Directiesecretariaat

Maliebaan 99, 3581 CH Utrecht

Postbus 13021, 3507 LA Utrecht

Aan: De Minister van Asiel en Migratie
Mevrouw M.H.M. Faber-van de Klashorst

Datum : 7 februari 2025
Ons kenmerk : dir/up/25.004
Onderwerp : Advies over de wetsvoorstellen Asielnoodmaatregelenwet en Tweestatusstelsel

Geachte mevrouw Faber,

Onlangs heeft u aangegeven dat u adviezen die u ontvangt met betrekking tot het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet en het wetsvoorstel Tweestatusstelsel zult betrekken bij het wetgevingsproces. Nidos maakt hierbij als wettelijk vertegenwoordiger van alleenstaande minderjarige vreemdelingen gebruik van deze mogelijkheid.

Op grond van (inter)nationale wet- en regelgeving hebben kinderen bijzondere rechten.[1] De overheid moet zorgen dat alle kinderen gezond en veilig kunnen opgroeien, hun talenten kunnen ontwikkelen en naar vermogen kunnen participeren in de samenleving.[2] Deze zorgplicht geldt voor alle kinderen in Nederland. Dit betreft zowel kinderen die in Nederland zijn geboren, als kinderen die hierheen gevlucht zijn. Eén van de aspecten van deze zorgplicht behelst dat de overheid volgens het Burgerlijk Wetboek verplicht is om in de voogdij te voorzien voor alleenstaande minderjarigen bij afwezigheid van ouderlijk gezag.[3] Voor kinderen die gevlucht zijn, voert Nidos deze voogdijtaak uit in opdracht van de overheid.[4]

De kinderen die bij Nidos onder voogdij staan, moeten zich in een nieuwe omgeving ontwikkelen tot zelfstandige volwassenen. Ze hebben hulp nodig om zich tot de nieuwe onbekende omgeving te verhouden. Tegelijkertijd hebben deze jongeren veel doorstaan voor ze in Nederland aankwamen. Die ervaringen hebben hen doorgaans veerkrachtig gemaakt. Zij willen graag de taal leren, naar school gaan en een toekomst opbouwen. Dat kan alleen als zij, net zoals andere kinderen, duidelijkheid hebben over hun toekomstperspectief. Dit vraagt om begeleiding die gebaseerd is op respect, veiligheid en bescherming en die snel perspectief biedt richting integratie of terugkeer.

[1] Verdrag inzake de rechten van het kind, New York, 20-11-1989 (IVRK) geratificeerd door Nederland in 1995, artikel 24 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.
[2] Transitie MvT Jeugdwet juli 2013
[3] Artikel 1:295, van het Burgerlijk Wetboek.
[4] Op grond van artikel 1:302, tweede lid van het Burgerlijk Wetboek.

Op grond van internationale afspraken, zoals het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK), moet de overheid zorgdragen voor de geestelijke en lichamelijke gezondheid en de ontwikkeling van de persoonlijkheid van minderjarigen. Het is de verantwoordelijkheid van de staat om alle passende wettelijke maatregelen te nemen om het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn. De overheid moet bij alle maatregelen die kinderen raken, de belangen van het kind vooropstellen. Dat het belang van het kind voorop moet staan, volgt ook uit het Unierecht.[5] Zo blijkt uit het Europees Asiel- en Migratiepact dat extra sterke waarborgen noodzakelijk zijn waar het gaat om alleenstaande minderjarigen.[6]

De nu voorliggende wetsvoorstellen zijn niet in lijn met de verantwoordelijkheid die de staat voor minderjarigen draagt. Daarmee schaden de voorstellen het welzijn van kinderen en zijn ze in strijd met internationale verdragen en het Unierecht. Vanuit onze rol als wettelijk vertegenwoordiger verzoeken wij u daarom om in de maatregelen rekening te houden met het belang van alleenstaande minderjarigen. Dit vraagt bij de meeste maatregelen om een uitzondering voor deze doelgroep.

Reflectie per maatregel

Hieronder beschrijven wij per voorgestelde maatregel in de Asielnoodmaatregelenwet respectievelijk de wet Tweestatusstelsel hoe de maatregelen alleenstaande minderjarigen in het bijzonder raken.

1. Asielnoodmaatregelenwet

<u>Afschaffen asiel onbepaalde tijd en de verkorting van de vergunning asiel van 5 naar 3 jaar</u>
Het wetsvoorstel beoogt de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd af te schaffen, en verblijfsvergunningen asiel voor bepaalde tijd te maximeren op drie jaar. Dat leidt tot de volgende aandachtspunten als het gaat om minderjarigen.

Permanente onzekerheid
Op basis van pedagogische inzichten hebben minderjarigen belang bij spoedige duidelijkheid over hun toekomst. Op basis van jurisprudentie hebben kinderen ook recht op die spoedige duidelijkheid.[7] Het afschaffen van de asielvergunning voor onbepaalde tijd en de hogere frequentie waarmee verblijfsvergunningen opnieuw beoordeeld worden staan hier haaks op. Omdat kinderen als gevolg van deze maatregel continu onzeker zijn over waar hun toekomst ligt en ze steeds moeten 'bewijzen' dat ze in Nederland mogen zijn, zorgt dit voor stress en stagneert hun ontwikkeling tot zelfstandige volwassene. Veel opleidingen en banen vereisen stabiliteit, wat moeilijk te realiseren is als een verblijfsstatus continu opnieuw wordt beoordeeld. Ook de mogelijkheid tot en de motivatie voor het leren van de taal en het opbouwen van sociale netwerken kunnen worden belemmerd.

[5] Dit is in het Unierecht opgenomen in artikel 24, tweede lid, van het EU-Handvest. Dat artikel is gebaseerd op artikel 3 van het IVRK. Concreet wordt in het Asiel- en Migratiepact op verschillende plekken aandacht geschonken aan het belang van het kind en waarbij steeds wordt overwogen dat hun belang voorop moet staan.
[6] Zie bijvoorbeeld Verordening (EU) 2024/1348, overweging 23 en 30.
[7] Zie bijvoorbeeld HvJEU, 14 januari 2011, C-441/19 (*TQ)*, rov. 81 of ABRvS, 21 december 2020, 201908622/1/V3.

Meer mentale problemen als gevolg van langere wachttijden
De voorgestelde verkorting van de tijdelijke verblijfsvergunning zorgt voor meer beoordelingsmomenten en dat leidt tot een hogere werklast bij de IND. Die hogere werklast kan zorgen dat de wachttijd verder oploopt. Uit onderzoek blijkt dat lange wachttijden en bijkomende onzekerheid grote invloed hebben op de mentale gesteldheid van kinderen. Het risico bestaat dat kinderen chronische stress ervaren en in een overlevingsstand terechtkomen. Dat kan zich onder meer uiten in somberheid, slaapproblematiek en gezondheidsklachten. Bovendien kan chronische stress zorgen voor schoolverzuim en het mijden van sociale contacten.

Benadeling van minderjarigen
In de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat een vreemdeling na vijf jaar een verblijf als EU-langdurig ingezetene of een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd kan aanvragen. Voor alleenstaande minderjarigen is dit echter geen oplossing. Voor de genoemde verblijfsvergunning bestaat namelijk een inkomenseis. Het is niet realistisch om te verwachten dat iemand die minderjarig is, of iemand die net meerderjarig is en studeert, aan deze inkomenseis voldoet. Dit leidt ertoe dat volwassenen wel de mogelijkheid kunnen krijgen om na vijf jaar een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd te krijgen, terwijl asielzoekers die als kind aankomen in Nederland deze mogelijkheid niet hebben. Op grond van een tijdelijke vergunning is naturalisatie bovendien niet mogelijk, ook niet na vele jaren van legaal verblijf.

Op grond van bovenstaande argumenten zijn de maatregelen die de verblijfsduur beperken niet in het belang van het kind en daarmee in strijd met het IVRK. Het ontbreken van de mogelijkheid voor alleenstaande minderjarigen om te naturaliseren is bovendien strijdig met het Vluchtelingenverdrag en het Europees Nationaliteitsverdrag. Dit kan ondervangen worden door een uitzondering op deze maatregel voor asielzoekers die als minderjarige hun asielaanvraag doen.

<u>Afschaffen voornemen en efficiëntere behandeling van opvolgende asielaanvragen</u>
In het wetsvoorstel wordt voorgesteld dat de IND na het nader gehoor een besluit neemt op de aanvraag, zonder dat de asielzoeker een zienswijze op de voorgenomen afwijzing naar voren kan brengen. Bovendien creëert het wetsvoorstel de mogelijkheid om de asielzoeker bij een opvolgende aanvraag tegen te werpen dat aangevoerde nieuwe elementen al in de eerdere asielprocedure hadden kunnen worden ingebracht. Dat leidt tot de volgende aandachtspunten voor kinderen

Minder zorgvuldig asielproces
Kinderen die naar Nederland gevlucht zijn, kampen op jonge leeftijd zonder ouders die hen kunnen steunen met veel stress. Die stress is ontstaan vanwege de situatie waarin ze verkeerden in hun land van herkomst, de reis die ze achter de rug hebben en de nieuwe omstandigheden waarin ze terecht komen. De asielprocedure is voor hen een proces dat nog extra druk met zich meebrengt omdat er veel van afhangt. Kinderen die zo jong te maken hebben met zoveel mentale belasting, zijn niet altijd meteen in staat om tijdens het asielproces precies hun situatie te verwoorden. Naast spanning kan dit ook komen vanwege schaamte of om te voorkomen dat ze nare gebeurtenissen herbeleven. Nadat zij meer tijd, voorlichting en begeleiding hebben gekregen, zijn ze hier doorgaans beter toe in staat. Daarom is het van belang dat er tijdens het proces mogelijkheden bestaan om informatie over minderjarigen die later in het proces op tafel komt, alsnog te betrekken bij het asielproces. Dat zorgt voor meer zorgvuldigheid in het asielproces. Het afschaffen van het voornemen en de hogere drempel voor opvolgende asielaanvragen halen deze waarborgen weg uit de procedure.[8]

[8] Bovendien staat in de Procedurerichtlijn die nu al geldt en de Asielprocedureverordening geldig vanaf 12 juni 2026 dat het belang van het kind bij de toepassing van deze regelgeving de eerste overweging van de lidstaten dient te vormen, overeenkomstig artikel 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het “Handvest”) en het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind van 1989. Bij het beoordelen van het belang van het kind moeten de lidstaten met name het welzijn en de sociale ontwikkeling van de minderjarige, met inbegrip van zijn of haar achtergrond, terdege in aanmerking nemen.

Langere wachttijden voor kinderen
Als er later in het proces informatie op tafel komt die niet meer in behandeling kan worden genomen door de IND, kan dit leiden tot meer beroepsprocedures. Dat zorgt voor langere wachttijden voor kinderen, als gevolg waarvan kinderen chronische stress ervaren en in overlevingsstand blijven staan. Daarnaast belasten deze beroepsprocedures de rechtspraak en de uitvoeringsorganisaties, waardoor de wachttijden nog verder zullen toenemen.

Het afschaffen van het voornemen en de efficiëntere behandeling van opvolgende asielaanvragen doen geen recht aan de specifieke omstandigheden van alleenstaande minderjarigen, zijn niet in hun belang en zijn daarmee in strijd met het IVRK. Een uitzondering voor deze minderjarigen als het gaat om het afschaffen van het voornemen en de efficiëntere behandeling van opvolgende asielaanvragen kan dit ondervangen.

<u>Beperking nareis tot het kerngezin</u>
In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om nareis te beperken tot het kerngezin. Dat gaat om echtgenoten, ouders en minderjarige kinderen. Dat leidt tot het volgende aandachtspunt voor kinderen.

Kinderen krijgen te maken met opgebroken gezin
Voor kinderen geldt dat zij broers en zussen die (net) meerderjarig zijn niet meer kunnen laten nareizen. Dat leidt ertoe dat gezinnen opgebroken raken. Het feit dat kinderen hun meerderjarige broers en zussen moeten missen, en dat die zich in gevaarlijke omstandigheden bevinden, kan leiden tot stress, zorgen en depressieve gevoelens bij het kind dat in Nederland is. De maatregel botst daarnaast met het recht op gezinsleven in de zin van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgt geen harde leeftijdsgrens voor nareizigers.[9] Om deze redenen druist de maatregel in tegen het belang van het kind en is de maatregel niet in lijn met het EVRM. Een uitzondering op deze maatregel voor minderjarigen kan deze situatie verhelpen.

2. Wet Tweestatusstelsel
Veel alleenstaande minderjarige vreemdelingen zijn zogeheten subsidiair beschermden. Subsidiair beschermden vallen niet onder de officiële definitie van vluchteling, maar hebben wel bescherming nodig, omdat ze bijvoorbeeld in een oorlogsgebied woonden. Het wetsvoorstel regelt dat voor hen extra voorwaarden gaan gelden om gezinshereniging aan te vragen. De volgende aandachtspunten voor kinderen bestaan rond dit wetsvoorstel.

[9] ECRE. 'Not there yet: Family reunification for beneficiaries of international protection'. p. 14 en 16.

Kinderen ervaren schade in hun ontwikkeling door de lange wachttijd

Alleenstaande minderjarigen worden uitgezonderd van de inkomens- en woningeis. In het huidige voorstel worden zij niet uitgezonderd van de twee jaar wachttijd die verstreken moet zijn voor gezinshereniging aangevraagd kan worden. Deze wachttijd komt bovenop de tijd van het moment van aanvraag van gezinshereniging tot het moment waarop ouders daadwerkelijk in Nederland aankomen. Dat betekent dat kinderen jarenlang in onzekerheid zitten zonder ouders. Uit onderzoek blijkt dat langdurig gescheiden zijn van ouders schadelijk is voor de ontwikkeling en het welzijn van kinderen. Overigens blijkt uit cijfers van de IND dat het op dit moment al meer dan twee jaar duurt voordat de aanvraag tot gezinshereniging überhaupt in behandeling genomen wordt (IND.nl).[10] Nidos ziet dat de langdurige onzekerheid daarnaast de mentale gezondheid verslechtert en de integratie en de mogelijkheid om een zelfstandig leven op te bouwen belemmert. Bovendien geldt dat de achtergebleven gezinsleden langer onder onveilige omstandigheden leven, wat kan leiden tot extra stress en depressieve klachten bij het kind.

Op grond van jurisprudentie moeten minderjarigen uitgezonderd worden van de wachttijd. Het Hof van Justitie van de EU overwoog dat het hanteren van een wachttermijn voor subsidiair beschermden vereist dat de lidstaat tijdens die wachttijd acht slaat op de bijzondere omstandigheden van specifieke gevallen.[11] Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) komt tot dat oordeel, [12] waarbij zij vaststelt dat het recht op gezinshereniging een ‘essentieel recht’ is voor mensen met internationale bescherming. Aanvragen dienen daartoe met flexibiliteit, snelheid en doeltreffendheid te worden behandeld.[13]

Alleenstaande minderjarigen hebben het recht op spoedige hereniging. Een beslissing over gezinshereniging moet op grond van artikel 10 IVRK voor alle kinderen met welwillendheid, menselijkheid en spoed worden genomen.[14] De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bepaald dat het ontbreken van beleid waarin de alleenstaande minderjarige voorrang heeft bij de nareisaanvraag in strijd is met de Gezinsherenigingsrichtlijn en met artikel 24 van het EU-Handvest voor de Grondrechten van de EU.[15]

Kinderen twee jaar laten wachten tot ze een verzoek kunnen doen is schadelijk voor de ontwikkeling van kinderen. Bovendien maakt deze wachttijd, die ook voor kinderen zou gaan gelden, het wetsvoorstel in strijd met de genoemde verdragen en jurisprudentie. Daarom is een uitzondering voor alleenstaande minderjarigen nodig als het gaat om de wachttijd voor gezinshereniging.

De wetsvoorstellen zijn onduidelijk over termijnen

In het voorstel staat dat de termijn van twee jaar begint na verlening van de asielvergunning. Dit is niet in de geest van het recht op gezinshereniging. In artikel 8 van de Gezinsherenigingsrichtlijn staat dat de termijn begint te lopen nadat legaal verblijf heeft aangevangen. Legaal verblijf ontstaat als iemand een asielverzoek doet. De juiste formulering dient daarom te zijn: ‘minimaal twee jaar legaal verblijf heeft op grond van de aanvraag van een verblijfsvergunning asiel.’[16] Een reden daarvoor is dat het Hof van Justitie heeft overwogen dat het recht op gezinshereniging niet afhankelijk mag worden gemaakt van de snelheid waarmee de overheid het asielverzoek behandelt.[17]

[10] https://ind.nl/nl/wanneer-begint-de-ind-met-mijn-nareisaanvraag, geraadpleegd op 04-02-2025
[11] Zie HvJ-EU 27 juni 2006 Parlement v. Raad¸C-540/03, §100 en 105.
[12] EHRM 9 juli 2021, Appl. No. 6697/18 (*M.A./Denemarken*), JV 2021/175
[13] EHRM 10 juli 2014, Appl. No. 2260/10 (*Tanda-Muzinga/Frankrijk*).
[14] Artikel 10 IVRK.
[15] AbRvS, 23 november 2020, 201906347/1/V1, rov. 6.7
[16] Ook de Orde van advocaten wijst hierop in zijn advies, p. 13.
[17] De wachttijd voor de behandeling van de asielaanvraag is inmiddels opgelopen tot gemiddeld 21 maanden; HvJEU, C-550/16 (A en S) JV 2018/91, [ECLI:EU:C:2018:248]

Zoals genoemd zijn alleenstaande minderjarigen volgens het wetsvoorstel uitgezonderd van de inkomens- en woningeis. Nidos gaat ervan uit dat uit het voorgaande volgt dat de datum van de asielaanvraag het toets moment is als het gaat om de vraag welke voorwaarden van toepassing zijn. En dat iemand dus niet minderjarig hoeft te zijn op het moment waarop de aanvraag tot gezinshereniging plaatsvindt of op het moment waarop een besluit genomen wordt over de gezinshereniging om uitgezonderd te worden van de voorwaarden. Wij verzoeken u dit te expliciteren in de Memorie van Toelichting.

Reflectie ingangsmomenten

De wetsvoorstellen bevatten geen bepaling over overgangsrecht, zodat zij onmiddellijke ingang hebben. Bovendien is invoering zo snel mogelijk voorzien. Dat leidt tot de volgende aandachtspunten.

Plotselinge verandering van perspectief schaadt mentale gezondheid en integratie

Veel kinderen wachten al lang op een besluit op hun asielverzoek of gezinshereniging. Zij gaan er al lange tijd vanuit dat zij na het wachten bijvoorbeeld een verblijfsvergunning voor vijf jaar krijgen, en daar in ieder geval hun school mee kunnen afronden. In plaats daarvan krijgen zij opeens een verblijfsvergunning voor drie jaar. Of ze gaan ervan uit dat zij binnenkort herenigd worden met hun gezin. In plaats daarvan worden zij opeens geconfronteerd met het vooruitzicht dat zij nog veel langer, of zelfs permanent, gescheiden blijven van hun gezin. Deze plotselinge en ingrijpende onzekerheid veroorzaakt extra stress en ontwrichting bij kinderen die zich in een cruciale fase van hun ontwikkeling bevinden. Dit verstoort niet alleen hun mentale en emotionele welzijn, maar belemmert ook hun vermogen om zich te concentreren op school, vrienden te maken, en te integreren in de samenleving. Daarmee is de maatregel niet in het belang van het kind. Daarom is het nodig – als een uitzondering voor kinderen op bepaalde delen achterwege blijft – om de maatregelen met eerbiedigende werking in te voeren, oftewel om lopende aanvragen te ontzien.[18]

Invoering niet-gelijktijdig met Asiel- en Migratiepact vormt uitdaging voor de uitvoering

De kennis en werkwijzen van onze professionals en onze systemen past Nidos vanzelfsprekend aan op nieuwe wet- en regelgeving. Met de komst van het Europees Asiel- en Migratiepact medio 2026 dienen er forse aanpassingen doorgevoerd te worden. Wij sluiten ons aan bij het punt dat gemaakt is door onder meer de IND, namelijk dat het in het belang van een goede uitvoering van de wetten wenselijk is om grote veranderingen zoveel mogelijk op hetzelfde moment door te voeren.

Zoals beschreven schaden de wetsvoorstellen het welzijn van minderjarigen en zijn ze in strijd met internationale verdragen die door Nederland zijn geratificeerd en met het Unierecht. Daarom verzoeken wij u om in de maatregelen rekening te houden met het belang van alleenstaande minderjarigen en om waar nodig een uitzondering voor deze doelgroep op te nemen. Indien gewenst is Nidos vanzelfsprekend bereid tot nadere toelichting.

Verder zal Nidos na invoering van de wetsvoorstellen op dagelijkse basis te maken krijgen met de gevolgen van de maatregelen. Ook daarover blijven we graag met u als onze opdrachtgever in contact.

Hoogachtend,

Bestuurder

[18] Zie Aanwijzing 5.64 Eerbiedigende en uitgestelde werking van de Aanwijzingen voor de regelgeving.