



Aan:
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Immigratie- en
Naturalisatiedienst
Directie Strategie en
Uitvoeringsadvies

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 16275
2500 BG Den Haag
www.ind.nl

nota

Terugdringen voorraden Nareis

Contactpersoon

5.1.2.e

T 06-5.1.2.e

Datum

3 februari 2022

Bijlage(n)

4

1. Doel nota

Ter besluitvorming

2. Aanleiding, gevraagde actie(s) en advies

In deze nota wordt u geïnformeerd over de voorraden en stand van zaken bij Nareis. Om de oplopende voorraden te verlagen, wordt u verzocht akkoord te gaan met twee maatregelen:

- A. Nareisaanvragen van gezinsleden met een hoog inwilligingspercentage na een marginale toets versneld inwilligen;
- B. Toepassing van de DNA-maatregel voor Eritrese nareizigers waarbij uit wordt gegaan van een positieve uitkomst van het DNA-onderzoek.

3. Toelichting op het advies

De huidige stand van zaken bij nareis

Nareis bestaat uit nareis aanvragen en 8 EVRM aanvragen van gezinsleden van asielstatushouders. De voorraad ziet er als volgt uit¹:

	Voorraad/doorstroom	Aantal zaken buiten BT	% buiten BT
Eerste aanleg	13.331	3.630	31%
Bezwaar	2.752	1.379	50%
Totaal	16.083	5.009	31%

De doorstroom bezwaar nareis bestaat voor meer dan de helft (60%) uit zaken waarvan de beslistermijn is verstreken of zeer binnenkort gaat verlopen. Het aandeel rode zaken in de totale doorstroom is groeiende. De rode voorraad bezwaar nareis is daarnaast ook nog eens relatief oud.

Dwangsommen

Nareis valt niet onder de tijdelijke wet Dwangsom. Daarom kunnen er nog steeds ingebrekestellingen (IGS) en beroepen niet tijdig beslissen (BNTB) worden ingediend. Deze kunnen leiden tot een dwangsom. Meer informatie over dwangsommen vindt u in de bijlage. Het huidige aantal IGS-en en BNTB's staat in onderstaande tabel² :

¹ Bron: A&B standdatum 24 februari 2022.

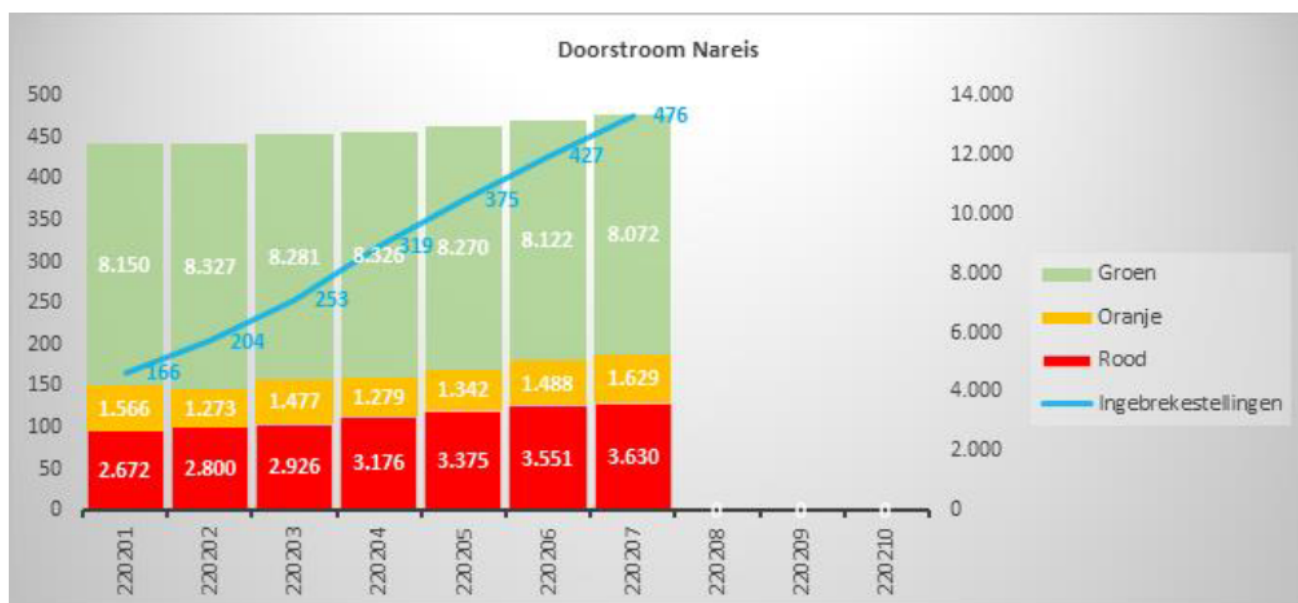
² Bron: A&B standdatum 22 februari 2022.

	IGS	BNTB
Totaal	790	80

Het aantal IGS-en op eerste aanvragen is gestegen met 310 in week 7 ten opzichte van week 1. Dit is een toename van 180%. Voor bezwaar is er een toename van 45 zaken en dit betreft een toename van 20%. Inzet is gericht op het voorkomen van een BNTB, of erger nog een rechterlijke dwangsom. Daardoor daalt de tijdigheid van de productie op nareis fors. De omvang van het financiële risico is niet te voorspellen. Wel is duidelijk dat door het roder worden van de voorraad, de kans aanzienlijk is dat de omvang van de dwangsommen zal toenemen.

Datum
3 februari 2022

In deze grafieken staan het verloop van de voorraad bij nareis in eerste aanleg en in bezwaar:



Prognoses

Uit de MPP blijkt dat er meer instroom wordt verwacht de aankomende jaren.
(dit is de medio-variant)

MVV nareis	2022	2023	2024
startvoorraad	8.450	11.170	14.180
aanbod	8.860	11.930	14.570
productie	6.300	8.920	18.380
eindvoorraad	11.170	14.180	10.370

datum
3 februari 2022

TEV 8EVRM	2022	2023	2024
startvoorraad	3.780	5.370	7.050
aanbod	4.430	5.965	7.290
productie	2.915	4.285	8.825
eindvoorraad	5.370	7.050	5.510

Bezwaar MVV nareis incl. TEV 8EVRM	2022	2023	2024
startvoorraad	2.770	3.100	3.500
aanbod	2.660	3.580	4.370
productie	2.305	3.180	6.400
eindvoorraad	3.100	3.500	1.480

Capaciteit

Het afgelopen jaar is er goed gepresteerd op nareis en is aan de normen voldaan. Dat is mede dankzij de inzet van RVN vanaf begin 2021. RVN is in september begonnen met het afbouwen van de bijstand en in december geheel gestopt met bijstand. In totaal heeft RVN een kleine 5.000 nareis zaken afgedaan van de in totaal 20.000 afgedane zaken nareis. Inzet door RVN kon en kan niet gecontinueerd worden vanwege prioriteiten binnen de eigen directie.

De op dit moment beschikbare bruto capaciteit ad 147 fte is niet toereikend om de opdracht 2022 te kunnen realiseren. Hiervoor is bruto 192 fte nodig (-45 fte). Om de verwachte instroom te kunnen bijhouden is 235 fte nodig. Er is continue werving, ook op nareis. Op 1 februari is een klas gestart met 20 nieuwe medewerkers.

We zien de gevolgen van een structureel te lage beschikbare capaciteit voor nareis terug in een rode voorraad en een toename van het aantal IGS-en.

Conclusie

De instroom is structureel hoger dan de uitstroom. De voorraden bij nareis zijn groot en worden hierdoor steeds groter en steeds roder. Hierdoor nemen ook de dwangsommen toe. Er zijn stevige maatregelen nodig om dit te verhelpen.

Maatregelen voor de korte termijn

- A. *Nareisaanvragen van gezinsleden met een hoog inwilligingspercentage in de bestaande voorraad na een marginale toets snel inwilligen.*

Het gemiddelde inwilligingspercentage bij Nareis ligt rond de 80%. Een aantal nationaliteiten hebben een gemiddeld hoger inwilligingspercentage. De voorgestelde maatregel behelst het snel inwilligen van een vooraf vastgesteld cohort nareizigers na een marginale toets. Een inschatting is dat we hiermee 7.500 Syrische zaken vereenvoudigd en versneld kunnen af doen. Deze nationaliteiten hebben een hoog inwilligingspercentage:

	voorraad	Inwilligingen in 2021	Inwilligingen in 2022
Syrische	7.625	88%	89%
Turkse	855	88%	81%
Jemenitische	383	80%	92%
Iraanse	240	73%	91%
Totaal	9.103		

Datum
3 februari 2022

De kleine toets zal bestaan uit screening van openbare orde, nationale veiligheid en 1F aspecten. Ook worden evidente afwijzingen eruit gefilterd als gezinsleden niet tot de nareiscategorie behoren. Bij zaken waar beslismedewerkers een niet-pluis gevoel hebben, blijft de mogelijkheid bestaan om de zaak inhoudelijk nader te beoordelen.

Voordelen

Deze maatregel zal een fors deel van de voorraad raken en daarmee de doorlooptijden flink verminderen. De productie zal ook fors omhooggaan omdat beslismedewerkers sneller kunnen beslissen.³ Hierdoor zullen de achterstanden worden ingehaald waardoor het mogelijk is weer binnen de gestelde beslistermijn te beslissen. IGS'en en BNTB's zullen hierdoor ook afnemen. BNTB's raken zowel de werkvoorraad van A&B als JZ.

Bureau Documenten heeft, mede door nareis, een zeer grote werkvoorraad. Door toepassing van deze maatregelen zullen zij geen nareisdocumenten van deze nationaliteiten hoeven te onderzoeken, waardoor er meer ruimte en tijd is voor documentenonderzoek bij Asiel.

Risico's

Het is mogelijk dat een kleine groep nareizigers een inwilliging krijgt, terwijl zij niet voor nareis in aanmerking komen. De IND probeert dit risico te verkleinen door te blijven screenen en de ruimte te bieden aan medewerkers ook inhoudelijk naar zaken te kunnen kijken. Daarnaast zal de maatregel alleen gelden voor reeds ingediende nareiszaken waardoor vreemdelingen hier niet op hebben kunnen anticiperen.

Door het verkorten van de doorlooptijden zullen sneller nareizigers naar Nederland reizen. Hoewel zij, gezien het hoge inwillingspercentage, sowieso naar Nederland zouden reizen, komen ze nu eerder en in grotere aantallen tegelijk naar Nederland. Het COA moet hierop anticiperen. Afstemming zal direct plaatsvinden na akkoord.

De Nederlandse diplomatieke post in Beiroet heeft capaciteitsproblemen en moeite om tijdig mvv's af te geven aan nareizigers. Door deze maatregel moeten zij in een kortere tijd meer mvv's afgeven. Capaciteitsuitbreiding ter plekke is noodzakelijk, maar is moeizaam te realiseren. Afstemming zal direct plaatsvinden na akkoord.

B. DNA-maatregel voor Eritrese bio-kerngezinnen

Omdat Eritreeërs over het algemeen slecht gedocumenteerd zijn, moeten zij hun gezinsband vaak met DNA-onderzoek aantonen. Dit onderzoek resulteert vrijwel altijd in een match, waarna een inwilliging volgt. De DNA-maatregel houdt in dat er voor een afgebakende groep het DNA-onderzoek achterwege wordt gelaten, en wordt uitgegaan van een match. Het voorstel is om de DNA-maatregel alleen op Eritrese nareizigers met biologische kinderen toe te

³ Schattingen tussen 2 tot 5 keer meer beslissen dan de norm.

passen. De DNA-maatregel is in het verleden eerder toegepast op verschillende nationaliteiten, waaronder de Eritrese.⁴

Er zitten 2.548 Eritreeërs in de nareisvoorraad. Een grove schatting is dat 70% van deze zaken een gezin betreft waarop de DNA-maatregel kan worden toegepast.

Datum
3 februari 2022

Voordelen

Een DNA-onderzoek duurt van het opstarten van het onderzoek tot het ontvangen van de resultaten van het NFI ongeveer 3 maanden. Omdat deze processtap komt te vervallen, zal de doorlooptijd van deze zaken met drie maanden afnemen.

Eerdere toepassing van de maatregel op deze groep heeft niet kenbaar geleid tot fraude of misbruik. Daarnaast zijn er geen juridische of uitvoeringsproblemen ontstaan na toepassing van de DNA-maatregel in het verleden. Tevens is deze maatregel te rechtvaardigen omdat er slechts een processtap wordt overgeslagen binnen de gehele procedure. Vreemdelingen die niet binnen de afgebakende groep vallen, worden hierdoor niet onevenredig hard geraakt.

Risico's

De risico's van de DNA-maatregel zijn relatief klein omdat het alleen wordt toegepast op gezinnen met biologische kinderen. Ook wordt de zaak inhoudelijk bekeken en wordt alleen een processtap overgeslagen die vrijwel altijd leidt tot een positieve uitkomst.

Door problemen met DNA-afname bij Buitenlandse Zaken door Covid-19 heeft de IND een overeenkomst gesloten met het IOM. Zij nemen op vier locaties waar BZ geen capaciteit heeft, DNA-materiaal voor de IND af.⁵ De overeenkomst voor inzet van het IOM voor het aankomende jaar zijn reeds gesloten. Door de DNA-maatregel zal de inzet van IOM minder nodig zijn.

4. Politieke en bestuurlijke context

Vluchtelingenwerk vraagt veel aandacht voor de achterstanden bij nareis en maakt zich zorgen over de hoge doorlooptijden. De Afdeling Bestuursrechtspraak heeft in meerdere uitspraken benoemd dat de IND zich aan de wettelijke beslistermijn moet houden.

5. Communicatie

Bij de vorige toepassingen van de DNA-maatregel is hier niet actief over gecommuniceerd. U kunt overwegen om de Tweede Kamer over deze maatregelen te informeren, omdat het forse maatregelen met een grote impact zijn

6. Afstemming

Deze nota is afgestemd met de IND en DMB

7. Bijlagen

- Nota 12 juli 2017 over DNA maatregel
- Nota 22 februari 2018 over verlenging DNA maatregel
- Achtergrond informatie over dwangsommen
- Schematische weergave dwangsomregeling

⁴ Zie bijgevoegde nota's.

⁵ Libanon, Soedan, Turkije en Griekenland.



Aan

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Immigratie- en Naturalisatiedienst
(IND)

Directie Strategie en Uitvoeringsadvies

Afdeling Asiel & Bescherming

nota

Maatregelen in het kader van hoge nareisvoorraad

Contactpersoon

5.1.2.e

T (06) 5.1.2.e

E 5.1.2.e@ind.minvenj.nl

Datum

12 juli 2017

Bijlagen:--

Vv DDMB

Dtv DGvz

Dtv SG

Van: HIND

Aanleiding

In deze nota worden u twee voorstellen inzake nareis voorgelegd.

Allereerst zal ik ingaan op de doelmatigheid van de aangekondigde maatregel waarbij de vreemdeling vooraf betaalt voor het DNA onderzoek. Deze maatregel heeft u aangekondigd in de brief van 27 november 2015 aan de Tweede Kamer¹. In onderhavige nota leg ik u het advies voor om deze maatregel niet in te voeren.

Daarnaast is u in de V- staf van maandag 26 juni jl reeds een voorwaarschuwing gedaan over de uitloop van de behandeltermijn van de nareis voorraad, mede door de afhankelijkheid van BZ en ook door de complexe aard van de nareiszaken. Hierbij is aangegeven dat de IND draait aan knoppen die mogelijk zijn, zoals de personele inzet, maar dat we daarin wel beperkt zijn.

In deze nota leg ik u ter besluitvorming een aanvullende maatregel met een beleidsmatig aspect voor dat zal bijdragen aan de afbouw van de voorraad nareiszaken.

Advies

1. Ik adviseer om niet over te gaan tot het invoeren van de maatregel waarin de vreemdeling in nareiszaken (een deel van) de kosten van DNA-onderzoek betaalt. De doelmatigheid van deze maatregel is overtuigend negatief.
2. Ik adviseer u om éénmalig geen DNA-onderzoek te verrichten bij een afgebakende groep van reeds ingediende Eritrese nareisaanvragen.

Naar verwachting zal de afbouw van de totale 'rode' mvv nareis voorraad² hiermee met twee maanden worden versneld.

Deze werkwijze heeft alleen betrekking op mvv-nareisaanvragen:

- van Eritrese *biologische kerngezinnen*;
- die *vóór 1 juli 2017* zijn ingediend; en,

¹ Kamerstukken 2015/16 19 637, nr. 2086. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-2086.html>

² Rode mvv nareiszaken zijn openstaande zaken waarin de wettelijke beslistermijn is verstreken.

- die een afdoende verklaring hebben voor het ontbreken van documenten (bewijsnood is aangenomen)

Datum
5 juli 2017

Voor het aannemen van bewijsnood hanteert de IND sinds 2015 een aangescherpte werkwijze. De drempel om (DNA) onderzoek aangeboden te krijgen is daarmee hoger komen te liggen.

Nieuwe aanvragen voor nareis vallen niet onder de maatregel. Hiermee wordt het risico op fraude als gevolg van deze maatregel voorkomen.

De IND heeft deze tijdelijke maatregel reeds eerder met succes en zonder nadelige gevolgen toegepast.

Zie onder punt 2 voor een nadere toelichting.

Deze nota is ambtelijk afgesteld met het COA en DMB.

Toelichting

1. Betalen voor de kosten van DNA-onderzoek

In uw brief van 27 november 2015 aan de Tweede Kamer³ heeft u naar aanleiding de verhoogde asielinstroom een aantal maatregelen aangekondigd met betrekking tot de asielprocedure en op het terrein van nareizende gezinsleden.

Ten aanzien van nareis is onder meer het voornemen aangekondigd om voor nareisaanvragen de kosten van een DNA-onderzoek en/of identificerend gehoor op de buitenlandse post in rekening te brengen bij de aanvrager, als de uitkomst van het onderzoek negatief is. De aanleiding hiertoe is dat bij Eritrese nareisaanvragen vaak bewijsnood is en veel nadere onderzoeken (DNA-onderzoek en/of gehoor) plaatsvinden. In de nota en in brief aan de Kamer is aangegeven dat de aangekondigde maatregel nog zal worden onderzocht op doelmatigheid omdat de administratieve last moet opwegen tegen de baten.

Na uw brief van 27 november 2015 is duidelijk geworden dat de kosten van een identificerend gehoor niet in rekening kunnen worden gebracht bij de aanvrager (omdat de IND of de buitenlandse post dit onderzoek zelf uitvoert).

De maatregel tot het betalen voor de kosten van DNA-onderzoek kan nagenoeg niet leiden tot een daling van het aantal kansloze aanvragen. Dit vanwege het volgende.

De IND is nagegaan hoe vaak het voorkomt dat (Eritrese) nareiszaken worden afgewezen na een uitgevoerd DNA-onderzoek. Daaruit is naar voren gekomen dat op jaarbasis slechts zo'n 7 tot 9 nareiszaken⁴ worden afgewezen als gevolg van een negatief DNA-onderzoeksresultaat. In totaal werd er in 2016 in 2030⁵ (eerste aanleg) nareiszaken DNA-onderzoek uitgevoerd. Dit betekent dat **in minder dan 0,5%** een negatieve beslissing volgde na een DNA-onderzoek. De uitvoeringskosten voor het innen en restitueren worden geschat op circa 10 euro per onderzoek. Daardoor staat op voorhand vast dat de baten niet opwegen tegen de extra administratieve lasten.

De aangescherpte werkwijze die de IND sinds 2015 volgt voor het aannemen van bewijsnood, lijkt effectief te zijn en in die zin tegemoet te komen aan de zorgen zoals die zijn geuit in de genoemde Tweede Kamerbrief. Indien een aanvrager geen officiële documenten heeft om zijn identiteit en gezinsband aan te tonen en niet aannemelijk kan maken dat het ontbreken van officiële documenten hem/haar niet toe te rekenen is, dan biedt de IND geen DNA-onderzoek of identificerend interview aan en wijst de IND de aanvraag af. Deze werkwijze

³ Kamerstukken 2015/16 19 637, nr. 2086. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-2086.html>

⁴ Dit is een globale inschatting, gebaseerd op input van alle locaties waar nareisaanvragen worden behandeld. Eerst vanaf 1 juli 2017 is het mogelijk de uitkomst van DNA-onderzoek te registreren in INDiGO. Daardoor kan thans enkel een inschatting van het totaal aantal afgewezen aanvragen na DNA-onderzoek verstrekt worden. Er zijn overigens meer zaken met een negatief DNA-onderzoeksresultaat, veelal omdat de vader niet de biologische vader blijkt te zijn. Echter, zaken met een negatieve DNA-match met één van de ouders worden ingewilligd als na onderzoek vastgesteld wordt dat er wel sprake is van een **feitelijke** gezinsband met beide ouders.

⁵ 2030= het totaal aantal uitgevoerde DNA-onderzoeken in 2016, hiervan betrof het 1390 Eritrese zaken. Deze aantallen zijn afgerond naar tientallen

vermindert het aantal onderzoeken in Eritrese nareiszaken (DNA onderzoeken en identificerende interviews). De maatregel leidt echter wel tot kritiek van VWN, UNHCR, asieladvocatuur en een deel van de Kamer⁶

Datum
5 juli 2017

Daarnaast is er nog een aantal andere redenen om de maatregel niet in te voeren:

- In 2017 is de instroom van nareisaanvragen sterk gedaald⁷. De prioriteit ligt daardoor nu bij terugbrengen van de voorraad en het reduceren van de lange behandeltijden. Het invoeren van de maatregel zorgt voor een langere behandelduur van nieuwe nareiszaken waarin DNA-onderzoek verricht moet worden (doordat de aanvrager een redelijke termijn moet worden geboden om de bijdrage te betalen).
- VWN heeft aangegeven dat zij bezwaar hebben tegen deze maatregel en zal analyseren of deze maatregel mag worden genomen volgens de Gezinsherenigingsrichtlijn. VWN verwacht dat de betrokkenen voor deze kosten een beroep zullen doen op het budget dat VWN ter beschikking stelt voor de reiskosten van nareis.
- Ook is te verwachten dat diverse politieke partijen zullen ageren tegen de maatregel. De legitimatie voor de maatregel kan niet worden onderbouwd op basis van doelmatigheid en effectiviteit.
- Verder bestaat er een zeker juridisch risico dat de Afdeling deze maatregel mogelijk zal duiden als een ongeoorloofde drempel voor vreemdelingen om een nareisaanvraag in te dienen (ook al wordt de bijdrage voor de kosten van DNA-onderzoek bij een positieve uitkomst gerestitueerd).

2. Bij bewijsnood direct inwilligen bij Eritrese biologische kerngezinnen

Als gevolg van de verhoogde instroom van mvv nareisaanvragen⁸ zijn de doorlooptijden opgelopen en kan in toenemende mate niet binnen de beslistermijnen worden beslist. U heeft aan de Tweede Kamer aangegeven dat het perspectief reëel is dat in de eerste helft van 2017 de doorlooptijden voor nareis weer op het normale niveau terugkomen. Dit is niet haalbaar gebleken.

Het wetsvoorstel om de beslistermijnen in nareiszaken te verlengen - een van de maatregelen als aangekondigd in voornoemde kamerbrief - is inmiddels controversieel verklaard door de Tweede Kamer. Hierdoor geldt ondanks de hoge en verouderende voorraad aan mvv nareisaanvragen voor de IND nog steeds een beslistermijn van zes maanden. Met name de behandeling van mvv nareisaanvragen van Eritrese gezinsleden is arbeidsintensief voor de IND. Deze doelgroep maakt ongeveer 50% uit van de voorraad aan mvv nareisaanvragen. Ten aanzien van de Eritrese biologische kerngezinnen⁹ wordt geschat dat dit ongeveer 3500 zaken van de huidige nareisvoorraad betreft.

In Eritrese nareiszaken worden vrijwel nooit (voldoende) officiële documenten overgelegd die de identiteit en de feitelijke gezinsband aantonen. In dat geval wordt herstel-verzuim geboden om deze documenten alsnog te overleggen. Wanneer deze documenten niet komen, bepaalt de IND of er sprake is van bewijsnood. Als het ontbreken van documenten aan betrokkene valt toe te rekenen, dan wordt geen bewijsnood aangenomen en wordt de aanvraag afgewezen. Is er wel sprake van bewijsnood, dan wordt in het geval van biologische kerngezinnen DNA-onderzoek aangeboden. Het komt vrijwel niet voor dat alle documenten worden toegezonden en dat de aanvraag kan worden ingewilligd zonder nader onderzoek.

Bij deze voorgestelde maatregel blijft de IND, bij het ontbreken van documenten, toetsen of er sprake is van bewijsnood bij mvv nareisaanvragen van Eritrese biologische kerngezinnen. Bij bewijsnood biedt de IND vervolgens geen DNA onderzoek aan nu dit, zoals hierboven is gemeld, nagenoeg altijd tot een positief resultaat leidt. De IND willicht de zaak zonder nader onderzoek in. Door na het aannemen van bewijsnood geen DNA aan te bieden aan de Eritrese biologische kerngezinnen, wordt een versnelling van circa 3 maanden in de mvv nareisprocedures van deze doelgroep gerealiseerd. Voorwaarde is dat er geen contra-indicaties zijn waardoor alsnog nader onderzoek is geboden.

⁶ Vragen van het lid Jasper van Dijk (SP) aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over het bericht dat gezinshereniging voor Eritrese asielzoekers bijna onmogelijk is (ingezonden 9 juni 2017).

⁷ De wekelijkse instroom aan nareiszaken was aan het einde van 2015 ongeveer 600 zaken, thans is dit ongeveer 150 zaken.

⁸ Na 2014 is het aantal mvv nareisaanvragen fors toegenomen. In 2014 bedroeg het aantal mvv nareisaanvragen 14.040; in 2015 was dit aantal 24.100 in 2016 31.680. Het betreft met name aanvragen van gezinsleden van Syrische en Eritrese asielstatushouders.

⁹ Definitie bio-kerngezin: Een (huwelijks)partner en hun kinderen (minder- of meerderjarig). Of in het geval de referent een alleenstaande minderjarige is: de ouders en hun kinderen (minder- of meerderjarig). Pleeg- en voorkinderen vallen niet onder de definitie van een bio-kerngezin.

Eritrese nareis zaken die niet zien op bio-kerngezinnen vallen niet binnen de doelgroep van de hier voorgestelde maatregel.

Het voorstel is om deze maatregel alleen toe te passen op de afgebakende voorraad van mvv nareisaanvragen die vóór 1 juli 2017 zijn ingediend.

Met instemming van uw voorgangers heeft de IND in de afgelopen jaren (vanaf 2010) reeds eerder enkele keren deze tijdelijke maatregel voor een korte duur toegepast. Ook hierbij ging het om een afgebakende groep van een specifieke nationaliteit (in casu Somaliërs en Syriërs) met als het doel om de nareisvoorraad af te bouwen. Na afloop van deze maatregelen is het DNA-onderzoek wel weer in dergelijke zaken uitgevoerd, zonder dat dit tot relevante juridische of uitvoeringsproblemen heeft geleid.

Positieve effecten:

- Een versnelling van circa drie maanden (DNA onderzoek) in de mvv nareisprocedure van Eritrese biologische kerngezinnen.
- De voorraad rode mvv nareis zaken zal onder voorbehoud van onvoorzienbare factoren naar verwachting twee maanden eerder weggewerkt zijn.
- Een lastenverlichting bij Buitenlandse Zaken door de afname van het aantal DNA afnames op de posten.
- Handhaving van de aangescherpte werkwijze t.a.v. bewijsnood (zoals gemeld aan de Kamer¹⁰) en naar verwachting geen noemenswaardige stijging van het inwilligingspercentage van Eritrese zaken.
- Nauwelijks risico op precedentwerking door handhaving van de toets aan bewijsnood.

Risico's van dit voorstel:

- Door geen DNA-onderzoek meer uit te voeren, bestaat enig risico van (toenemende) fraude doordat bijvoorbeeld pleegkinderen als biologische kinderen worden aangedragen (in de praktijk blijkt dat DNA in slechts minder dan 0,5% van de zaken negatief uitvalt). Het risico op fraude is voorts beperkt door de tijdelijkheid van de maatregel en de afbakening van de voorraad waarvoor deze geldt.
- Door deze maatregel uit procesmatige overwegingen alleen bij Eritrese biologische kerngezinnen toe te passen en niet bij andere nationaliteiten, wordt een juridisch risico gelopen nu lastig valt uit te leggen waarom enkel Eritreeërs in aanmerking komen voor deze maatregel.
- Gelet op de tijdelijkheid van de maatregel, kan een beroep op het gelijkheidsbeginsel worden gedaan wanneer weer wordt overgegaan tot DNA onderzoeken. De verwachting is echter dat een overgrote meerderheid van de aanvragers die niet meer binnen de periode van de maatregel vallen, geen beroep op het gelijkheidsbeginsel zullen doen, maar aan het aangeboden DNA-onderzoek zullen meewerken. Zo kan de looptijd van een dergelijk beroep fors langer duren dan de duur van het onderzoek en is het niet meewerken aan onderzoek een grond om af te wijzen. Het aantal beroepen op het gelijkheidsbeginsel zal daardoor-naar verwachting- beperkt blijven.

¹⁰ Conform antwoorden op kamervragen over bericht dat gezinshereniging voor Eritrese asielzoekers bijna onmogelijk is (29 juni 2017) en in lijn met uw brief van 27 november 2015 waarin u maatregelen heeft aangekondigd om de problematiek van bewijsnood van Eritrese nareisaanvragen aan te pakken.



Aan:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Immigratie- en Naturalisatiedienst
Directie Strategie en Uitvoeringsadvies

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 16275
2500 BG Den Haag
www.ind.nl

Naar aanleiding van overleg tussen HIND, DGM en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid d.d. 23 februari 2018 is het volgende afgesproken ten aanzien van deze nota:

- Verlenging van de maatregel om in bepaalde zaken van Eritrese biologische kerngezinnen geen DNA-onderzoek aan te bieden en zonder DNA-onderzoek in te willigen, ziet op mvv-nareisaanvragen ingediend uiterlijk op 23 februari 2018;
- Om het risico op fraude zo klein mogelijk te houden, zullen onder de mvv-aanvragen waar de maatregel op van toepassing is, steekproeven gehouden worden. Over de invulling van de steekproef zal ik u apart informeren.

Verder is de vorige DNA-maatregel van toepassing geweest op circa 1200 zaken.

Contactpersoon

5.1.2.e

5.1.2.e

T 06 5.1.2.e

Datum

22 februari 2018

Ons kenmerk

Bijlage(n)

1

nota

Verlenging maatregel DNA in nareiszaken

1. Doel nota

Middels deze nota leg ik u ter besluitvorming voor om de maatregel - tijdelijk geen DNA-onderzoek verrichten bij een afgebakende groep van Eritrese mvv nareisaanvragen - te verlengen.

Deze maatregel maakt onderdeel uit van een pallet aan (operationele) maatregelen om op 1 april 2018 de nareisvoorraad tot normaal niveau te hebben teruggebracht.

2. Aanleiding, gevraagde actie(s) en advies

Aanleiding

Tussen de IND en de Directeur-Generaal Migratie (DGM) is – mede als gevolg van druk vanuit de Tweede Kamer - de afspraak gemaakt dat de voorraad nareiszaken per op 1 april 2018 op een normaal niveau moet staan. Dat wil zeggen dat de nareiszaken binnen de wettelijke beslistermijn van zes maanden worden beslist.

Tevens heeft u in zowel de brief aan de Tweede Kamer van 23 november 2017¹ inzake de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid als tijdens het mondeling vragenuur van 23 januari jl., toegezegd dat de voorraad eerste aanleg mvv nareisaanvragen in het voorjaar (uiterlijk 21 juni) van 2018 zal zijn teruggebracht tot een normaal niveau.

Om de afdoening van nareisaanvragen te versnellen is op 12 juli 2017 een maatregel voorgelegd om in bepaalde zaken van Eritrese biologische kerngezinnen die hun mvv-aanvraag voor 1 juli 2017 hadden ingediend, geen DNA-onderzoek aan te bieden en zonder DNA-onderzoek in te willigen (zie bijlage). Deze maatregel heeft uw voorganger geaccordeerd.

¹ Brief aan Tweede Kamer van 23 november 2017, kenmerk 2158024

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/11/23/tk-aanbieding-antwoorden-feitelijke-vragen-begroting-justitie-en-veiligheid-2018>

Advies

Ik adviseer u om de maatregel van 12 juli 2017 te verlengen voor mvv-nareisaanvragen van biologische kerngezinnen ingediend vóór 1 maart 2018 (zie hieronder optie 2). Met als doel verdere en versnelde afname van de voorraad naar een normaal niveau, conform de gemaakte afspraak.

Ten aanzien van de aanvragen waarop de maatregel van toepassing wordt, worden twee opties voorgesteld die wezenlijk kunnen bijdragen tot het beoogde doel:

1. Mvv-nareisaanvragen ingediend **vóór 1 januari 2018**;
2. Mvv-nareisaanvragen ingediend **vóór 1 maart 2018**.

Voor optie 1 geldt dat er op dit moment ongeveer 700 zaken zijn waar de maatregel op van toepassing zal zijn.

Voor optie 2 geldt dat boven die ongeveer 700 zaken er nog eens 300 zaken extra zijn waarop de maatregel van toepassing is.

Deze maatregel zorgt er voor dat 700 danwel 1000 zaken van de nareisvoorraad alsnog versneld beslist zullen zijn. Dit draagt bij aan het realiseren van de toezegging richting de DG om op 1 april 2018 om de nareisvoorraad te normaliseren.

Optie 2 sorteert een groter effect op de lange termijn. Deze optie draagt immers niet enkel bij aan het normaliseren van de voorraad voor 1 april 2018, maar voorkomt ook dat er na 1 april 2018 een terugval in de productie komt en deze zaken alsnog over de beslistermijn gaan. Bovendien zorgt optie 2 er ook voor dat de IND eerder aan de bezwaarvoorraad nareis toe komt.

Voor beide opties geldt dat de maatregel om zonder DNA-onderzoek in te willigen in bepaalde zaken, alsook alle overige maatregelen die reeds zijn genomen om de voorraad te normaliseren, niet betekent dat er op 1 april 2018 geen nareiszaken meer zullen zijn, waarvan de beslistermijn is verlopen. Dit komt doordat er altijd zaken zullen zijn, waarin de IND de beslistermijn niet kan beïnvloeden en we bijvoorbeeld in afwachting zijn van nader onderzoek door externe partijen of actie van de nareiziger zelf.

3. Toelichting op het advies

De IND heeft de voorraad van eerste aanleg mvv nareisaanvragen het afgelopen jaar substantieel teruggebracht van 18430 in januari 2017, plus een instroom van 8600, naar 4864 (peildatum: 19 februari 2018). Eén van de maatregelen die hieraan heeft bijgedragen, is de maatregel om tijdelijk geen DNA-onderzoek te verrichten bij een afgebakende groep van Eritrese mvv nareisaanvragen. De productie van mvv nareisaanvragen was in de periode van 1 juli 2017 tot en met 1 november 2017 namelijk aanzienlijk hoger dan geraamd. In de nota van 12 juli 2017 aan uw voorganger, is deze maatregel nader uitgewerkt en zijn de redenen uiteen gezet waarom de voorraad van mvv nareisaanvragen is opgelopen en in toenemende mate niet binnen de beslistermijn is beslist. Gebleken is dat de behandeling van met name (Eritrese) nareisaanvragen complex en tijdrovend is en onderhevig is aan beleidswijzigingen. Zo heeft er in oktober 2017 een aanpassing in het beoordelingskader van nareisaanvragen plaatsgevonden en zijn nareisaanvragen van Eritrese (huwelijks)partners opnieuw beoordeeld. U heeft de Tweede Kamer hierover bij brief van 23 november 2017 geïnformeerd². Deze aanpassingen in het beoordelingskader hebben ook tot productieverlies geleid. Ook was in deze periode sprake van natuurlijk verloop onder ervaren medewerkers. Om die reden is er voor gekozen om externen aan te houden tot het einde van het jaar. Daarnaast is van belang dat na afloop van de vorige DNA-maatregel weer veel DNA-onderzoeken zijn opgestart, waardoor de behandeling van deze aanvragen nu weer langer duurt. De uitkomsten van de DNA onderzoeken die nu zijn opgestart, worden veelal niet voor 1 april 2018 verwacht. Hierdoor wordt niet in alle gevallen de beslistermijn gehaald.

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/11/23/tk-nareis>

Overige operationele maatregelen

In het kader van de toezegging richting DGM om op 1 april 2018 binnen de wettelijke termijnen te beslissen, is er reeds een aantal operationele maatregelen genomen. Het betreft onder andere de volgende maatregelen:

- In alle nareiszaken waarvan de beslistermijn op 1 april 2018 verlopen is, is reeds herstel verzuim geboden. De projectmatige aanpak en strakke sturing hierop heeft effect gesorteerd en vergroot de kans dat deze zaken voor 1 april 2018 beslist zullen zijn;
- Er wordt ook strakker gestuurd op de herstel verzuim-termijnen en verzoeken om uitstel worden minder snel gehonoreerd. Eerder werd hier coulant mee omgegaan onder andere in het belang van de klant en om een stapeling van (bezwaar)procedures te voorkomen. Gelet op de toezegging is hier nu minder ruimte voor.
- De IND zet extra capaciteit vanuit het reguliere proces in op nareis;
- Er zijn extra IND-medewerkers ingezet op de buitenlandse posten om Buitenlandse Zaken te ondersteunen bij het afnemen van identificerende gehoren;
- Bij Bureau Documenten ligt de prioriteit op onderzoek naar documenten die in het kader van nareis zijn overgelegd;

Strategie en Uitvoeringsadvies

Datum

22 februari 2018

Risico fraude

Uit het verleden is gebleken dat referenten niet (enkel) hun eigen kinderen lieten nareizen. Om die reden is DNA-onderzoek ingesteld. Sindsdien is gebleken dat DNA onderzoek vrijwel niet leidt tot negatieve uitkomsten. Dat komt vanwege het waterdichte karakter van DNA-onderzoek.

Het risico bestaat dat – indien Eritrese nareizigers op de hoogte zouden zijn van de vorige maatregel – zij tijdens hun gehoor niet enkel hun eigen kinderen hebben genoemd, in de verwachting dat ook in hun zaak geen DNA-onderzoek plaats zal vinden. De vorige maatregel is echter bewust niet publiekelijk bekend gemaakt. Het is evenwel de verwachting dat de doelgroep alsnog op de hoogte is van de maatregel. De vreemdeling moet daar dan reeds op tussen medio juli 2017 en 1 maart 2018 op hebben ingespeeld, zonder dat hij met zekerheid kon weten dat de maatregel uiteindelijk ook op hem van toepassing zou worden. Garanties kunnen niet worden gegeven, maar de IND schat in dat niet grootschalig is gefraudeerd. Dit lijkt een beheersbaar risico. Er zijn op dit moment geen zaken bekend waarin na afloop van de vorige maatregel DNA-onderzoek heeft plaatsgevonden en waarin sprake is geweest van grootschalige fraude. Ook anderszins zijn er geen nadelige gevolgen naar voren gekomen waardoor de maatregel niet zou kunnen worden verlengd. Indien in individuele zaken indicaties van fraude aan het licht komen, zal alsnog DNA-onderzoek worden aangeboden.

4. Financiële gevolgen

We nemen verschillende maatregelen om aan de politieke toezegging te voldoen. Dit levert enerzijds maatregelen op die kosten met zich mee brengen, anderzijds worden er kosten bespaard. Naar verwachting levert deze maatregel een kostenbesparing op. Immers, er zal veel minder DNA-onderzoek nodig zijn.

5. Politieke en bestuurlijke context

De Tweede Kamer is destijds niet ingelicht over de maatregel. Er wordt geadviseerd de Tweede Kamer niet in te lichten over de maatregel omdat dit destijds ook niet is gebeurd

6. Communicatie

Ten aanzien van de maatregel is op ambtelijk niveau de volgende woordvoeringslijn afgesproken:

-de maatregel wordt niet proactief naar buiten toe gecommuniceerd (dus bijvoorbeeld geen vermelding op IND-Website).

-Als in (telefonische) contacten gevraagd wordt waarom in een bepaalde zaak geen (of juist wel) DNA-onderzoek is gedaan, kan het volgende bericht worden: "In mvv nareiszaken moet de familierechtelijke relatie met de hoofdpersoon (de referent) met documenten worden onderbouwd. Indien daar niet aan kan worden voldaan, maar uit de beoordeling van de IND blijkt dat er sprake is van bewijsnood en het ontbreken van de documenten dus niet verwijtbaar is aan de vreemdeling, krijgen de biologische kerngezinsleden in de regel DNA-onderzoek aangeboden om de afstammingsrelatie vast te stellen. De IND kan op basis van risicoprofilering, altijd besluiten om in bepaalde gevallen af te zien van DNA-onderzoek."

Strategie en Uitvoeringsadvies

Datum

22 februari 2018

7. Afstemming

Deze nota is afgestemd met de Directie Migratiebeleid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

7. Bijlagen

- Nota van 12 juli 2017

Achtergrondinformatie over dwangsommen

Als de wettelijke of redelijke beslistermijn is overschreden, kan een IGS worden ingediend. Vanaf twee weken nadat een geldige IGS is ingediend en niet alsnog een beslissing is genomen, begint een automatische dwangsom te lopen. Dan kan ook bij de rechter een beroep niet tijdig beslissen (BNTB) worden ingesteld. 1 De rechter kan bij de gegrondverklaring van het BNTB een rechterlijke dwangsom opleggen. Een combinatie van de automatische en rechterlijke dwangsom is dus mogelijk.

Hoogte dwangsom igs & bntb

Allereerst geldt dat, indien een beschikking op een aanvraag niet tijdig wordt gegeven, het bestuursorgaan, na een ingebrekestelling, aan de aanvrager een dwangsom verbeurt voor elke dag dat het in gebreke is, doch voor ten hoogste 42 dagen. De maximale kosten bij een ingebrekestelling bedragen daarom € 1.442,- per zaak (hierna ook: route 1).¹

In de tweede plaats kan, indien twee weken zijn verstreken na de dag waarop de aanvrager het bestuursorgaan schriftelijk heeft medegedeeld dat het in gebreke is, bij de rechtbank beroep worden ingesteld tegen niet tijdig beslissen.² Indien het beroep gegrond is en nog geen besluit is bekendgemaakt, bepaalt de rechtbank dat het bestuursorgaan binnen – in beginsel - twee weken na de dag waarop de uitspraak wordt verzonden alsnog een besluit bekendmaakt. De rechtbank verbindt aan zijn uitspraak een nadere dwangsom voor iedere dag dat het bestuursorgaan in gebreke blijft de uitspraak na te leven³ (hierna ook: route 2). Waar bij het verbeuren van de dwangsom na een ingebrekestelling de maximale hoogte voortvloeit uit de wet, is het bij een beroep tegen niet tijdig beslissen aan de rechter om de hoogte van de dwangsom te bepalen. In de tweede helft van 2019 en de eerste helft van 2020 is dat in ruim 95% van de gevallen deze dwangsom €100,- per dag, met een maximum van €15.000,- geweest. In een enkel geval legt de rechter een hogere dwangsom op van €250,- per dag.

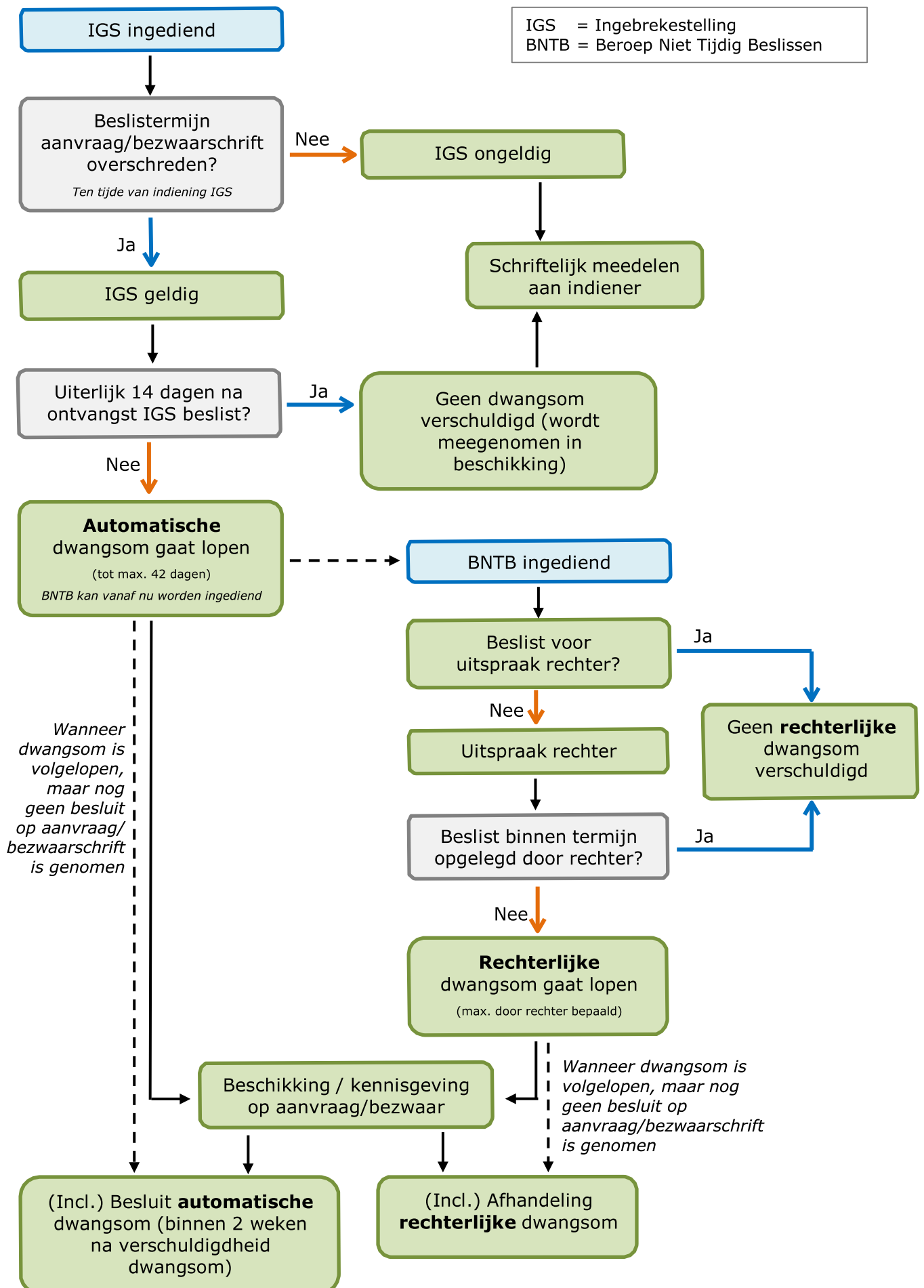
¹ Zie § 4.1.3.2 Dwangsom bij niet tijdig beslissen (artikelen 4:17 e.v.) van de Awb.

² Artikel 6:12, tweede lid, onder b, van de Awb.

³ Zie Afdeling 8.2.4a. Beroep bij niet tijdig handelen (artikelen 8:55b e.v.) van de Awb.

Bijlage I

Schematische weergave dwangsomregeling





Informatiebericht SUA

Van IND / SUA
Auteur(s) [naam]
Telefoonnummer [telefoonnummer]

Nummer & Titel IB 2020/88 mtnet, exclusieve afhankelijkheid en 8 EVRM

Kenmerk (digijust)
Hoofdtak Asiel / Regulier
InformIND Thema

Relatie met Vc B7/3.8
Geldig vanaf 29-06-2020
Geldig tot en met 26-08-2022

Disclaimer

Een informatiebericht is een mededeling aan de medewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De informatieberichten zijn slechts tijdelijk van aard, en daarom is de geldigheidsduur beperkt. De informatieberichten helpen medewerkers van de IND om tijdig en op uniforme wijze in te spelen op actuele ontwikkelingen. In informatieberichten kan bijvoorbeeld aangegeven worden of er nieuw beleid komt, bijvoorbeeld n.a.v. een brief aan de Tweede Kamer, of dat een belangwekkende uitspraak is gedaan die nog bestudeerd wordt. Ook kan in informatieberichten aangegeven worden hoe moet worden gehandeld in afwachting van een werkinstructie of aanpassing van de beleidsregels die in de Vreemdelingen-circulaire of Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap zijn opgenomen. Er kunnen overigens goede redenen bestaan om in een individueel geval maatwerk te leveren en van een informatiebericht af te wijken.

1. Aanleiding

De Afdeling heeft op 12 juni 2019 een uitspraak (ECLI:NL:RVS:2019:1864) gedaan in een zaak waarin een meerderjarige asielstatushouder, gezinshereniging in het kader van artikel 8 EVRM vraagt voor zijn in Syrië verblijvende alleenstaande moeder.¹ De uitspraak ziet toe op het motiveren van 'more than the normal emotional ties' en exclusieve afhankelijkheid. Na overleg met DMB, JAZ en DWJZ is dit IB aangevuld met uitgangspunten.

2. Verwachting

In dit informatiebericht wordt aangegeven hoe te handelen in soortgelijke zaken. Het streven is om de inhoud van dit informatiebericht te verwerken in de geüpdatete WI Richtlijnen voor de toepassing van artikel 8 EVRM.

3. Inhoud/Toelichting

Voor het aannemen van beschermenswaardig familie- of gezinsleven (ofwel familie- of gezinsleven als bedoeld in artikel 8 EVRM) tussen ouders en hun meerderjarige (niet jongvolwassen) kinderen, moet er sprake zijn van een meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie.

Die meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie moet blijken uit bijkomende elementen van afhankelijkheid (additional elements of dependence) naast de normale emotionele banden tussen ouders en kinderen. De meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie wordt ook wel 'more than the normal emotional ties' (hierna: mtnet) genoemd. De term mtnet kan verwarrend zijn, door het woord *emotional*. Het gaat juist om de andere aspecten van afhankelijkheid tussen gezinsleden. De louter emotionele banden zullen er ook vast zijn tussen gezinsleden, maar het gaat bij de mtnet-toets juist om banden van een andere aard dan emotioneel.

In casu heeft de Afdeling geoordeeld dat er onvoldoende was gemotiveerd waarom er geen sprake was van mtnet. Er is ten onrechte doorslaggevend gewicht toegekend aan de vraag of de vreemdeling exclusief afhankelijk is van de referent.

¹ Deze uitspraak is een vervolg op de uitspraak van 4 april 2019 ECLI:NL:RVS:2019:1003

4. Hoe te handelen

Indien je in een zaak moet toetsen aan een meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie, kan je niet alleen volstaan met een beoordeling of sprake is van exclusieve afhankelijkheid. Je moet een integrale beoordeling maken waarbij je alle factoren meeneemt. Uit de jurisprudentie blijkt dat de volgende punten van belang zijn:

- samenwoning
- de mate van financiële afhankelijkheid
- de mate van materiële (praktische) afhankelijkheid
- de gezondheid van betrokkene
- de banden met het land van herkomst.

Geen van deze factoren zijn op zichzelf of in combinatie per definitie voldoende om een meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie aan te nemen. Ook de exclusieve afhankelijkheid is een onderdeel van deze beoordeling. Dit element is zwaarwegend, maar het mag geen beslissende doorslaggevende factor zijn. Benoem in je beschikking dus alle factoren van de casus. Benoem ook in je beschikking expliciet dat je niet alleen naar exclusieve afhankelijkheid hebt gekeken.²

Als het gezinslid niet exclusief afhankelijk is van de referent, omdat bijvoorbeeld andere gezinsleden of derden ook de benodigde zorg kunnen geven, hoeft dit niet direct te betekenen dat er géén sprake is van mtnet, maar het is wel een gewichtige indicatie om geen mtnet aan te nemen. Maar ook indien er wel sprake is van exclusieve afhankelijkheid tussen twee gezinsleden, hoeft dit niet direct te betekenen dat er sprake is van mtnet.

In de praktijk moeten de volgende aspecten worden onderzocht: eerst moet worden onderzocht of aannemelijk is gemaakt dat het gezinslid daadwerkelijk afhankelijk is van hulp en zonder hulp niet in staat is om zelfstandig te kunnen functioneren, of dat het vooral praktisch is dat iemand hulp geeft. Vervolgens rijst de vraag of iemand afhankelijk is van de referent, of dat er ook alternatieven zijn zoals familie of derden. Ook moet duidelijk zijn waar deze zorg uit bestaat. Is dat financiële hulp? Of ook materiële en praktische zorg? En kan deze zorg op afstand worden verleend? Hierbij is het van belang of de referent samenwoont met het gezinslid, of dat ze voorheen samenwoonden. Want bedenk dat een mtnet-situatie niet pas kan ontstaan als de referent al in Nederland is: het is moeilijk denkbaar dat een mtnet-situatie op afstand kan ontstaan. Daarnaast worden ook de banden met Nederland en het land van herkomst meegenomen in de toets. De bewijslast voor deze elementen ligt bij de gezinsleden.

Mocht je er niet uit komen, kun je altijd primair geen gezinsleven aannemen, en subsidiair wel gezinsleven aannemen en een belangenafweging maken.

Let wel, het is aan de gezinsleden om aannemelijk te maken dat er sprake is van een meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie. Bij mtnet onderzoeken we of er sprake is van beschermenswaardig gezinsleven (ofwel gezinsleven als bedoeld in artikel 8 EVRM). Daarbij is het van belang te onderkennen dat niet alle omstandigheden per se duiden op het bestaan van beschermenswaardig gezinsleven. De stelling van de referent dat zijn of haar gezinslid (ernstig) ziek is of in een schrijnende situatie verkeert, hoeft immers niet te betekenen dat er sprake is van beschermenswaardig gezinsleven. Het is aan de gezinsleden om aannemelijk te maken dat er een verband is tussen de aangedragen omstandigheden en het 'te beschermen gezinsleven. Dat een gezinslid bijvoorbeeld in het land van herkomst in een moeilijke situatie verkeert door oorlog of overlijden van andere gezinsleden, hoeft evenmin altijd verband te houden met het gezinsleven met de referent. Het is aan de gezinsleden om dit verband aan te tonen.

² Zie ABRvS 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:996, r.o. 3.1.

De belangenafweging

Indien je beschermenswaardig gezinsleven aanneemt, maak je vervolgens **altijd** een belangenafweging. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen zal deze belangenafweging in het voordeel van de vreemdeling uitvallen. De wetgever heeft niet voorzien in reguliere regelgeving voor deze groep, en heeft bepaald dat toelating alleen nog mogelijk is, indien artikel 8 EVRM hiertoe noodzaakt.³ Uit jurisprudentie van het EHRM valt af te leiden dat er zelden sprake is van een positieve verplichting voor de Nederlandse staat. Ook hier is het opnieuw aan de gezinsleden om te beargumenteren waarom sprake is van dermate bijzondere omstandigheden dat op de Nederlandse staat een positieve verplichting rust. Indien je toch een bijzondere zaak hebt die voor inwilliging in aanmerking komt, moet deze aan SUA, JZ of de Kennisgroep 8 EVRM worden voorgelegd.

Evenals bij de vaststelling of er beschermenswaardig gezinsleven is, geldt ook voor de belangenafweging dat het aan de referent en het gezinslid is om aannemelijk te maken dat er een verband zit tussen de eventueel schrijnende omstandigheden en het te beschermen gezinsleven. Indien dit er niet is, kan in de beslissing worden opgenomen dat die belangen niet relevant zijn voor de belangenafweging.

Het is goed om te bedenken dat artikel 8 EVRM toeziet op het recht op gezinsleven. We moeten er samen voor waken dat deze werksoort niet wordt opgerekt om alsnog verblijf toe te staan hoewel de wetgever er bewust voor heeft gekozen om geen regulier verblijfsdoel in te richten voor meerderjarige gezinsleden. Daarom moet er terughoudend worden omgegaan met verblijf toestaan op grond van artikel 8 EVRM.

5. Afstemming

Dit bericht is afgestemd met JZST, DWJZ en DMB.

³ NvT Staatsblad 2012-148, p13 & 14.



Informatiebericht SUA

Openbaar

Van IND / SUA

Nummer & Titel IB 2022/56 Jongvolwassenenbeleid Nareis en 8 EVRM

Kenmerk (digijust)

Hoofdtak Asiel

InformIND Thema Vw 29.2 a, b en c Nareis - Afgeleide verblijfsvergunning

Relatie met

Geldig vanaf 01-07-2022

Geldig tot en met 26-01-2023

Disclaimer

Een informatiebericht is een mededeling aan de medewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De informatieberichten zijn slechts tijdelijk van aard, en daarom is de geldigheidsduur beperkt. De informatieberichten helpen medewerkers van de IND om tijdig en op uniforme wijze in te spelen op actuele ontwikkelingen. In informatieberichten kan bijvoorbeeld aangegeven worden of er nieuw beleid komt, bijvoorbeeld n.a.v. een brief aan de Tweede Kamer, of dat een belangwekkende uitspraak is gedaan die nog bestudeerd wordt. Ook kan in informatieberichten aangegeven worden hoe moet worden gehandeld in afwachting van een werkinstructie of aanpassing van de beleidsregels die in de Vreemdelingen-circulaire of Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap zijn opgenomen. Er kunnen overigens goede redenen bestaan om in een individueel geval maatwerk te leveren en van een informatiebericht af te wijken.

1. Aanleiding

Op 28 april 2022 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) uitspraak gedaan in een zaak waarin ouders om gezinshereniging met hun meerderjarige dochter verzochten. Dit deden zij op grond van het recht op familie- of gezinsleven als bedoeld in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). De aanvraag werd afgewezen en het ingediende bezwaar hiertegen ongegrond verklaard, omdat de dochter bij de aanvraag ruim 26 jaar oud was. De IND oordeelde dat de dochter niet meer aan het jongvolwassenenbeleid voldeed, omdat zij te oud was. De rechtbank en vervolgens ook de Afdeling gingen hier niet in mee. Dit heeft gevolgen voor het huidige jongvolwassenenbeleid, zowel binnen Nareis als binnen 8 EVRM.¹ Het doel van dit informatiebericht (IB) is om meer handvatten te geven aan medewerkers bij de beoordeling van zaken waarin ouders verzoeken om overkomst van hun meerderjarige kinderen.

2. Verwachting

Dit informatiebericht is een tijdelijke implementatie van de Afdelingsuitspraak. Op dit moment worden de implicaties voor het beleid bestudeerd. Hierover volgt te zijner tijd meer informatie.

3. Inhoud/Toelichting

Hoewel meerderjarige kinderen juridisch niet meer onder de verantwoordelijkheid van hun ouders vallen, kan het in de praktijk voorkomen dat het meerderjarig kind feitelijk nog afhankelijk is van zijn of haar ouders. Er wordt hier onderscheid gemaakt tussen twee groepen:

- Kinderen in de leeftijdscategorie 18 tot ongeveer 25 jaar; en
- Alle meerderjarige kinderen die daarbuiten vallen.

¹ Nareis is een speciale vorm van gezinshereniging, bedoeld om gezinsleden die door de vlucht van elkaar zijn gescheiden, te herenigen. Ook binnen dit kader heeft de Afdeling de uitspraak van 28 april 2022 bevestigd: Uitspraak 202005528/1/V1 - Raad van State

Voor de eerste groep is het jongvolwassenenbeleid ontwikkeld en dit is de focus van dit IB. Het beleid is oorspronkelijk ontwikkeld om tegemoet te komen aan de net 18-jarigen die, vanwege hun leeftijd, niet voor nareis in aanmerking kwamen en daardoor in hun land van herkomst in een kwetsbare situatie achterbleven.² Het hebben van een jongvolwassenenbeleid doet recht aan de positie van jongvolwassen meerderjarigen, die nog steeds deel uitmaken van het gezin van hun ouder(s). Het jongvolwassenenbeleid is opgenomen onder paragraaf B7/3.8.1 van de Vreemdelingen-circulaire (Vc) en is zowel toepasbaar binnen Nareis (asiel) als binnen 8 EVRM (regulier):

“De IND neemt familie- en gezinsleven aan als bedoeld in artikel 8 EVRM tussen ouders en hun meerderjarige kinderen, zonder dat sprake moet zijn van een meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie, uitsluitend als het meerderjarige kind:

- Jongvolwassen is (18 tot ongeveer 25 jaar);
- Met de ouder(s) in gezinsverband samenleeft;
- Niet in zijn eigen onderhoud voorziet; **en**
- Geen zelfstandig gezin heeft gevormd.”

Uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) volgt geen harde leeftijdsgrens. In de regel hanteerde de IND daarom een leeftijd van 18 tot *ongeveer* 25 jaar. Dit betekende dat de IND een kind van boven de 25 jaar in beginsel niet beschouwde als jongvolwassene. Met gebruik van het woord *ongeveer* werd wat ruimte gecreëerd voor die personen van 25 jaar die, vanwege hun specifieke omstandigheden, aan de overige drie criteria van het jongvolwassenenbeleid voldeden. Dit betekende dat de IND ‘tot 25 jaar’ niet als een harde leeftijdsgrens beschouwde, maar daar wel dichtbij in de buurt bleef.

De Afdeling volgde deze visie en formulering. Dit blijkt uit de uitspraak van 16 november 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3761](#) waarin de Afdeling stelde het beleid niet onredelijk te vinden gelet op het feit dat uit EHRM-jurisprudentie geen maximumleeftijd volgt (ro. 3.3). Dit standpunt werd nogmaals bevestigd met de uitspraak van 8 april 2020 [ECLI:NL:RVS:2020:996](#). Met de uitspraak van 28 april 2022 verwijst de Afdeling naar nieuwe EHRM-jurisprudentie, op basis waarvan het stelt dat de leeftijdsgrens die de IND hanteert bij het jongvolwassenenbeleid, ruimer kan worden genomen dan tot nu toe werd gedaan. De Afdeling houdt er rekening mee dat ook kinderen van 25 jaar of ouder onder het jongvolwassenenbeleid kunnen vallen. Om jongvolwassenheid (punt 1 van het beleid) vast te kunnen stellen, moet er steeds een op het geval toegespitste kenbare beoordeling gemaakt worden. Hierbij moeten alle naar voren gebrachte omstandigheden worden betrokken.

4. Hoe te handelen

Binnen Nareis en 8 EVRM moet goed gemotiveerd worden waarom het meerderjarige kind wel of niet onder het jongvolwassenenbeleid valt, ook al is het kind bijvoorbeeld (ruim) 26 jaar. Hierbij moeten de vier punten van het jongvolwassenenbeleid integraal worden beoordeeld. Dit betekent in beide toetsingskaders dat er niet meer puur en alleen op de leeftijd kan worden afgewezen. Wel geldt, hoe ouder een kind, hoe meer zelfstandigheid verwacht kan worden.

Binnen Nareis geldt, als het kind geen signalen van zelfredzaamheid vertoont, dit in beginsel leidt tot een inwilliging, ongeacht de leeftijd. Als er contra-indicaties zijn die door de vlucht van referent zijn ontstaan, maar waarbij de jongvolwassene wel laat zien dat hij zich zelfstandig en moeiteloos kan handhaven, weegt dit zwaarder mee naarmate een kind ouder is, bijvoorbeeld 26 jaar. Moeiteloos wil niet zeggen probleemloos, maar wel dat het kind zich, volgens lokale maatstaven, kan handhaven en daarbij niet absoluut de steun van diens ouders nodig heeft. Ook in niet-oorlogssituaties is het normaal dat een kind enige steun ontvangt. Bij deze toets bekijkt de IND of het kind zich staande kan houden wanneer deze steun, al

² Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2014-2015, 32175 nr. 55.

dan niet op afstand gegeven, wegvalt. Als het kind zich vervolgens staande kan houden, is sprake van zelfstandigheid.

Binnen het toetsingskader voor jongvolwassenen, start de IND bij kinderen vanaf 23 jaar standaard nader onderzoek op in de vorm van een interview om de afhankelijkheid in kaart te brengen, tenzij al evident is dat niet aan de bovengenoemde voorwaarden voor het jongvolwassenenbeleid wordt voldaan³. Hoe ouder een kind is, hoe zwaarder indicaties dat er geen sprake meer is van afhankelijkheid, meewegen. Tijdens dit interview zal ook ingegaan worden op de vraag hoe het kind zijn of haar toekomst in Nederland voor zich ziet. Dit hangt samen met signalen dat jongvolwassenen geregeld zelfstandige woonruimte en/of zelfstandig asiel aanvragen, al dan niet om aanspraak te kunnen maken op nareis van eigen gezinsleden. Dit strookt niet met de geest van het jongvolwassenenbeleid.

Binnen 8 EVRM vindt, na constatering dat een kind onder het jongvolwassenenbeleid valt, nog een belangenafweging plaats. Dit om te bepalen of weigering van verblijf van de vreemdeling in Nederland in strijd is met artikel 8 EVRM. Het is aan de gezinsleden om te beargumenteren waarom sprake is van dermate bijzondere omstandigheden dat op de Nederlandse staat een positieve verplichting rust. Uit de uitspraak van de Afdeling van 2 februari 2022 volgt dat de IND de belangenafweging in ieder geval in het voordeel van de vreemdeling kan laten uitvallen als sprake is van een combinatie van de volgende 3 feiten en omstandigheden:

- De referent heeft middelen;
- De referent wil het gezinslid in huis nemen en verzorgen en alle kosten die daarmee gepaard gaan en te zijnen laste komen, voor zijn rekening nemen;
- Er is een objectieve belemmering om de zorg in het land van herkomst uit te oefenen of er zijn onoverkoombare obstakels voor de referent om naar het land van herkomst te gaan.

Bij amv's die optreden als referent geldt dat de belangenafweging bij broers en zussen tussen de 18 en 21 jaar in principe in het voordeel uitvalt.

Bij meerderjarige kinderen die optreden als referent en waarbij het jongvolwassenenbeleid van toepassing is, geldt dat alleen in zeer bijzondere omstandigheden de belangenafweging in het voordeel uitvalt.

5. Afstemming

SUA, JZ, A&B, DMB

³ Indien dus al geconcludeerd kan worden dat hij/zij niet met de ouder(s) in gezinsverband samenleeft, of in zijn of haar eigen onderhoud voorziet of zelfstandig een gezin heeft gevormd, hoeft een kind vanaf 23 jaar niet gehoord te worden.



Informatiebericht SUA

Openbaar

Van	IND / SUA
Nummer & Titel	IB 2022/67 Afdelingsuitspraak: altijd belangenafweging bij 8 EVRM
Kenmerk (digijust)	
Hoofdtak	8 EVRM
InformIND Thema	Nareis, 8 EVRM en gezinsmigratie
Relatie met	WI 2020/16
Geldig vanaf	19-07-2022
Geldig tot en met	26-08-2022

Disclaimer

Een informatiebericht is een mededeling aan de medewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De informatieberichten zijn slechts tijdelijk van aard, en daarom is de geldigheidsduur beperkt. De informatieberichten helpen medewerkers van de IND om tijdig en op uniforme wijze in te spelen op actuele ontwikkelingen. In informatieberichten kan bijvoorbeeld aangegeven worden of er nieuw beleid komt, bijvoorbeeld n.a.v. een brief aan de Tweede Kamer, of dat een belangwekkende uitspraak is gedaan die nog bestudeerd wordt. Ook kan in informatieberichten aangegeven worden hoe moet worden gehandeld in afwachting van een werkinstructie of aanpassing van de beleidsregels die in de Vreemdelingencirculaire of Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap zijn opgenomen. Er kunnen overigens goede redenen bestaan om in een individueel geval maatwerk te leveren en van een informatiebericht af te wijken.

1. Aanleiding

Op 13 juli 2022 heeft de Afdeling een uitspraak gedaan over de toetsing van artikel 8 EVRM. Deze uitspraak heeft gevolgen voor de wijze van toetsen van artikel 8 EVRM bij de IND.

2. Verwachting

De uitspraak wordt nader bestudeerd. De verwachting is dat Werkinstructie 2020/16 Richtlijnen 8 EVRM wordt aangepast. Ook IB 2022/19 over mtnet1 wordt aangepast. Zodra meer duidelijkheid bestaat over de gevolgen van deze uitspraak wordt dit middels een IB (of aanpassing WI) kenbaar gemaakt.

3. Inhoud/Toelichting

Door deze uitspraak wijzigt de beslissystematiek in 8 EVRM zaken. Voorheen onderzocht de IND eerst of er sprake was van beschermenswaardig gezinsleven waarna, als de IND familielevens aannam, een belangenafweging volgde. De Afdeling stelt dat ongeacht de vraag of er sprake is van beschermenswaardig gezinsleven, altijd een belangenafweging moet volgen.

4. Hoe te handelen

Het is volgens de Afdeling niet mogelijk om een aanvraag af te wijzen als er geen sprake is van beschermenswaardig gezinsleven zonder dat er een belangenafweging heeft plaatsgevonden door de IND. Er kunnen verschillende situaties ontstaan:

1. Een zaak waarin géén sprake is van beschermenswaardig gezinsleven (bijvoorbeeld geen mtnet): Op deze grond kan niet meer worden afgewezen. Houdt deze zaak aan, totdat duidelijk is hoe de nieuwe belangenafweging eruit moet komen te zien.
2. Een zaak waarin wél sprake is van beschermenswaardig gezinsleven (bijvoorbeeld biokerngezin of wel mtnet), waarbij de belangenafweging of in

1 Mtnet: more than emotional ties/meer dan gebruikelijke afhankelijkheids relatie

het voordeel, of in het nadeel uitvalt: deze zaken kunnen vooralsnog beslist worden conform de huidige beslispraktijk.

3. Een zaak waarin er geen sprake is van (voortdurende) scheiding van het gezin (bijvoorbeeld hele gezin heeft geen recht op verblijf): deze zaken kunnen vooralsnog beslist worden conform de huidige beslispraktijk.
4. Een zaak waarbij er geen documenten zijn of de integrale beoordeling niet in het voordeel uitvalt (zie WI 2022/7) waarbij je de feiten niet kunt vaststellen: deze zaken kunnen vooralsnog beslist worden conform de huidige beslispraktijk.

Let op: ook voor deze zaken geldt IB 2022/60. Je kunt zaken dus niet zonder hoorzitting in bezwaar afdoen.

5. Afstemming

Het IB is afgestemd met SUA en JZ.



Informatiebericht SUA

Van IND / SUA
Auteur(s) [naam]
Telefoonnummer(s) [telefoonnummer]

Nummer & Titel IB 2018/11 Referentstelling bij voorkinderen

Kenmerk (digijust)
Hoofdtak Regulier

InformIND Thema B7/3.2 Vc
Geldig vanaf 26-02-2018
Geldig tot en met 25-08-2023

Disclaimer

Een informatiebericht is een mededeling aan de medewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De informatieberichten zijn slechts tijdelijk van aard, en daarom is de geldigheidsduur beperkt. De informatieberichten helpen medewerkers van de IND om tijdig en op uniforme wijze in te spelen op actuele ontwikkelingen. In informatieberichten kan bijvoorbeeld aangegeven worden of er nieuw beleid komt, bijvoorbeeld n.a.v. een brief aan de Tweede Kamer, of dat een belangwekkende uitspraak is gedaan die nog bestudeerd wordt. Ook kan in informatieberichten aangegeven worden hoe moet worden gehandeld in afwachting van een werkinstructie of aanpassing van de beleidsregels die in de Vreemdelingen-circulaire of Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap zijn opgenomen. Er kunnen overigens goede redenen bestaan om in een individueel geval maatwerk te leveren en van een informatiebericht af te wijken.

1. Aanleiding

Dit informatie bericht is een update van het informatiebericht Referentstelling bij voorkinderen van 4 september 2013.

2. Verwachting

Dit informatiebericht zal niet in de Vreemdelingen-circulaire of in een werkinstructie worden opgenomen.

3. Inhoud/Toelichting

Bij aanvragen om een verblijfsvergunning in het kader van gezinshereniging ten behoeve van een zogenoemd 'voorkind' van een om overkomst vragende echtgenoot/partner van een in Nederland verblijvende hoofdpersoon, is niet de in Nederland verblijvende hoofdpersoon de referent van dit 'voorkind', maar de om overkomst vragende ouder.

Het kind beoogt immers verblijf bij zijn/haar ouder en de ouder heeft ook de rechten en plichten ten aanzien van het kind. Het is dus de ouder die ten behoeve van het kind de referentverklaring moet ondertekenen. Zowel in het aanvraagformulier als in de referentverklaring wordt hier thans nadrukkelijk op gewezen.

Als de in Nederland verblijvende hoofdpersoon desondanks bij het indienen van de mvv-aanvraag voor zijn echtgeno(o)te/partner en het 'voorkind' ook de referentverklaring voor het 'voorkind' heeft ondertekend, heeft dat echter tot gevolg dat de in Nederland verblijvende hoofdpersoon als referent staat opgevoerd in INDiGO en dat- bij een inwilliging-op het verblijfsdocument van het kind de in Nederland verblijvende hoofdpersoon als het gezinslid van het kind wordt vermeld, en niet de ouder van het kind.

In dat geval zal daarom herstel verzuim moeten worden geboden om een door de ouder ondertekende referentverklaring te verkrijgen.

Wanneer de referentverklaring door de ouder is overgelegd en de aanvraag van het kind kan worden ingewilligd, moet in INDiGO de ouder als referent worden geregistreerd zodat de naam van de ouder op het verblijfsdocument van het kind komt te staan.

4. Afstemming

Dit informatiebericht is intern afgestemd.



Informatiebericht SUA Openbaar

Van IND / SUA

Nummer & Titel IB 2022/80 meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie en 8 EVRM

Kenmerk (digijust)
Hoofdtak Asiel / Regulier
InformIND Thema

Relatie met Vc B7/3.8
Geldig vanaf 26-08-2022
Geldig tot en met 26-08-2023

Disclaimer

Een informatiebericht is een mededeling aan de medewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De informatieberichten zijn slechts tijdelijk van aard, en daarom is de geldigheidsduur beperkt. De informatieberichten helpen medewerkers van de IND om tijdig en op uniforme wijze in te spelen op actuele ontwikkelingen. In informatieberichten kan bijvoorbeeld aangegeven worden of er nieuw beleid komt, bijvoorbeeld n.a.v. een brief aan de Tweede Kamer, of dat een belangwekkende uitspraak is gedaan die nog bestudeerd wordt. Ook kan in informatieberichten aangegeven worden hoe moet worden gehandeld in afwachting van een werkinstructie of aanpassing van de beleidsregels die in de Vreemdelingencirculaire of Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap zijn opgenomen. Er kunnen overigens goede redenen bestaan om in een individueel geval maatwerk te leveren en van een informatiebericht af te wijken.

1. Aanleiding

De Afdeling heeft op 12 juni 2019 een uitspraak (ECLI:NL:RVS:2019:1864) gedaan in een zaak waarin een meerderjarige asielstatushouder, gezinshereniging in het kader van artikel 8 EVRM vraagt voor zijn in Syrië verblijvende alleenstaande moeder.¹ De uitspraak ziet toe op het motiveren van een meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie.

De Afdeling heeft op 2 februari 2022 een uitspraak (ECLI:NL:RVS:2022:345) gedaan in een zaak waarin een meerderjarige genaturaliseerde vreemdeling, gezinshereniging in het kader van artikel 8 EVRM vraagt voor zijn in Syrië in een vluchtelingenkamp verblijvende alleenstaande moeder. De Afdeling heeft de belangenafweging in het voordeel van de vreemdeling laten uitvallen. Daarom is dit IB, na overleg met DMB, JAZ en DWJZ, aangevuld met feiten en omstandigheden zodat ook in vergelijkbare zaken de belangen van de vreemdeling prevaleren boven die van de Nederlandse staat.

De Afdeling heeft op 13 juli 2022 een uitspraak (ECLI:NL:RVS:2022:2006) gedaan waaruit volgt dat er bij 8 EVRM aanvragen **altijd** een belangenafweging moet plaatsvinden, ongeacht of er sprake is van familie- of gezinsleven als bedoeld in artikel 8 EVRM. De vaststelling of familie- of gezinsleven als bedoeld in artikel 8 EVRM bestaat, beïnvloedt de belangenafweging. Dit IB is in overleg met JAZ, DMB en JZ in het blauw aangevuld.

2. Verwachting

Dit informatiebericht geeft aan hoe te handelen in zaken **waarbij je moet toetsen of er sprake is van een meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie**. Het streven is om de inhoud van dit informatiebericht te verwerken in de nieuwe WI Richtlijnen voor de toepassing van artikel 8 EVRM. **Daarin wordt ook de hechte persoonlijke banden toets uitgelegd.**

3. Inhoud/Toelichting

¹ Deze uitspraak is een vervolg op de uitspraak van 4 april 2019 ECLI:NL:RVS:2019:1003

Voor het aannemen van familie- of gezinsleven als bedoeld in artikel 8 EVRM tussen ouders en hun meerderjarige (niet jongvolwassen) kinderen, moet er sprake zijn van een meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie.

Die meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie moet blijken uit bijkomende elementen van afhankelijkheid (additional elements of dependence) naast de normale emotionele banden tussen ouders en kinderen. De meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie wordt ook wel 'more than the normal emotional ties' (hierna: *mtnet*) genoemd. De term *mtnet* kan verwarrend zijn, door het woord *emotional*. Het gaat juist om de andere aspecten van afhankelijkheid tussen gezinsleden. De louter emotionele banden zullen er ook vast zijn tussen gezinsleden, maar het gaat bij de meer dan de gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie-toets juist om banden van een andere aard dan emotioneel.

4. Hoe te handelen

Indien je in een zaak moet toetsen aan een meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie, kan je niet alleen volstaan met een beoordeling of sprake is van exclusieve afhankelijkheid. Je moet een integrale beoordeling maken waarbij je alle factoren meeneemt. Uit de jurisprudentie blijkt dat de volgende punten van belang zijn:

- samenwoning
- de mate van financiële afhankelijkheid
- de mate van materiële (praktische) afhankelijkheid
- de gezondheid van betrokkene
- de banden met het land van herkomst.

Geen van deze factoren zijn op zichzelf per definitie voldoende om een meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie aan te nemen. Ook de exclusieve afhankelijkheid is een onderdeel van deze beoordeling. Dit element is zwaarwegend, maar het mag geen doorslaggevende factor zijn. Benoem in je beschikking dus alle factoren van de casus. Benoem ook in je beschikking expliciet dat je niet alleen naar exclusieve afhankelijkheid hebt gekeken.²

Als het gezinslid niet exclusief afhankelijk is van de referent, omdat bijvoorbeeld andere gezinsleden of derden ook de benodigde zorg kunnen geven, hoeft dit niet direct te betekenen dat er géén sprake is van meer dan de gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie, maar het is wel een gewichtige indicatie om geen meer dan de gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie aan te nemen. Maar ook indien er wel sprake is van exclusieve afhankelijkheid tussen twee gezinsleden, hoeft dit niet direct te betekenen dat er sprake is van meer dan de gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie. De Afdeling neemt in de uitspraak van 2-2-2022 mee of er een reëel alternatief is. Hierbij moet gedacht worden aan de zorg van andere familieleden of derden ook de zorg (in het lvh) kunnen dragen *zonder* tussenkomst van de referent.

In de praktijk moeten de volgende aspecten worden onderzocht: eerst moet worden onderzocht of aannemelijk is gemaakt dat het gezinslid daadwerkelijk afhankelijk is van hulp en zonder hulp niet in staat is om zelfstandig te kunnen functioneren, of dat het vooral praktisch is dat iemand hulp geeft. Vervolgens rijst de vraag of iemand afhankelijk is van de referent, of dat er ook alternatieven zijn zoals familie of derden. Ook moet duidelijk zijn waar deze zorg uit bestaat. Is dat financiële hulp? Of ook materiële en praktische zorg? En kan deze zorg op afstand worden verleend? Hierbij is het van belang of de referent samenwoont met het gezinslid, of dat ze voorheen samenwoonden. Want bedenk dat een meer dan de gebruikelijke

² Zie ABRvS 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:996, r.o. 3.1.

afhankelijkheidsrelatie-situatie niet pas kan ontstaan als de referent al in Nederland is: het is moeilijk denkbaar dat een meer dan de gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie-situatie op afstand kan ontstaan. Daarnaast worden ook de banden met Nederland en het land van herkomst meegenomen in de toets. De bewijslast voor deze elementen ligt bij de gezinsleden.

Elementen die van belang zijn voor de vaststelling of er al dan niet sprake is van familie- of gezinsleven als bedoeld in artikel 8 EVRM, zijn eveneens van belang voor de belangenafweging. De Afdeling heeft in de uitspraak de onderstaande factoren genoemd (maar deze zijn niet limitatief). De IND kiest er voor deze elementen mee te nemen in de vraag of er sprake is van gezinsleven. Verwijs in je belangenafweging wel naar deze factoren, zodat duidelijk is dat je een integrale afweging maakt en motiveer waarom de door referent gestelde relatie en andere feiten en omstandigheden niet maken dat de afwijzing van een aanvraag in strijd is met artikel 8 van het EVRM:

- Het gezinslid heeft ernstige medische klachten en is hulpbehoevend;
- Er is geen reële mogelijkheid dat andere familieleden of derden zonder tussenkomst van de referent de benodigde zorg geven;
- De referent en het gezinslid hebben langere tijd bij elkaar gewoond (voor de vlucht/vertrek naar NL), en de referent had voor vertrek al de zorg voor het gezinslid;
- Banden met eventuele andere gezinsleden;
- De referent is sinds de vlucht op afstand zorg blijven dragen.

Zoals gezegd, zijn bovenstaande factoren niet limitatief. Er kunnen ook andere factoren zijn, die van belang zijn bij de vaststelling van familie- of gezinsleven als bedoeld in artikel 8 EVRM. In de belangenafweging verwijs je vervolgens weer naar deze factoren.

Let wel, het is aan de gezinsleden om aannemelijk te maken dat er sprake is van een meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie. Bij meer dan de gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie onderzoeken we of er sprake is van gezinsleven als bedoeld in artikel 8 EVRM. Daarbij is het van belang te onderkennen dat niet alle omstandigheden per se duiden op het bestaan van gezinsleven. De stelling van de referent dat zijn of haar gezinslid (ernstig) ziek is of in een schrijnende situatie verkeert, hoeft immers niet te betekenen dat er sprake is van gezinsleven. Het is aan de gezinsleden om aannemelijk te maken dat er een verband is tussen de aangedragen omstandigheden en het te beschermen gezinsleven. Dat een gezinslid bijvoorbeeld in het land van herkomst in een moeilijke situatie verkeert door oorlog of overlijden van andere gezinsleden, hoeft evenmin altijd verband te houden met het gezinsleven met de referent. Het is aan de gezinsleden om dit verband aan te tonen.

In de uitspraak van 13 juli 2022 heeft de Afdeling bepaald dat ongeacht of je meer dan de gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie (en dus familie- of gezinsleven als bedoeld in artikel 8 EVRM) aanneemt, er altijd een belangenafweging moet worden gemaakt.

De belangenafweging

Ongeacht of je familie- of gezinsleven als bedoeld in artikel 8 EVRM aanneemt, maak je **altijd** een belangenafweging. De wetgever heeft niet voorzien in reguliere regelgeving voor deze groep, en heeft bepaald dat toelating alleen nog mogelijk is, indien artikel 8 EVRM hiertoe noodzaakt.³

³ NvT Staatsblad 2012-148, p13 & 14.

Evenals bij de vaststelling of sprake is van familie- of gezinsleven als bedoeld in artikel 8 EVRM, geldt ook voor de belangenafweging dat het aan de referent en het gezinslid is om aannemelijk te maken dat er een verband zit tussen de eventueel schrijnende omstandigheden en het gezinsleven.

Uit de uitspraak van de Afdeling van 13 juni 2022 blijkt dat het al dan niet aannemen van een meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie – en dus van familie- of gezinsleven als bedoeld in artikel 8 EVRM – meeweegt in de belangenafweging. Het niet hebben van familie- of gezinsleven als bedoeld in artikel 8 EVRM weegt zwaar in het nadeel mee van de vreemdeling. Weeg bij de belangenafweging dus alle onderstaande punten en de onderdelen uit de WI 8 EVRM mee. Laat in de beschikking expliciet zien dat je alles hierin hebt meegewogen. Let op: artikel 8 EVRM is bedoeld ter bescherming van het gezinsleven, het is daarom lastig denkbaar dat er geen sprake is van familie- of gezinsleven als bedoeld in artikel 8 EVRM is, maar dat er toch een positieve verplichting bestaat om verblijf toe te staan.

Om dubbeltellingen van relevante omstandigheden in de belangenafweging te voorkomen, kan bij het stuk over gezinsleven worden verwezen naar de passage in de beschikking waar je al dan wel of geen gezinsleven hebt aangenomen. Het is niet de bedoeling om de hele meer dan de gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie toets over te doen. Sommige herhalingen zijn echter onvermijdelijk, zoals ook al het gevolg was van de uitspraak van 2 februari 2022.

De belangenafweging bij zaken waaraan getoetst moet worden of er sprake is van dan de meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie, gaat er dan ongeveer zo uitzien:

1. Is er sprake van familie- of gezinsleven als bedoeld in artikel 8 EVRM?
 - a. Is er sprake van meer dan de gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie?
 - b. Zijn er bijzondere omstandigheden, en hangen deze samen met het gezinsleven? Hechtheid tussen banden?
2. Belangen van de Staat
 - a. Geen regulier beleid voor deze gezinssamenstelling.
 - b. Economisch belang NL
 - c. Andere belangen van NL
3. Belangen van de vreemdeling
 - a. Middelen
 - b. Komt ten laste van referent: zorg, huis, kosten
 - c. Objectieve belemmering of certain degree of hardship?
 - d. Belang van het kind

1. Is er sprake van familie- of gezinsleven als bedoeld in artikel 8 EVRM?

a) De Afdeling stelt dat “het ontbreken van meer dan de gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie, niet in alle gevallen doorslaggevend voor het antwoord op de vraag of een afwijzing in strijd is met 8 EVRM.” De IND interpreteert deze uitspraak aldus dat het al dan niet aannemen van meer dan de gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie een zwaarwegend element vormt binnen de belangenafweging. Indien er sprake is van meer dan de gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie dan weegt dat in het voordeel van de vreemdeling mee. Geen meer dan de gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie weegt in het nadeel van de vreemdeling mee.

b) Indien er geen sprake is van een meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie, moeten er meerdere punten worden meegewogen. Hoe is de band tussen de gezinsleden? Is deze sterk? Is de relatie bijvoorbeeld op afstand geïntensiveerd. In

voorkomende zaken zien we dat het gezinslid in een moeilijke situatie verkeert. Dat wat je niet kon meewegen in de vraag of er sprake was van meer dan de gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie, kan je nu wel meewegen bij de belangenafweging, bijvoorbeeld bijzondere omstandigheden waarin de vreemdeling verkeert.

2. De belangen van de staat

a) In de basis geldt dat Nederland een restrictief toelatingskader hanteert. De wetgever heeft besloten voor welke gezinsleden regulier beleid is opgesteld. Ouderen vallen hier niet onder. Dit weegt in het nadeel van de vreemdeling zwaar mee.

Alleen in bijzondere gevallen rust op de staat een positieve verplichting om verblijf toe te kennen op grond van 8 EVRM. Ook hier is het opnieuw aan de gezinsleden om te beargumenteren waarom sprake is van dermate bijzondere omstandigheden dat op de Nederlandse staat een positieve verplichting rust.

b) Het economische belang van Nederland bestaat niet alleen maar uit de kosten voor het levensonderhoud van het gezinslid, maar ook uit de andere belangen die op in paragraaf 6.3 van de WI 8 EVRM staan.

c) De overige belangen zijn zeker niet onbelangrijk en staan uitgeschreven in hoofdstuk 6 van de WI 8 EVRM. Denk hierbij aan openbare orde en het paspoortvereiste.

3. De belangen van de vreemdeling

Uit de uitspraak van de Afdeling van 2 februari 2022 volgt dat de IND de belangenafweging in ieder geval in het voordeel van de vreemdeling kan laten uitvallen als sprake is van de volgende 3 feiten en omstandigheden:

a) De referent heeft middelen. Van een referent die houder is van een verblijfsvergunning asiel, mogen middelen worden verwacht. Houd wel rekening met zijn bijzondere positie.

b) De referent wil het gezinslid in huis nemen en verzorgen en alle kosten die daarmee gepaard gaan en te zijnen laste komen, voor zijn rekening nemen. Deze stelling moet onderbouwd worden door de referent.

c) Er is een objectieve belemmering om de zorg in het land van herkomst uit te oefenen of er zijn onoverkoombare obstakels voor de referent om naar het land van herkomst te gaan.⁴ Er is ook geen mogelijkheid om gezinsleven in een derde land uit te oefenen. Betrek hierbij ook de banden en binding met Nederland, het land van herkomst en andere derde landen. Indien er sprake is van een objectieve belemmering, weegt dit in het voordeel van de vreemdeling mee. Echter moet daarbij worden afgevraagd of de relatie op dezelfde manier kan worden voortgezet, zeker als er geen meer dan de gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie is aangenomen. Als de relatie bijvoorbeeld vooral bestond uit bellen en geld overmaken, hoeft er minder waarde te worden gehecht aan de objectieve belemmering.

d) De belangen van minderjarige kinderen zijn altijd belangrijk. Kijk hiervoor ook naar paragraaf 8.1 van de WI 8 EVRM.

4 Arrest MA-Denemarken: Certain degree of hardship

Daarnaast kunnen uiteraard andere belangen een rol spelen. Kijk altijd goed naar wat er speelt in een zaak. En zoals gezegd, kunnen omstandigheden die een rol spelen bij de vaststelling of er sprake is van gezinsleven, ook een rol spelen bij de belangenafweging.

5. Afstemming

Dit bericht is afgestemd met JZST, DWJZ en DMB.