

Evaluatie beleidswijzigingen Somalië

April 2010



Immigratie- en Naturalisatiedienst

Evaluatie beleidswijzigingen Somalië

April 2010
Immigratie- en Naturalisatiedienst
Stafdirectie Uitvoeringsbeleid
IND Informatie Analyse Centrum (INDIAC)

Managementsamenvatting

Aanleiding voor de evaluatie

In de loop van 2008 heeft de IND gesignaleerd dat zich zorgelijke ontwikkelingen voordeden met betrekking tot Somalische asielzoekers. Het aantal asielaanvragen van Somaliërs in Nederland steeg in vergelijking met 2007 met 105%. Verder bleek dat Nederland, samen met andere EU-lidstaten als Italië en Zweden, een onevenredig groot aantal Somalische asielzoekers binnen de Europese Unie voor zijn rekening nam. Daarnaast meldden zich grote aantallen nareizigers voor wie verblijf bij een asielstatushouder werd aangevraagd. In toenemende mate voerden Somalische asielzoekers pleegkinderen op, waarbij vaak werd getwijfeld aan de gestelde relatie. Voor deze gestelde pleegkinderen werd vervolgens een aanvraag voor gezinshereniging ingediend. Bovendien bleek het steeds vaker onmogelijk om vingerafdrukken af te nemen bij Somalische asielzoekers en werd vermoed dat de vingers moedwillig werden gemutileerd,¹ om zodoende een overdracht naar een ander EU land in het kader van de Dublin II Verordening te voorkomen.

Op 3 april 2009 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie (SvJ) de Tweede Kamer in een brief² geïnformeerd dat zij naar aanleiding van de geconstateerde problemen een aantal maatregelen zou treffen ten aanzien van Somalische asielzoekers en hun gezinsleden. Zij heeft het categoriaal beschermingsbeleid voor asielzoekers uit Centraal- en Zuid-Somalië, die geen verblijfsalternatief hadden in het noorden van het land – beëindigd. Daarnaast is het nareisbeleid voor gezinsleden van asielstatushouders aangescherpt en is er beleid ontwikkeld voor vreemdelingen met gemutileerde vingertoppen. De DT&V heeft geïnvesteerd in feitelijke terugkeer van Somaliërs die niet voor bescherming in Nederland in aanmerking komen. De door de SvJ genomen maatregelen zijn met ingang van 19 mei 2009 (de datum waarop de Tweede Kamer akkoord is gegaan met de beleidswijzigingen) in werking getreden.

Ten behoeve van de implementatie en uitvoering van de maatregelen is een ketenbrede Taskforce Somalië opgericht onder voorzitterschap van de IND. In de aansturingsbrief Taskforce Somalië van 28 september 2009 heeft de Directeur Generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (DGWIAV) van het Ministerie van Justitie de Taskforce de opdracht gegeven om in het eerste kwartaal van 2010 de beleidsmaatregelen uit de brief van 3 april 2009 te evalueren.

Daarnaast heeft de Klantdirectie Asiel (KD Asiel) van de IND aangegeven behoefte te hebben aan een analyse waarin een vergelijking wordt gemaakt tussen beslissingen op Somalische asielverzoeken die vóór en na 19 mei 2009 (de ingangsdatum van het nieuwe beleid) zijn genomen. Met de gevraagde informatie wil de Klantdirectie vragen van VN vluchtelingenorganisatie UNHCR (UNHCR) en Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) over dit onderwerp kunnen beantwoorden.

Dit evaluatierapport is het resultaat van de opdracht van DGWIAV en het verzoek van de KD Asiel van de IND. De belangrijkste bevindingen van de evaluatie staan hieronder opgesomd.

Beëindiging categoriaal beschermingsbeleid

Na de beëindiging van het categoriaal beschermingsbeleid is het aantal Somalische asielaanvragen gedaald van tussen de 400 tot 600 per maand naar ongeveer 200 per maand. In verhouding tot de totale asielinstroom in Nederland is het aandeel Somalische asielzoekers gedaald van 30-50% naar 15%. Op Europees niveau lijkt zich eveneens een trend in te zetten van een vermindering van het Nederlandse aandeel in het totaal van Somalische asielverzoeken.

Bij vergelijking van beslissingen die zijn genomen op aanvragen die zijn ingediend vier maanden vóór en vier maanden na de beëindiging van het categoriaal beschermingsbeleid blijkt dat het inwilligingspercentage is gedaald van 61% naar 49%. Het percentage inwilligingen op grond van artikel 3

¹ *Instroomanalyse Somalië*, INDIAC maart 2009.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 19 637, nr.1261.

van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) heeft sinds de beëindiging van het categoriaal beschermingsbeleid een stijgende trend laten zien van tussen de 10 en 20% naar 35% van het totaal aantal beslissingen in februari 2010. Ongeveer 30% van de asielvergunningen in 2009 is verleend aan Somalische nareizigers die in 2008 of in 2009 een mvv hebben aangevraagd en gekregen.

Aanscherping beleid voor nareizende gezinsleden van asielstatushouders

Sinds januari 2010 is een daling waarneembaar van het aantal mvv-aanvragen in het kader van gezinsvorming, gezinhereniging en asiel nareis dat door Somaliërs is ingediend. Het aantal afwijzingen van mvv-aanvragen leek in de periode oktober-december 2009 te stijgen, maar de cijfers van januari en februari 2010 laten voor wat betreft de aanvragen voor een verblijf bij ouder een terugkeer naar de verhoudingen van vóór oktober 2009 zien. De voorraad te behandelen mvv-aanvragen is in februari 2010 gestegen naar bijna 5.500. De maatregelen van de IND en het Ministerie van Buitenlandse Zaken om de toenemende vraag aan te kunnen zijn van recente datum en soms nog niet volledig geïmplementeerd. De effecten hiervan kunnen dan ook niet in deze evaluatie worden beoordeeld.

Ongeveer 6% van de Somaliërs die in 2008 een mvv in het kader van nareis hebben gekregen, had zich op peildatum 18 februari 2010 nog niet gemeld voor een vervolgaanvraag. Verder worden er vanuit zowel de IND, de ambassades als het COA nog steeds regelmatig signalen afgegeven over vermoedens van fraude en misbruik van het nareisbeleid.

Bestrijding van vingertopmutilatie

De beleidsmaatregelen die zijn genomen om het mutileren van vingertoppen tegen te gaan, zijn uiterst effectief gebleken. De praktijk is inmiddels nagenoeg verdwenen. Personen bij wie herhaaldelijk geen vingerafdrukken kunnen worden genomen en bij wie opzet in het spel is, worden afgewezen op grond van het verstrekken van onjuiste gegevens. Sinds de start van de nieuwe aanpak zijn voor de doelgroep meer dan 200 Dublin-voornemens uitgebracht. Door jurisprudentie en door afspraken met de Italiaanse autoriteiten zijn bij de feitelijke uitvoering van Dublin-claims wel enkele obstakels onderkend.

Investeringen van de DT&V in feitelijke terugkeer van Somaliërs

Voor Somaliërs die niet voor bescherming in Nederland in aanmerking komen, bestaat de mogelijkheid om terug te keren naar Somalië. In de praktijk is het voor de DT&V echter tot nu toe heel lastig gebleken om Somalische vreemdelingen te laten terugkeren. Gedwongen terugkeer heeft nog niet plaatsgevonden. Vrijwillige terugkeer naar Somalië is ongeveer vijf keer voorgekomen. Daarnaast zijn ongeveer vijf Somaliërs vrijwillig teruggekeerd naar het Verenigd Koninkrijk, waar zij rechtmatig verblijf hadden. In de periode van 1 juli 2009 tot 1 maart 2010 zijn er meer dan 400 vreemdelingen met de (gestelde) Somalische nationaliteit overgedragen aan een ander EU-land op grond van een Dublin-claim.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
Inhoudsopgave	6
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding voor de evaluatie	7
1.2 Beleidswijzigingen van 19 mei 2009	7
1.3 Ketenbrede samenwerking	8
1.4 Onderzoeksvragen	8
2. Beëindiging categoriale bescherming voor Somalische asielzoekers	10
2.1 De beleidsmaatregel	10
2.2 Doel van de beleidsmaatregel	11
2.3 De uitvoering van de beleidsmaatregel	12
2.4 De effecten	12
2.5 Conclusie	18
3. Aanscherping beleid nareizigers	19
3.1 De beleidsmaatregel	19
3.2 Doel van de beleidsmaatregel	19
3.3 De uitvoering van de beleidsmaatregel	20
3.4 De effecten	21
3.5 Conclusie	24
4. Ontwikkeling van beleid voor Somaliërs met gemutileerde vingers	25
4.1 De beleidsmaatregel	25
4.2 Doel van de beleidsmaatregel	25
4.3 De uitvoering van de beleidsmaatregel	25
4.4 De effecten	26
4.5 Conclusie	28
5. Investeringen van DT&V in feitelijke terugkeer van Somaliërs die geen bescherming behoeven	29
5.1 De beleidsmaatregel	29
5.2 Doel van de beleidsmaatregel	29
5.3 De uitvoering van de beleidsmaatregel	29
5.4 De uitstroomcijfers van DT&V	30
5.5 Conclusie	30

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor de evaluatie

In de loop van 2008 heeft de IND gesignaleerd dat zich zorgelijke ontwikkelingen voordeden met betrekking tot Somalische asielzoekers. Het aantal asielaanvragen van Somaliërs in Nederland steeg in vergelijking met 2007 met 105%. Verder bleek dat Nederland, samen met andere EU-lidstaten als Italië en Zweden, een onevenredig groot aantal Somalische asielzoekers binnen de Europese Unie voor zijn rekening nam. Daarnaast meldden zich grote aantallen nareizigers voor wie verblijf bij een asielstatushouder werd aangevraagd. In toenemende mate voerden Somalische asielzoekers pleegkinderen op, waarbij vaak werd getwijfeld aan de gestelde relatie. Voor deze gestelde pleegkinderen werd vervolgens een aanvraag voor gezinshereniging ingediend. Bovendien bleek het steeds vaker onmogelijk om vingerafdrukken af te nemen bij Somalische asielzoekers en werd vermoed dat de vingers moedwillig werden gemutileerd³ om zodoende een overdracht naar een ander EU land te voorkomen.

Op 3 april 2009 heeft de Staatssecretaris van Justitie (SvJ) de Tweede Kamer in een brief⁴ geïnformeerd dat zij naar aanleiding van de geconstateerde problemen een aantal maatregelen zou treffen ten aanzien van Somalische asielzoekers en hun gezinsleden. De door de SvJ genomen maatregelen zijn met ingang van 19 mei 2009 (de datum waarop de Tweede Kamer akkoord is gegaan met de beleidswijzigingen) in werking getreden. Het besluit van de SvJ is verder uitgewerkt in het Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire (WBV) 2009/16⁵ (met betrekking tot beëindiging van het categoriale beschermingsbeleid voor Zuid- en Centraal- Somalië) en het WBV 2009/18⁶ (met betrekking tot nareis bij asielstatushouders).

Ten behoeve van de implementatie en uitvoering van de maatregelen is een ketenbrede Taskforce Somalië opgericht. In de Taskforce nemen IND (voorzitter), Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), Vreemdelingenpolitie (VP), Koninklijke Marechaussee (KMar), Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA) en het Ministerie van Buitenlandse Zaken deel. De Directie Migratiebeleid (DMB) is agenda- en verslaglid. In de aansturingsbrief Taskforce Somalië van 28 september 2009 heeft de Directeur Generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (DGWIAV) van het Ministerie van Justitie de Taskforce de opdracht gegeven om in het eerste kwartaal van 2010 de beleidsmaatregelen uit de brief van 3 april 2009 te evalueren.

Daarnaast heeft de Klantdirectie Asiel (KD Asiel) van de IND aangegeven behoefte te hebben aan een analyse waarin een vergelijking wordt gemaakt tussen beslissingen op Somalische asielverzoeken die vóór en na 19 mei 2009 (de ingangsdatum van het nieuwe beleid) zijn genomen. Met de gevraagde informatie wil de Klantdirectie vragen van VN vluchtelingenorganisatie UNHCR (UNHCR) en Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) over dit onderwerp kunnen beantwoorden.

In deze evaluatie staan zodoende de vragen van DGWIAV en KD Asiel over de effecten van de beleidswijzigingen voor Somalische asielzoekers en hun gezinsleden centraal. De bedoelde beleidswijzigingen worden beschreven in de nu volgende paragraaf.

1.2 Beleidswijzigingen van 19 mei 2009

De SvJ heeft in haar brief van 3 april 2009 de volgende beleidsmaatregelen aangekondigd, welke per 19 mei 2009 zijn geïmplementeerd:

³ *Instroomanalyse Somalië*. INDIAC, maart 2009.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 19 637, nr.1261.

⁵ Staatscourant 27 juli 2009, nr 11449.

⁶ Staatscourant 24 augustus 2009, nr. 12691.

- 1) Het categoriaal beschermingsbeleid voor asielzoekers uit Centraal- en Zuid-Somalië is per 19 mei 2009 beëindigd.
- 2) Het beleid voor nareis van gezinsleden bij asielstatushouders is aangescherpt.
- 3) Er is beleid ontwikkeld voor asielzoekers van wie de vingerafdrukken niet kunnen worden afgenomen.
- 4) De DT&V heeft de opdracht gekregen om de mogelijkheden voor terugkeer van Somaliërs die niet voor bescherming in Nederland in aanmerking komen te onderzoeken.

1.3 Ketenbrede samenwerking

Verschillende partijen binnen de vreemdelingenketen zijn in de afgelopen jaren geconfronteerd met de geschetste problematiek rondom de instroom van Somaliërs in Nederland. Daarnaast is voor de uitvoering van de genomen beleidsmaatregelen de betrokkenheid van meerdere ketenpartners noodzakelijk. Bovendien was het voor het welslagen van bepaalde beleidsmaatregelen (zoals de extra inzet op de ambassades of de procedure rondom vreemdelingen met slechte vingerafdrukken) noodzakelijk dat de ketenpartners hierin samenwerkten. Om deze reden is de Taskforce Somalië in het leven geroepen.

De Taskforce had als opdracht de beleidsmaatregelen zoals die in paragraaf 1.2 zijn beschreven uit te voeren en te implementeren met als doel het terugdringen van fraude en misbruik op het gebied van vingermutilatie en het nareisbeleid. De Taskforce Somalië heeft een werkgroep ingericht die de beleidsmaatregelen op operationeel niveau uitvoert. De Taskforce Somalië is in de periode mei 2009-februari 2010 ongeveer maandelijks bijeengekomen. Er is een maandelijks monitor ontwikkeld, waaraan alle genoemde ketenpartners een bijdrage leverden. In deze monitor worden cijfers over onder meer instroom en voorraden, beslissingen, aantal Somaliërs in voorzieningen van het COA en aantal personen met gemutilleerde vingers bijgehouden. De ontwikkelingen werden maandelijks in de Taskforce besproken, waarbij knelpunten in kaart werden gebracht en mogelijke aanvullende maatregelen in samenspraak werden beoordeeld. Ook is de Taskforce in sommige gevallen tot het oordeel gekomen dat voorgestelde beleidsmaatregelen in de praktijk niet uitvoerbaar bleken te zijn.

Het functioneren van de Taskforce zelf en eventuele conclusies die op grond van de opgedane ervaringen kunnen worden getrokken voor toekomstige vergelijkbare ontwikkelingen zijn geen onderwerp van deze evaluatie. Wel zal de rol van de Taskforce of de werkgroep in deze evaluatie meerdere malen terugkeren bij de bespreking van de genomen beleidsmaatregelen.

1.4 Onderzoeksvragen

De hoofdvragen van de evaluatie zijn als volgt geformuleerd:

1. Wat zijn de effecten van de door de SvJ genomen beleidsmaatregelen?
2. Zijn de doelen van de beleidsmaatregelen bereikt?

Deze hoofdvragen zijn gelet op de genomen beleidsmaatregelen (zie hierboven), als volgt uit te splitsen in deelvragen:

Beëindiging categoriale bescherming voor Somalische asielzoekers

- 1) Wat is het doel van de beëindiging van het categoriale beschermingsbeleid voor Somalische asielzoekers?
- 2) Hoe is de beëindiging van het categoriaal beschermingsbeleid ten uitvoer gebracht?
- 3) Wat zijn de effecten van de beëindiging van het categoriaal beschermingsbeleid voor Somalische asielzoekers?
- 4) Is, gelet op de geconstateerde effecten, het doel van de beëindiging van het categoriaal beschermingsbeleid bereikt?
- 5) Hebben zich als gevolg van deze beleidswijziging onbedoelde effecten voorgedaan?

Aanscherping beleid nareizigers

- 1) Wat is het doel van de aanscherping van het beleid voor nareizigers van asielstatushouders?

- 2) Hoe is het aangekondigde verscherpte beleid ten aanzien van nareizigers en pleegkinderen van asielstatushouders ten uitvoer gebracht?
- 3) Wat zijn de effecten van de aanscherping van het beleid voor nareizende gezinsleden van asielstatushouders?
- 4) Is, gelet op de geconstateerde effecten, het doel van de aanscherping van het beleid bereikt?
- 5) Hebben zich als gevolg van deze beleidwijziging onbedoelde effecten voorgedaan?

Ontwikkeling beleid voor vreemdelingen met gemutileerde vingers

- 1) Wat is het doel van het ontwikkelde beleid voor vreemdelingen met gemutileerde vingers?
- 2) Hoe is het aangekondigde beleid voor vreemdelingen met gemutileerde vingers ten uitvoer gebracht?
- 3) Wat zijn de effecten van deze beleidsmaatregelen?
- 4) Is, gelet op de effecten het doel van de beleidsmaatregel bereikt?
- 5) Hebben zich als gevolg van deze beleidwijziging onbedoelde effecten voorgedaan?

Investerings DT&V in feitelijke terugkeer van Somaliërs die geen bescherming behoeven

- 1) Wat is het doel van de investeringen in feitelijke terugkeer van Somaliërs?
- 2) Op welke wijze heeft de DT&V geprobeerd terugkeer naar Somalië mogelijk te maken?
- 3) Wat zijn de effecten van deze inspanningen?
- 4) Is, gelet op deze effecten, het doel bereikt?

2. Beëindiging categoriale bescherming voor Somalische asielzoekers

2.1 De beleidsmaatregel

In haar brief van 3 april 2009 heeft de SvJ besloten het categoriale beschermingsbeleid voor asielzoekers uit Somalië – dat gold voor asielzoekers uit Centraal- en Zuid-Somalië, die geen verblijfsalternatief hadden in het noorden van het land – te beëindigen. Op 19 mei 2009 heeft de Tweede Kamer ingestemd met deze maatregel. Gelet hierop is beleidsmaatregel met ingang van 19 mei 2009 ingegaan.

De SvJ heeft als voornaamste reden voor de beëindiging van het categoriaal beschermingsbeleid genoemd dat de ons omringende landen geen bijzonder beleid voerden ten aanzien van Somalische asielzoekers. Tevens was geconstateerd dat wegens fraude en misbruik een situatie was ontstaan waardoor in een te groot deel van Somalische asielaanvragen niet toetsbaar was of een ander Europees land verantwoordelijk was voor de asielaanvraag of dat de aanvrager afkomstig was uit een niet-beschermingswaardig land of deel van Somalië. Door de fraude en misbruik werd het categoriaal beschermingsbeleid onuitvoerbaar. In het licht van de voortdurende zorgwekkende veiligheidssituatie in Zuid- en Centraal- Somalië heeft zij besloten bij de uitwerking van het beleid rekening te houden met vergunningen die op basis van categoriale bescherming zijn verleend aan asielzoekers in de periode waarin fraudeaspecten niet op een vergelijkbare wijze een rol speelden.⁷

Normaal gesproken wordt een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd herbeoordeeld, dan wel een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd geweigerd, indien de grond voor verlening is komen te vervallen.⁸ Ten aanzien van Somalië is van deze hoofdregel afgeweken. De verblijfsvergunningen die reeds aan Somaliërs zijn verleend op grond van artikel 29, eerste lid, onder d, Vw worden niet herbeoordeeld.

Slechts in de volgende gevallen wordt de verblijfsvergunning die op grond van het categoriale beschermingsbeleid is verleend ingetrokken of niet verlengd:

- a) Indien er sprake is van een andere intrekingsgrond als bedoeld in artikel 32 Vw. Dit zijn de volgende gronden:
 - de vreemdeling heeft onjuiste gegevens verstrekt dan wel gegevens achtergehouden terwijl die gegevens tot afwijzing van de oorspronkelijke aanvraag tot het verlenen of verlengen zouden hebben geleid;
 - de vreemdeling vormt een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid;
 - de vreemdeling heeft zijn hoofdverblijf buiten Nederland gevestigd.
- b) Indien blijkt dat sprake was van fraude en misbruik op grond waarvan een vergunning is verleend, zoals vingermutilatie. Het enkele feit dat sprake is van fraude of misbruik is voldoende om de vergunning in te trekken, dus ook indien na een latere afname van vingerafdrukken alsnog blijkt dat er geen sprake is van eerder verblijf in een ander land.
- c) Indien blijkt dat iemand misbruik maakt van het beleid om pleegkinderen te laten overkomen. De betreffende pleegkinderen zullen dan niet worden toegelaten.

Daarnaast heeft de SvJ aangekondigd dat de beëindiging van het categoriaal beschermingsbeleid gepaard zal gaan met een zorgvuldige toets aan de vereisten van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Daarbij is op recente jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) gewezen waarin weinig waarde wordt toegekend aan het individualiseringsvereiste indien de asielzoeker kan aantonen dat hij behoort tot een kwetsbare groep die systematisch wordt getroffen door geweld (Salah Sheekh tegen Nederland van 11 januari 2007, appl. nr.1948/04). De SvJ is van oordeel dat gelet op deze jurisprudentie ook in de praktische beoordeling van

⁷ WBV 2009/16

⁸ Hoofdstuk C5/4.5 Vreemdelingen-circulaire (Vc)

de individuele aanvragen voldoende recht kan worden gedaan aan de nog immer kwetsbare algehele situatie in Somalië.

2.2 Doel van de beleidsmaatregel

In de brief van de Staatssecretaris van 3 april 2009 wordt het volgende ter onderbouwing van de beëindiging van het categoriaal beschermingsbeleid aangevoerd:

“Op grond van de hierboven beschreven situatie van fraude en misbruik is er een situatie ontstaan waarin in een naar mijn mening té groot deel van de aanvragen van Somalische asielzoekers niet toetsbaar is voor wat betreft de mogelijkheid om een Dublin-claim te leggen of de vaststelling of de asielzoeker uit een al dan niet categoriaal beschermingswaardig deel van Somalië afkomstig is. Hierdoor is het categoriaal beschermingsbeleid in dit geval ongeschikt geworden om te bewerkstelligen dat aan de juiste personen bescherming wordt geboden in Nederland. Bij een groepsgebonden beleid is de bewijslast voor de individuele asielzoeker immers beperkt. Daarbij is gebleken dat ondanks de reeds genomen maatregelen, zoals het uitvoeren van DNA-onderzoeken, het extra bevragen van gezinsleden over de gezinsband en het opnieuw afnemen van vingerafdrukken, het misbruik blijft bestaan en meeverandert aan de hand van de getroffen maatregelen, zoals blijkt uit het toegenomen aantal aanvragen voor overkomst van pleegkinderen sinds er DNA-onderzoek wordt uitgevoerd. Bovendien doet dergelijke fraude en misbruik afbreuk aan het draagvlak dat bestaat voor het categoriale beschermingsbeleid in het algemeen en het bieden van nationale bescherming bovenop de internationale bescherming die reeds geboden wordt aan Somalische asielzoekers. Hierbij is van belang dat de vorige maand uitgebrachte brief van de Minister van Buitenlandse Zaken omtrent het beleid dat een aantal andere Europese landen voert ten aanzien van asielzoekers uit Somalië leert dat, van de bevroegde landen, enkel België een vorm van groepswijze bescherming biedt aan asielzoekers uit Centraal- en Zuid-Somalië. Denemarken, Zweden, Duitsland, noch het Verenigd Koninkrijk kent een dergelijke vorm van bescherming voor Somalische asielzoekers. In het Nederlandse asielbeleid geldt als uitgangspunt dat categoriale bescherming een complementaire rol vervult. De beoordeling van een asielaanvraag geschiedt in Nederland eerst en vooral op basis van internationale verplichtingen die voortvloeien uit het Vluchtelingenverdrag en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Naleving van de non-refoulementsverboden is daarmee geborgd. Er bestaat daarom een beleids- en beoordelingsvrijheid ten aanzien van het voeren van een categoriaal beschermingsbeleid. Ik hecht bijzonder aan het afstemmen van het Nederlandse beleid aan het beleid in andere Europese landen. Eerder is uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gebleken dat de afstemming van het beleid op het beleid in de omringende EU-landen groot gewicht toekomt in het kader van de in artikel 3.106 van het Vreemdelingenbesluit genoemde indicatoren. Deze zijn overigens niet limitatief; immers het artikel noemt de drie indicatoren die «in ieder geval zullen worden betrokken» in de beoordeling of er sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder d, van de Vreemdelingenwet. Het in afwijking van de ons omringende EU-landen voeren van een beleid van categoriale bescherming heeft bijgedragen aan het geconstateerde misbruik. Het gericht aanpakken van dit misbruik kost capaciteit die juist nodig is voor de zorgvuldige beoordeling van aanvragen in de asielprocedure. Ook kan de aanpak van misbruik, zonder aanpassing van het beleid, ertoe leiden dat nieuwe wegen naar toelating zullen worden gezocht hetgeen tot nieuw misbruik zal leiden. “

Daarnaast heeft de SvJ in haar brief de verwachting uitgesproken dat de maatregel effect zal hebben op:

“de onevenredige instroom van Somalische asielzoekers. Dit effect kan worden verwacht ten aanzien van de Somalische vreemdelingen die geen individuele bescherming in Nederland behoeven.”

In deze evaluatie is zowel de verhouding in de instroom van Somaliërs ten opzichte van de totale asielinstroom in Nederland als ook de instroom ten opzichte van andere Europese landen beoordeeld.

Uit de tekst in de brief kan worden opgemaakt dat met de beëindiging van het categoriaal beschermingsbeleid wordt geprobeerd de volgende doelen te bereiken:

- Het deel van de aanvragen van Somalische asielzoekers dat niet toetsbaar is voor wat betreft de mogelijkheid om een Dublin-claim te leggen of de vaststelling of de asielzoeker uit een al dan niet categoriaal beschermingswaardig deel van Somalië afkomstig is verkleinen;
- Het percentage Somalische asielzoekers in relatie tot de totale instroom verminderen;
- Het bieden van bescherming aan de juiste personen door verhoging van de individuele bewijslast;
- Het verminderen van fraude en misbruik door Somalische asielzoekers;
- Het afstemmen van het Nederlandse beleid op dat van andere Europese landen;

- Voorkomen dat de aanpak van misbruik ertoe zal leiden dat nieuwe wegen naar toelating zullen worden gezocht, hetgeen tot nieuw misbruik zal leiden.

2.3 De uitvoering van de beleidsmaatregel

Zoals in paragraaf 2.1 al is verwoord, komt iedere Somalische asielzoeker die na 19 mei 2009 een asielverzoek heeft ingediend, niet langer in aanmerking voor een verblijfsvergunning op grond van het categoriaal beschermingsbeleid. Dit betekent dat, indien er geen andere grond is om een verblijfsvergunning asiel te verlenen, de aanvraag zal worden afgewezen. Iedere Somalische asielzoeker die vóór 19 mei 2009 de aanvraag heeft ingediend kan nog wel in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning op grond van het categoriaal beschermingsbeleid, ook als er vóór die datum nog niet op de aanvraag is beslist. Asielaanvragen van Somaliërs kunnen ook in de procedure in het Aanmeldcentrum (AC-procedure) worden behandeld.

De SvJ heeft in haar brief van 3 april 2009 laten weten dat zij de beëindiging van het categoriaal beschermingsbeleid gepaard zal laten gaan met een zorgvuldige toets aan de vereisten van artikel 3EVRM. Daarbij heeft zij gewezen op jurisprudentie van het EHRM waarin iemand die behoort tot een kwetsbare groep die systematisch wordt getroffen door geweld al met geringe indicaties in aanmerking kan komen voor bescherming op grond van artikel 3 EVRM. Vervolgens heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRS) op 30 oktober 2009 uitspraak gedaan⁹ waarin is geconcludeerd dat het enkel behoren tot de Reer Hamar bij terugkeer naar Somalië een behandeling als artikel 3 EVRM met zich meebrengt. Dit heeft tot gevolg gehad dat sinds die uitspraak iedereen bij wie er geen twijfel bestaat over de Reer Hamar afkomst in het bezit wordt gesteld van een verblijfsvergunning op grond van artikel 29, lid 1 onder b Vw.

Op 26 januari 2010 heeft de AbRS uitspraak gedaan¹⁰ waarin is geconcludeerd dat door de SvJ onvoldoende is gemotiveerd dat er in Mogadishu geen sprake is van een uitzonderlijke situatie als beschreven in artikel 15, aanhef en onder c van Richtlijn 2004/83/EG.¹¹ De minister van Justitie heeft op 29 maart 2010 laten weten dat deze uitspraak geen aanleiding is om het besluit het categoriaal beschermingsbeleid te beëindigen te heroverwegen.

2.4 De effecten

In 2008 werden 3.842 eerste asielaanvragen door Somaliërs ingediend. In 2009 is dit aantal gestegen naar 5.889.

In de periode januari 2009 tot en met oktober 2009 fluctueerde het aantal eerste asielaanvragen van Somalische asielzoekers ongeveer tussen de 400 en 600 aanvragen per maand. Vanaf november 2009 is een dalende trend waarneembaar. In november 2009 werden ongeveer 340 eerste asielaanvragen door Somaliërs ingediend, in december 2009 nog ongeveer 260. In de eerste maanden van 2010 heeft de dalende trend zich doorgezet: er werden in januari ongeveer 200 eerste asielaanvragen van Somaliërs geregistreerd, in februari ongeveer 180.

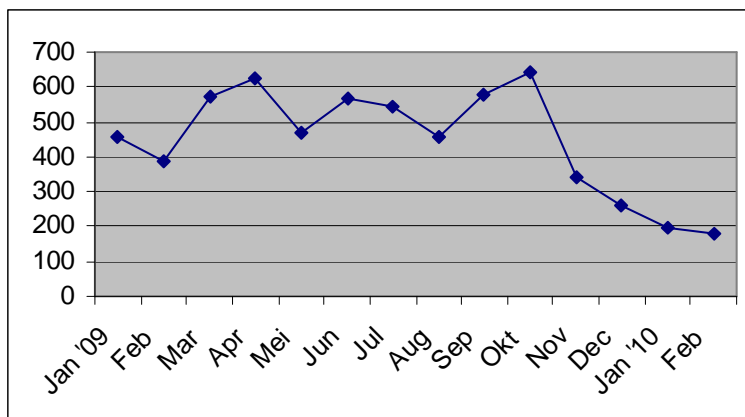
⁹ 200809056/1V2

¹⁰ 200905017/1/V2

¹¹ Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming. Artikel 15, aanhef en onder c hiervan luidt: Ernstige schade bestaat uit: (...)ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.

Figuur1. Aantal eerste asielaanvragen van Somaliërs januari 2009 – februari 2010

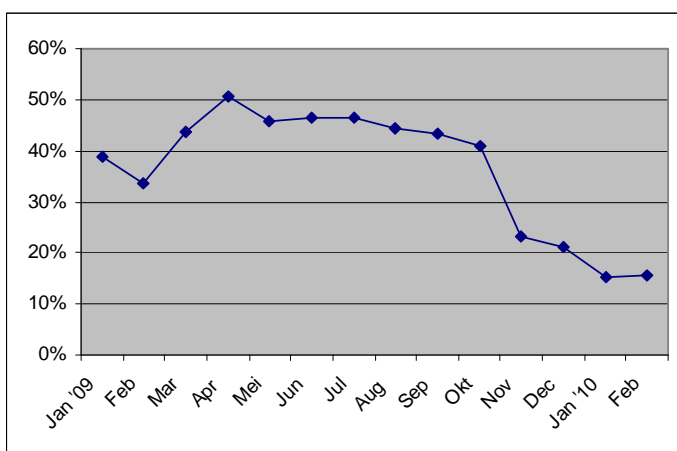
Bron: INDIAC



Ook is sinds november 2009 een dalende trend waarneembaar in het percentage van Somalische eerste asielaanvragen in verhouding tot het totaal aantal eerste asielaanvragen. In de periode januari 2009 - oktober 2009 lag dit percentage tussen de 30 en 50%. Vanaf november 2009 is een daling waarneembaar. In de eerste twee maanden van 2010 werd nog 15% van de eerste asielaanvragen ingediend door Somaliërs.

Figuur 2. Percentage Somalische eerste asielaanvragen van totaal aantal eerste asielaanvragen januari 2009 – februari 2010

Bron: INDIAC

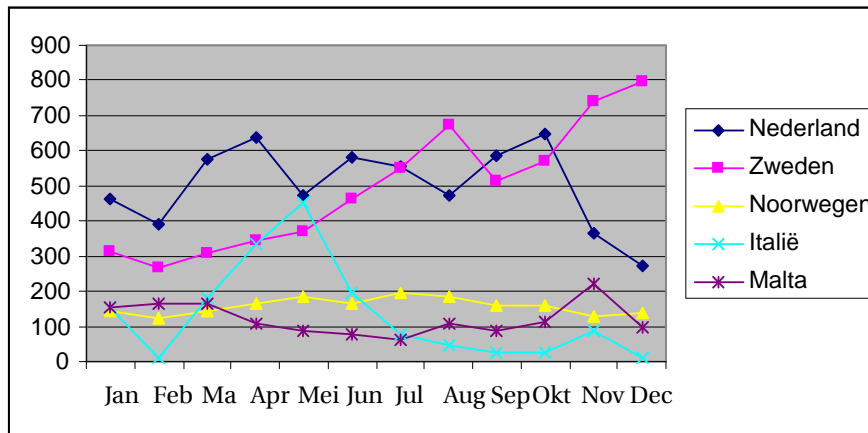


De doelstelling om het percentage Somalische asielzoekers in relatie tot het totaal aantal te verminderen, lijkt zodoende bereikt te zijn.

Eén van de aanleidingen om het categoriaal beschermingsbeleid voor Somaliërs te beëindigen was de constatering dat Nederland in verhouding tot andere Europese landen verhoudingsgewijs een onevenredig groot aandeel van Somalische asielzoekers voor zijn rekening nam. In de volgende figuur is het totaal aantal asielaanvragen van Somalische asielzoekers van de top vijf van Europese landen in 2009 weergegeven. Waar Nederland sinds oktober 2009 een dalende lijn laat zien, is dat bij de andere vier in de grafiek getoonde landen minder het geval. Met name Zweden laat in de tweede helft van 2009 een forse toename zien in het aantal Somalische asielverzoeken, naar bijna 800 aanvragen in december 2009.

Figuur 3. Totaal aantal asielaanvragen van Somaliërs in top vijf Europese landen

Bron: Eurostat



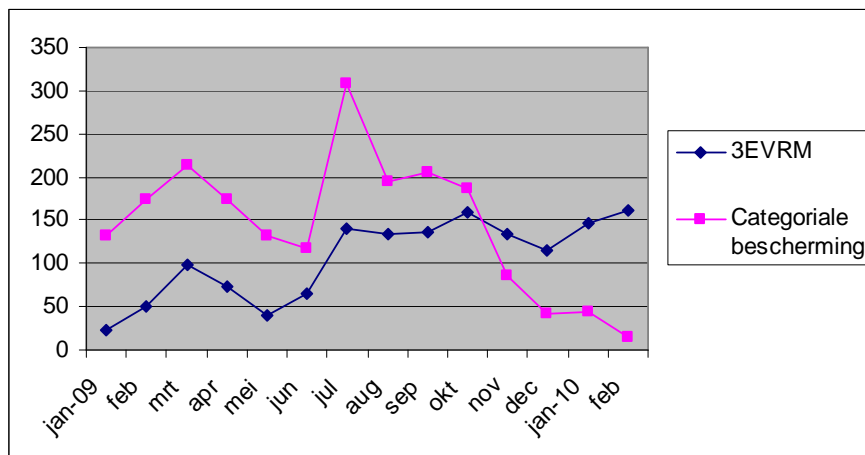
Eén van de toezeggingen van de SvJ was dat de beëindiging van het categoriaal beschermingsbeleid gepaard zou gaan met een zorgvuldige toets aan artikel 3 EVRM. Op deze manier moet gewaarborgd worden dat zij die bescherming nodig hebben, dit ook daadwerkelijk krijgen. In dit kader is de vraag hoe de vergunningverlening op grond van artikel 3 EVRM zich sindsdien ontwikkeld heeft relevant.

In 2008 werden in totaal ongeveer 335 vergunningen op grond van artikel 3 EVRM verleend aan Somalische asielzoekers. Dit is ongeveer 14% van het totaal aantal beslissingen voor Somalische asielzoekers in 2008. In 2009 is dit gestegen naar ongeveer 1.155, ongeveer 21% van het totaal aantal beslissingen.¹²

Figuur 4 laat de ontwikkelingen sinds januari 2009 zien.

Figuur 4. Inwillingen op grond van artikel 29 lid 1 onder b en d januari 2009- februari 2010

Bron: IND M&C



Zoals uit de grafiek blijkt, is het aantal vergunningen dat is verleend aan Somaliërs op grond van artikel 3 EVRM sinds mei 2009 gestegen en schommelt dit aantal sinds juli 2009 tussen de 100 en 160 per maand. Zoals te veel verwachten, is het aantal vergunningen dat is verleend op grond van artikel 29, eerste lid onder d een dalende lijn gaan vertonen. Iedere Somaliër die na 19 mei 2009 een asielverzoek heeft

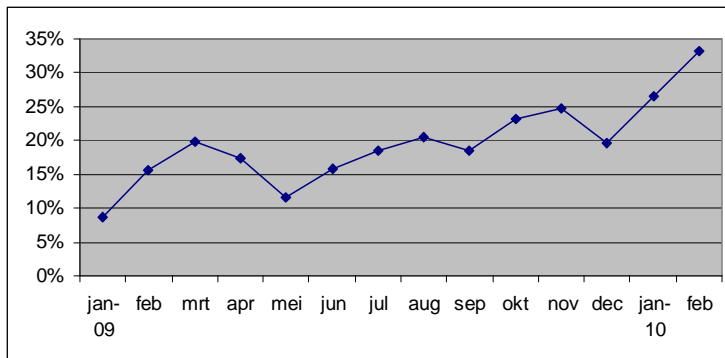
¹² Bron: Eurostat

ingediend, komt immers niet meer voor een vergunning op deze grond in aanmerking. Uit de volgende grafiek blijkt dat het aantal inwilligende beslissingen op grond van artikel 3EVRM in verhouding tot het totaal aantal beslissingen (zowel inwilligingen als afwijzingen) na een aanvankelijke daling in de periode maart - mei 2009 eveneens is gestegen en wel naar ongeveer 35% van het totaal aantal beslissingen in februari 2010 (figuur 5).

In zowel 2008 als in 2009 is ongeveer 65% van de Somalische asielverzoeken ingewilligd.¹³ Ondanks de beëindiging van het categoriaal beschermingsbeleid werden de eerste maanden van 2010 nog steeds ongeveer 50% van de Somalische asielaanvragen inwilligend beslist (zie figuur 6).

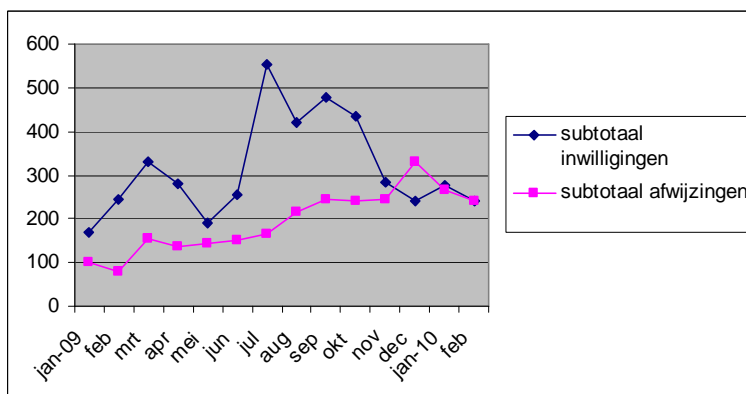
Figuur 5. Percentage inwilligingen artikel 3 EVRM van het totaal aantal beslissingen januari 2009- februari 2010

Bron: IND M&C



Figuur 6. Inwilligende en afwijzende beslissingen Somalische asielverzoeken januari 2009 – februari 2010

Bron: IND M&C



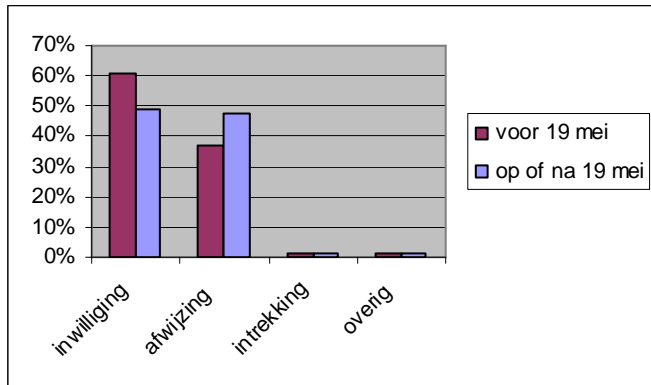
De KD Asiel van de IND heeft de vraag gesteld of er een vergelijking kan worden gemaakt tussen beslissingen op asielverzoeken die vóór en op of na 19 mei zijn ingediend. Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn de beslissingen die zijn genomen op aanvragen die vier maanden vóór 19 mei en vier maanden na 19 mei zijn ingediend met elkaar vergeleken.¹⁴ In de volgende figuur staat het inwilligings- en afwijzingspercentage van de twee groepen weergegeven.

¹³ Bron: INDIAC

¹⁴ Met als peildatum 24 februari 2010. Aanvragen waarop op deze peildatum nog niet is beslist, zijn buiten beschouwing gelaten. Van de groep met aanvraagdatum van vóór 19 mei 2009 is dit ongeveer 7% van het totaal, van de groep met als aanvraagdatum op of vier maanden na 19 mei 2009 is dit ongeveer 22% van het totaal.

Figuur 7. Inwillingen en afwijzingen van Somalische asielverzoeken ingediend vier maanden vóór en vier maanden na 19 mei 2009¹⁵

Bron: IND M&C



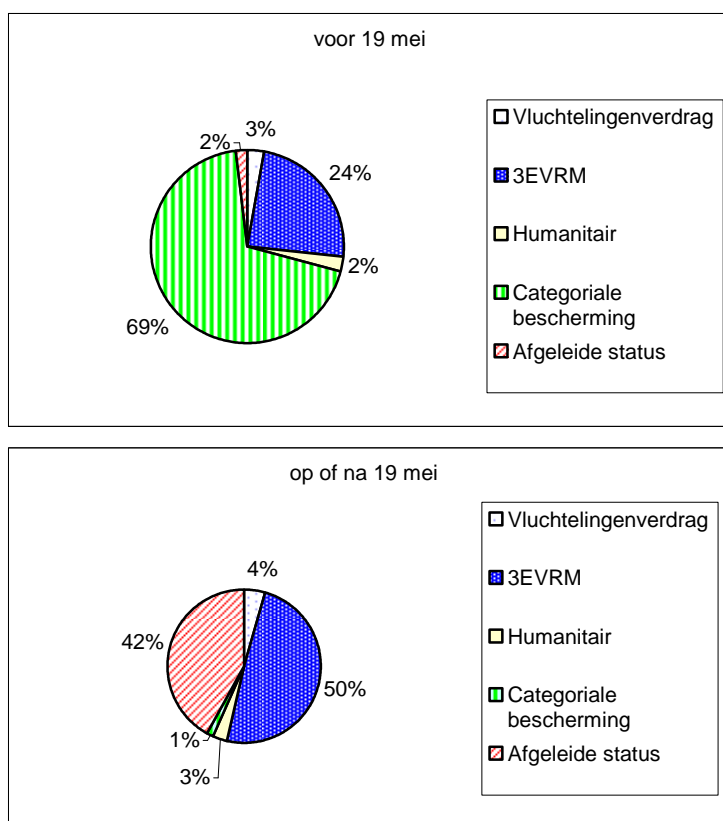
Het inwilligingspercentage van aanvragen ingediend in de vier maanden op of na 19 mei 2009 is in vergelijking met de aanvragen ingediend vier maanden vóór 19 mei gedaald van 61% naar 49%. Het aantal afwijzingen is verhoudingsgewijs gestegen van 37% naar 48%. Ongeveer de helft van de asielaanvragen die in de eerste vier maanden na 19 mei zijn ingediend en waarop op peildatum 24 februari 2010 reeds is beslist, is zodoende ingewilligd.

Vervolgens zijn de inwilligingsgronden van de ingewilligde aanvragen van beide groepen met elkaar vergeleken. De resultaten hiervan staan weergegeven in de volgende figuur.

¹⁵ De categorie intrekking bevat de aanvragen die door de asielzoeker zelf zijn ingetrokken. De categorie overig bestaat uit de subcategorieën 'buiten behandelingstelling' en 'overleden'.

Figuur 8. Gronden van ingewilligde Somalische asielverzoeken ingediend vier maanden vóór en op of vier maanden na 19 mei 2009

Bron: IND M&C



69% van de groep die in de vier maanden vóór 19 mei 2009 een aanvraag heeft ingediend en op peildatum 24 februari 2010 een inwilligende beschikking heeft gekregen heeft een vergunning gekregen op grond van het categoriaal beschermingsbeleid.¹⁶ In 24% van de gevallen werd een vergunning op grond van 3 EVRM verleend. 3% van deze groep kreeg de vluchtelingenstatus; bescherming op humanitaire gronden en de afgeleide status (voor gezinsleden van asielstatushouders) werd in 2% van de gevallen verleend.

Als deze groep wordt vergeleken met de groep die op of vier maanden na 19 mei 2009 een inwilligende beschikking heeft gekregen, dan vallen twee dingen op. In de eerste plaats is de groep die een afgeleide status heeft gekregen toegenomen van 2 naar 42%. Dit kan eenvoudig worden verklaard door de beëindiging van het categoriaal beschermingsbeleid. Als gevolg van de toetsingvolgorde van artikel 29 Vreemdelingenwet (Vw) wordt het categoriaal beschermingsbeleid (artikel, 29, lid 1 onder d Vw) getoetst vóór de afgeleide status voor familieleden van asielstatushouders (artikel 29, lid 1 onder e en fVw). Voorheen kwamen Somalische familieleden van asielstatushouders (waaronder de grote groep nareizigers, zie hiervoor hoofdstuk 3) meestal in aanmerking voor een vergunning op grond van het categoriaal beschermingsbeleid, omdat zij zelf ook vaak uit Centraal- en Zuid- Somalië afkomstig zijn. Dit is thans niet meer het geval, reden waarom een toetsing aan artikel 29 lid 1 onder e en fVw in beeld komt.

Geconcludeerd kan worden dat van de asielvergunningen die zijn verleend aan Somalische asielzoekers die in de vier maanden na 19 mei 2009 een aanvraag hebben ingediend tenminste 42% aan familieleden van asielstatushouders is verstrekt. Hieronder bevinden zich nareizigers, maar ook gezinsleden die gelijktijdig zijn ingereisd en waarvan ten minste één van de gezinsleden een vergunning op één van de gronden van artikel 29, eerste lid a tot en met c Vw heeft gekregen. De groep nareizigers die op eigen

¹⁶ Voor de groep op of na 19 mei is dit nog 1%. Hiervoor zijn twee verklaringen te geven: of de vergunning is abusievelijk verleend, of de inwilligingsgrond is verkeerd geregistreerd.

merites in aanmerking blijkt te komen voor een vergunning op één van de gronden van artikel 29, eerste lid a tot en met c Vw is overigens niet in dit percentage meegenomen (die zijn immers geregistreerd onder de overige inwilligingsgronden).

Uit cijfers over heel 2009 blijkt ongeveer 20% van het totaal aantal asielbeslissingen voor Somaliërs betrekking had op personen die in 2008 of 2009 een mvv hebben aangevraagd en gekregen om naar Nederland te reizen in het kader van nareis. Het inwilligingspercentage van deze groep was ongeveer 98%. Dit hoge percentage kan eenvoudig worden verklaard: een mvv wordt natuurlijk pas afgegeven op het moment dat aan de voorwaarden voor nareis wordt voldaan. De groep nareizigers die in 2008 of in 2009 een mvv hebben aangevraagd en gekregen hebben gezorgd voor ongeveer 30% van de inwilligende beslissingen op Somalische asielverzoeken in 2009. De ontwikkelingen met betrekking tot het nareisbeleid worden verder besproken in hoofdstuk 3.

Verwacht kan worden dat het aantal vergunningen dat op grond van artikel 29, eerste lid onder e en f wordt verleend in de nabije toekomst zal afnemen (mits zich geen verdere beleidswijzigingen voordoen). Immers, naarmate er minder vergunningen op één van de gronden van artikel 29, eerste lid, a tot en met d Vw worden verleend, zal het aantal familieleden van statushouders (inclusief nareizigers) ook afnemen. Hier moet echter rekening worden gehouden met een vertragend effect dat kan oplopen tot anderhalf jaar.¹⁷

Bij vergelijking van de twee groepen valt verder op dat 50% van de inwilligende beschikkingen van na 19 mei 2009 is verleend op grond van artikel 3EVRM, waar dat bij de groep van inwilligende beschikkingen van vóór 19 mei 24% was. Dit kan worden verklaard door het wegvallen van de inwilligingsgrond categoriale bescherming en jurisprudentieontwikkelingen die zich sinds 19 mei 2009 op dit gebied hebben voorgedaan. Zie hiervoor paragraaf 2.3.

2.5 Conclusie

Na de beëindiging van het categoriaal beschermingsbeleid is het aantal Somalische asielaanvragen gedaald van tussen de 400 tot 600 per maand naar ongeveer 200 per maand. Ook ten opzichte van de totale asielinstroom in Nederland is het aandeel Somalische asielzoekers gedaald van 30-50% naar 15%. Op Europees niveau lijkt zich eveneens een trend in te zetten van een vermindering van het Nederlandse aandeel in het totaal.

Bij vergelijking van beslissingen die zijn genomen op aanvragen die zijn ingediend vier maanden vóór en vier maanden na de beëindiging van het categoriaal beschermingsbeleid, blijkt dat het inwilligingspercentage is gedaald van 61% naar 49%. Het percentage inwilligingen op grond van artikel 3 EVRM heeft sinds de beëindiging van het categoriaal beschermingsbeleid een stijgende trend laten zien naar ongeveer 35% van het totaal aantal beslissingen in februari 2010. 42% van de ingewilligde asielverzoeken van Somaliërs die in de vier maanden na 19 mei een aanvraag hebben ingediend is verleend aan familieleden van statushouders. Vóór 19 mei was dit percentage slechts 2% omdat familieleden van asielstatushouders over het algemeen in aanmerking kwamen voor een vergunning op grond van het categoriale beschermingsbeleid.

¹⁷ Binnen drie maanden na verlening van de asielvergunning kan voor de achtergebleven familieleden een mvv in het kader van nareis worden aangevraagd. Pas als de aanvraag is ingewilligd kan de mvv (binnen zes maanden) worden opgehaald op de Nederlandse ambassade. Vervolgens is er nog een periode van zes maanden waarbinnen iemand naar Nederland kan reizen en zich kan aanmelden voor de asielaanvraag.

3. Aanscherping beleid nareizigers

3.1 De beleidsmaatregel

In de brief van 3 april 2009 heeft de SvJ aangekondigd dat zij het toelatingsbeleid voor pleegkinderen zal verscherpen. Concreet gaat het hier om de volgende maatregelen:

- Gezinsleden die tijdens de asielprocedure niet door de hoofdpersoon zijn genoemd, komen niet in aanmerking voor nareis;
- Pleegouders wordt om aanvullend bewijs gevraagd om aan te tonen dat hun pleegkind ook feitelijk tot het gezin behoorde. Hierbij wordt de bewijslast verzwaaard en de gestelde gezinsband minder snel aangenomen dan vóór de beleidswijzigingen;
- Er zal eerder worden tegengeworpen dat het pleegkind niet langer feitelijk tot het gezin behoort, bijvoorbeeld als er aanwijzingen zijn dat het pleegkind sinds het vertrek van de hoofdpersoon is opgenomen in een ander gezin;
- Er zal worden gezocht naar mogelijkheden om de in Nederland verblijvende hoofdpersoon gelijktijdig te interviewen met het pleegkind en/of diens begeleider op de ambassade om te kunnen vaststellen of zij daadwerkelijk gezinsleden zijn. Indien één van de betrokkenen op het afgesproken tijdstip niet verschijnt, heeft dit consequenties voor de toelating van het pleegkind;
- Er zullen biometrische kenmerken en documenten worden gecontroleerd voorafgaand aan vertrek naar Nederland om te beoordelen of verstrekte machtigingen tot voorlopig verblijf (mvv's) van gezinsleden van Somalische asielvergunninghouders worden doorverkocht. Hierbij kan worden gedacht aan het inzetten van Snelle Actie Teams (SATs).

De nadere uitwerking van het aangescherpte nareisbeleid is verwoord in WBV 2009/18, dat overigens geldt voor alle nationaliteiten en niet slechts voor de Somalische doelgroep. In het WBV is onder meer verwoord dat alleen zij die tot aan het vertrek van de hoofdpersoon uit het land van herkomst feitelijk hebben behoord tot diens gezin in aanmerking kunnen komen voor nareis. Bovendien moet de hoofdpersoon deze gezinsleden gedurende zijn asielprocedure hebben genoemd. De bewijslast voor het aantonen van de gezinsband ligt in de eerste plaats bij de hoofdpersoon. Indien zij geen ondersteunende documenten kunnen overleggen, moeten zij consistente verklaringen afleggen over de gezinsband. Indien pleegkinderen na het vertrek van de hoofdpersoon zijn opgenomen in een ander gezin komen zij niet meer in aanmerking voor nareis.

Door de aanhoudende druk van het aantal mvv-aanvragen van Somalische nareizigers (zie paragraaf 3.4.) heeft de Minister van Justitie besloten om met ingang van 19 maart 2010 mvv-referent aanvragen waarin de gezinsband niet in eerste instantie kan worden vastgesteld, af te wijzen. Identificerend onderzoek kan dan alleen nog in een eventuele mvv-dip procedure plaatsvinden.¹⁸ In 2009 was bijna 94% van het totaal aantal mvv-aanvragen van Somaliërs een mvv-ref. Het is op het moment van het schrijven van deze evaluatie nog niet mogelijk iets te zeggen over het effect van deze (zeer recente) beleidsmaatregel.

3.2 Doel van de beleidsmaatregel

De SvJ heeft in de brief van 3 april 2009 geschreven dat het doel van de aanscherping van het beleid voor nareizende pleegkinderen is: voorkomen dat - gestelde- gezinsleden die niet feitelijk tot het gezin hebben behoord naar Nederland komen.

¹⁸ Een mvv-ref is een mvv-aanvraag die door de referent in Nederland wordt ingediend. Hieruit kan een positief of een negatief advies voortkomen. Tegen een negatief advies kan geen bezwaar/beroep worden ingesteld. Wel kan alsnog een MVV aanvraag worden ingediend door de nareiziger op de diplomatieke post (de MVV-dip). Als deze wordt afgewezen staat hier wel bezwaar/beroep tegen open.

3.3 De uitvoering van de beleidsmaatregel

Vooraf dient te worden opgemerkt dat de uitwerking van de beleidsmaatregel niet alleen gevolgd wordt voor pleegkinderen, maar ook voor de overige gezinsleden. Dit betekent dat, wanneer er geen documenten zijn en DNA-onderzoek niet mogelijk is, het verscherpte nareisbeleid zoals neergelegd in WBV 2009/18 van kracht is voor alle gezinsleden (dus ook voor partners/echtgenoten).

Indien een Somalische statushouder een mvv-referent aanvraag indient (ook wel verzoek om advies genoemd), wordt in eerste instantie getoetst of de achtergebleven gezinsleden feitelijk tot het gezin behoren. In het geval er sprake is van een gestelde biologische verwantschap wordt er standaard een DNA-onderzoek uitgevoerd.

Vervolgens wordt er een identificerend onderzoek gestart. Bij pleegkinderen kan de gezinsband immers niet middels DNA- onderzoek worden vastgesteld. Hetzelfde geldt voor partners zonder kinderen. Hierbij worden de verklaringen die de statushouder in de asielpcedure heeft afgelegd over zijn familieleden betrokken. Indien deze verklaringen erg summier zijn, worden aanvullende vragenlijsten via VWN verstuurd. Indien noodzakelijk wordt de referent opgeroepen voor een gehoor. Vervolgens worden de nareizigers opgeroepen voor een identificerend gehoor op één van de Nederlandse ambassades (meestal in Addis Abeba (Ethiopië) of Nairobi (Kenia), in mindere mate in Sana'a (Jemen). Eén keer per week vinden er gehoren plaats van nareizigers door middel van videoconferencing vanuit het IND-kantoor in Den Bosch.

Bij de Nederlandse ambassade in Addis Abeba en Nairobi is een aantal organisatorische en personele maatregelen genomen om het mogelijk te maken het grote aantal mvv-aanvragen in het kader van nareis, gezinsvorming en gezinshereniging te kunnen behandelen en de identificerende gehoren te kunnen afnemen. Zowel de IND als het Ministerie van Buitenlandse Zaken hebben extra medewerkers uitgezonden. Ook zijn er lokaal extra mensen geworven. Door investeringen in hoortrainingen is de kwaliteit van de identificerende gehoren verbeterd.¹⁹

Na het gesprek met de nareiziger wordt een positief of een negatief advies gegeven. Ook indien er negatief wordt geadviseerd, staat het iemand vrij om een mvv-aanvraag op de post in te dienen. Indien deze wordt afgewezen, staat hiertegen bezwaar en beroep open.

In Den Bosch wordt sinds september 2009 ieder kwartaal een netwerkbijeenkomst Somalische nareiszaken georganiseerd, waaraan verschillende partijen deelnemen. Behalve IND (Klantdirectie Asiel en Regulier Sociaal alsook de Afdeling Uitvoeringsbeleid (AUB)) zijn ook Buitenlandse Zaken, Sanquin²⁰ VWN aanwezig. In deze netwerkbijeenkomst worden knelpunten geïdentificeerd en mogelijke oplossingen aangedragen.

In Addis Abeba heeft Nederland het initiatief genomen tot een overleg tussen de ambassades van Finland, Zweden, Noorwegen, Ierland, de Verenigde Staten en Nederland over Somalische gezinsherenigingverzoeken. Hierin wordt de uitvoeringspraktijk besproken alsook de vraag hoe de verschillende landen met verzoeken om gezinshereniging van Somaliërs omgaan. Uit dit overleg is naar voren gekomen dat een aantal landen (Zweden, Oostenrijk, Ierland, Verenigde Staten) geen nareis toestaan van pleeg- of adoptiekinderen. Hiermee komen enkel biologische kinderen in aanmerking voor nareis. Ierland en de Verenigde Staten sluiten dit reeds in hun wetgeving uit, voor andere landen is redenevend dat een juridische basis voor de pleeg- of adoptiestatus ontbreekt: er zijn geen rechtsgeldige stukken op basis waarvan kan worden aangenomen dat betreffende kinderen rechtmatig in het gezin zijn opgenomen. Dat Somaliërs bij gebrek aan een overheid in bewijsnood verkeren is voor deze landen geen doorslaggevende reden om over deze vereisten heen te stappen.²¹

¹⁹ Mondelinge informatie MVV-unit Den Bosch.

²⁰ Sanquin voert de DNA onderzoeken uit.

²¹ Informatie afkomstig van ILO

Alle Somalische pleegkinderen die worden toegelaten tot Nederland worden sinds januari 2009 aangemeld bij NIDOS.²² NIDOS is sinds april 2009 permanent aanwezig op AC Ter Apel. NIDOS voorziet vervolgens in het gezag en monitort de kinderen. Als er alsnog twijfel rijst over de gezinsband kan NIDOS een gezagsmaatregel opleggen en in het uiterste geval een pleegkind uit huis plaatsen. In dat geval zal het kind vervolgens worden aangemerkt als alleenstaande minderjarige vreemdeling (AMV). Bij NIDOS waren begin 2010 264 Somalische pleegkinderen geregistreerd.²³

In de praktijk is het niet mogelijk gebleken om alle in de brief van 3 april 2009 aangekondigde maatregelen ten uitvoer te brengen. Het simultaan horen van de referent in Nederland en het familielid op de ambassade bleek in de praktijk niet te realiseren te zijn.

Tevens is het beleidsplan om biometrische kenmerken en documenten te verifiëren voorafgaand aan het vertrek en nogmaals na aankomst in Nederland (nog) niet gerealiseerd. Het voorstel om op de ambassades vingerafdrukken te nemen is wegens capacitaire en financiële redenen (nog) niet ten uitvoer gebracht.

Er is afgezien van het uitvoeren van documentcontroles van Somaliërs die met een mvv uitreizen naar Nederland. De reden hiervoor is dat er nauwelijks tot geen aanwijzingen zijn vanuit de Ethiopische autoriteiten, de Immigration Liaison Officer (ILO) die aanwezig is in Addis Abbeba, of de controles die door de KMar op Schiphol worden uitgevoerd dat de laissez-passers die in het kader van mvv-aanvragen worden afgegeven worden misbruikt.²⁴ Daarnaast is het praktisch niet uitvoerbaar, nu niet bekend is op welke vluchten de personen met een mvv zullen reizen en de Ethiopische autoriteiten niet toestaan dat andere landen checks uitvoeren op hun luchthaven.

3.4 De effecten

In 2008 werden door Somaliërs ongeveer 3.535 mvv-aanvragen ingediend. Dit aantal is in 2009 gestegen naar ongeveer 8.500.

In figuur 9 wordt het aanbod aan mvv-aanvragen van Somaliërs sinds januari 2009 en de nog te behandelen voorraad mvv-aanvragen per maand weergegeven. Uit de figuur blijkt dat het aanbod zich in de periode oktober - december 2009 stabiliseerde rond de 1.000 à 1.100 aanvragen per maand. Dit is een verdubbeling ten opzichte van de eerste maanden van 2009. Sinds januari 2010 is een daling waarneembaar naar 890 aanvragen in januari en 783 in februari. Dit zou erop kunnen duiden dat de aangescherpte maatregelen effect beginnen te sorteren. De voorraad van te behandelen mvv-aanvragen vertoont nog steeds een stijgende lijn. De maatregelen bij de IND en op de ambassades in Addis Abbeba en Nairobi om de toenemende vraag aan te kunnen, zijn van zeer recente datum en sommige maatregelen zijn nog niet volledig geïmplementeerd. Deze evaluatie komt zodoende eigenlijk te vroeg om de effecten hiervan te kunnen beoordelen.

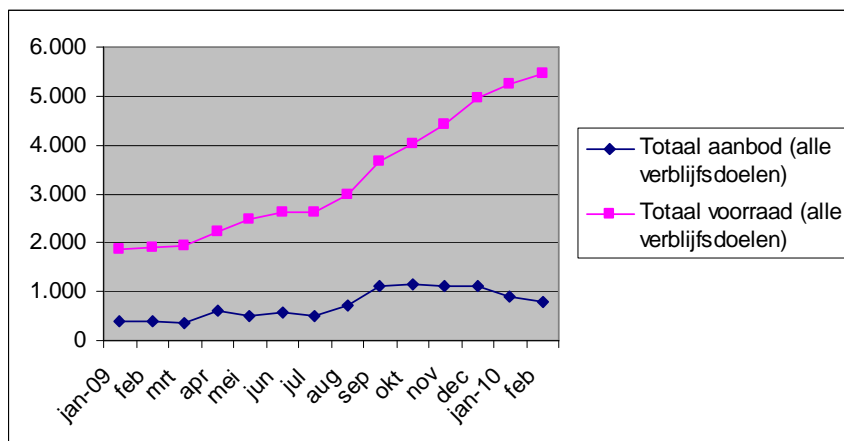
²² De voogdijinstelling voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

²³ Mondelinge informatie IND-AUB.

²⁴ Er zijn bij de IND op het moment van schrijven van deze rapportage vier incidenten bekend.

Figuur 9. Voorraad en aanbod mvv-aanvragen²⁵ van Somaliërs januari 2009 – februari 2010

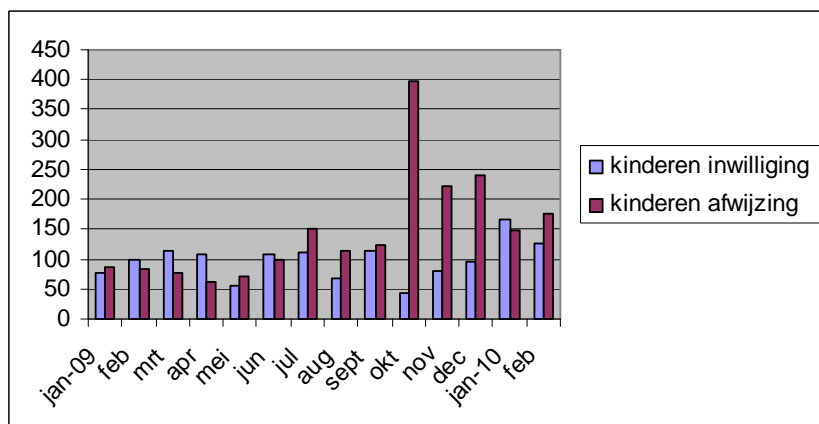
Bron: IND M&C



De SvJ heeft een aantal maatregelen genomen (zoals het horen van gezinsleden en het verzwaren van de bewijslast voor de gestelde gezinsband) die als doel hadden het nareisbeleid aan te scherpen omdat er aanwijzingen waren dat vaak ten onrechte een beroep werd gedaan op het beleid voor nareizende gezinsleden. Gelet op dit doel zou het effect van de maatregelen moeten zijn dat meer aanvragen dan voorheen worden afgewezen. Immers, de verwachting is dat door de aanscherping van het beleid de groep die hier ten onrechte een beroep op doet, zal worden afgewezen. Figuur 10 laat de ingewilligde en afgewezen mvv-aanvragen voor verblijf bij ouder (van zowel biologische kinderen als pleegkinderen) sinds januari 2009 zien. In figuur 11 staan de ingewilligde en afgewezen mvv-aanvragen voor verblijf bij echtgenoot/partner weergegeven.

Figuur 10. Aantal inwillingen en afwijzingen mvv-aanvragen kinderen januari 2009-februari 2010²⁶

Bron: IND M&C

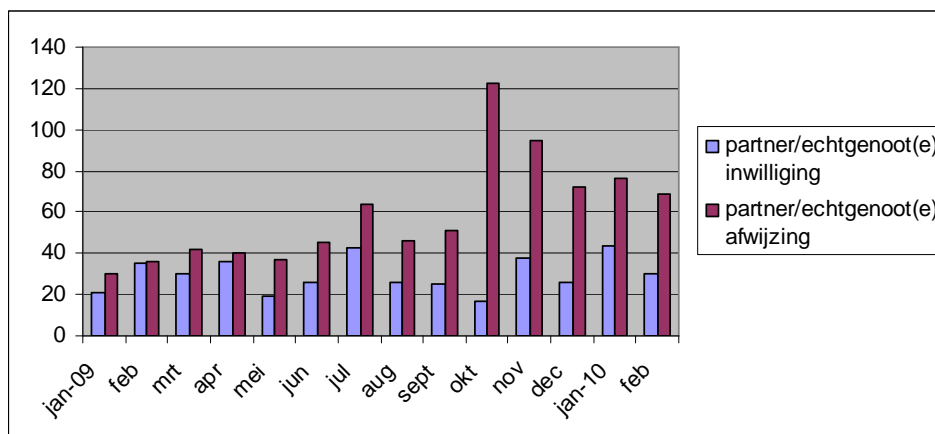


²⁵ In deze cijfers zijn alle mvv-aanvragen (zowel ref als dip) voor alle verblijfsdoelen verwerkt.

²⁶ In deze cijfers zijn zowel de mvv-aanvragen ref als dip meegenomenn

Figuur 11. Aantal inwillingen en afwijzingen mvv-aanvragen partners januari 2009- februari 2010²⁷

Bron IND M&C



Uit beide figuren blijkt dat er in de periode oktober 2009 – december 2009 een toename te zien is van het aantal afgewezen mvv-aanvragen. Dit zou een indicatie kunnen zijn dat de verzwaarde bewijslast bij deze aanvragen tot gevolg heeft gehad dat het merendeel van de gezinnen niet aan deze bewijslast kan voldoen en als gevolg daarvan wordt afgewezen. Dit effect zou echter ook (deels) kunnen worden veroorzaakt doordat de IND in de periode oktober - december zaken die evident en zonder nader onderzoek konden worden afgewezen met voorrang heeft afgehandeld. Het betreft hier aanvragen waarbij uit een eerste toets al blijkt dat iemand niet aan de voorwaarden voldoet (bijvoorbeeld omdat de nareiziger niet feitelijk tot het gezin behoort). Redelijkerwijs kan worden aangenomen dat dit een versterkend effect heeft gehad op het aantal afwijzingen in deze maanden. Voor wat betreft de aanvragen van kinderen lijkt het beeld van januari en februari 2010 dit te bevestigen: het aantal inwillingen van mvv- aanvragen in verhouding tot het aantal afwijzingen lijkt hier terug te keren naar het oude niveau. De genomen beleidsmaatregelen lijken in dit opzicht zodoende nog niet genoeg effect te sorteren. Voor wat betreft de verblijfsaanvragen bij partner/echtgenoot lijkt het aantal afwijzingen ten opzichte van het aantal inwillingen wel te zijn toegenomen ten opzichte van begin 2009.

In paragraaf 3.3. is aangegeven dat het niet mogelijk is gebleken om vingerafdrukken af te nemen op de ambassade of om op de luchthaven de personen die met een mvv naar Nederland mogen reizen te controleren. Deze voorgestelde maatregelen hadden als doel om te beoordelen of de persoon aan wie een mvv wordt afgegeven zich ook daadwerkelijk meldt in Nederland. Wel zijn via het IND informatiesysteem INDIS alle Somaliërs die in 2008 een mvv hebben gekregen nagetrokken. Aan deze personen is een laissez-passer verstrekt om naar Nederland te reizen. Asiel nareizigers moeten zich vervolgens met hun laissez-passer melden bij het aanmeldcentrum, waar een asielaanvraag kan worden ingediend. In enkele gevallen komt een persoon die een mvv heeft gekregen niet voor een asielvergunning in aanmerking maar wel voor een vergunning op grond van het reguliere gezinsvormings- of herenigingsbeleid. In alle gevallen echter moet er een vervolgprocedure volgen op de ingewilligde mvv. Gebleken is dat in heel 2008 1.336 Somaliërs een mvv hebben gekregen. Van deze groep hebben zich op peildatum 18 februari 2010 82 personen nog niet gemeld. Dit is ongeveer 6% van het totaal. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de overgrote meerderheid van de personen aan wie in 2008 een mvv is verstrekt zich ook in Nederland meldt onder dezelfde personalia voor een opvolgende procedure. In 6% van de gevallen echter lijkt een laissez-passer te zijn verstrekt aan iemand die zich vervolgens niet heeft gemeld voor een vervolgprocedure.

Vanuit zowel de IND, de ambassades, als het COA worden nog steeds regelmatig signalen afgegeven van vermoedens van fraude en misbruik met betrekking tot het nareisbeleid. In de loop van 2009 werd een nieuwe trend gesignaleerd waarbij een kind dat in het kader van nareis tot Nederland werd toegelaten bij de asielaanvraag te kennen geeft getrouwd te zijn en dit altijd verborgen te hebben gehouden voor zijn of haar familieleden. Vervolgens kan het nareizende familielid op eigen merites in aanmerking komen voor

²⁷ Zie noot 24

een asielvergunning op één van de gronden van artikel 29, eerste lid a tot en met c Vw. Na het verkrijgen van de asielvergunning vraagt de vreemdeling binnen drie maanden om overkomst van partner en eventueel kinderen in het kader van nareis. Nadat deze trend is gesignaleerd wordt van nareizigers gevergd dat zij op de ambassade een ongehuwdverklaring tekenen. De mvv-aanvragen van gezinsleden worden afgewezen op grond van het afleggen van tegenstrijdige verklaringen over de familieband.

Verder heeft het COA gesignaleerd dat het regelmatig voorkomt dat nareizigers van asielstatushouders die met een mvv naar Nederland reizen na aankomst bij het COA en bij de gemeente die hen moet huisvesten aangeven niet bij hun partner te willen wonen en/of te willen scheiden van hun echtgenoot.

Tevens zijn er meerdere signalen binnengekomen over twijfel aan de gestelde minderjarigheid van nareizende kinderen die zich met een mvv melden voor een asielaanvraag. Ook zijn er signalen dat bij de asielgehoren van nareizigers twijfel ontstaat over de gestelde gezinsband. Daarnaast komt het voor dat bij het gehoor van de nareizende gezinsleden blijkt dat de hoofdpersoon ten aanzien van zijn asielmotieven onjuiste verklaringen heeft afgelegd. Samen met de relevante ketenpartners onderzoekt de IND de signalen en de mogelijkheden om problemen aan te pakken. Dit kan leiden tot intrekking van de asielvergunning van de hoofdpersoon.

3.5 Conclusie

Sinds januari 2010 is een daling waarneembaar in het aantal mvv-aanvragen in het kader van gezinsvorming, gezinhereniging en asiel nareis dat door Somaliërs is ingediend. Het aantal afwijzingen van mvv-aanvragen leek in de periode oktober-december 2009 te stijgen, maar de cijfers van januari en februari 2010 laten voor wat betreft de aanvragen voor een verblijf bij ouder een terugkeer naar de verhoudingen van vóór oktober zien. De voorraad te behandelen mvv-aanvragen is in februari 2010 gestegen naar bijna 5.500. De maatregelen van de IND en het Ministerie van Buitenlandse Zaken om de toenemende vraag aan te kunnen, zijn van recente datum en soms nog niet volledig geïmplementeerd. De effecten hiervan kunnen dan ook niet in deze evaluatie worden beoordeeld.

Ongeveer 6% van de het totaal van 1.336 Somaliërs dat in 2008 een mvv in het kader van nareis heeft gekregen had zich op peildatum 18 februari 2010 nog niet gemeld voor een vervolgaanvraag. Verder geven zowel de IND, de ambassades als het COA nog steeds regelmatig signalen af over vermoedens van fraude en misbruik van het nareisbeleid.

4. Ontwikkeling van beleid voor Somaliërs met gemutileerde vingers

4.1 De beleidsmaatregel

De SvJ heeft in haar brief van 3 april 2009 de volgende maatregelen aangekondigd voor vreemdelingen (waaronder Somaliërs) bij wie geen goede vingerafdrukken kunnen worden afgenomen:

- Het niet kunnen afnemen van goede vingerafdrukken wordt, indien ook op andere wijze de identiteit van de persoon niet kan worden vastgesteld, aan de asielzoeker tegengeworpen, tenzij hiervoor een afdoende verklaring wordt gegeven door de asielzoeker. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de asielzoeker.
- Er wordt een maximum-termijn vastgesteld waarin geprobeerd wordt om – eventueel meerdere malen – de vingerafdrukken van de betreffende asielzoeker alsnog te nemen. Gedurende deze periode wordt de asielzoeker nog niet in de asielprocedure opgenomen.
- Er wordt onderzocht of Somaliërs en andere asielzoekers van wie de vingerafdrukken – eventueel ook na verloop van tijd – niet kunnen worden genomen, in bewaring kunnen worden gesteld nadat het voornemen tot afwijzen van de asielaanvraag is uitgebracht. Gedurende deze bewaring zal worden geprobeerd alsnog de identiteit vast te stellen.
- Er zal worden nagegaan of Jemen en Kenia bereid kunnen worden gevonden Somalische vreemdelingen die een gedurende bepaalde periode in hun land hebben verbleven terug te nemen;
- Er zal worden bezien of in individuele zaken een strafrechtelijk traject kan worden gestart.
- In het reguliere vreemdelingentoezicht zal gerichte aandacht uitgaan naar de identificatie van Somalische vreemdelingen. Dit betekent dat mogelijk alsnog Somalische vreemdelingen kunnen worden geïdentificeerd, van wie eerder geen vingerafdrukken konden worden afgenomen.

4.2 Doel van de beleidsmaatregel

Het doel van de maatregelen voor asielzoekers van wie vingerafdrukken niet kunnen worden afgenomen, is het tegengaan van moedwillige frustratie van het onderzoek naar de identiteit en eerder verblijf in andere landen. Het onderliggende doel van de beleidsmaatregel is ervoor te zorgen dat de vingerafdrukken goed genoeg zijn voor het Eurodac-systeem en de nationale database. Op deze manier kan onderzoek worden gedaan of een andere lidstaat in het kader van de Dublin II Verordening verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag of dat de vreemdeling zich al eerder in Nederland of een ander land heeft aangemeld en/of een asielvergunning heeft aangevraagd of gekregen.

4.3 De uitvoering van de beleidsmaatregel

Sinds de SvJ haar beleidswijzigingen bekend heeft gemaakt, wordt de hieronder beschreven werkwijze gehanteerd in de uitvoeringspraktijk.

De Vreemdelingenpolitie (VP) neemt aan het begin van de AC-procedure bij een asielzoeker vingerafdrukken af. Indien de kwaliteit van de vingerafdrukken te slecht is, stelt de VP een proces verbaal op met daarin een oordeel over de mate van opzet waarmee de vingertoppen beschadigd zijn. De vreemdeling wordt vervolgens in bewaring gesteld. Na enkele weken wordt nogmaals bekeken of het mogelijk is om vingerafdrukken af te nemen.

Indien bij herhaling geen vingerafdrukken kunnen worden afgenomen en uit een proces-verbaal van de VP kan worden opgemaakt dat er sprake is van opzet (met andere woorden manipulatie door de vreemdeling), wordt aan de asielzoeker tegengeworpen dat hij onjuiste gegevens heeft verstrekt dan wel

dat hij gegevens heeft achtergehouden.²⁸ Vervolgens kan worden overwogen dat de vreemdeling het onderzoek frustreert en zijn verklaringen ongelooftwaardig worden geacht, waarbij de verklaringen omtrent de asielmotieven in beginsel niet meer worden meegewogen.

Indien bij herhaling geen vingerafdrukken kunnen worden afgenomen maar er geen opzet (manipulatie door de vreemdeling) kan worden vastgesteld door de VP, wordt het feit dat geen dactyloscopisch onderzoek mogelijk is gebleken, betrokken bij de toetsing of het de vreemdeling te verwijten valt dat hij ongedocumenteerd is.²⁹ Indien er naast het ontbreken van goede vingerafdrukken, ook nog sprake is van ongedocumenteerdheid en geen verifieerbare en gedetailleerde verklaringen omtrent de reisroute zijn afgelegd, kan het ontbreken van een dactyloscopisch signalement tot een verzwarende leiding van de bewijslast voor de vreemdeling. Indien de aanvraag dateert van voor 19 mei (voor het beëindigen van het categoriaal beschermingsbeleid) wordt een vergunning op grond van dit beleid onthouden, nu de identiteit en nationaliteit niet kan worden vastgesteld.

Vanaf september 2009 is de IND begonnen met het oproepen van Somaliërs van wie vingerafdrukken eerder niet konden worden afgenomen en die zijn doorgestuurd naar de OC-procedure. Bij hen wordt opnieuw geprobeerd vingerafdrukken af te nemen. Indien dat niet lukt, worden zij eveneens in bewaring gesteld. Daarnaast worden personen bij wie eerder geen vingerafdrukken konden worden afgenomen en die desondanks een status hebben gekregen opnieuw opgeroepen voor vingerafdrukken indien zij een mvv-aanvraag in het kader van nareis indienen. Het is de bedoeling dat in de loop van dit jaar Somalische statushouders aan wie een vergunning is verleend terwijl zij op het moment van de verlening slechte vingers hadden zullen worden opgeroepen voor het opnieuw afnemen van vingerafdrukken. Indien middels een proces verbaal kan worden vastgesteld dat er sprake is van fraude wordt bezien of het mogelijk is tot herbeoordeling van de vergunning en eventuele intrekking over te gaan.

Er is overleg geweest met het OM over de mogelijkheid om in individuele gevallen waarbij vingertopmutilatie is geconstateerd strafrechtelijke vervolging in te stellen. Het OM heeft aangegeven dat eerst vastgesteld dient te worden dat sprake is van een strafbaar feit, waarna het OM een vervolging in overweging zou kunnen nemen. Het hebben van gemutileerde vingertoppen is niet te herleiden tot een van de artikelen van het Wetboek van Strafrecht en levert als zodanig geen strafbaar feit op. De bestuursrechtelijke aanpak van asiel fraude door middel van vingertopmutilatie is inmiddels zeer effectief gebleken, zoals in paragraaf 4.4 is weergegeven.

4.4 De effecten

In figuur 12 is het aantal Somaliërs bij wie geen vingerafdrukken konden worden afgenomen weergegeven. De registratie hiervan is in week 5 van 2009 van start gegaan. Zoals blijkt uit de grafiek bereikte het aantal Somaliërs met 'slechte vingers' in week 15 van 2009 (de tweede week van april) een piek van 45 personen. In aansluiting op de voorgestelde maatregelen van de SvJ in haar brief van 3 april 2009 is in april 2009 begonnen met een projectmatige aanpak van vreemdelingen met 'slechte vingers'. In 2009 zijn in totaal 229 Somaliërs wegens het moedwillig mutileren van vingertoppen in bewaring gesteld. Bij 148 van die 229 personen konden op een later tijdstip alsnog vingerafdrukken worden genomen.

Sinds de start van de projectmatige aanpak is het aantal Somaliërs bij wie geen vingerafdrukken kunnen worden afgenomen sterk afgenomen. Sinds week 34 (de derde week van augustus) is het aantal Somaliërs met slechte vingers niet meer boven de twee per week uitgekomen.

In de loop van 2009 werd daarnaast gesignaleerd dat andere nationaliteiten eveneens een toename in het aantal personen met 'slechte vingers' te zien gaven.³⁰ Alhoewel de trend onder deze nationaliteiten wat langer aanhield en in week 36 nog een piek van tien personen liet zien, is ook hier sindsdien een daling

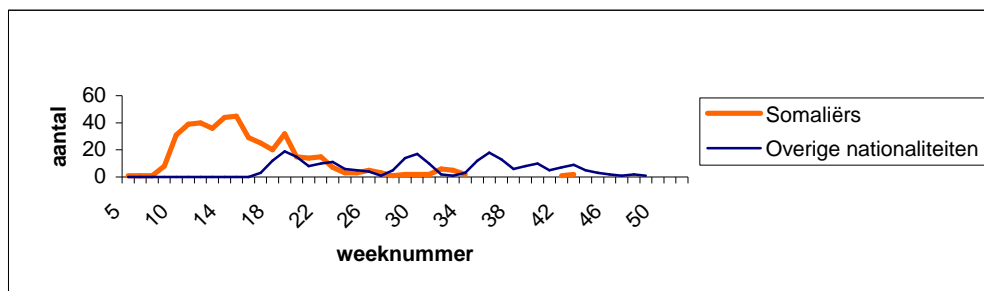
²⁸ zie C4/2.5 Vc

²⁹ artikel 31, tweede lid onder fVw

³⁰ Met name Eritreërs

waarneembaar. Het is niet bekend waardoor dit vertraagde effect bij andere nationaliteiten is veroorzaakt; wellicht heeft het nieuws over de nieuwe maatregelen zich onder de Somalische gemeenschap sneller verspreid dan onder andere nationaliteiten.

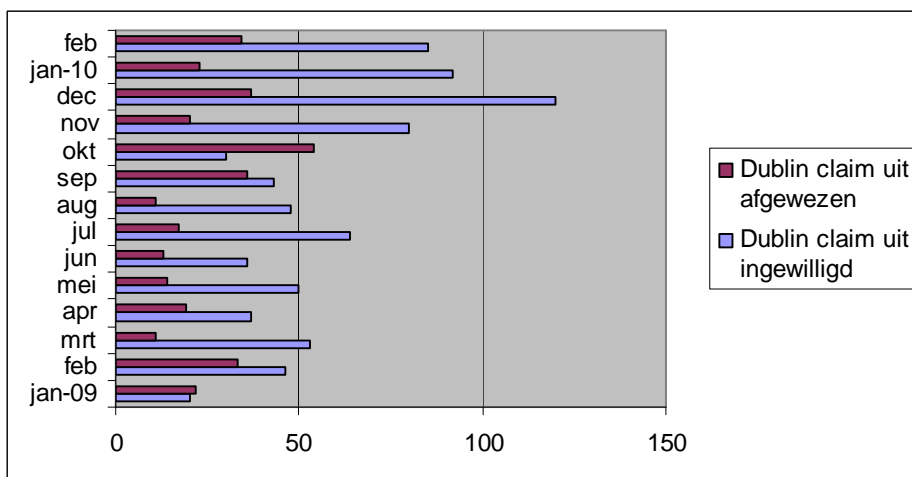
Figuur 12. Aantal personen met slechte vingerafdrukken per week in de periode 26 januari 2009-31 december 2009



Geconcludeerd kan worden dat de beleidsmaatregel uiterst effectief is gebleken, in die zin dat zich nauwelijks nog Somaliërs met slechte vingers melden. Het gesignaleerde probleem, dat naar schatting bij 20% van de Somalische asielzoekers het niet mogelijk was om vingerafdrukken af te nemen, is zodoende niet meer aanwezig. Ook het uitwaaiereffect op andere nationaliteiten is nagenoeg verdwenen.

De vraag die zich vervolgens aandient, is of er een toename waarneembaar is in het aantal Dublin-claims bij Somalische asielzoekers. Bijna alle vingerafdrukken kunnen nu immers worden ingevoerd in het Eurodac-systeem. Op die manier kan worden gezien of een andere lidstaat verantwoordelijk kan worden gehouden voor de asielaanvraag.

Figuur 13. Afgewezen en ingewilligde Dublin-claims van Somalische asielzoeker januari 2009 – februari 2010



Uit figuur13 blijkt dat in december 2009 een maximum van 120 Dublin-claims van Somaliërs op andere lidstaten werd ingewilligd. Ook november 2009 en januari en februari 2010 geven een relatief hoog aantal ingewilligde Dublin-claims te zien.

Sinds de start van de projectmatige aanpak in april 2009 is er voor een groep van 254 personen³¹ waarbij in eerste instantie geen vingerafdrukken konden worden afgenomen een Dublin voornemen

³¹ Peildatum 5 januari 2010

uitgebracht.³² Van de groep die vanuit de OC-procedure opnieuw is opgeroepen voor het afnemen van vingerafdrukken waren op die datum 187 personen verschenen. In 87 van de gevallen was er een Eurodac-treffer en 16 keer werd vastgesteld dat er sprake was van opzettelijke manipulatie. In 35 gevallen bleek er geen Eurodac-treffer te zijn en in 39 gevallen kon de VP niet vaststellen dat er sprake was van opzettelijke manipulatie. Verder waren op 5 januari 2010 39 personen opgeroepen met een vergunning die een mvv-aanvraag voor nareizigers hebben ingediend. Bij 19 van deze 39 personen bleek er sprake te zijn van fraude. Zoals reeds hierboven is vermeld, worden de vergunningen van deze personen herbeoordeeld.

In één van de hiervoor genoemde gevallen bleek er sprake te zijn van een eerdere asielaanvraag in Nederland, waaruit een Dublin-claim was voortgekomen. In de meeste gevallen bleek er een Dublin-claim op Italië mogelijk te zijn.

De jurisprudentieontwikkeling op het gebied van Dublin-claims op Griekenland en Italië laat zien dat veel rechtbanken een beroep gericht tegen overdracht aan deze landen gegrond verklaren. Een ander obstakel is de afspraak met Italië dat per dag maximaal drie personen kunnen worden overgedragen. Dit maakt het lastig alle personen die met succes geclaimd zijn daadwerkelijk over te dragen.

De beslispraktijk is ertoe overgegaan zaken waarbij herhaaldelijk geen vingerafdrukken kunnen worden afgenomen en uit een proces-verbaal van de VP kan worden opgemaakt dat er sprake is van opzet (met andere woorden manipulatie door de vreemdeling), af te wijzen op grond van het verstrekken van onjuiste gegevens en het frustreren van het onderzoek. Deze lijn van de SvJ is door de AbRS in de uitspraak van 6 oktober 2009³³ gevolgd. Eén van de doelstellingen van de beleidswijzigingen, namelijk het verminderen van fraude en misbruik onder Somalische asielzoekers kan door deze lijn van beslissen dichterbij worden gebracht.

4.5 Conclusie

De beleidsmaatregelen die zijn genomen om het mutileren van vingertoppen tegen te gaan, zijn uiterst effectief gebleken. De praktijk is inmiddels nagenoeg verdwenen. Personen bij wie herhaaldelijk geen vingerafdrukken kunnen worden genomen en bij wie opzet in het spel is, worden afgewezen op grond van het verstrekken van onjuiste gegevens. Sinds de start van de nieuwe aanpak zijn voor de doelgroep meer dan 200 Dublin-voornemens uitgebracht. Door jurisprudentieontwikkelingen en door afspraken met de Italiaanse autoriteiten zijn bij de feitelijke uitvoering van Dublin-claims wel enkele obstakels onderkend.

³² De informatie in deze alinea is afkomstig van de projectgroep Somalië (zie par. 1.3.)

³³ (200904612/1)

5. Investerings van DT&V in feitelijke terugkeer van Somaliërs die geen bescherming behoeven

5.1 De beleidsmaatregel

De toenmalige SvJ heeft in haar brief van 3 april 2009 aangegeven dat zij wil investeren in terugkeer naar Somalië van hen die geen bescherming behoeven. Daarbij is wel de opmerking gemaakt dat een knelpunt hierbij is dat Somaliërs over het algemeen geen identiteitsdocumenten hebben. Zelfstandige terugkeer is wel mogelijk. Bovendien onderzoekt de DT&V de mogelijkheden voor gedwongen terugkeer en is hiervoor in overleg getreden met verschillende vertegenwoordigers.

5.2 Doel van de beleidsmaatregel

Het doel van de beleidsmaatregel is te zorgen dat terugkeer naar Somalië van hen die niet in aanmerking komen voor bescherming in Nederland mogelijk wordt.

5.3 De uitvoering van de beleidsmaatregel³⁴

Hoewel het hierboven geformuleerde doel van de beleidsmaatregel is bereikt (in theorie is terugkeer naar Somalië voor uitgediende asielzoekers mogelijk), is de praktijk tot nu toe zeer lastig gebleken. Somalische vreemdelingen beschikken in de praktijk praktisch niet over documenten. Vervangende reisdocumenten zijn voor de DT&V vooralsnog niet te verkrijgen.

In de uitvoering van de terugkeer van Somalische vreemdelingen maakt de DT&V onderscheid tussen Somaliland, Puntland en Zuid- en Centraal-Somalië. De volgende afspraken zijn met de autoriteiten van desbetreffende gebieden gemaakt.

De DT&V heeft op 1 juli 2009 een Memorandum of Understanding (MoU) afgesloten met de *de facto* autoriteiten van Somaliland, waarin eveneens de mogelijkheid voor gedwongen terugkeer is opgenomen. Aan het MoU is echter in de praktijk geen uitvoering gegeven. Aangezien het zonder onderliggende identiteitsdocumenten zeer moeilijk is aan te tonen dat een vreemdeling van Somalilandse origine is, hebben de *de facto* autoriteiten van Somaliland geen enkele keer positief gereageerd op een verzoek tot gedwongen terugname van een vreemdeling van wie op basis van een taalanalyse het vermoeden bestaat dat deze van Somalilandse origine is. Bovendien hebben de *de facto* Somalilandse autoriteiten in januari 2010 aangegeven tot na de verkiezingen geen uitvoering meer te zullen geven aan het MoU. Een datum voor deze verkiezingen is vooralsnog niet vastgesteld. Zelfstandige terugkeer naar Somaliland is daarentegen wel mogelijk.

Met de autoriteiten van Puntland is eind 2009 contact gelegd. Dit heeft echter nog niet tot afspraken omtrent terugkeer geleid. DT&V is in principe ook geen vreemdelingen tegengekomen waarvan het vermoeden van een Puntlandse origine bestaat. Zelfstandige terugkeer naar Puntland is wel mogelijk.

Begin maart 2010 heeft de DT&V in Nairobi een concept MoU aangeboden aan de minister for National Security van de Transitional Federal Government (TFG) van de Republiek Somalië. De TFG had namelijk aangegeven de samenwerking op het gebied van terugkeer formeel, schriftelijk te willen regelen. De minister heeft aangegeven dat de TFG zich zal beraden op de tekst. De DT&V zal hierop - via de

³⁴ De informatie in paragraaf 5.3. en 5.4. is afkomstig van de DT&V.

Nederlandse ambassade in Nairobi - blijven rapelleren. Zelfstandige terugkeer naar Zuid- en Centraal Somalië is mogelijk.

Het beleid dat ontwikkeld is voor asielzoekers van wie geen vingerafdrukken kan worden afgenomen, heeft een duidelijke impact gehad voor de DT&V. Veel Somalische asielzoekers zijn met tussenkomst van de DT&V op een Dublin-claim overgedragen aan een ander Europees land.

5.4 De uitstroomcijfers van DT&V

In de periode van 1 juli 2009 tot 1 maart 2010 zijn er meer dan 400 vreemdelingen van (gestelde) Somalische nationaliteit overgedragen aan een ander EU-land op grond van een Dublin-claim. Het positieve effect van de maatregelen ten aanzien van vingermutilatie komt hierin duidelijk naar voren.

Bovendien zijn er ongeveer tien vreemdelingen vrijwillig vertrokken uit Nederland, waarvan de helft naar Somalië en de andere helft naar het Verenigd Koninkrijk waar zij rechtmatig verblijf hebben.

Gedwongen terugkeer naar Somalië heeft, gezien het genoemde in hoofdstuk 5.3., niet plaatsgevonden.

5.5 Conclusie

Voor Somaliërs die niet voor bescherming in Nederland in aanmerking komen, bestaat de mogelijkheid om terug te keren naar Somalië. In de praktijk is het voor de DT&V echter tot nu toe heel lastig gebleken om Somalische vreemdelingen te laten terugkeren. Gedwongen terugkeer heeft nog niet plaatsgevonden. Vrijwillige terugkeer naar Somalië is ongeveer vijf keer voorgekomen. Daarnaast zijn ongeveer vijf Somaliërs vrijwillig teruggekeerd naar het Verenigd Koninkrijk, waar zij rechtmatig verblijf hadden. In de periode van 1 juli 2009 tot 1 maart 2010 zijn er meer dan 400 vreemdelingen met de (gestelde) Somalische nationaliteit overgedragen aan een ander EU-land op grond van een Dublin-claim.

Ministerie van Justitie
Immigratie- en Naturalisatiedienst
Stafdirectie Uitvoeringsbeleid
Afdeling IND Informatie-en Analysecentrum (INDIAC)

April 2010