND-medewerkers. Als toegezegd is door (een vertegenwoordiger van) de referent dat documenten onderweg zijn, is het niet erg klantvriendelijk om dan al buiten behandeling te stellen. Uitstel verlenen is ook efficiënter dan dat de referent gedwongen wordt een nieuwe aanvraag te doen. Deze nieuwe aanvraag belandt dan weer onderin de stapel en vaak bij een andere beslismedewerker die de zaak nog niet kent, terwijl de zaak misschien bijna beslistklaar was.

Hoewel het dus weinig voorkomt, zijn ook de externe respondenten kritisch over het snel buiten behandeling stellen:

- Er wordt op gewezen dat buitenbehandelingstelling op grond van het ontbreken van officiële documenten juridisch niet toegestaan is. Hierbij wordt verwezen naar artikel 11.2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Jurisprudentie over deze kwestie is nog niet voorhanden.
- Door de omvang van wat er in de HV-brief vaak nog van de referent verwacht wordt, is het onredelijk te veronderstellen dat de aanvraag binnen de HV termijn wel compleet is. Hierbij speelt mee dat uit de HV-brief pas precies blijkt wat de IND aan documentatie en verklaringen verlangt.
- Daarom ervaren ketenpartners het als onredelijk dat de IND soms enkele maanden of langer wacht met het zenden van een HV-brief, terwijl referent een reactie termijn van vier weken krijgt om te reageren. Daarbij komt dat deze termijn in praktijk minder dan vier weken is door de soms trage postafhandeling door de IND.

De respondenten van de advocatuur geven aan dat vrijwel iedereen wier aanvraag buiten behandeling is gesteld, een opvolgende aanvraag indient.

3.3.11

Bezwaar

In deze fase neemt de advocaat de zaak over van VWN of Nidos.

Respondenten van de advocatuur merken op dat hun indruk is dat de IND soms pas in de bezwaarfase uitgebreid naar het dossier kijkt. Het besluit in eerste aanleg is volgens de advocatuur soms erg kort door de bocht en algemeen gesteld, in tegenstelling tot het bezwaarbesluit. Ook wordt geregeld pas in de bezwaarfase onderzoek opgestart terwijl daar in de eerste aanleg fase ook al aanleiding toe was.

De respondenten van de IND geven in reactie hierop aan dat vanaf 2019 er meer aandacht is voor kwaliteitsverbetering van de besluitvorming zodat deze 'in één keer goed is', dus reeds in eerste aanleg. Dit komt volgens hen ook terug in het percentage ingewilligde aanvragen (zie ook tabel 6). Ook kan de aard van de zaak zodanig zijn dat de motivering overkomt als kort door de bocht, maar daarmee is niet gezegd dat het besluit onzorgvuldig is. In eerste aanleg ontbreken er soms immers nog essentiële stukken of verklaringen waarmee de motivering van het besluit betrekkelijk bondig kan worden gehouden; een buitenbehandelingstelling is een voorbeeld hiervan. Wanneer in het bezwaarschrift gemotiveerd op de afwijzingsgronden wordt gegaan, of als er alsnog stukken in bezwaar worden ingezonden, volgt als vanzelf een beoordeling die veelal tot een uitgebreidere motivering in de bezwaarbeschikking leidt.

Het is overigens opvallend dat veruit de meeste bezwaarzaken die worden afgewezen, als kennelijk ongegrond worden afgedaan, dus zonder hoorzitting door een ambtelijke commissie (zie ook tabel 10). Vanuit het bestuursrecht geldt als richtlijn dat er gehoord wordt tenzij een zaak duidelijk zonder grond is: kennelijk ongegrond. Uit het dossieronderzoek blijkt overigens dat dit niet een discussiepunt is voor de advocatuur. Hieruit kan men afleiden dat er veel afhangt van de aangeleverde onderbouwing van de aanvraag. Is deze onvoldoende dan wordt de aanvraag afgewezen en indien niet in bezwaar aangevuld dan is er geen reden aan de kansrijkheid van de aanvraag te twijfelen en kan het bezwaar

dus als kennelijk ongegrond worden afgewezen. Het feit dat uit het dossieronderzoek blijkt (zie paragraaf 4) dat er slechts in een beperkt aantal gevallen beroep wordt aangetekend (32%) is een aanwijzing dat ook de advocatuur inziet dat de onderbouwing van de aanvraag van veel zaken nog onvoldoende is om een beroep kansrijk te achten.

3.3.12

Beroep

Indien het bezwaar ongegrond wordt verklaard, kan de aanvrager binnen vier weken beroep aantekenen tegen dit besluit, bij de rechtbank. Wordt het beroep ongegrond verklaard, dan kan men nog in hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze procedures worden door de advocaat gevoerd.

Het is gebruikelijk dat een zaak die terugkomt van de rechtbank (of de Raad van State) weer naar zelfde beslismedewerker gaat. Sommige respondenten vinden dit ongewenst omdat een frisse kijk op de zaak gewenst is. Anderzijds krijgt de zaakverantwoordelijk medewerker de feedback van de rechter op zijn/haar besluit onder ogen, wat een leereffect kan hebben. Bovendien kan hij vanwege kennis van de zaak, sneller een nieuw besluit nemen. Invoering van collegiale toetsing zou een effectief middel kunnen zijn om medewerkers tegenspraak te bieden; dit zou tegemoet kunnen komen aan de gewenste 'frisse blik' op de zaak, terwijl de zaak niet overgeheveld hoeft te worden naar een nieuwe medewerker zonder kennis van het dossier.

3.3.13

Opvolgende aanvragen

Opvolgende aanvragen kwamen afgelopen jaar veel voor, doordat gezinsleden niet beschikbaar waren voor onderzoek bij een eerdere aanvraag, of omdat Nederlandse ambassades en consulaten-generaal hun reguliere consulaire dienstverlening afgeschaald of opgeschort hadden. Dit hield vooral verband met COVID. Ook konden potentiële nareizigers vaak niet tijdig hun mvv ophalen. De IND wijst deze aanvragen af als kennelijk ongegrond, waarna ze een opvolgende aanvraag kunnen indienen middels de coulance regeling (zie para 2.3).

3.4 **Algemene opmerkingen over werkwijze van de IND**

3.4.1 *Verskil in aanpak tussen IND-medewerkers*

Vrijwel alle externe respondenten alsook enkele referenten stellen dat zij grote verschillen waarnemen in hoe medewerkers van de IND omgaan met termijnen, het aanbieden van onderzoek, en het omgaan met de onderbouwing (of het gebrek daaraan) van aanvragen. De Nidos respondenten merken op dat IND-medewerkers soms van mening verschillen over wat een AMV-zaak is en wat niet.

De meeste externe respondenten zien (soms grote) verschillen in handelwijzen die het niveau van de individuele IND-medewerker overstijgen. Het gaat dan om snelheid van afhandeling, de wijze van communiceren en de inhoudelijke benaderingswijze op team- of locatieniveau.

De respondenten van de IND geven aan dat de verschillen tussen individuele medewerkers verband kunnen houden met de beoordelingsruimte die een medewerker veelal heeft om op de individuele merites van de zaak in te gaan.

Grote verschillen in handelwijze tussen zowel individuele medewerkers alsook IND-locaties worden door IND-respondenten niet herkend als een actueel probleem hoewel ze toegeven dat enkele jaren terug hier soms wel sprake van was. Kleine verschillen zijn ook heden ten dage niet uit te sluiten doordat er bijvoorbeeld tijdelijk andere of nieuwe teams bijstand verlenen op nareis-zaken. Eenduidigheid in afdoening tussen medewerkers en locaties wordt de laatste jaren op meerdere manieren door de IND bevorderd:

- het opstellen en gebruiken van het document '*Handvatten Nareis*';
- het gebruik van de Procesbeschrijving Nareis;
- het afschaffen van locatie-gebonden documenten (K-schijf-gebruik);
- medewerkers en senioren van verschillende teams en locaties wisselen kennis en ervaring uit, onder meer in het Landelijk seniorenoverleg nareis (LASNA) en thema-gerelateerde overleggen. De adviesafdeling (SUA) en de afdeling Juridische Zaken participeren hier in;
- er zijn 'knopen-doorhak-teams' ingericht om ingewikkelde zaken af te doen;
- senior medewerkers treden veelal op als aanspreekpunt voor minder ervaren medewerkers;
- en het inrichten van de BON (Basis Opleiding Nareis) door de IND-Academy en e-learnings voor nareis.

Signalen die VWN en Nidos afgeven over verschillen in aanpak tussen IND-locaties worden aan de orde gesteld bij het LASNA. Hoewel daartoe verzocht, krijgt de IND evenwel geen concrete voorbeelden van deze problematiek aangeleverd. In de overleggen worden ook signalen ontvangen van bijvoorbeeld UNHCR en de Nationale ombudsman besproken alsook de resultaten van de steekproefsgewijze interne kwaliteitsmetingen van nareiszaken.

3.4.2 *Communicatie*

De communicatie met de IND over het verloop van zaken verloopt niet vlekkeloos. Dit betreft met name de fase waarin nog geen zaakverantwoordelijk medewerker aan een zaak gekoppeld is. Dit raakt zowel de eerste aanleg fase als de bezwaar fase. Bellen met de Ketenservicelijn helpt dan niet, omdat ook deze medewerkers niet inhoudelijk aan de zaak gekoppeld zijn.

Vanaf het moment dat er een zaakverantwoordelijk medewerker bekend is, wat in praktijk vaak pas tegen het einde van de beslistermijn is, verloopt het contact over het algemeen beter en effectiever. Overigens bellen zaakverantwoordelijk medewerkers, volgens enkele VWN respondenten, soms met afgeschermd nummers waardoor terugbellen onmogelijk is. Volgens de IND is dit niet de bedoeling en moet het telefoonnummer van de zaakverantwoordelijk medewerker in de correspondentie vermeld staan. Door het verloop van medewerkers en interne overplaatsingen kan het voorkomen dat telefoonnummers niet meer actueel zijn. Indien er geen brief hierover is uitgegaan (wat sommige locaties wel doen), dan moet er teruggerepen worden op de vorige zaakverantwoordelijk medewerker indien beschikbaar. Is er geen voorliggende zaakverantwoordelijk medewerker en is er nog geen schriftelijk contact geweest dan wordt er sinds september 2021 doorgeschakeld naar de administratieve ondersteuning dan wel een IND-medewerker die beschikbaar is om vragen te beantwoorden over zaken die nog op de voorraad liggen (de zogenaamde 'ruis-medewerker'). Hiermee lijken de communicatieproblemen vanaf september 2021 door de IND te zijn ondervangen.

Het meeste contact over de procedurele aspecten verloopt via VWN en advocatuur. Wanneer de geïnterviewde referenten zelf contact opnemen met de IND waarderen zij de wijze waarop de IND met hen communiceert. Dit betreft ook de afhandeling bij de loketten.

3.4.3 *Deskundigheid bij IND-medewerkers*

Door de wisselende inzet op de voorraad asiel is er geregeld sprake van weinig kennis en ervaring bij medewerkers. Dit leidt tot onbegrip bij ketenpartners omdat de IND nog documenten of verklaringen verlangt van elementen in de zaak die ofwel niet relevant zijn, of waarin al voldoende voorzien is. De externe respondenten ervaren dat de IND liever te veel dan te weinig informatie vraagt, en een deel van de gevraagde informatie volgens hen dan ook eerder als *nice to know* is aan te merken dan als *need to know*.

In reactie hierop geven IND-respondenten aan dat je van mening kunt verschillen over wat *nice* is en wat *need* is. De IND hanteert een open bewijsleer wat betekent dat alle informatie die betrekking heeft op een aanvraag *mogelijk* bruikbaar is voor de beoordeling van de aanvraag. Op verzoek van VWN wordt bij Eritrese en Syrische aanvragen concreet aangegeven wat officiële documenten zijn en wat indicatieve documentatie omvat. Er zijn meerdere manieren om een aanvraag van bewijs te voorzien, indicatief bewijs kan ook meetellen. Zo ontstaat de situatie dat VWN graag duidelijk wil hebben wat de IND nu precies wil ontvangen, terwijl de IND zegt: stuur svp op wat je hebt. Zijn er onvoldoende documenten overgelegd, dan komt het dus voor dat de IND-medewerker er nogmaals naar vraagt, dan wel naar andere (indicatieve) documenten en/of verklaringen vraagt die in het kader van de toetsing of er bewijsnood kan worden aangenomen relevant kunnen zijn. Soms vraagt een medewerker (alvast) extra informatie als deze op grond van zijn/haar ervaring voorziet dat dit ook nodig is. Hiermee wordt een latere extra informatievraag voorkomen. Uit efficiëntie-oogpunt kan deze aanpak handig zijn mits ook toegelicht aan referenten en/of hulpverlening. Het lukraak vragen naar niet-relevante informatie is nadrukkelijk niet de bedoeling, hoewel het niet uitgesloten is dat dit bij hoge uitzondering voorkomt, aldus de IND. Het is misschien een onbedoeld gevolg van de opzet van de (standaard-)HV-brief waarin medewerkers moeten schrappen wat niet relevant is maar dat niet altijd doen.

UNHCR krijgt, naar eigen zeggen, regelmatig zaken voorgelegd waarbij medewerkers het verkeerde toetsingskader hanteren. Zo werd een voorbeeld genoemd waarin de medewerker een toestemmingsverklaring van de vader verlangde terwijl de vrouw in de asielaanvraag al aannemelijk had gemaakt dat het kind uit een verkrachting geboren was.

De instrumenten die de IND inzet om de eenduidigheid te borgen, vermeld in paragraaf 3.4.1., kunnen hier ook vermeld worden als instrumenten om de kwaliteit van het nareisproces te borgen.

TOELT geeft aan veelvuldig te worden bevestigd door IND-medewerkers en biedt lezingen met landeninformatie aan.

3.4.4 *Behandelduur*

Veel respondenten geven aan dat de behandelduur vaak lang is. Zoals ook uit de kwantitatieve gegevens in hoofdstuk vier blijkt, komen er vaak aanzienlijke wachttijden voor tussen de verschillende stappen in het dossier of het dossier wordt pas opgepakt als het einde van de beslistermijn in zicht komt. De beslistermijn wordt dan ook geregeld overschreden. Een aantal oorzaken worden genoemd:

- niet of onvoldoende onderbouwing van de aanvraag;
- gebrek aan behandelcapaciteit bij de IND;
- DNA-onderzoek en het afnemen van ID gehoren zijn tijdrovend;
- wisseling van voorraden over locaties, en tussen medewerkers onderling.

Tijdens het dossieronderzoek is bijgehouden hoe vaak er sprake was van een late reactie van de IND, waarbij we in het dossier geen aanwijsbare reden hebben gevonden voor het laat reageren op een aanvraag of brief. Dit kan bijvoorbeeld gaan om het laat reageren (met bijv. een HV) op een nareisaanvraag of een bezwaarschrift. In totaal is 58 maal (van de 100 aanvragers, en ongeveer 200 zaken) door de dossieronderzoekers geconstateerd dat een zaak "lang op de plank" lag. Binnen de gegeven beslistermijn van zes maanden, ging het dan om zaken waarin maandenlang geen activiteit door de IND werd ondernomen.

Van de honderd referenten in het dossieronderzoek (zie hoofdstuk 4) hebben er zeventien een ingebrekestelling (IGS) ingediend. Hiervan waren er dertien die door het onderzoeksteam als "lang op de plank" waren geïdentificeerd. De zeventien personen die een IGS hebben ingediend hadden te maken met een gemiddelde doorlooptijd van eerste aanvraag tot besluit van 314 dagen (10 maanden). Hiervan hadden 14 personen een bezwaar ingediend. De gemiddelde duur van de indiening van bezwaar en het uiteindelijke besluit was bij hen gemiddeld 264 dagen (bijna 9 maanden). In het dossieronderzoek is bij tien personen een dwangsom uitgekeerd van gemiddeld 1262 euro pp (totaal is 12.622 Euro).

Doordat zaken geregeld uit de termijn lopen⁵⁸, bestaat de indruk bij VWN en een advocaat dat de IND vervolgens strikter omgaat met het handhaven van reactietermijnen die vervolgens aan de referent worden gesteld. Een snelle afhandeling van een aanvraag die uit de termijn dreigt te lopen of waarvan de termijn al verstreken is lijkt bij de IND soms de voorkeur te hebben boven de

⁵⁸ De behandeltermijnen van eerste aanleg zaken en bezwaarzaken komen terug in paragraaf 4.2.5 en 4.3.5, gemiddeld genomen liggen deze bij eerste aanlegzaken op 7 maanden, en bij bezwaarzaken op ruim 9 maanden.

snelle hereniging, aldus VWN en een advocaat. De behandeltermijn van (schijnbaar) gelijke zaken kan aanzienlijk verschillen. VWN kan dit niet aan haar cliënten uitleggen.

De respondenten van de IND, hiernaar gevraagd, stellen dat de HV termijn die in de Algemene wet bestuursrecht is neergelegd voor nareiszaken reeds verlengd is van twee naar vier weken. Ze erkennen dat de IND deze termijn hanteert maar geven tevens aan dat als er om uitstel gevraagd wordt van de termijn hier in de regel coulant mee omgegaan wordt. Bovendien geven ze aan dat zolang een zaak op afhandeling wacht dit de referent natuurlijk wel de gelegenheid geeft eventueel aanvullende stukken in te zenden.

Een van de referenten die door ons geïnterviewd is woont nog op een AZC. Door onderling contact met veel andere bewoners viel hem (en anderen) op dat de IND niet het *first-in-first-out* principe hanteert. De volgorde van afhandeling van aanvragen komt over als willekeurig. AZC bewoners zijn hier geërgerd over.

Navraag bij het primair proces van de IND leert dat, gedurende dit onderzoek, met het invoeren van een landelijke voorraad voor nareiszaken in september 2021, aanvragen normaliter via het *first-in-first-out* principe worden opgepakt, behoudens spoedzaken en zaken waarin een ingebrekestelling of beroep-niet-tijdig-beslissen (BNTB) loopt. Spoedzaken zijn zaken die door VWN en/of advocatuur worden ingebracht via de ruis-medewerker (zie paragraaf 3.4.2.). Voor september 2021 kon ook de verdeling van de voorraad nareis-zaken over de IND-locaties het *first-in-first-out* principe doorkruisen. Hetzelfde gold de (tijdelijke) Lean pilot over het sneller verzenden van HV-brieven.

Er zijn werkafspraken tussen ketenpartners en de IND indien urgente kwesties voorrang verdienen in de afhandeling. Een van de geïnterviewde referenten was ernstig ziek ten tijde van zijn nareisaanvraag. De interventie van het maatschappelijk werk leidde binnen 13 dagen na de aanvraag reeds tot een inwilligend besluit.

Buiza wijst op het feit dat de processen van de IND en Buiza, die nauw verweven zijn, niet altijd synchroon lopen. Waar tijdens het begin van de COVID-periode veel ambassades gesloten waren, of slechts in beperkte mate mvv's af konden geven, zag de IND kans veel zaken te beslissen. Hierdoor ontstonden op sommige posten grote voorraden die slechts in beperkte mate konden worden weggewerkt. Door een betere afstemming tussen beide processen was dit mogelijk te voorkomen geweest.

Zoals uit hoofdstuk vier blijkt, is de periode dat gezinsleden wachten op hereniging vaak aanzienlijk. UNHCR droeg een dossier aan dat vanaf de eerste aanvraag in 2007, afgedaan in 2008 via een opvolgende aanvraag in februari 2014 pas in april 2019 (11 jaar later) door de Raad van State is afgedaan. Sommige gezinnen zijn daardoor meerdere jaren gescheiden voor het tot hereniging komt. Referenten wijzen op de emotionele schade en spanningen die dit teweegbrengt binnen gezinnen. Ook belemmert het lange wachten het inburgeringsproces. In dit voorbeeld zijn de doorlooptijden van de rechtspraak ook relevant voor de totale periode.

3.4.5 *Datakwaliteit*

Verschillende respondenten, zowel van VWN, advocatuur als IND-zijde, geven aan dat de datakwaliteit van nareis zaken voor verbetering vatbaar is. Dit blijkt uit het volgende:

- de IND vraagt soms stukken op die in een eerder stadium van de aanvraag of bij de asielaanvraag al aangeleverd zijn. IND-medewerkers geven als reden dat de stukken niet in het dossier terug te vinden zijn;
- stukken ten behoeve van gezinshereniging worden soms in de verkeerde zaak gearhiveerd, waardoor de zaakverantwoordelijk medewerker niet op de hoogte is gesteld van de nieuwe archiefstukken.

IND geeft aan dat het gedigitaliseerd afdoen in Indigo weer is opgepakt, en op punten nader wordt onderzocht (E-afdoen). Dit proces kent een meer uniforme registratie en bevordert daarmee de datakwaliteit. Ook is er een bescheiden tijdswinst te verwachten (10 minuten).

3.5 **Specifieke klantgroepen: Eritrea en Syrië**

De meeste aanvragen voor gezinshereniging worden door burgers van Eritrea en Syrië ingediend. Uit ons onderzoek blijkt dat deze twee nationaliteiten aanzienlijk verschillen in de mate van gedocumenteerdheid. In deze paragraaf wordt daarom apart aandacht besteed aan Eritrea en Syrië. De informatie is mede gebaseerd op interviews met een Syrische en een Eritrese referent, en een deskundige op het gebied van asiel/nareis afkomstig uit Eritrea.

3.5.1 *Eritrea*

Veel respondenten vanuit de advocatuur en VWN geven aan dat in Eritrea familierechtelijke documenten vaak (deels) niet beschikbaar zijn. Hiermee wijkt de praktijk af van datgene wat naar voren komt uit de informatie in de ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die meer op officiële bronnen rusten. Deze ambtsberichten zijn leidend bij de beoordeling van nareisaanvragen, en leiden volgens veel respondenten tot een onredelijke bewijslast voor Eritreeërs. Op dit ogenblik (1/10/2021) ligt er een zaak voor bij de Raad van State waarin het geschil onder meer draait om de vraag in hoeverre op basis van het huidige ambtsbericht Eritrea 2020 van Eritreeërs verwacht kan worden dat zij beschikken over officiële documenten.⁵⁹

Externe respondenten geven de IND en andere betrokken organisaties mee de beoordelingspraktijk van Eritrese zaken meer aan te laten sluiten op de realiteit in Eritrea. Dit betekent concreet:

- De IND moet in lijn met de Gezinsherenigingsrichtlijn niet afwijzen enkel op grond van het feit dat er geen officiële documenten zijn.
- De IND zou in de *terms of reference* moeten opnemen dat ambtsberichten meer in moeten gaan op de realiteit in het land van herkomst. Ervaringsdeskundigen zouden in dit kader meer bij de beantwoording betrokken moeten worden.
- IND-medewerkers zouden meer naar iemands individuele positie/situatie in Eritrea moeten kijken, omdat dit in belangrijke mate de beschikbaarheid van documenten bepaalt. Zo is het vaak van belang of iemand van het platteland afkomstig is of uit stedelijk gebied.

- De IND moet rekening houden met het feit dat Eritreeërs door de druk op documentatie, sneller in zee gaan met bemiddelaars. Hierdoor kunnen documenten fouten bevatten, en/of kunnen betrokkenen soms geen afdoende verklaring geven voor afwijkingen in de documentatie. De druk op documentatie leidt soms tot de gedachte: beter vals dan niets.
- De IND zou creatiever om moeten gaan met informatieverstrekking aan Eritreeërs door gebruik van audiovisuele middelen en foto's van voorbeelddocumenten te verstrekken.
- De IND zou vaker en eerder gebruik moeten maken van DNA-onderzoek, dan kan het (herhaaldelijk) vragen om indicatieve documenten over het bio-kerngezin achterwege gelaten worden.
- De IND zou een handleiding openbaar moeten maken waarin is neergelegd in welke periode welke documenten beschikbaar dan wel optioneel beschikbaar zijn per land. Dit maakt duidelijk wat er aan documentatie verlangd wordt.

TOELT geeft overigens aan dat het niet beschikken over officiële of indicatieve documenten met betrekking tot identificatie van potentiële nareizigers of familierechtelijke relatie uitzonderlijk zal zijn: iemand die geen enkel officieel document heeft gehad zou nooit in contact zijn geweest met de overheid. Dit ligt niet voor de hand volgens TOELT. Ook geeft TOELT mee dat nareis de makkelijkste manier is om legaal naar Nederland te reizen.

Meerdere respondenten geven aan dat contact met Eritrea lastig is, wat nazenden van documenten belemmert. Zo is er vaak geen telefoon, en er is het conflict met Tigray.

De uitspraak van de Raad van State in een richtinggevende Eritrese zaak van 26 januari 2022 waarin onder meer de vraag ter beoordeling voorlag naar de mate van gedocumenteerdheid die gevraagd mag worden in Eritrese zaken werpt een nieuw licht op de wijze waarop de IND Eritrese zaken zal gaan beoordelen.⁶⁰ Zoals eerder vermeld kan deze uitspraak in dit rapport niet meegenomen worden.

Ook nemen respondenten een aanzienlijke afstand waar tussen de Nederlandse en Eritrese ambtelijke cultuur, waardoor referenten en potentiële nareizigers belemmerd worden in hun pogingen een kansrijke aanvraag in te dienen. Aandachtspunten die genoemd zijn, zijn:

- Maak duidelijk dat men zelf in actie moet komen. Er is immers een inspanningsverplichting die belangrijk is voor de vraag of men aan de voorwaarden voldoet.
- Wees duidelijk over de (beperkingen van de) werkzaamheden die VWN en advocaat voor hen doen; men heeft hier vaak te hoge verwachtingen van.
- Wees duidelijk over het feit dat zolang men niet aan de voorwaarden voldoet, er niet ingewilligd wordt. Vaak geven Eritreeërs te positieve verwachtingen hierover door aan de gezinsleden in het land van herkomst of ander derde land. Dit leidt tot spanningen binnen het gezin, psychische problemen e.d.

3.5.2 Syrië

Meerdere respondenten geven aan dat Syriërs vaak gedocumenteerd zijn, maar dat dit met name de laatste tijd aan het afnemen is door gebrekkig functioneren van de Syrische overheid.

⁶⁰ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 26 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:245.

Het komt voor dat de IND om originele documenten van potentiële nareizigers vraagt die men nog nodig heeft in Syrië. Ook vragen Syriërs soms documenten aan bij de Syrische ambassades. Ze veronderstellen dat het belang van documenten zo groot is, dat de IND dit van hen verlangt. Dit is echter niet correct. De IND verlangt van vluchtelingen en toegelatenen op grond van 3 EVRM nooit dat zij contact leggen met hun ambassade omdat dit hen en hun familieleden in problemen kan brengen. Daarnaast blijken sommige Syrische ambassades niet betrouwbaar in het afgeven van valide documenten.

Meerdere respondenten vragen zich af waarom goed gedocumenteerde Syriërs een DNA-onderzoeksformulier moeten invullen. Het wekt de indruk dat er DNA-onderzoek gedaan zal worden.

3.6 **VWN**

Hoewel VWN niet onderwerp is van dit onderzoek, hebben meerdere respondenten ons inziens relevante observaties meegegeven met betrekking tot de rol en het functioneren van VWN in het proces nareis.

Meerdere respondenten, waaronder sommige van VWN, geven aan dat het begeleiden van nareisaanvragen een veeleisende taak is, die soms teveel vraagt van vrijwilligers, alle juridische scholing en ondersteuning die hen wordt aangeboden ten spijt. Sommige respondenten stellen dat het werk minimaal HBO niveau vereist, en dat betaalde krachten de voorkeur hebben. Dit ondanks de grote inzet en kunde van veel vrijwilligers.

Een tweede opmerking betreft het feit dat de ondersteuning in de centrale opvang door VWN primair gericht is op de asielprocedure, waardoor deze medewerkers minder ingesteld zijn op het begeleiden van nareisaanvragen. Doordat doorstroom naar de decentrale opvang soms op zich laat wachten, zijn referenten dus aangewezen op de VWN medewerkers die minder ingevoerd zijn in nareis.

Alle vier referenten met wie gesproken is zijn overigens tevreden met de hulp die zij van hun VWN begeleiders ontvangen hebben.

3.7 **Verbeterprojecten primair proces**

Het primair proces heeft enkele maatregelen doorgevoerd om de doorlooptijden te versnellen:

- Invoering van het digitaal aanvraagformulier (zie paragraaf 3.3.3.) na een proefperiode. Nadien is er geen interne evaluatie gedaan. Wij hebben VWN respondenten gevraagd naar hun ervaringen ermee. Zij zijn positief over de mogelijkheid digitaal de aanvraag in te dienen. Hierbij zijn de volgende punten genoemd:
 - klantvriendelijkheid (de aanvrager wordt meer door het formulier heengeleid);
 - aanvraag hoeft niet aangetekend ingezonden te worden;
 - aanvragen worden sneller opgepakt;
 - cliënten kunnen zelf de aanvraag doen (gebeurt sporadisch, onder begeleiding van VWN);
 - en milieu-overwegingen.

Daartegenover staat de opmerking dat sommige oudere VWN medewerkers moeite hebben met de digitale omgeving waarin de aanvraag gedaan moet worden. Zij houden (nog) vast aan de papieren versie.

Inmiddels wordt in 35-40% van de aanvragen gebruik gemaakt van het digitale formulier. Er zijn geen gegevens beschikbaar met betrekking tot verschillen tussen de doorlooptijden van digitale aanvragen versus papieren aanvragen.

- Aanpassing van de correspondentie in Indigo waaronder de HV-brief in eerste aanlegzaken per november 2020. Hierbij zijn vooral aanpassingen in structuur en taalgebruik in de 1A HV-brief aangebracht. Het effect van deze wijzigingen is door de initiatiefnemers niet gemeten, maar wel onder nareis medewerkers geëvalueerd. 64 medewerkers hebben gereageerd; de resultaten waren positief:
 - IND-medewerkers waardeerden de wijzigingen ten opzichte van de oude brieven met een 7,1. In het algemeen waardeerden zij de HV-brieven nu met een 6,8.

Voor dit onderzoek hebben wij dezelfde vraag voorgelegd aan VWN en Nidos:

- VWN heeft input geleverd van zes regio-coördinatoren en O&A heeft nog input gekregen van een andere VWN regio-coördinator. Gemiddeld waardeerden zij de wijzigingen met een 7,6. Zij waardeerden de HV-brieven nu in het algemeen met een 6,9.
- Nidos waardeert de wijzigingen met een 6, en de brieven in het algemeen met een 8.

De IND geeft aan dat de HV correspondentie regelmatig aangepast wordt naar aanleiding van verbeteringsuggesties.

- Het Expertise Centrum Lean heeft in opdracht van het Managers Overleg Nareis (MONA) een dashboard ontwikkeld, waarmee een actueel overzicht gegeven wordt van de voorraden per locatie tot op medewerkersniveau, de doorlooptijden, wachttreinen, en de ouderdom van zaken. Het is een ondersteunend sturingsinstrument voor managers. Het dashboard wordt bij het tweewekelijks MONA besproken.
- Er vindt een mvv-moderniseringstraject plaats, waarbij aanvraag en afgifte van de mvv (behoudens contra-indicaties) binnen één dag gerealiseerd kan worden. Nu bestaat het proces nog uit twee contactmomenten op een ambassade of consulaat-generaal. Het proces van mvv afgifte wordt hiermee efficiënter ingericht en de nareiziger kan sneller nareizen. Het lijkt erop dat dit in de loop van 2022 uitgerold kan worden.

4 Omvang en resultaat nareisaanvragen

In dit hoofdstuk wordt de omvang en uitkomsten van nareisaanvragen behandeld. Hier wordt antwoord gegeven op onderzoeksvraag 3:

- Wat is de omvang en het resultaat van het aantal nareisaanvragen.
 - a. Hoe groot is het aantal nareisaanvragen per jaar in de afgelopen drie jaar?
 - b. In hoeveel zaken wordt er hoe vaak HV geboden en wat is het aandeel van het totaal?
 - c. Wat is het aantal en aandeel onderzoeken dat opgestart wordt (horen, DNA)?
 - d. Wat is het aantal, aandeel en type afdoeningen in eerste aanleg?
 - e. Wat is het aantal, aandeel en type afdoeningen opvolgende nareisaanvragen?
 - f. Wat is het aantal, aandeel en type afdoeningen bij bezwaarzaken?
 - g. Wat is het aantal en aandeel (hoger) beroepszaken?

4.1 Omschrijving databestanden

Om de omvang en het resultaat te analyseren is van meerdere databestanden gebruik gemaakt:

1. een bestand met de totale omvang van het aantal nareis zaken (zowel eerste aanleg als bezwaar) waarbij óf de eerste aanvraag óf de indiening van het bezwaar in de periode 2018, 2019 of 2020 is ingediend (BIC). Peildatum is 6 mei 2021;
2. een random steekproefbestand met 603 zaken (467 unieke v-nummers van referenten) waarbij óf de eerste aanvraag óf het bezwaarschrift in de periode 2018, 2019 of 2020 is ingediend (BIC). Peildatum is 7 juni 2021;
3. een databestand gebruikt voor dossieronderzoek (random gekozen uit steekproefbestand) van 100 unieke v-nummers van referenten (rond de 200 zaken).

Hoe kleiner het bestand, hoe specifiek de informatie die beschikbaar is. In dit hoofdstuk zal telkens aangegeven worden op welk bestand de informatie gebaseerd is. Informatie uit het dossieronderzoek bestand kan niet als representatief worden gezien (daarvoor is het aantal te klein), maar geeft wel een goede indicatie.

In onderstaande tabel is te zien hoeveel nareis zaken in de afgelopen drie jaren liepen, uitgesplitst naar nareisaanvragen in eerste aanleg (mvv) en bezwaarzaken. In verhouding werd het aantal bezwaarzaken lager in de jaren 2019 en 2020. Deze cijfers zijn echter niet aan elkaar te relateren.⁶¹ Het hoge aantal bezwaarzaken in 2018 kan gerelateerd zijn aan mvv aanvragen die in 2017 of daarvoor gedaan zijn. Ook kan het hogere aantal mvv aanvragen in 2020 nog resulteren in een hoger aantal bezwaarzaken in 2021.

⁶¹ Deze analyse kon niet geleverd worden door BIC omdat hiervoor een tijdsintensieve longitudinale cohortanalyse benodigd zou zijn

Tabel 1 Aantal mvv aanvragen en bezwaarzaken per jaar ⁶²

Soort procedure	2018	2019	2020	totaal
mvv	10.157	9.880	12.547	32.584
Bezwaar	5.553	2.877	2.795	11.225

Dit hoofdstuk is opgedeeld in de verschillende opvolgende fasen van nareis; eerste aanleg, bezwaar, opvolgende aanvragen en beroep bij nareiszaken.

4.2 Eerste aanleg

4.2.1 Aantal en nationaliteit eerste aanleg

Het aantal nareisaanvragen schommelde de afgelopen drie jaar rond de 11 duizend per jaar. De Syrische en de Eritrese nationaliteit zijn samen verantwoordelijk voor 72 procent van het totaal aantal nareisaanvragen. Opvallend is dat de verhouding van deze twee grootste nationaliteiten de afgelopen drie jaar erg verschilde. Het aantal aanvragen van de Eritrese nationaliteit is afgenomen van bijna 5000 in 2018 naar rond de 1700 in 2020. ⁶³

Het aantal nareisaanvragen van Syriërs nam juist erg toe; van bijna drie duizend in 2018 tot meer dan zeven duizend in 2020⁶⁴.

Gemiddeld had ongeveer veertig procent van de nareis aanvragers de Syrische nationaliteit, en ongeveer dertig procent de Eritrese. Echter in 2018 was bijna de helft van Eritrese afkomst en een derde had de Syrische nationaliteit. In 2020 was dit juist andersom en had meer dan de helft de Syrische nationaliteit en maar veertien procent de Eritrese.

Tabel 2 Aantal mvv aanvragen per jaar per nationaliteit ⁶⁵

Nat/ Jaar	Jaren			Totaal 3 jaar	
	2018	2019	2020	Totaal	%
Syrische	2.863	3.692	7.010	13.565	41,6%
Eritrese	4.802	3.384	1.710	9.896	30,4%
Jemenitische	164	633	780	1.577	4,8%
Afghaanse	477	277	352	1.106	3,4%
Iraakse	174	221	638	1.033	3,2%
Turkse	127	259	646	1.032	3,2%
Somalische	181	210	139	530	1,6%
Staatloos	214	195	189	598	1,8%
Onbekend	201	128	156	485	1,5%
Soedanese	158	142	77	377	1,2%
Iraanse	104	105	150	359	1,1%

⁶² Bron: bestand met de totale omvang van het aantal nareis zaken (zowel eerste aanleg als bezwaar) waarbij óf de eerste aanvraag óf de indiening van het bezwaar in de periode 2018, 2019 of 2020 is ingediend

⁶³ Het aantal eerste asiel aanvragen van Eritrese personen was ook veel hoger in 2018 dan in de opvolgende jaren: 2018: 1.284; 2019: 501; 2020: 368. In 2021 zal het weer toenemen (tm augustus 2021: 438). Bron: asylum trends augustus 2021.

⁶⁴ Aantal asielaanvragen Syrische nationaliteit: 2018: 2956; 2019: 3675; 2020: 4022 (tm augustus 2021: 3273). Bron: asylum trends augustus 2021.

⁶⁵ Bron: bestand met de totale omvang van het aantal nareis zaken (zowel eerste aanleg als bezwaar) waarbij óf de eerste aanvraag óf de indiening van het bezwaar in de periode 2018, 2019 of 2020 is ingediend

Pakistaanse	72	129	132	333	1,0%
Overig	620	505	568	1693	5,2%
Totaal	10.157	9.880	12.547	32.584	100,0%

4.2.2 *Herstel Verzuim (HV) in eerste aanleg*

Uit het dossieronderzoek blijkt dat bij veruit het grootste deel HV geboden moet worden na de ontvangst van de aanvraag. In 86 van de 100 gevallen werd HV geboden. In 14 gevallen (van de 100 aanvragers) werd geen HV geboden in eerste aanleg. In één geval was dit omdat de aanvraag compleet was. Andere redenen voor het niet bieden van HV waren:

- meteen bewijsnood aangenomen en bieden (DNA-) onderzoek;
- benodigde leges waren niet betaald (in het geval van een 8EVRM aanvraag);
- intrekking door referent;
- referent had niet de juiste titel;
- de aanvraag was niet binnen 3 maanden ingediend;
- een verkeerde aanvraag/productsoort (dus meteen nieuwe aanvraag ingediend).

In Indigo wordt tevens geregistreerd of en hoe vaak HV geboden is. Deze data lijken echter niet te kloppen. Volgens deze data zou in 2018 in zeventig procent van de gevallen geen HV zijn geboden. In 2020 zou in bijna dertig procent van de gevallen geen HV worden geboden. Uit zowel het dossieronderzoek als uit de interviews blijkt dat het bijna niet voorkomt dat een nareisaanvraag compleet wordt aangeleverd. Aanvragers “wachten” altijd op de HV-brief om precies te weten welke documenten benodigd zijn. Het is dus onwaarschijnlijk dat er daadwerkelijk zo weinig HV geboden wordt als de cijfers uit Indigo veronderstellen.

4.2.3 *Onderzoeken opgestart in eerste aanleg*

De volgende subparagrafen beschrijven DNA-onderzoek en ID-gehoor in de eerste aanleg fase.

4.2.3.1 *DNA*

Volgens de geautomatiseerde gegevens uit Indigo werd gemiddeld over de afgelopen drie jaar in bijna 13 procent van de mvv-aanvragen ten minste één maal een DNA-onderzoek gedaan. Wat opvalt is dat er in 2020 veel minder DNA-onderzoeken zijn uitgevoerd. Bij ongeveer acht procent van het totaal aantal mvv-aanvragen werd ten minste één maal een DNA-onderzoek gedaan. Dit zal te maken hebben met de reisrestricties en de soms beperkte of geheel afgeschaalde facilitering door diplomatieke posten tijdens de COVID pandemie. Daarnaast waren er in 2020 naar verhouding minder Eritrese zaken (waar vaker DNA-onderzoek wordt gedaan). Wanneer we deze a-typische periode erbuiten laten en alleen naar 2018 en 2019 kijken, zien we dat in gemiddeld 15 procent van de mvv-zaken DNA-onderzoek opgestart wordt.

Tabel 3 Aantal keer DNA bij eerste aanvraag⁶⁶

Aantal DNA	2018	2019	2020	Eindtotaal
Totaal mvv	10.157	9.880	12.547	32.584
0	8.664	8.274	11.513	28.451
1	1.465	1.563	1.017	4.045
2	26	40	17	83
3	2	2		4
4		1		1

In het dossieronderzoek⁶⁷ is 24 maal het opstarten en uitvoeren van DNA-onderzoek aangetroffen in eerste aanlegzaken. Dit betreft dus een kwart van het aantal personen (100 referenten), maar 12 procent van het aantal zaken (200).

4.2.3.2 ID-gehoor

Gemiddeld werd in de afgelopen drie jaar maar bij 1,5 procent van de mvv aanvragen een ID-gehoor opgestart. In 2020 was dit percentage zelfs nog lager: 0,8 procent.

Tabel 4 Aantal keer ID gehoor bij eerste aanvraag⁶⁸

Aantal ID gehoor buitenland	2018	2019	2020	Eindtotaal
Totaal mvv	10.157	9.880	12.547	32.584
0	9.984	9.659	12.451	32.094
1	167	213	95	475
2	6	8	1	15

In het dossieronderzoek was in 9 gevallen sprake van een ID-gehoor (bij dossieronderzoek onder 100 personen).

4.2.4 Afdoening in eerste aanleg

Gemiddeld werd in de afgelopen drie jaar bijna de helft van de nareisaanvragen in eerste aanleg ingewilligd en ongeveer een derde afgewezen. In 2020 is nog een groot deel onbekend, omdat hier op de peildatum⁶⁹ nog niet op beslist was.

⁶⁶ Bron: bestand met de totale omvang van het aantal nareis zaken (zowel eerste aanleg als bezwaar) waarbij óf de eerste aanvraag óf de indiening van het bezwaar in de periode 2018, 2019 of 2020 is ingediend. Meerdere keren DNA zal te maken hebben met het (eventueel foutief) registreren van meerdere gezinsleden binnen een zaak.

⁶⁷ Zoals aangegeven in paragraaf 1.1 ging het hier om 100 unieke V-nummers

⁶⁸ Bron: bestand met de totale omvang van het aantal nareis zaken (zowel eerste aanleg als bezwaar) waarbij óf de eerste aanvraag óf de indiening van het bezwaar in de periode 2018, 2019 of 2020 is ingediend

⁶⁹ Peildatum is 6 mei 2021

Tabel 5 Afdoening van nareisaanvragen in eerste aanleg in 2018-2020 (absoluut, %)⁷⁰

Jaar	2018		2019		2020		Totaal drie jaar	
	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
Afwijzing	3.828	37,7%	3.490	35,3%	2.242	17,9%	9.560	29,3%
Inwilliging	5.251	51,7%	4.914	49,7%	5.553	44,3%	15.718	48,2%
Onbekend	72	0,7%	788	8,0%	4.029	32,1%	4.889	15,0%
Overig⁷¹	1.006	9,9%	688	7,0%	723	5,8%	2.417	7,4%
Eindtotaal	10.157	100,0%	9.880	100,0%	12.547	100,0%	32.584	100,0%

In de dossieronderzoek-zaken is in eerste aanleg in 16 dossiers (van de 100 referenten) bij de eerste aanvraag een inwilliging toegekend.

Wanneer we onderscheid maken tussen de twee grootste nationaliteiten valt op dat het aantal afwijzingen van Eritrese aanvragen fors hoger ligt dan die van Syrische aanvragen.

Tabel 6 Aandeel afdoening van mvv nareisaanvragen van Syriërs en Eritreeërs in 2018-2020⁷²

Nationaliteit	Afwijzing	Inwilliging	Onbekend	Overig	totaal absoluut
Syrische					
2018	27,5%	66,3%	0,6%	5,6%	2.863
2019	24,5%	66,5%	5,0%	3,9%	3.692
2020	10,7%	49,2%	36,8%	3,3%	7.010
Eritrese					
2018	40,4%	45,8%	0,6%	13,2%	4.802
2019	49,1%	29,4%	10,0%	11,5%	3.384
2020	47,9%	7,1%	30,4%	14,6%	1.710

4.2.5 Doorlooptijd tijden eerste aanleg

De gemiddelde doorlooptijd vanaf de juridische startdatum tot de afdoening van de zaken in eerste aanleg is 213 dagen⁷³ (7 maanden). Voor de Eritrese nationaliteit is dit gemiddelde hoger: 250 dagen (ruim acht maanden). De gemiddelde doorlooptijd van de Syrische nationaliteit is 178 dagen (6 maanden).

Volgens het dossieronderzoek (95 zaken⁷⁴) is het gemiddeld aantal dagen tussen het indienen van de nareisaanvraag en het bieden van Herstel verzuim (HV) 114 dagen (bijna vier maanden). In vijftien zaken duurde deze periode zelfs 180 dagen of langer (minimaal een half jaar).

70 Bron: bestand met de totale omvang van het aantal nareis zaken waarbij óf de eerste aanvraag óf de indiening van het bezwaar in de periode 2018, 2019 of 2020 is ingediend

71 Categorie overig: hieronder vallen alle niet inhoudelijke afdoeningen, waarbij de afdoeningwijze is: overlijden, inhoudelijk niet langer opportuun, intrekking door de klant en buiten behandeling stelling.

72 Bron: bestand met de totale omvang van het aantal nareis zaken (zowel eerste aanleg als bezwaar) waarbij óf de eerste aanvraag óf de indiening van het bezwaar in de periode 2018, 2019 of 2020 is ingediend.

73 Bron: random steekproefbestand met 603 zaken (467 unieke v-nummers) waarbij óf de eerste aanvraag óf de indiening van het bezwaar in de periode 2018, 2019 of 2020 was ingediend.

74 Aantal zaken waarin de HV-datum gevonden is in het dossieronderzoek bestand.

In de dossieronderzoek-zaken duurde de periode tussen het opstarten van het DNA-onderzoek in eerste aanleg en de datum dat het rapport met de uitslag ontvangen werd gemiddeld 99 dagen (meer dan 3 maanden) (N=20). De periode tussen ontvangst van het rapport met de uitslag van het DNA-onderzoek en het besluit duurde gemiddeld 57 dagen (bijna 2 maanden) (N=23).⁷⁵

4.3 **Bezwaar**

4.3.1 *Aantallen en nationaliteit bezwaar*

In de afgelopen drie jaar is gemiddeld per jaar ongeveer 3700 keer bezwaar aangetekend tegen beslissingen op nareisaanvragen⁷⁶. Opvallend is dat het aantal bezwaarzaken in 2019 en 2020 aanzienlijk lager was (tegen de drie duizend) dan in 2018 (5500). Dit lijkt vooral te maken te hebben met een forse afname van het aantal Eritrese bezwaren. De helft van het totaal aantal bezwaarzaken komt van personen met de Eritrese nationaliteit. In de paragraaf over eerste aanleg hebben we al kunnen zien dat ook het aantal nareisaanvragen van Eritreeërs fors afnam van bijna 5000 in 2018 naar rond de 1700 in 2020. De afname van het aantal bezwaarzaken van Eritreeërs zal hier mee te maken hebben. Een vijfde van de bezwaarzaken is afkomstig van personen met de Syrische nationaliteit.

In het dossieronderzoek van 100 V-nummers werden 75 bezwaarzaken aangetroffen.

Tabel 7 Aantal bezwaarzaken per jaar per nationaliteit⁷⁷

Nationaliteit	Jaren			Totaal 3 jaar	
	2018	2019	2020	Totaal	% van totaal
Syrische	928	611	741	2.280	20,3%
Eritrese	3.245	1.270	1.122	5.637	50,2%
Jemenitische	17	44	80	141	1,3%
Afghaanse	194	102	116	412	3,7%
Iraakse	130	61	55	246	2,2%
Turkse	27	30	73	130	1,2%
Somalische	198	137	65	400	3,6%
Staatloos	89	52	27	168	1,5%
Onbekend	111	84	53	248	2,2%
Soedanese	56	77	53	186	1,7%
Iraanse	45	17	37	99	0,9%
Pakistaanse	8	25	19	52	0,5%
Overig	505	367	354	1226	10,9%
Eindtotaal	5.553	2.877	2.795	11.225	100,0%

⁷⁵ Van deze zaken was er maar één zaak die in 2020 opgestart werd. De rest van de zaken liepen in 2018 en 2019. De sluiting van ambassades tijdens de COVID-periode is dus niet/nauwelijks van invloed op deze cijfers.

⁷⁶ Zoals vermeld in paragraaf 4.1 kan niet aangegeven worden welk aandeel van de nareisaanvragen in bezwaar gaat. Hiervoor is een longitudinale cohortanalyse benodigd.

⁷⁷ Bron: bestand met de totale omvang van het aantal nareis zaken (zowel eerste aanleg als bezwaar) waarbij óf de eerste aanvraag óf de indiening van het bezwaar in de periode 2018, 2019 of 2020 is ingediend

Over het gehele bestand⁷⁸ berekend zijn er 1014 klanten (van de 10.120 die in bezwaar zijn gegaan: 10%) die 2 of meer bezwaarzaken in Indigo geregistreerd hebben staan.

4.3.2 Herstel verzuim in bezwaarfase

Net als in de eerste aanlegfase, blijkt uit dossieronderzoek dat ook in de bezwaarfase bijna altijd HV geboden wordt. De meest voorkomende reden is dat het bezwaarschrift geen gronden bevat. In 12 (uit 75 bezwaarzaken van het dossieronderzoek) werd geen HV geboden. In alle andere gevallen wel. Wel is in de bezwaarfase de aanvraag vaker compleet in die gevallen waarbij geen HV geboden werd (zes maal). Andere redenen voor het niet bieden van HV in de bezwaarfase waren:

- meteen bewijsnood aangenomen en bieden (DNA-) onderzoek;
- bezwaar te laat ingediend;
- de aanvraag in eerste aanleg was niet binnen 3 maanden ingediend.

In Indigo wordt tevens geregistreerd of en hoe vaak HV geboden is. Deze data lijken echter niet te kloppen. Volgens deze data zou in bijna de helft van de gevallen in de periode 2018-2020 geen HV geboden zijn na het indienen van bezwaar. Uit zowel het dossieronderzoek als uit de interviews blijkt dat vaak nog HV geboden moeten worden in de bezwaarfase. Vaak heeft dit te maken met veranderingen in de situatie en beschikbare documenten waardoor de bewijslast is veranderd.

4.3.3 Onderzoeken opgestart in bezwaarfase

De volgende subparagrafen beschrijven DNA-onderzoek en ID-gehoor in de bezwaarfase.

4.3.3.1 DNA-onderzoek

Volgens gegevens uit Indigo werd gemiddeld over de afgelopen drie jaar in ruim 9 procent van de bezwaarzaken ten minste één maal een DNA-onderzoek gedaan. In 2020 zijn veel minder DNA-onderzoeken uitgevoerd in de bezwaarfase (net zoals in de eerste aanleg fase het geval was). Bij ongeveer drie procent van het totaal aantal bezwaarzaken werd ten minste één maal een DNA-onderzoek gedaan. Dit zal te maken hebben met de reisrestricties en de soms beperkte of geheel afgeschaalde facilitering door diplomatieke posten tijdens de COVID pandemie. Wanneer we deze a-typische periode buiten beschouwing laten en alleen naar 2018 en 2019 kijken, zien we dat in gemiddeld 11 procent van de bezwaarzaken DNA-onderzoek opgestart werd.

Tabel 8 Aantal keer DNA bij bezwaar⁷⁹

Aantal DNA	2018	2019	2020	Eindtotaal
Totaal bezwaar	5.553	2.877	2.795	11.225
0	4.929	2.555	2.700	10.184
1	615	310	94	1.019

⁷⁸ Bron: bestand met de totale omvang van het aantal nareis zaken (zowel eerste aanleg als bezwaar) waarbij óf de eerste aanvraag óf de indiening van het bezwaar in de periode 2018, 2019 of 2020 is ingediend

⁷⁹ Bron: bestand met de totale omvang van het aantal nareis zaken (zowel eerste aanleg als bezwaar) waarbij óf de eerste aanvraag óf de indiening van het bezwaar in de periode 2018, 2019 of 2020 is ingediend.

2	9	12	1	22
---	---	----	---	----

In het dossieronderzoek van 75 bezwaarzaken is 11 maal het opstarten en uitvoeren van DNA-onderzoek aangetroffen. In het dossieronderzoek ligt het percentage opgestarte DNA-onderzoeken dus hoger (bijna 15 procent).⁸⁰

4.3.3.2 ID-gehoor

Gemiddeld over de afgelopen drie jaar (2018- 2020) werd maar bij drie procent van de bezwaarzaken een ID-gehoor opgestart. In 2020 was dit percentage zelfs nog lager: 1,2 procent.

Tabel 9 Aantal keer ID-gehoor bij bezwaar⁸¹

aantal ID gehoor buitenland	2018	2019	2020	Eindtotaal
Totaal bezwaar	5.553	2.877	2.795	11.225
0	5.360	2.774	2.762	10.896
1	190	100	33	323
2	3	3		6

In het dossieronderzoek was in 4 gevallen sprake van een ID-gehoor (onder 75 bezwaarzaken).

4.3.4 Afdoeing in bezwaarfase

In 2018 en 2019 is meer dan de helft van de bezwaren ongegrond verklaard. Ongeveer een derde is gegrond, wat resulteerde in een inwilliging. Het inwilligingspercentage ligt hier dus wat lager dan in eerste aanleg (dit was ongeveer de helft). Maar het gaat hier dus om een groep personen die in eerste aanleg kennelijk niet voldoende heeft kunnen aantonen dat het daadwerkelijk hun familie is die in het land van herkomst is achtergebleven.

In 2020 was op de peildatum 6 mei nog een groot deel niet afgedaan (44%). In 11 zaken in het dossieronderzoek is in bezwaar in de eerste aanvraag alsnog ingewilligd.

Tabel 10 Afdoeing van nareisaanvragen in bezwaar in 2018-2020 (absoluut, %)⁸²

Jaar	2018		2019		2020		Totaal drie jaar	
Afdoeing	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
Ongegrond	3.064	55,2%	1.569	54,5%	1.149	41,1%	5.782	51,5%
Gegrond met inwilliging	1.793	32,3%	739	25,7%	235	8,4%	2.767	24,7%
Onbekend	101	1,8%	271	9,4%	1.235	44,2%	1.607	14,3%

⁸⁰ Wel moet hierbij opgemerkt worden dat het aantal bezwaarzaken opgestart in 2020 in de steekproef verhoudingsgewijs lager ligt. Van de 75 bezwaarzaken waren er 12 uit 2020 (16%). In de tabel is 25% van de zaken uit 2020.

⁸¹ Bron: bestand met de totale omvang van het aantal nareis zaken (zowel eerste aanleg als bezwaar) waarbij óf de eerste aanvraag óf de indiening van het bezwaar in de periode 2018, 2019 of 2020 is ingediend (peildatum 6 mei 2021).

⁸² Bron: bestand met de totale omvang van het aantal nareis zaken waarbij óf de eerste aanvraag óf de indiening van het bezwaar in de periode 2018, 2019 of 2020 is ingediend.

Intrekking	1	0,0%	1	0,0%	4	0,1%	6	0,1%
Geground	31	0,6%	30	1,0%	21	0,8%	82	0,7%
Overig	563	10,1%	267	9,3%	151	5,4%	981	8,7%
Eindtotaal	5.553	100,0%	2.877	100,0%	2.795	100,0%	11.225	100%

In tegenstelling tot de eerste aanlegfase is in de bezwaarfase het percentage "gegrond met inwilliging" juist hoger bij de Eritrese nationaliteit (37% respectievelijk 30% in 2018 en 2019) dan bij de Syrische nationaliteit (29% respectievelijk 20% in 2018 en 2019). Dit kan te maken hebben met het hogere afwijzingspercentage voor Eritreeërs in de eerste aanlegfase. In de eerste aanlegfase zal deze groep vaker afgewezen worden door gebrek aan documenten, wat hen in de bezwaarfase mogelijk niet meer aangerekend wordt.

Tabel 11 Afdoeningspercentages per nationaliteit per jaar⁸³

	Ongegrond	Geground met inwilliging	Onbekend	Intrekking	Geground	Overig	Eind totaal
Eritrese							
2018	50,2 %	36,8%	1,7%	0,0%	0,4%	10,8%	3.245
2019	50,4 %	30,1%	9,7%	0,1%	1,0%	8,7%	1.270
2020	42,8 %	7,1%	47,1%	0,4%	0,1%	2,5%	1.122
Syrische							
2018	61,3 %	29,1%	1,4%	0,0%	0,9%	7,3%	928
2019	57,3 %	19,6%	8,7%	0,0%	1,1%	13,3%	611
2020	39,5 %	9,9%	41,6%	0,0%	1,8%	7,3%	741

4.3.5 Doorlooptijd tijden in bezwaarfase

De gemiddelde doorlooptijd vanaf de juridische startdatum tot de afdoening van de zaken in de bezwaarfase is 283 dagen (9,3 maanden).⁸⁴ Voor de Eritrese nationaliteit is dit gemiddelde hoger: 317 dagen. De gemiddelde doorlooptijd van de Syrische nationaliteit is 280 dagen.

Volgens het dossieronderzoek (44 zaken⁸⁵) is het gemiddeld aantal dagen tussen het indienen van het bezwaarschrift en het bieden van Herstel verzuim (HV) 52 dagen (bijna 2 maanden). In vier gevallen duurde dit langer dan drie maanden.

4.4 Opvolgende aanvragen

In het dossieronderzoek zijn 49 personen (van de 100 personen) aangetroffen die één of meer opvolgende aanvragen hebben gedaan. In totaal zijn er 64 opvolgende

⁸³ Bron: bestand met de totale omvang van het aantal nareis zaken (zowel eerste aanleg als bezwaar) waarbij óf de eerste aanvraag óf de indiening van het bezwaar in de periode 2018, 2019 of 2020 is ingediend (peildatum 6 mei 2021).

⁸⁴ Bron: random steekproefbestand met 603 zaken (467 unieke v-nummers) waarbij óf de eerste aanvraag óf de indiening van het bezwaar in de periode 2018, 2019 of 2020 was ingediend.

⁸⁵ Aantal zaken in het dossieronderzoek bestand waarin HV geboden werd tijdens de bezwaarfase.

aanvragen gedaan onder de 100 personen uit het dossieronderzoek. Gemiddeld werden 1,3 opvolgende aanvragen per persoon gedaan. Uit het dossieronderzoek blijkt dat bij 25 referenten (van de 100) er na een opvolgende aanvraag (en soms nog bezwaar en beroep hierna) alsnog is ingewilligd.

Uit de geautomatiseerde gegevens in Indigo is niet af te leiden hoeveel en welk type opvolgende aanvragen zijn gedaan. Wel is te zien hoeveel zaken er per klantnummer geregistreerd staan. Het aantal zaken per klant loopt uiteen van 1 tot 4 zaken per klant. Over het gehele bestand⁸⁶ berekend is er gemiddeld één eerste aanleg zaak per klant en, van de personen die in bezwaar zijn gegaan, één bezwaarzaak per klant. Er zijn 1773 klanten (van de 35.433 klanten: 5%) die 2 of meer nareisaanvragen in Indigo geregistreerd hebben staan.

4.5 Beroepszaken

In de volgende tabel is te zien hoeveel beroepszaken volgden op nareis zaken.

Tabel 12 Aantal beroepszaken per jaar⁸⁷

Voorgaand product	2018	2019	2020
Bezwaar nareis	1767	1057	599
Bezwaar gezinshereniging art. 8 EVRM bij AMV⁸⁸	877	785	911
Overig⁸⁹	32	15	16
TOTAAL	2676	1857	1526

In 2018 waren er 2676 beroepszaken die volgden op een nareiszaak. In 2019 waren dit er 1857 en in 2020 1526. In 2018 en 2019 volgt ongeveer tweederde van de beroepszaken op een bezwaar nareis. In 2020 volgt de meerderheid, ook tweederde, op bezwaar gezinshereniging op grond van artikel 8 EVRM bij AMV.

In het dossieronderzoek zijn 24 beroepszaken aangetroffen. Van de 75 bezwaarzaken werden er dus 24 gevolgd door een beroep (32%). Daarvan bleken acht zaken gegrond in beroep te zijn (33%). In vier zaken is tijdens de beroepsfase DNA-onderzoek opgestart.

In het dossieronderzoek hebben we vier keer een intrekking van JZ aangetroffen (van de 24 beroepszaken). Dit was in een geval omdat er een hoorplicht was waaraan nog geen uitvoering was gegeven, en in drie gevallen omdat er DNA-onderzoek gedaan had moeten worden.

JZ maakt geen analyses meer van zij-instroom zaken. Er is daarom geen overzicht hoeveel zaken terugkomen van de rechtbank en om welke reden.

⁸⁶ Bron: bestand met de totale omvang van het aantal nareis zaken (zowel eerste aanleg als bezwaar) waarbij óf de eerste aanvraag óf de indiening van het bezwaar in de periode 2018, 2019 of 2020 is ingediend.

⁸⁷ Bron: Selfservice JZ aangeleverd door BIC. Peildatum is 1 september 2021. Standdata: 31 december van de betreffende jaren.

⁸⁸ Kwalificaties 334 en 517 samengevoegd

⁸⁹ Deze zaken waren in Indigo direct aan mvv/ mvv-TEV of nareis gekoppeld. Waarschijnlijk is hier een bezwaarzaak tussen geweest, maar niet geregistreerd of verkeerd geregistreerd

5 Vergelijking met 5 andere lidstaten

Het Nederlandse nareis- en reguliere gezinsherenigingsbeleid verschilt van die van andere EU-lidstaten. Aan de hand van een vergelijking van het Nederlandse nareisbeleid met dat van België, Duitsland, Frankrijk, Finland en Zweden worden de verschillen hieronder uiteengezet met betrekking tot rechthebbenden, de aanvraagprocedure, de onderbouwing van de gezinsband en de identiteit van betrokkenen, en de toepasselijke termijnen. Andere voorwaarden die sommige landen hanteren met betrekking tot bijvoorbeeld huisvesting en inkomenseisen worden buiten beschouwing gelaten.

Deze paragraaf behandelt de deelvraag: kunnen er van andere relevante EU-lidstaten *good-practices* worden overgenomen?

5.1 **Onderscheid nareis- en gezinsherenigingsprocedure**

De Gezinsherenigingsrichtlijn verbiedt lidstaten voorwaarden op te leggen aan gezinsleden van een referent met een vluchtelingenstatus voor een termijn van minimaal drie maanden, te berekenen vanaf het moment dat de referent een vluchtelingenstatus is toegekend.

In navolging van de regelgeving van de Richtlijn, die onderscheid maakt tussen de procedure waarbij lidstaten bovengenoemde verplichtingen niet op statushouders mogen toepassen (de nareisprocedure) en de procedure waarbij dit wel kan (de reguliere gezinsherenigingsprocedure) maken zowel België, Frankrijk, Duitsland, Finland en Zweden (expliciet) onderscheid tussen de verschillende procedures door (gezinsleden van) referenten aan verschillende voorwaarden te onderwerpen, afhankelijk van de verblijfsstatus van de referent en de termijn waarbinnen de aanvraag is ingediend.⁹⁰ De lidstaten variëren ten aanzien van de lengte van de toegepaste initiële termijn waaronder de referent en diens gezinsleden uitgezonderd blijven van deze voorwaarden. De verschillen tussen de nationale wetgeving worden hieronder verder uiteengezet.

5.2 **Onderscheid vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming**

Onder Nederlandse wetgeving wordt geen onderscheid gemaakt tussen de rechten die worden toegekend aan personen aan wie een verblijfsvergunning asiël verstrekt is op grond van vluchtelingenstatus en personen aan wie een vergunning verstrekt is op grond van subsidiaire bescherming (waaronder ook AMV's). Hierdoor kunnen verdragsvluchtelingen en subsidiair beschermden onder Nederlands recht onder dezelfde voorwaarden een aanvraag tot gezinshereniging indienen.

Verschillende EU-lidstaten hebben het recht op nareis voor statushouders met subsidiaire bescherming (tijdelijk) beperkt. Duitsland schortte het recht op gezinshereniging voor statushouders met subsidiaire bescherming op van 17 maart 2016 tot 16 maart 2018, en beperkt dit recht sinds 1 augustus 2018 tot 1000 statushouders per jaar.⁹¹ In Zweden werd in 2016 een tijdelijke asiëlwet

⁹⁰ Zie: EMN BE 2017, National study Family Reunification of Third-Country Nationals, p. 22, 42 (hierna: EMN BE 2017); EMN DE 2017, National study Family Reunification of Third-Country Nationals, p. 31 (hierna: EMN DE 2017); EMN FR 2017, National study Family Reunification of Third-Country Nationals, p. 5, 8-9 (hierna: EMN FR 2017); EMN SE 2017, Family Reunification of Third Country Nationals in the EU: National Practices, p. 4 (hierna: EMN FI 2017). EMN SE 2017, Family Reunification of Third Country Nationals in the EU: National Practices, p. 67 (hierna: EMN SE 2017).

⁹¹ EMN DE jaaroverzicht (2018).

aangenomen die het recht op gezinshereniging voor personen met subsidiaire bescherming volledig beperkte. Later bepaalde het Migratiegerechtshof dat deze beperking in sommige gevallen kon leiden tot een schending van internationale verplichtingen van Zweden, waaronder 8 EVRM, waarna subsidiair beschermden opnieuw het recht werd toegewezen om gezinshereniging aan te vragen zonder te voldoen aan de voorwaarden van artikel 7(1) van de Gezinsherenigingsrichtlijn, zolang de aanvraag wordt ingediend binnen de eerste drie maanden na toekenning van de verblijfsstatus.⁹²

5.3 **Bevoegdheid tot aanvraag**

In Nederland kan een aanvraag voor nareis door zowel de referent als door diens familieleden worden ingediend.⁹³ In de praktijk wordt dit altijd door de referent gedaan. In België, Finland en Zweden worden familieleden van de referent in beginsel geacht zelf hun verzoek in te dienen bij een diplomatieke of consulaire post.⁹⁴ In Duitsland wordt de referent geacht de bevoegde autoriteiten op de hoogte te stellen van de intentie om gezinshereniging aan te vragen, maar moet deze aanvraag worden aangeleverd door de potentiële nareiziger bij een diplomatieke of consulaire post.⁹⁵ In Frankrijk worden familieleden van de statushouder met vluchtelingenstatus/subsidiaire bescherming geacht een verzoek tot gezinshereniging in te dienen als onderdeel van hun visum lang verblijf aanvraag bij de diplomatieke of consulaire post in het meest nabije land van hun land van herkomst.⁹⁶

5.4 **Termijn voor indiening aanvraag nareis**

Lidstaten passen verschillende eisen toe op een referent en diens gezinsleden bij een verzoek om gezinshereniging via nareis of via de 8EVRM-procedure. Zoals vermeld, kan de nareisprocedure onder Nederlandse wetgeving alleen worden gevolgd indien de aanvraag door de referent of de betrokkene(n) wordt ingediend binnen drie maanden nadat de referent een asielstatus is toegekend.⁹⁷

Duitsland, Finland en Zweden hanteren dezelfde nareis termijn als Nederland. België past een nareis termijn toe van twaalf maanden.⁹⁸ Frankrijk hanteert geen nareis termijn, omdat de aanvraag tot gezinshereniging tegelijkertijd wordt ingediend met de visumaanvraag lang verblijf bij de diplomatieke of consulaire post in een land buiten hun land van herkomst.⁹⁹

5.5 **Bewijsmiddelen**

Zowel Nederland, België, Duitsland, Frankrijk, Finland en Zweden eisen dat een aanvraag tot gezinshereniging via nareis of via de reguliere gezinsherenigingsprocedure wordt onderbouwd door originele documenten die de gestelde identiteit en gezinsband van de familieleden voor wie gezinshereniging wordt aangevraagd bevestigen. Van nareizigers wordt verwacht dat ze originele documenten kunnen tonen, waaronder paspoorten, identiteitskaarten, huwelijksakten en geboorteakten.¹⁰⁰ Een opvallende situatie is die van Zweden,

⁹² EMN SE 2017, p. 29. Zie: MIG 2018:20, November 2018.

⁹³ Vreemdelingenwet, artikel 2s(1).

⁹⁴ EMN BE 2017, p. 46; EMN DE 2017, p. 30; EMN FI, p. 19; EMN SE, p. 33.

⁹⁵ Asylum Information Database December 2019, Country Report: Germany, p. 140.

⁹⁶ EMN FR 2017, p. 29.

⁹⁷ Artikel 29 lid 2 Vw. Zie ook: Vc C2/4.1.1.

⁹⁸ EMN BE 2017, p. 42.

⁹⁹ EMN FR 2017, p. 29.

¹⁰⁰ EMN NL 2017, p. 44; EMN BE 2017, p. 49-51; EMN DE 2017, p. 31; EMN FR 2017, p. 30-31; EMN FI 2017, p. 20.

waarbij de immigratiedienst discretie geniet ten aanzien van het aan te leveren bewijs ter staving van de identiteit of de gezinsband.¹⁰¹ De documenten die door de immigratiedienst worden opgevraagd komen echter overeen met de documenten waar door andere EU-lidstaten veel belang aan wordt gehecht.

5.6 **Tegemoetkoming zonder bewijsmiddelen**

Waar een aanvraag om gezinshereniging onvoldoende ondersteund wordt door de aanlevering van (echt bevonden) originele documenten, hanteren lidstaten verschillende methoden om aanvullende informatie te verkrijgen over de identiteit en/of gezinsband van de betrokken familieleden.

België hanteert het 'cascade-systeem' wat vergelijkbaar is met Nederland: de immigratiedienst hecht de meeste waarde aan aangeleverde originele officiële documenten ter staving van de identiteit/gezinsband. Indien deze of andere (echt bevonden) documenten de aanvraag onvoldoende ondersteunen kan een gehoor of DNA-test worden aangeboden.¹⁰² Duitsland¹⁰³ en Zweden¹⁰⁴ passen een soortgelijke methode toe.

De Franse immigratiedienst staat het gezinsherenigers toe om bij gebrek aan voldoende documentatie ter staving van de aanvraag certificaten van de lokale autoriteiten op te vragen die de aanvraag kunnen ondersteunen. Sommige aanvragers maken gebruik van een advocaat om ter plaatse contact op te nemen met de lokale autoriteiten, of om interviews te houden in het gebied van herkomst op grond waarvan de gestelde relatie tussen de gezinsleden kan worden geverifieerd.¹⁰⁵

Finland heeft in mei 2019 een wetwijziging doorgevoerd die het voor gezinsherenigers mogelijk maakt om een DNA-test af te nemen op kosten van de staat indien onvoldoende ander bewijsmateriaal voor handen is.¹⁰⁶ Voorafgaand aan deze wetwijziging moest deze DNA-test worden afgenomen door een medisch specialist. Dit leidde in de praktijk tot een vertraging in de procesbehandeling van de Finse immigratiedienst.¹⁰⁷

5.7 **Wettelijke beslistermijn**

Lidstaten variëren in de toegepaste beslistermijnen bij het beoordelen van nareisprocedures en de gevolgen die aan het overschrijden van die beslistermijnen worden toegekend.

België paste tot 2019 de beleidsregel toe dat wanneer de beslistermijn (9 maanden met mogelijke verlenging tot en met 18 maanden) werd overschreden, de betrokken gezinsleden automatisch in aanmerking kwamen voor tijdelijk verblijf totdat een negatieve beslissing op de aanvraag genomen. Dit is vanaf 2019 niet meer mogelijk, sinds een aanpassing naar aanleiding van een arrest van het HvJ EU in 2019.¹⁰⁸

Duitsland past in het geheel geen wettelijke beslistermijn toe.¹⁰⁹ Frankrijk hanteert voor de nareisprocedure een beslistermijn van twee maanden die met vier

¹⁰¹ EMN SE 2017, p. 32-33.

¹⁰² EMN BE 2017, p. 51.

¹⁰³ EMN DE 2017, p. 32.

¹⁰⁴ EMN SE 2017, p. 34.

¹⁰⁵ EMN FR 2017, p. 32-33.

¹⁰⁶ EMN FI 2017, p. 20; EMN FI jaaroverzicht 2019.

¹⁰⁷ EMN 2019, FI jaaroverzicht.

¹⁰⁸ EMN BE 2017, p. 59; EMN BE jaaroverzicht 2019.

¹⁰⁹ EMN DE 2017, p. 36.

maanden kan worden verlengd, en een beslistermijn van zes maanden voor de reguliere gezinsherenigingsprocedure.¹¹⁰ Finland¹¹¹ en Zweden¹¹² hanteren een termijn van negen maanden.

5.8 **Voor nareis kwalificerende gezinsleden**

België past dezelfde voorwaarden toe als Nederland. In Duitsland wordt gezinshereniging van volwassen kinderen met hun ouders en vice versa alleen toegestaan indien er sprake is van een schrijnende situatie. Niet-gehuwde en niet-geregistreerde partners komen (in beginsel) niet voor gezinshereniging in aanmerking.¹¹³

Frankrijk beperkt de gezinshereniging tot gezinsleden van het kerngezin (getrouwde partners, ongetrouwde partners die voldoende duurzaam en continue hebben samengeleefd, nareizende ouders van minderjarige kinderen en nareizende minderjarige kinderen van ouders met een verblijfsstatus). Er kan geen gezinshereniging plaatsvinden van ouders met hun kinderen indien de kinderen ouder zijn dan 19 jaar. Daarnaast heeft Frankrijk geen regeling ten aanzien van de gezinshereniging van afhankelijke personen.¹¹⁴ In Frankrijk kan een verzoek om gezinshereniging slechts worden afgewezen indien de referent of het gezinslid niet voldoet aan de 'essentiële principes' die het gezinsleven in Frankrijk beheersen.¹¹⁵

Onder Zweedse wetgeving kunnen getrouwde partners, geregistreerde of niet-geregistreerde samenlevende partners, kinderen tot achttien jaar ten tijde van het besluit op de aanvraag tot gezinshereniging en hun ouders zich kwalificeren voor gezinshereniging. Andere gezinsleden en kinderen boven de achttien kwalificeren zich niet voor gezinshereniging.¹¹⁶ Finland past eenzelfde regeling toe: minderjarige broertjes en zusjes van minderjarige referenten kwalificeren zich niet voor nareis, maar dit is wel het geval wanneer hun ouder als referent optreedt.¹¹⁷

5.9 **Gemiddelde beslistermijn**

De gemiddelde beslistermijn op aanvragen tot gezinshereniging varieert tussen lidstaten. In 2017 werd een gemiddelde beslistermijn van zes maanden in Nederland als 'standaard' beschouwd.¹¹⁸ Dit kwam overeen met de gemiddelde beslistermijn in België.¹¹⁹ De gemiddelde beslistermijn in Duitsland viel in 2017 niet te bepalen, vanwege de variatie in de ingediende hoeveelheid aanvragen per regio per seizoen.¹²⁰ In Frankrijk lag de gemiddelde beslistermijn op de aanvraag tot gezinshereniging van potentiële vluchtelingen en subsidiair beschermden rond de 3.8 maanden.¹²¹

In Finland hangt de duur van de behandeling van de aanvraag sterk samen met de soort aanvraag die ingediend wordt en het soort familiebanden tussen de

¹¹⁰ EMN FR 2017, p. 38.

¹¹¹ EMN FI 2017, p. 22.

¹¹² EMN SE 2017, p. 36.

¹¹³ EMN DE 2017, p. 20.

¹¹⁴ EMN FR 2017, p. 14.

¹¹⁵ Artikel L752-1 Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

¹¹⁶ Asylum Information Database December 2020, Country Report: Sweden, p. 102.

¹¹⁷ EMN FI 2017, p. 11.

¹¹⁸ EMN NL 2017, p. 45.

¹¹⁹ EMN BE 2017, p. 60.

¹²⁰ EMN DE 2017, p. 36.

¹²¹ EMN FR 2017, p. 39. De officiële maximale beslistermijn in Frankrijk is vier maanden ingevolge artikel R.211-4 CESEDA. Deze beslistermijn kan echter worden vernieuwd indien het controleren van de geleverde documentatie ondanks het nemen van 'alle redelijke maatregelen' niet tot een beslissing heeft kunnen leiden.

referent en betrokkene.¹²² De gemiddelde beslistermijn voor getrouwde partners van statushouders bedroeg negen maanden. In Zweden had 50% van de ingediende aanvragen een wachttijd van 9 maanden of langer ten tijde van de uitvoering van de studie.¹²³ Wel is hierbij van belang op te merken dat dit om beslistermijnen gaat binnen een aanvraagfase. Er zijn geen gegevens bekend van een gemiddelde totale termijn vanaf aanvraag tot daadwerkelijke gezinshereniging.

5.10 **Online aanvragen**

Sinds juni 2021 stelt Nederland gezinsherenigers in staat om een aanvraagformulier online te verkrijgen en deze in te dienen. Het is echter alleen mogelijk om de aanvraag volledig online af te doen indien de referent over DigiD beschikt.

Duitsland, Finland en Zweden hebben ook stappen gezet in het digitaliseren van de gezinsherenigingsprocedure: in Duitsland en Finland zijn online aanvraagformulieren beschikbaar, hoewel in Finland de consulaire post door de aanvrager moet worden bezocht ter bevestiging van zijn/haar identiteit. Zweden heeft de behandeling van de aanvragen volledig gedigitaliseerd. Een genoemd voordeel van deze methode is dat de behandeling van de aanvragen meer uniform is dan voorheen. Daarnaast heeft de digitalisering het voordeel dat flexibiliteit van de behandelingen toeneemt, omdat de dossiers gemakkelijk tussen kantoren van de immigratiedienst over het land kunnen worden verdeeld.

5.11 **Conclusie vergelijking 5 lidstaten**

Het Nederlandse nareisbeleid lijkt op de meeste beleidspunten overeen te komen met het toegepaste beleid in de vijf besproken lidstaten. Een belangrijk verschil is dat Nederland het enige land is waar de nareisaanvraag door de referent in het land van bestemming gedaan wordt. In de andere landen dient de nareiziger de nareisaanvraag in, in het land van herkomst. Daarnaast is er een interessant verschil met België en Frankrijk: in deze landen wordt een langere termijn (België) of zelfs geen termijn gesteld (Frankrijk) voor het indienen van een nareisaanvraag. Een ander verschil is dat sommige lidstaten (waaronder Duitsland en Zweden) maatregelen hebben ingevoerd die het recht op gezinshereniging van subsidiair beschermden sterk inperkten.

Op grond van deze gegevens is niet duidelijk hoe de afhandeling in de afzonderlijke lidstaten doorwerkt in de aantallen aanvraagprocedures per toegelatene. Het is ook zeer de vraag of na - vermoedelijk tijdrovend - onderzoek dit duidelijk wordt. Daarvoor spelen te veel factoren mee die lastig met elkaar te vergelijken zijn. Zo zal de samenstelling van de doelgroep gezien moeten worden (nationaliteiten, gezinssamenstelling, opleiding- en beroepskwalificaties etc) in het licht van nationaal toelatingsbeleid, waarbij bijvoorbeeld ook voorwaarden gelden met betrekking tot inkomen en huisvesting. Voorwaarden die Nederland niet hanteert voor nareis.

¹²² EMN FI 2017, p. 23.

¹²³ EMN SE 2017, p. 37.

6 Knelpunten, mogelijke oplossingen en aanbevelingen

6.1 Knelpunten en mogelijke oplossingen

Deze paragraaf bevat de knelpunten die uit ons onderzoek naar voren gekomen zijn. De genoemde mogelijke oplossingen zijn gebaseerd op de inbreng van de geïnterviewden en eigen inbreng gebaseerd op het dossieronderzoek. De uiteindelijke focus ligt op versnelling van het proces, waarbinnen de knelpunten en oplossingen een breed spectrum aan onderwerpen bestrijken.

Hiermee wordt onderzoeksvraag 4 beantwoord.

Bij deze opsomming is het belangrijk nog eens te wijzen op de opmerking in de inleiding van het rapport dat het onderzoek door de focus op knelpunten uiteraard niet een overzicht bevat van wat er goed gaat in het proces. Het rapport pretendeert niet een gebalanceerd beeld te schetsen van wat er enerzijds goed gaat en wat anderzijds voor verbetering vatbaar is in het proces.

Drie maanden aanvraagtermijn is vaak te kort

- Neem in het digitale aanvraagformulier de optie voor de referent op dat de aanvraag uitsluitend ingediend wordt met het oog op het veilig stellen van de drie-maandentermijn.

Toelichting: ga ervan uit dat de 3 maanden termijn vaak te kort is voor de referent en potentiële nareiziger om de juiste papieren aan te leveren. Uit het dossieronderzoek blijkt dat het bijna niet voor komt dat de onderbouwing volledig is in de aanvraag fase. Uit interviews komt naar voren dat er meerdere oorzaken zijn aan te wijzen waarom de onderbouwing niet binnen drie maanden rond komt:

- De aanname en veronderstelling dat de referent of potentiële nareiziger geen documenten meer zou hoeven aanvragen in het land van herkomst is onjuist. In veel gevallen voelt de referent of potentiële nareiziger zich genoodzaakt documenten aan te vragen in het land van herkomst. In de meeste gevallen is er in dit land van herkomst een politiek conflict gaande waardoor deze documenten niet binnen korte tijd aan te vragen zijn of zelfs helemaal niet beschikbaar zijn. In sommige gevallen voelt de referent daardoor gedwongen met (malafide) bemiddelaars te werken om aan documenten te komen.
- Ook als de potentiële nareiziger wel beschikt over de juiste documenten kunnen oorlog, conflicten en gebrekkige communicatiemiddelen in het land van herkomst ervoor zorgen dat de documenten niet op korte termijn aan te leveren zijn.

In overleg met VWN en Nidos zou er naar toe gewerkt kunnen worden dat aanvragen waarvan op voorhand duidelijk is dat de onderbouwing onvoldoende is, bij voorkeur digitaal worden ingediend waarbij op het formulier wordt aangegeven dat de aanvraag (enkel) gedaan is om de drie maanden termijn veilig te stellen. Hoewel een dergelijke aanvraag tot buitenbehandelingstelling leidt, is de drie maanden termijn veilig gesteld, en kan het aanleveren van stukken en verklaringen in een opvolgende aanvraag gebeuren. Hierdoor ziet de IND zich nog niet genoodzaakt de zaak al in een 'prematuur' stadium inhoudelijk te beoordelen, herstel verzuim te bieden etc, waardoor alle betrokken partijen ook gebonden zijn aan termijnen.

De afhandeling van een dergelijke digitale aanvraag kan geautomatiseerd gebeuren en voorkomt of vermindert het aantal kansloze of zwakke zaken in de voorraad.

Aanvraagformulier

- Blijf open staan voor het doorvoeren van verbeteringen in het aanvraagformulier bijvoorbeeld door aandacht te besteden aan toegankelijk taalgebruik, vormgeving en opbouw.¹²⁴
- Stimuleer het gebruik van het digitale formulier.

Documenten niet of te laat aangeleverd

- Besef dat veel referenten zich alsnog genoodzaakt zien documenten aan te vragen in land van herkomst en dat dit vaak niet binnen de 3 maanden resultaten oplevert.
- Benut de asielprocedure om alvast documenten te verzamelen die zien op nareis. VWN zou hierbij een rol kunnen spelen. Wees wel duidelijk over procedures en de kansrijkheid van de asielaanvraag en nareisaanvraag, dan wel: pas het alleen toe bij mensen uit kansrijke landen.
- Vraag niet om documenten van betrokkenen die al in de asielprocedure zijn aangeleverd. Dit is ook niet conform AVG.¹²⁵
- Laat de voorwaarde dat de referent een kopie van zijn verblijfsdocument meezendt met het aanvraagformulier vervallen. Dit is niet conform AVG: de IND is immers op de hoogte van een verblijftitel.¹²⁶
- Maak voor de belangrijkste landen een overzicht welke documenten relevant zijn en waarover iemand zou moeten kunnen beschikken (en eventueel voor welke periodes dit geldt). Vermeld ook hoe deze documenten verkrijgbaar zijn. Verspreid en publiceer dit (bv op www.ind.nl). Dit maakt dan ook duidelijk dat indien documenten niet beschikbaar zijn, iemand een verklaring moet geven waarom ze niet beschikbaar zijn.
- Zorg dat de referent toegang heeft tot (het openbare deel van) zijn asioldossier. Dit maakt het voor VWN makkelijker documenten te zoeken bij de familiegegevens die de referent in zijn asioldossier heeft verstrekt.
- Toestemmingsverklaring: als een ouder geen toestemmingsverklaring kan geven, of als vader bijvoorbeeld is overleden, kan UNHCR een BIA, een *best interest assessment*, doen.
- Ga met VWN in gesprek over verbetering van voorlichting aan VWN groepen en aanvragers ten einde in een zo vroeg mogelijk stadium gedocumenteerdheid van de aanvraag te verwezenlijken.

HV-brieven zijn ingewikkeld

- Hoewel de wijzigingen in opzet en taalgebruik van de HV correspondentie intern en extern positief beoordeeld worden, blijft leesbaarheid een aandachtspunt. Externe respondenten geven hierbij mee: maak de HV-brieven zoveel mogelijk op maat: geef concreet aan wat nodig is, laat overbodige informatie weg, of plaats juridische informatie in een bijlage.

Tijdigheid besluitvorming is onvoldoende

- Zorg voor voldoende beslis-capaciteit bij het primair proces.

¹²⁴ Deze aanbeveling komt van VWN en advocatuur. VWN is betrokken geweest bij de verbetering en verkorting van het formulier maar vindt toch dat het formulier nog voor verbetering vatbaar is.

¹²⁵ Op basis van communicatie met AVG portefeuillehouder IND/SUA.

¹²⁶ Idem.

- verbeter de afstemming tussen het proces asiel en het proces nareis zodat behandelcapaciteit tijdig ingeregeld is;
- Deel een dossier meteen in bij de behandelend ambtenaar zodat een HV-brief in een zo vroeg mogelijk stadium verstuurd wordt en VWN en advocaat in een vroeg stadium kunnen overleggen over wat er moet gebeuren.
- Blijf er alert op dat de klant weet als de aanvraag wordt opgepakt, en door wie.
- Vermijd waar mogelijk wisselingen in behandelend ambtenaren, ook bij opvolgende procedures.

Onderzoek

- Ga (ook na de Covid-pandemie) door met het inzetten van bijstand van UNHCR en IOM ten behoeve van onderzoeken en interviews.¹²⁷

Volgens de respondenten van VWN en de advocatuur komt de positieve verplichting uit de Gezinsherenigingsrichtlijn om gezinshereniging mogelijk te maken onvoldoende in de Nederlandse praktijk naar voren. Deze stelling wordt door de IND-respondenten in zijn algemeenheid niet herkend.

- Ga met ketenpartners in gesprek over deze stelling en overweeg daarbij deskundigen te betrekken bijvoorbeeld uit de wetenschap.

Concrete aspecten die door VWN en advocatuur genoemd zijn in dit verband en die ook zien op 'de menselijke maat' zijn:

- het omgaan met uitstel verlenen en buitenbehandeling stellen;
- het geven van het voordeel van de twijfel onder meer bij het aannemen van bewijsnood; wees vervolgens niet terughoudend bij het inzetten van DNA-onderzoek, vooral als het een nationaliteit betreft waarvan bekend is dat documenten lastig of niet te krijgen zijn (Eritrea bijvoorbeeld);
- het vermijden van formalisme, bijvoorbeeld door voor alle ankers te willen gaan liggen en *nice to know* informatie te verzamelen i.p.v. je te beperken tot *need to know*;
- het rekening houden met iemands persoonlijke omstandigheden. Dat bepaalt in belangrijke mate over hoeveel documenten iemand beschikt;
- en accepteer vaker indicatieve documenten.

Menselijke maat/doenvermogen

- Biedt informatie op verschillende manieren aan: via websites, ketenpartners, groep sessies, audiovisuele middelen en foto's.
- Biedt een loketfunctie aan waar mensen advies kunnen inwinnen.
- Voorkom dat referenten en potentiële nareizigers verklaringen moeten ondertekenen waarvan ze de strekking niet begrijpen (bijvoorbeeld in de antecedentenverklaring staat: 'heeft u een transactie aanvaard?').
- Blijf alert op het gebruik van laagdrempelig taalgebruik, zoveel mogelijk in de eigen taal.

Verbeter het proces

- Ga door met het uitwisselen van kennis en ervaring tussen locaties, teams en medewerkers. De kwaliteit en eenduidigheid zou nog verbeterd kunnen worden door:

¹²⁷ Dit gebeurt in Oeganda, Iran, Libanon, Ethiopië, Jordanië, Irak, Saoedi Arabië, Pakistan, Senegal en Marokko. Het is tot op heden niet gelukt een dergelijke voorziening in Syrië te regelen.

- collegiale toetsing;
- periodieke opleidingsdagen;
- en er voor te zorgen dat beleidsafspraken tussen UNHCR (en anderen) met SUA bekend zijn bij medewerkers.
- verbeter de afstemming tussen Buiza en de IND met betrekking tot de afhandeling van voorraden en voorzie elkaar van prognoses. Beide processen zijn nauw verweven;
- Buiza heeft bij het ministerie van J&V een voorstel neergelegd om waar nodig (bijvoorbeeld in gebieden als Noord-Irak en Gaza) een externe dienstverlener (commerciële organisatie) te betrekken bij de mvv afgifte.

6.2 **Hoofd aanbevelingen**

In deze paragraaf zullen de belangrijkste oplossingen gebundeld worden in een aantal hoofdaanbevelingen.

6.2.1 *Interpretatie Gezinsherenigingsrichtlijn*

Ga met VWN en advocatuur in gesprek over hun stelling dat het beleid en de IND volgens hen onvoldoende uitvoering geven aan de positieve verplichting tot het mogelijk maken van gezinshereniging, zoals deze voortvloeit uit de Gezinsherenigingsrichtlijn en overweeg daarbij deskundigen te betrekken bijvoorbeeld uit de wetenschap.

Vanuit VWN-respondenten en advocatuur is te kennen gegeven dat zowel in het beleid als in de uitvoering door de IND onvoldoende de positieve verplichting tot het mogelijk maken van gezinshereniging zoals neergelegd in Gezinsherenigingsrichtlijn terugkomt. De nadruk die IND-medewerkers volgens hen veelal leggen op officiële documenten en het verlangen van verklaringen rond verkrijging dan wel ontbreken daarvan, kan een hogere drempel opwerpen dan op grond van de Richtlijn verlangd wordt. VWN en advocatuur spreekt van een soms formalistische benadering door IND-medewerkers met weinig oog voor de menselijke maat.

Deze stelling wordt door de IND niet herkend. Dit aanzienlijke verschil in perceptie tussen IND enerzijds en VWN en advocatuur anderzijds geeft aanleiding hierover met elkaar in gesprek te gaan en misschien deskundigen advies te vragen. Het raakt immers een van de kernpunten van het werk op nareiszaken en het is belangrijk elkaar hierin op te zoeken. Het vinden van overeenstemming hierover is misschien te veel gevraagd maar de IND kan baat hebben bij externe reflectie op haar werk. Daarnaast zou ze de externe input mee kunnen nemen in (interne) reflectie sessies op grondhouding en cultuur van medewerkers/teams/locaties.

6.2.2 *Zorg voor meer capaciteit bij het afhandelen van nareisaanvragen*

Uit het onderzoek blijkt dat veel zaken "lang op de plank blijven liggen". Met name de periode tussen de nareisaanvraag en het versturen van de HV-brief is lang (volgens dossieronderzoek 4 tot 6 maanden), vaak zonder duidelijk aanwijsbare redenen. Zaken worden pas opgepakt als de behandeltermijn bijna afgelopen is. Meer personeel zou logischerwijs zorgen voor een snellere afhandeling.

6.2.3 *Zorg voor betere scholing van personeel en regel collegiale toetsing in.*

Zowel uit interviews als uit het dossieronderzoek blijkt dat soortgelijke zaken soms op verschillende manieren behandeld worden en leiden tot verschillende

uitkomsten. Sommige medewerkers stellen hogere eisen en vragen om meer informatie dan volgens onze externe respondenten nodig is. Een te snelle afwijzing zorgt uiteindelijk voor veel extra werk; de persoon zal immers opnieuw een aanvraag doen of in bezwaar gaan. In interviews werd genoemd dat deze ervaringen vooral bij nieuwe (onervaren) IND-medewerkers voorkwamen. Collegiale toetsing vindt niet altijd plaats, terwijl dit vooral bij onervaren medewerkers natuurlijk van groot belang is. Maar uit de interviews blijkt dat het ook voor kan komen bij meer ervaren medewerkers. Collegiale toetsing is ook waardevol als een medewerker een zaak terug krijgt van de rechtbank na een beroep.

Daarnaast kunnen cursussen overwogen worden die interculturele competenties en landenkennis vergroten: in het dossieronderzoek is meerdere keren van onbekendheid met niet-westerse culturen gebleken. Het niet kennen van bijvoorbeeld geboortedata, leeftijden, gasten op een huwelijk, etc. wordt de referent en potentiële nareiziger soms tegengeworpen. Gebrek aan dit soort kennis leidt tot een mogelijk te snelle afwijzing en uiteindelijk een inefficiënte procedure, aangezien de aanvraag in latere fasen soms alsnog ingewilligd wordt.

6.2.4 *Ga door met het gebruik van de diensten van IOM en UNHCR*

In een kwart van de referenten uit het dossieronderzoek was er sprake van moeilijkheden met reizen binnen of vanuit het land van herkomst (bij 25 zaken waarvan 4 zaken binnen de COVID periode speelden). Hierdoor liep het proces vertraging op, omdat de familie van de referent hierdoor geen DNA-onderzoek of identificerend gehoor kon laten afnemen. Ook kon de mvv soms niet binnen de gestelde termijn opgehaald kon worden, waardoor er weer een nieuwe aanvraag ingediend moest worden.

De IND heeft in mei 2021 een convenant afgesloten met UNHCR en IOM om bijstand te verlenen. Het convenant met de UNHCR betreft een overeenkomst voor een jaar, waarbij UNHCR met ingang van juni 2021 in bepaalde gebieden de IND faciliteert bij het afnemen van ID gehoren. Zij regelt voor de IND hoor-faciliteiten zoals een ruimte met een beveiligde verbinding, en verzorgt het contact met de potentiële nareizigers ten behoeve van het gehoor.¹²⁸ Een soortgelijke overeenkomst is gesloten met het IOM voor het afnemen van DNA materiaal. Hierdoor is men minder afhankelijk van de mogelijkheden van ambassades en consulaten-generaal.

Ook komt het voor dat ouders in het land van herkomst geen toestemmingsverklaring kunnen geven door bijvoorbeeld overlijden of vermissing. UNHCR heeft aangeboden in deze gevallen een *best interest assessment (BIA)* te doen. Dit houdt in dat er een gesprek met het kind plaats vindt en beoordeeld wordt wat het belang van het kind in zijn/haar specifieke situatie is.

Het verdient aanbeveling het gebruik van de diensten van IOM en UNHCR ook na de COVID periode voort te zetten.

6.2.5 *Benut de asielprocedure om alvast documenten te vergaren*

Dit geldt voor zowel de IND als de (toekomstige) referent. Personen uit kansrijke landen kan gevraagd worden alvast documenten te verzamelen ten behoeve van de nareisprocedure. VWN zou hierbij kunnen ondersteunen. Wees in het kader van

¹²⁸ Dit gebeurt in Oeganda, Iran, Libanon, Ethiopië, Jordanië, Irak, Saoedi Arabië, Pakistan, Senegal en Marokko. Het is tot op heden niet gelukt een dergelijke voorziening in Syrië te regelen.

verwachtingenmanagement, wel duidelijk over procedures en de kansrijkheid van de asielaanvraag en nareisaanvraag.

Daarnaast zou de IND documenten uit de asielprocedure moeten gebruiken voor de nareisprocedure. De IND mag immers niet om documenten vragen die al eerder zijn aangeleverd. De AVG vereist dataminimalisatie, dus het zo min mogelijk verzamelen van persoonsgegevens. Laat daarom ook de voorwaarde dat de referent een kopie van zijn verblijfsdocument meezendt met het aanvraagformulier vervallen. De IND is al op de hoogte van de verblijftitel. Op deze manier zou voldaan worden aan de AVG-vereisten en daarbij de doorlooptijd verkort worden.