

Beschermen bij ernstige ontwikkelingsbedreiging: minderjarige vreemdelingen achtergesteld?

Een onderzoek naar de bescherming van minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd in het jeugdbeschermingsrecht en onder het Beleidskader kinderen met een kindbeschermingsmaatregel (2019).



Kinderactiviteit in een asielzoekerscentrum, bron: UNICEF Nederland

Masterscriptie Jeugdrecht 2022-2023

Naomi Braunstahl

Februari 2023



**Universiteit
Leiden**

Naam Naomi Braunstahl
Studentnummer s3270467
Opleiding Master Jeugdrecht jaar 2022/2023, Universiteit Leiden

E-mailadres [REDACTED]
Telefoonnummer [REDACTED]
Adres [REDACTED]

Datum 27 februari 2023
Scriptiebegeleider prof. mr. drs. M.R. Bruning
Tweede lezer prof. mr. dr. P.R. Rodrigues
Aantal woorden 16.408
Trefwoorden minderjarige vreemdelingen, bescherming, ernstige ontwikkelingsbedreiging

Inhoudsopgave

Lijst met afkortingen	5
Hoofdstuk 1 - Inleiding	6
1.1 Introductie	6
1.2 Onderzoeksvraag	8
1.3 Methode	8
1.4 Leeswijzer	9
Hoofdstuk 2 - Het non-discriminatiebeginsel ex art. 2 IVRK	10
2.1 Inleiding	10
2.2 De achtergrond van art. 2 IVRK	10
2.3 De persoonlijke reikwijdte van art. 2 IVRK	11
2.4 De territoriale reikwijdte van art. 2 IVRK	12
2.5 De materiële reikwijdte van art. 2 IVRK	13
2.5.1 <i>Analyse van art. 2 lid 1 IVRK</i>	13
2.5.2 <i>Analyse van art. 2 lid 2 IVRK</i>	15
2.6 De verplichtingen voor lidstaten op basis van art. 2 IVRK	16
2.7 Tussenconclusie	16
Hoofdstuk 3: bescherming van minderjarige vreemdelingen in het jeugdbeschermingsrecht	17
3.1 Inleiding	17
3.2 De verzoekende rol van de RvdK	17
3.3 De mogelijke kindbeschermingsmaatregelen	18
3.3.1 <i>Ondertoezichtstelling</i>	19
3.3.2 <i>Gezagsbeëindiging</i>	20
3.3.3 <i>Maatregel tot voogdij</i>	21
3.4 De beoordeling door de kinderrechter	21
3.5 Tussenconclusie	24
Hoofdstuk 4: bescherming van minderjarige vreemdelingen onder het KBM-Beleidskader (2019)	25
4.1 Inleiding	25
4.2 Afschaffing van de discretionaire bevoegdheid	25

4.3	Introductie KBM-Beleidskader	27
4.3.1	<i>Afbakening groep minderjarige vreemdelingen</i>	27
4.3.2	<i>Tijdelijke verblijfsvergunning op basis van een kinderbeschermingsmaatregel</i>	27
4.3.3	<i>Niet-tijdelijke verblijfsvergunning op basis van een kinderbeschermingsmaatregel</i>	29
4.4	Samenwerkingsverband SKIV (2020)	30
4.4.1	<i>Achtergrond SKIV</i>	30
4.4.2	<i>Handelingsprotocol samenwerking tussen de RvdK, IND & DT&V</i>	31
4.4.3	<i>Procesbeschrijving Kinderbeschermingsmaatregel binnen de Vreemdelingenketen</i>	31
4.4.4	<i>Eindevaluatie SKIV (2022)</i>	34
4.5	Kansen en knelpunten van het KBM-Beleidskader	35
4.5.1	<i>De kansen: betere rechtsbescherming, een duidelijker toekomstperspectief en de overdraagbaarheidstoets door DT&V</i>	35
4.5.2	<i>De knelpunten: hulpverlening in vrijwillig kader en minderjarigen onder voogdij</i>	36
4.6	Tussenconclusie	39
Hoofdstuk 5: bescherming minderjarige vreemdelingen in relatie tot art. 2 IVRK		40
5.1	Inleiding	40
5.2	Het jeugdbeschermingsrecht in relatie tot art. 2 IVRK	40
5.3	Het KBM-Beleidskader in relatie tot art. 2 IVRK	43
5.4	Objectieve rechtvaardiging van de inbreuk op art. 2 IVRK	45
5.4.1	<i>Legitiem doel of dringende sociale behoefte</i>	45
5.4.2	<i>Proportionaliteit van de inbreuk</i>	46
5.5	Tussenconclusie	47
Hoofdstuk 6: conclusie en aanbevelingen		48
6.1	Conclusie	48
6.2	Aanbevelingen	50
Literatuurlijst		52
Bijlage A: in gesprek met de RvdK		Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Bijlage B: in gesprek met de IND		Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Bijlage C: in gesprek met de DT&V		Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Bijlage D: in gesprek met de GI		Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Lijst met afkortingen

art.	artikel
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
BW	Burgerlijk Wetboek
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
DMB	Directie Migratiebeleid
DT&V	Dienst Terugkeer & Vertrek
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GI	gecertificeerde instelling
HR	Hoge Raad
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
J&V	Justitie & Veiligheid
KBM-Beleidskader	Beleidskader kinderen met een kinderschermingsmaatregel (2019)
KNMG	Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst
MvT	Memorie van Toelichting
IVRK	Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind
par.	paragraaf
Rb.	rechtbank
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
SKIV	Samenwerking Kinderen in het Vreemdelingenbeleid (2020)
Vb	Vreemdelingenbesluit
Vc	Vreemdelingencirculaire
VN	Verenigde Naties

Hoofdstuk 1 - Inleiding

1.1 Introductie

De krantenkoppen stonden er vol mee, op de nieuwszenders was het niet te missen en het vormde de aanleiding tot groot politiek en maatschappelijk debat. Heel Nederland was in de ban van Howick en Lili, de Armeense kinderen die na hun verdwijning in de nacht van 7 op 8 september 2018 toch niet Nederland werden uitgezet.¹ De staatssecretaris van Justitie & Veiligheid (J&V) verleende op 8 september een verblijfsvergunning, wat het einde betekende aan een zaak waarbij zowel vreemdelingenrechtelijk als jeugdrechtelijk veel procedures zijn gevoerd.² De spanning tussen beide rechtsgebieden kwam pijnlijk naar voren in het onderzoeksrapport van de Inspectie J&V uit 2019.³ De betrokken instanties hebben grote steken laten vallen, zo luidde de conclusie.⁴

De nasleep van de zaak van Howick en Lili leidde onder meer tot de afschaffing van de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris van J&V om een verblijfsvergunning te verlenen in schrijnende gevallen.⁵ In de plaats daarvan werd in 2019 het Beleidskader kinderen met een kinderbeschermingsmaatregel (KBM-Beleidskader) geïntroduceerd.⁶ Als de kinderrechter een ondertoezichtstelling of gezagsbeëindiging heeft uitgesproken, kunnen minderjarige vreemdelingen en hun ouders middels dit Beleidskader onder voorwaarden in aanmerking komen voor een (tijdelijke) verblijfsvergunning. Het Beleidskader vormt dus een kruispunt waar het jeugdrecht en het vreemdelingenrecht samenkomen.

Met het KBM-Beleidskader werd beoogd te voorkomen dat minderjarige vreemdelingen in schrijnende situaties belanden.⁷ De vraag is echter of dit doel in de praktijk anno 2023 behaald is en of het Beleidskader voldoende inclusief is. De verlening van een verblijfsvergunning op basis van een kinderbeschermingsmaatregel heeft dan wel een wettelijke basis gekregen, maar de voorwaarden zijn streng en er is weinig ruimte voor een individuele belangenafweging.

¹ Zie voor een duidelijke tijdlijn 'De lange zaak van Howick en Lili', defenceforchildren.nl/wat-doen-we/dossiers/kinderpardon/howick-en-lili/.

² Huijjer, Nissen & Sporten, *FJR* 2021/56, p. 270.

³ Inspectie Justitie en Veiligheid 2019.

⁴ Inspectie Justitie en Veiligheid 2019, p. 73.

⁵ Besluit van 8 april 2019 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, in verband met de aanpassing van enkele regels voor de beoordeling van verblijfsaanvragen, *Stb.* 2019, 43.

⁶ Besluit van 24 september 2019, nummer WBV 2019/16, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000, *Stcr.* 2019, 52982.

⁷ Besluit van 24 september 2019, nummer WBV 2019/16, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000, *Stcr.* 2019, 52982, p. 14 (nota van toelichting).

Om de samenwerking rondom minderjarige vreemdelingen met een kindbeschermingsmaatregel te verbeteren, zijn de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) in 2020 het samenwerkingsverband Samenwerking Kinderen in het Vreemdelingenbeleid (SKIV) aangegaan.⁸ In een eerste oogopslag een goede zaak, maar de RvdK lijkt soms zoekende te zijn in zijn dubbele rol als verzoekende partij tot een kindbeschermingsmaatregel in het jeugdbeschermingsrecht en zijn betrokkenheid bij de positie van de minderjarige in het vreemdelingenrecht.⁹

Ook bij kinderrechtshouders heerst er enige onduidelijkheid. Het vaste uitgangspunt is dat de beoordeling van de ontwikkelingsbedreiging in jeugdbeschermingsrechtelijke procedures los dient te staan van de vreemdelingenrechtelijke situatie.¹⁰ Uit de rechtspraak van de afgelopen jaren blijkt echter dat de ontwikkelingsbedreiging van minderjarige vreemdelingen vaak nauw verweven is met hun vreemdelingenrechtelijke positie.¹¹ Daarbij lijken kinderrechtshouders soms te worstelen met de eventuele verblijfsrechtelijke gevolgen van hun beslissing.¹²

De vraag is hoe de bescherming van minderjarige vreemdelingen in het jeugdbeschermingsrecht en onder het KBM-Beleidskader zich verhoudt tot het non-discriminatiebeginsel ex art. 2 IVRK. Staten mogen op basis van art. 2 IVRK geen ongeoorloofd onderscheid maken tussen kinderen.

Twijfelachtig is echter of minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd onderling gelijk worden behandeld en op dezelfde wijze worden beschermd als andere minderjarigen in Nederland. Een kritische vraag die gesteld kan worden is bijvoorbeeld of de dubbele rol van de RvdK invloed heeft op het wel of niet overgaan tot een verzoek tot een kindbeschermingsmaatregel? En in hoeverre de beoordeling van de ontwikkelingsbedreiging door de kinderrechtshouder losstaat van de vreemdelingenrechtelijke situatie van de minderjarige?

Het doel van deze afstudeerscriptie is om te onderzoeken hoe minderjarige vreemdelingen met een ernstige ontwikkelingsbedreiging worden beschermd in het jeugdbeschermingsrecht en in hoeverre zij daadwerkelijk baat hebben bij de vreemdelingenrechtelijke gevolgen van het KBM-Beleidskader. Opgemerkt wordt dat onder minderjarige vreemdeling verstaan dient te worden: een minderjarige zonder een Nederlandse verblijfstatus.¹³ Hierbij ligt, gelet op de aard van het

⁸ *Kamerstukken II* 2019/20, 19637 nr. 2590.

⁹ Gremmen, *FJR* 2022/43, p. 216.

¹⁰ Nissen & Sportel 2021, p. 64.

¹¹ Nissen & Sportel 2021, p. 64.

¹² Gremmen, *FJR* 2022/43, p. 212.

¹³ In lijn met art. 1 sub g van de Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen, zoals laatst gewijzigd op 30 maart 2020 (*Stcrt.* 2020, 21085).

Beleidskader, de focus op minderjarige vreemdelingen die opgroeien in een gezin. De bijzondere situatie van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) wordt daar waar nodig besproken. Daarnaast verdient vermelding dat in deze afstudeerscriptie wordt verwezen naar minderjarige vreemdelingen en de staatssecretaris van J&V met het voornaamwoord 'zijn'.¹⁴

1.2 Onderzoeksvraag

In deze scriptie staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

In hoeverre worden minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd beschermd in het jeugdbeschermingsrecht en met het Beleidskader kinderen met een kindbeschermingsmaatregel (2019)? En hoe verhoudt dit zich tot het non-discriminatiebeginsel ex art. 2 IVRK?

Deze onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Welke rechten van minderjarige vreemdelingen en verplichtingen voor de Staat vloeien voort uit het non-discriminatiebeginsel ex art. 2 IVRK?
2. Welke mogelijkheden zijn er in het jeugdbeschermingsrecht om minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd te beschermen?
3. Welke bescherming genieten minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd onder het Beleidskader kinderen met een kindbeschermingsmaatregel (2019)?
4. Hoe verhoudt de bescherming van minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd in het jeugdbeschermingsrecht en onder het Beleidskader kinderen met een kindbeschermingsmaatregel (2019) zich tot het non-discriminatiebeginsel ex art. 2 IVRK?

1.3 Methode

De onderzoeksvragen in deze afstudeerscriptie zijn beantwoord aan de hand van verschillende rechtswetenschappelijke methoden. Primair is gebruik gemaakt van literatuur- en jurisprudentieonderzoek. Daarnaast is er voor gekozen om in gesprek te gaan met werknemers

¹⁴ Hiermee wordt gepoogd de begrippen neutraal te gebruiken, wat uiteraard niet wegneemt dat de personen achter de begrippen zowel mannelijk, vrouwelijk als non-binair kunnen zijn.

van de RvdK, IND, DT&V en een gecertificeerde instelling (GI), om te waarborgen dat het onderzoek ook aansluit bij de ervaring van professionals in de praktijk. Van deze gesprekken zijn verslagen gemaakt, welke vervolgens zijn teruggekoppeld aan de respondenten. Met hun toestemming zijn de verslagen opgenomen in de bijlagen van deze afstudeerscriptie.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het non-discriminatiebeginsel van art. 2 IVRK besproken. Het internationale kader van de rechten van minderjarige vreemdelingen en verplichtingen voor de Staat op basis van het non-discriminatiebeginsel wordt uitgewerkt aan de hand van een drieledige analyse van art. 2 IVRK.

Hoofdstuk 3 gaat dieper in op de mogelijkheden in het jeugdbeschermingsrecht om minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd te beschermen. Allereerst wordt de rol van de RvdK als verzoekende partij besproken. Vervolgens worden de mogelijke kindbeschermingsmaatregelen uiteengezet. Tot slot wordt nader ingegaan op de rol van de kinderrechter bij het opleggen van deze kindbeschermingsmaatregelen.

In hoofdstuk 4 wordt de bescherming van minderjarige vreemdelingen onder het KBM-Beleidskader behandeld. Hierin wordt duidelijk dat de afschaffing van de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris van J&V om in schrijnende gevallen een verblijfsvergunning aan minderjarige vreemdelingen toe te kennen heeft geleid tot de introductie van het KBM-Beleidskader. Vervolgens wordt in beeld gebracht aan welke voorwaarden minderjarige vreemdelingen moeten voldoen om onder dit verblijfskader te vallen, waarna het samenwerkingsverband SKIV wordt besproken. Tot slot wordt gereflecteerd op de kansen en knelpunten van het KBM-Beleidskader als het aankomt op de bescherming van minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd

Het tweede gedeelte van de onderzoeksvraag wordt in hoofdstuk 5 uitgewerkt en ziet op de toetsing van de bescherming van minderjarige vreemdelingen in het jeugdbeschermingsrecht en onder het KBM-Beleidskader aan het non-discriminatiebeginsel van art. 2 IVRK.

In hoofdstuk 5 wordt een conclusie getrokken door antwoord te geven op de onderzoeksvraag.

Hoofdstuk 2 - Het non-discriminatiebeginsel ex art. 2 IVRK

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het non-discriminatiebeginsel van art. 2 IVRK behandeld. Allereerst wordt een korte schets gemaakt van de achtergrond van art. 2 IVRK. Daarna wordt het juridische kader uitgewerkt aan de hand van een drieledige analyse. De persoonlijke-, territoriale- en materiële reikwijdte van art. 2 IVRK worden achtereenvolgens uiteengezet. Vervolgens wordt een tweetal verplichtingen voor de lidstaten op basis van het non-discriminatiebeginsel besproken. Het doel van dit hoofdstuk is het vaststellen van de rechten van minderjarige vreemdelingen en de verplichtingen voor de Nederlandse Staat in het licht van art. 2 IVRK.

2.2 De achtergrond van art. 2 IVRK

Het op 20 november 1989 door de Verenigde Naties aangenomen IVRK bevat 54 artikelen over de verschillende rechten van minderjarigen.¹⁵ Een mijlpaal, want met de komst van het IVRK werden kinderen voor het eerst als zelfstandige dragers van rechten gezien.¹⁶ Bovendien is het IVRK juridisch bindend, wat betekent dat staten die partij zijn bij het Verdrag zich moeten inspannen om de verplichtingen die uit het Verdrag volgen na te leven.¹⁷

Het verbod op discriminatie vormt samen met het belang van het kind (art. 3 IVRK), het recht op leven en ontwikkeling (art. 6 IVRK) en de mening van het kind (art. 12 IVRK) één van de vier *general principles*.¹⁸ Dit betekent dat het verbod op discriminatie doorwerkt in de interpretatie en toepassing van alle kinderrechten in het IVRK.¹⁹

Het is opvallend dat art. 2 IVRK geen duidelijke beschrijving geeft van het begrip ‘discriminatie’. Ook heeft het VN-Kinderrechtencomité tot op de dag van vandaag nog geen *General Comment* uitgebracht over de interpretatie van art. 2 IVRK. Wel is het thema discriminatie in andere *General Comments* besproken in relatie tot een specifiek onderwerp.²⁰

¹⁵ Resolutie 44/25 van de Verenigde Naties van 20 november 1989 tot het aannemen van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (A/RES/44/25).

¹⁶ Liefwaard 2016, p. 33.

¹⁷ Ruitenbergh 2003, p. 11.

¹⁸ Doek 2007, p. 31.

¹⁹ Doek 2007, p. 31.

²⁰ UNICEF 2007, p. 18.

Uit eerdere *Concluding Observations* aan lidstaten is gebleken dat het VN-Kinderrechtencomité de uitleg van het VN-Mensenrechtencomité hanteert als richtlijn voor de uitleg van discriminatie in de zin van art. 2 IVRK.²¹ Discriminatie komt volgens het VN-Mensenrechtencomité in de kern neer op het verbod om gelijke gevallen ongelijk te behandelen zonder dat hier een objectieve rechtvaardiging voor aanwezig is.²² Deze definitie komt uitgebreider terug bij de bespreking van de materiële reikwijdte van art. 2 IVRK in paragraaf 2.5.

Omdat art. 2 IVRK algemeen van aard is en het VN-Kinderrechtencomité geen duidelijke handvaten geeft, is gekozen voor een combinatie van juridische interpretaties van art. 2 IVRK door Abramson (2008) en Besson & Kleber (2019).²³ De auteurs stellen dat hun interpretaties zijn toegestaan binnen de beperkte ruimte van art. 2 IVRK en in strikte overeenstemming zijn met het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht.²⁴

Abramson legt uit dat het non-discriminatiebeginsel van het IVRK moet worden gezien als een *lex specialis* van non-discriminatiebeginselen binnen andere internationale wet- en regelgeving.²⁵ Hij stelt dat art. 2 IVRK dezelfde kernelementen bevat als bijvoorbeeld het verbod op discriminatie van art. 14 EVRM, maar dat art. 2 IVRK betrekking heeft op de bijzondere rechten van kinderen, zoals opgenomen in het IVRK.²⁶ Daarom wordt enkel art. 2 IVRK besproken. Volgens Besson & Kleber kan de reikwijdte van art. 2 IVRK worden opgedeeld in drie categorieën, welke hier achtereenvolgens worden besproken.²⁷

2.3 De persoonlijke reikwijdte van art. 2 IVRK

Volgens Besson & Kleber betreft de persoonlijke reikwijdte enerzijds de rechthebbenden en anderzijds de plichtsdragers.²⁸ Kinderen zijn in dit geval de rechthebbenden en art. 2 IVRK spreekt over de bescherming van ‘ieder kind’ zonder discriminatie van welke aard dan ook. Uit art. 1 IVRK volgt dat ieder persoon onder de achttien jaar onder de werking van het Verdrag valt, tenzij het nationale recht een andere meerderjarigheidsgrens hanteert. Gesteld kan dus worden dat art. 2 IVRK betrekking heeft op alle minderjarigen in Nederland.

²¹ Zie bijvoorbeeld *Concluding Observations of the CRC: Belgium* (CRC/C/15/Add. 178), par. 6.

²² Vandenhole 2005, p. 44 e.v.

²³ Abramson 2008; Besson & Kleber 2019.

²⁴ Abramson 2008, p. 147; Besson & Kleber 2019, p. 70; Verdrag van Wenen van 23 mei 1969 inzake het verdragenrecht (*Trb.* 1972, 52), zoals laatst gewijzigd op 17 december 2018 (*Trb.* 2018, 219).

²⁵ Abramson 2008, p. 5.

²⁶ Abramson 2008, p. 59.

²⁷ Besson & Kleber 2019, p. 52.

²⁸ Besson & Kleber 2019, p. 53.

Art. 22 IVRK besteed in het bijzonder aandacht aan de bescherming van minderjarige vluchtelingen bij het genot van de toepassing van kinderrechten die zijn opgenomen in het IVRK. UNICEF stelt in zijn *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child* (2007) dat het IVRK lijkt te benadrukken dat bepaalde kwetsbare groepen, waaronder minderjarige vluchtelingen, extra vatbaar zijn voor discriminatie.²⁹ Binnen art. 2 IVRK lijkt dus ruimte te bestaan om de bescherming van vluchtelingenkinderen tegen discriminatie extra te waarborgen. Ook het VN-Kinderrechtencomité heeft in *General Comment No. 22* (2017) benadrukt dat het non-discriminatiebeginsel fundamenteel is en in al zijn facetten van toepassing is op kinderen in de context van internationale migratie, ongeacht of zij worden beschouwd als asielzoekers, vluchtelingen, staatlozen etc.³⁰

Aan de andere kant staat de plichtsdrager, in dit geval de Nederlandse Staat.³¹ Op basis van art. 2 IVRK heeft Nederland zowel een negatieve verplichting om kinderen niet te discrimineren in de uitoefening van hun IVRK-rechten als een positieve verplichting om te verzekeren dat alle kinderen daadwerkelijk gelijke kansen hebben om deze IVRK-rechten uit te oefenen.³² Staten dienen, op basis van art. 4 IVRK, alle passende wettelijke, bestuurlijke en andere maatregelen te nemen om deze verplichtingen op basis van art. 2 IVRK te verwezenlijken.

2.4 De territoriale reikwijdte van art. 2 IVRK

Om de reikwijdte van art. 2 IVRK te bepalen is het ook van belang om te kijken naar de juridische werkingssfeer. Dit wordt door Besson & Kleber ook wel de territoriale reikwijdte genoemd.³³ Art. 2 lid 1 IVRK stelt dat het non-discriminatiebeginsel geldt voor 'ieder kind onder hun rechtsbevoegdheid'. Deze bevoegdheidsclausule brengt met zich mee dat art. 2 IVRK van toepassing is op alle kinderen in Nederland. Het is hierbij niet toegestaan om onderscheid te maken op basis van het hebben van een verblijfsvergunning of de Nederlandse nationaliteit.³⁴ Het maakt ook niet uit of de staat waar het kind vandaan komt partij is bij het IVRK of niet.³⁵

²⁹ UNICEF 2007, p. 18.

³⁰ *General Comment No. 22* (CRC/C/GC/22) 2017, par. 9 & par. 21.

³¹ Besson & Kleber 2019, p. 54.

³² *General Comment No. 14* (CRC/C/GC/14) 2013, par. 41.

³³ Besson & Kleber 2019, p. 55.

³⁴ UNICEF 2007, p. 23.

³⁵ Besson & Kleber 2019, p. 56.

2.5 De materiële reikwijdte van art. 2 IVRK

De materiële reikwijdte van art. 2 IVRK kan worden vastgesteld aan de hand van een inhoudelijke analyse van art. 2 IVRK. De eerder besproken uitleg van het VN-Mensenrechtencomité van het begrip discriminatie vormt hiervoor het vertrekpunt.³⁶ Op basis daarvan kan gesteld worden dat het non-discriminatiebeginsel van art. 2 IVRK inhoudt dat een minderjarige (1) niet ongelijk behandeld mag worden op basis van een verboden grond (2) dan andere minderjarigen in gelijke gevallen (3) in relatie tot een bepaald recht (4) zonder dat hier een objectieve rechtvaardiging voor aanwezig is. Deze vierdelige analyse wordt in de volgende deelparagrafen toegepast op art 2 lid 1 en art. 2 lid 2 IVRK.

2.5.1 Analyse van art. 2 lid 1 IVRK

Art. 2 lid 1 IVRK

‘De Staten die partij zijn bij dit Verdrag, eerbiedigen en waarborgen de in het Verdrag beschreven rechten voor ieder kind onder hun rechtsbevoegdheid zonder discriminatie van welke aard ook, ongeacht ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale, etnische of maatschappelijke afkomst, welstand, handicap, geboorte of andere omstandigheid van het kind of van zijn of haar ouder of wettige voogd.’

Geen ongelijke behandeling op basis van een verboden grond

Art. 2 lid 1 IVRK noemt een reeks aan gronden op basis waarvan discriminatie niet toegestaan is. Deze reeks is echter niet uitputtend, zo volgt uit de zinsnede ‘of andere omstandigheden’. Zowel het niet bezitten van de nationaliteit van de lidstaat als het zijn van een kind van een asielzoeker zijn door het VN-Kinderrechtencomité erkend als (verboden) gronden voor discriminatie.³⁷

Abramson stelt dat deze discriminatiegronden zich altijd verhouden tot een specifiek belang of levensgebied.³⁸ In deze afstudeerscriptie staat het belang van bescherming van een minderjarige die ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd centraal. Geconcludeerd kan dus worden dat minderjarigen met of zonder een Nederlandse verblijfsvergunning op basis van art. 2 lid 1 IVRK niet ongelijk behandeld mogen worden als zij ernstig worden bedreigd in hun ontwikkeling en bescherming behoeven. Dit omvat zowel een verbod op directe discriminatie als indirecte discriminatie, waar volgens Besson & Kleber sprake van kan zijn als in eerste instantie neutraal ogende wet- of regelgeving toch discriminerend uitpakt.³⁹

³⁶ Vandenhole 2005, p. 44 e.v.

³⁷ UNICEF 2007, p. 25.

³⁸ Abramson 2008, p. 20.

³⁹ Besson & Kleber 2019, p. 60.

Dan andere minderjarigen in gelijke gevallen.

Volgens Abramson is een ander onderdeel van discriminatie dat het genot van een belang voor de rechthebbende wordt geschaad in vergelijking met het genot van anderen van datzelfde belang.⁴⁰ Zoals hierboven al weergegeven, verhoudt de bescherming van minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd zich dus tot de bescherming van andere minderjarigen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd.

Wet- of regelgeving die bepaalde ‘voorkeuren’ geeft, direct of indirect, moet dus worden bekeken vanuit het perspectief van de benadeelde: een voorkeur voor groep A is automatisch discriminerend ten opzichte van groep B.⁴¹

In relatie tot een bepaald recht

Art. 2 lid 1 IVRK bevat geen zelfstandig recht op vrijwaring van discriminatie.⁴² Vereist is dat het belang gedekt wordt door één of meerdere van de rechten die zijn opgenomen in het IVRK, zo blijkt uit lid 1. Uit het zinsdeel ‘eerbiedigen en waarborgen de in het Verdrag beschreven rechten’ volgt het overkoepelend karakter van het recht op non-discriminatie.⁴³ Het recht van minderjarige vreemdelingen op bescherming valt terug te vinden in art. 3 lid 2 IVRK, waaruit volgt dat lidstaten moeten voorzien in de bescherming en zorg die nodig is voor het welzijn van minderjarigen. Minderjarige vluchtelingen dienen op basis van art. 22 IVRK zelfs extra beschermd te worden bij het genot van hun IVRK-rechten.

Zonder een objectieve rechtvaardiging

Tot slot dient er volgens Besson & Kleber bij de toepassing van het non-discriminatiebeginsel altijd een proportionaliteitstoets te worden toegepast, al valt dit niet met zoveel woorden terug te lezen in art. 2 lid 1 IVRK.⁴⁴ Het VN-Comité voor de Eliminatie van Rassendiscriminatie stelt dat ongelijke behandeling proportioneel is als deze een legitiem doel of een dringende sociale behoefte nastreeft en de maatregel evenredig is aan het te bereiken doel.⁴⁵ De vraag is dus of een eventueel verschil in bescherming van minderjarigen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd objectief te rechtvaardigen is met het restrictieve migratiebeleid van de Nederlandse overheid. In hoofdstuk 5 wordt verder inhoudelijk gereflecteerd op het spanningsveld tussen het jeugdbeschermingsrecht en het vreemdelingenrecht bij de proportionaliteitstoets.

⁴⁰ Abramson 2008, p. 22.

⁴¹ Abramson 2008, p. 24.

⁴² Detrick, in: *T&C PFR* 2022, art. 2 IVRK, aant. 1.

⁴³ Abramson 2008, p. 25.

⁴⁴ Besson & Kleber 2019, p. 63.

⁴⁵ *General Recommendation No. 32 (CERD/C/GC/32)* 2009, par. 8.

2.5.2 Analyse van art. 2 lid 2 IVRK

Art. 2 lid 2 IVRK

‘De Staten die partij zijn, nemen alle passende maatregelen om te waarborgen dat het kind wordt beschermd tegen alle vormen van discriminatie of bestraffing op grond van de omstandigheden of de activiteiten van, de meningen geuit door of de overtuigingen van de ouders, wettige voogden of familieleden van het kind.’

Geen ongelijke behandeling op basis van een verboden grond

Art. 2 lid 2 IVRK bevat een tweetal rechten die zijn gebaseerd op dezelfde grond.⁴⁶ De minderjarige mag niet gediscrimineerd of gestraft worden wegens de daden of geuite meningen of overtuigingen van zijn ouders. Hier kan hetzelfde belang als bij art. 2 lid 1 IVRK worden toegepast: het belang van de minderjarige die ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd bij bescherming.

Dan andere minderjarigen in gelijke gevallen

Ook hier kan dezelfde redenering als in de vorige paragraaf worden aangehouden. Dit betekent dat de bescherming van minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd zich dus verhoudt tot de bescherming van andere minderjarigen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd.

In relatie tot een bepaald recht

Waar de discriminatie van art. 2 lid 1 IVRK alleen in relatie tot de IVRK-rechten mag staan, spreekt art. 2 lid 2 IVRK over ‘alle vormen van discriminatie’. Deze bepaling breidt het verbod op discriminatie dus uit tot alle rechten en gebieden waarbinnen discriminatie kan plaatsvinden, zelfs wanneer deze buiten de werkingssfeer van het IVRK vallen.⁴⁷

Zonder een objectieve rechtvaardiging

Abramson stelt dat de proportionaliteitstoets in art. 2 lid 2 IVRK – in tegenstelling tot art. 2 lid 1 IVRK – duidelijk valt terug te zien in de woorden ‘passende maatregelen’.⁴⁸ Het hangt dus van de context af welke passende maatregelen de staat moet nemen om zowel het verbod op discriminatie als bestraffing van art. 2 lid 2 IVRK te verwezenlijken. Het non-discriminatiebeginsel van art. 2 lid 2 IVRK is geschonden als er geen objectieve rechtvaardiging aanwezig is voor de ongelijke behandeling of bestraffing van de minderjarige.

⁴⁶ Abramson 2008, p. 2.

⁴⁷ Besson & Kleber 2019, p. 53.

⁴⁸ Abramson 2008, p. 131.

2.6 De verplichtingen voor lidstaten op basis van art. 2 IVRK

Nu de volledige reikwijdte van art. 2 IVRK duidelijk is, is het tot slot belangrijk om de verplichtingen voor lidstaten vast te stellen. Het VN-Kinderrechtencomité benadrukt in *General Comment No. 14* (2013) dat het non-discriminatiebeginsel twee soorten plichten voor staten met zich meebrengt.⁴⁹ Het recht op non-discriminatie verbiedt alle vormen van discriminatie bij het genot van de IVRK-rechten. Daarnaast dienen staten te waarborgen dat er daadwerkelijk gelijke kansen zijn voor kinderen om deze IVRK-rechten uit te oefenen.

2.7 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk is het internationale kader weergegeven van het recht op non-discriminatie ex art. 2 IVRK. Het IVRK is voor Nederland juridisch bindend en het non-discriminatiebeginsel is een *general principle*. Dit maakt het opvallend dat zowel het IVRK als het VN-Kinderrechtencomité zich niet expliciet uitspreken over de definitie van het begrip discriminatie.

Het non-discriminatiebeginsel kan aan de hand van tweetal juridische interpretaties van art. 2 IVRK drieledig worden uitgewerkt. De persoonlijke reikwijdte bestaat uit minderjarigen onder de achttien jaar als rechthebbenden en de Nederlandse Staat als plichtsdrager. De territoriale reikwijdte omvat de juridische werkingssfeer. Op basis hiervan moet de Staat het recht op non-discriminatie verwezenlijken voor ieder kind onder zijn rechtsbevoegdheid. De materiële reikwijdte kan worden uitgewerkt aan de hand van de definitie van het VN-Mensenrechtencomité van het begrip discriminatie. Het non-discriminatiebeginsel van art. 2 IVRK houdt in dat minderjarigen niet ongelijk behandeld mogen worden op basis van een verboden grond dan andere minderjarigen in gelijke gevallen in relatie tot een bepaald recht, zonder dat hier een objectieve rechtvaardiging voor aanwezig is. Er zijn duidelijke verschillen tussen lid 1 en 2. Zo geeft lid 1 allerlei soorten gronden voor discriminatie weer en benoemt lid 2 enkel discriminatie op basis van acties of meningen van ouders als grond. Daarnaast is het non-discriminatiebeginsel van lid 1 alleen van toepassing op IVRK-rechten, terwijl het recht van lid 2 ook buiten de werkingssfeer van het IVRK kan vallen.

Tot slot heeft de Nederlandse Staat op basis van art. 2 IVRK niet alleen de plicht om minderjarige vreemdelingen niet te discrimineren bij hun recht op bescherming bij een ernstige ontwikkelingsbedreiging, maar ook de waarborgingsplicht om minderjarige vreemdelingen daadwerkelijk gelijke kansen te bieden bij de uitoefening van dit recht.

⁴⁹ *General Comment No. 14* (CRC/C/GC/14) 2013, par. 41.

Hoofdstuk 3: bescherming van minderjarige vreemdelingen in het jeugdbeschermingsrecht

3.1 Inleiding

Nu uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat staten – zonder te discrimineren – alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen moeten nemen om een minderjarige te verzekeren van de bescherming die nodig is voor zijn welzijn, behandelt dit hoofdstuk de mogelijkheden in het jeugdbeschermingsrecht om minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd te beschermen. Wanneer in Nederland jeugdhulp niet werkt of niet van de grond komt en een minderjarige ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd, biedt het jeugdbeschermingsrecht verschillende opties. Ook minderjarige vreemdelingen hebben recht op deze (gedwongen) vormen van bescherming.⁵⁰

Als eerste wordt ingegaan op de rol van de RvdK als verzoekende partij tot een kindbeschermingsmaatregel. Daaropvolgend worden achtereenvolgens de ondertoezichtstelling, gezagsbeëindiging en tijdelijke voogdij bij een gezagsvacuüm als mogelijke kindbeschermingsmaatregelen voor minderjarige vreemdelingen besproken. Tot slot wordt de rol van de kinderrechter bij het beoordelen en opleggen van deze kindbeschermingsmaatregelen geschetst. Dit hoofdstuk illustreert hoe de ontwikkelingsbedreiging van minderjarige vreemdelingen in het jeugdbeschermingsrecht wordt beoordeeld en welke vormen van bescherming daaruit kunnen voortvloeien.

3.2 De verzoekende rol van de RvdK

Als er zorgen bestaan omtrent de opvoedingssituatie van een minderjarige en hulp noodzakelijk is, kan hiervan op meerdere manieren een melding worden gedaan. Dit kan zowel door burens, een familielid of andere betrokkenen via een melding bij Veilig Thuis als door een professional via een meldcode. Een voorbeeld is de KNMG-meldcode.⁵¹ Ook het COA, verantwoordelijk voor de veilige opvang van minderjarige vreemdelingen en hun gezinsleden, beschikt over een eigen meldcode voor de signalering van kindermishandeling en huiselijk geweld.⁵²

⁵⁰ Art. 1:256 lid 1 BW.

⁵¹ KNMG-meldcode kindermishandeling en huiselijk geweld.

⁵² Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers, zoals laatst gewijzigd op 17 april 2019 (*Stb.* 2019, 173), art. 9a.

De RvdK kan zelf initiatief nemen tot het doen van onderzoek naar de noodzaak tot het treffen van een kindbeschermingsmaatregel, maar de gemeente, GI's, de rechtbank of Veilig Thuis kunnen ook een verzoek indienen bij de RvdK.⁵³

De RvdK treedt op ter bescherming van iedere minderjarige die in Nederland verblijft en die ernstig in zijn ontwikkeling bedreigd wordt, zo volgt uit art. 1:239 lid 1 BW. Hierbij maakt het dus niet uit of de minderjarige wel of geen verblijfsvergunning heeft. Indien de RvdK een raadsonderzoek doet naar de opvoedingssituatie van een minderjarige vreemdeling, bevindt de organisatie zich deels op het terrein van het vreemdelingenrecht. Dit spanningsveld tussen het jeugdbeschermingsrecht en het vreemdelingenrecht maakt dat besluitvorming en advisering van de RvdK complex kan zijn.⁵⁴ In hoofdstuk 4 wordt nader op dit spanningsveld ingegaan.

De RvdK doet onderzoek naar de bedreiging van de ontwikkeling van de minderjarige en de noodzaak van een kindbeschermingsmaatregel.⁵⁵ De wettelijke gronden van de desbetreffende kindbeschermingsmaatregel vormen de basis voor de onderbouwing van het verzoek. Dit betekent dat de ernstige ontwikkelingsbedreiging van minderjarige vreemdelingen niet enkel mag bestaan uit problematiek in de opvoedingssituatie in verband met het ontbreken van een verblijfsvergunning.⁵⁶ Wel dient het toekomstperspectief van minderjarigen, of dat nu in Nederland is of ergens anders, volgens het vaste uitgangspunt van de RvdK duidelijk en duurzaam te zijn.⁵⁷ Minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd mogen dus niet voor een lange tijd in onzekerheid leven.

3.3 De mogelijke kindbeschermingsmaatregelen

Indien de RvdK van oordeel is dat een minderjarige vreemdeling ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd en een kindbeschermingsmaatregel noodzakelijk is, kan hij bij de rechtbank daartoe een verzoek indienen. Formeel kan er onderscheid gemaakt worden tussen twee kindbeschermingsmaatregelen: de ondertoezichtstelling ex art. 1:255 BW en de gezagsbeëindiging ex art. 1:266 BW. Deze worden achtereenvolgens besproken. Volledigheidshalve wordt ook nog kort ingegaan op de maatregel van tijdelijke voogdij bij een gezagsvacuüm. Ondanks dat dit geen formele kindbeschermingsmaatregel is, verdient deze toch bespreking in de context van beschermingsmaatregelen in vreemdelingrechtelijke situaties.

⁵³ Het Kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming 2021, p. 5.

⁵⁴ Gremmen, *FJR* 2022/43, p. 216.

⁵⁵ Het Kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming 2021, p. 5.

⁵⁶ Gremmen, *FJR* 2022/43, p. 210.

⁵⁷ Gremmen, *FJR* 2022/43, p. 216.

3.3.1 Ondertoezichtstelling

Allereerst kan de RvdK de rechtbank verzoeken een ondertoezichtstelling over de minderjarige vreemdeling uit te spreken. De kinderrechter zal in dat geval toetsen of is voldaan aan de gronden van art. 1:255 BW. De ondertoezichtstelling is volgens lid 1 gerechtvaardigd als (1) er sprake is van een ernstige ontwikkelingsbedreiging, waarbij (2) de ouders of minderjarigen de hulp niet of onvoldoende accepteren en (3) de gerechtvaardigde verwachting bestaat dat ouders binnen een voor de minderjarige aanvaardbare termijn weer de zorg kunnen dragen.

In de MvT van de Wijzigingswet in verband met de herziening van de maatregelen van kinderbescherming uit 2009 stelde de wetgever dat een ernstige ontwikkelingsbedreiging vaak wordt veroorzaakt door opgroei problemen op zichzelf in samenhang met risicofactoren in de opvoedingssituatie.⁵⁸ De term ‘ernstige ontwikkelingsbedreiging’ betreft echter een open norm, met als gevolg dat kinderrechters deze vrij en verschillend kunnen interpreteren.⁵⁹ Deze discretionaire ruimte is kenmerkend voor het jeugdbeschermingsrecht.⁶⁰ De ernstige ontwikkelingsbedreiging lijkt ook zwaarder te wegen dan het tweede vereiste: het niet of onvoldoende accepteren van hulp. Zo concludeerde een kinderrechter in de tussenevaluatie van de Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen (2018) *‘als er wel acceptatie van hulp is, maar de ontwikkelingsbedreiging blijft bestaan, dan geeft dat laatste de doorslag’*.⁶¹ Ook uit de eindevaluatie van de Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen (2022) is gebleken dat het vereiste van wel of geen hulp accepteren in de praktijk door kinderrechters wordt opgerekt.⁶² Door de Hoge Raad is op 16 februari 2018 bevestigd dat niet slechts de bereidheid om de noodzakelijke zorg te accepteren bepalend is, maar mede of deze zorg (in voldoende mate) daadwerkelijk geaccepteerd en benut wordt.⁶³ Voor het derde vereiste dient de kinderrechter een aanvaardbare termijn vast te stellen aan de hand van de leeftijd en ontwikkeling van de minderjarige. Bepalend hiervoor is de periode van onzekerheid die de minderjarige kan overbruggen, zonder ontwikkelingsschade op te lopen over in welk gezin hij verder zal opgroeien.⁶⁴

Ook kan de kinderrechter op grond van art. 1:257 lid 1 BW een voorlopige ondertoezichtstelling uitspreken over de minderjarige als het ernstige vermoeden bestaat dat aan de bovengenoemde gronden van art. 1:255 lid 1 BW is voldaan en de maatregel noodzakelijk is om de acute en ernstige bedreiging voor de minderjarige te verhelpen.

⁵⁸ *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3, p. 24.

⁵⁹ Nederlands Jeugdinstituut 2020, p. 12.

⁶⁰ Bruning, Van den Brink & Punselie 2020, p. 320.

⁶¹ Lünemann e.a. 2018, p. 19.

⁶² Bruning e.a. 2022, p. 12.

⁶³ Bruning e.a. 2022, p. 54; HR 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:218, r.o. 3.3.3.

⁶⁴ *Asser/De Boer, Kolkman & Salomons 1-I* 2020/393.

De ondertoezichtstelling kan voor iedere minderjarige die in Nederland verblijft wordt opgelegd, ongeacht zijn verblijfstatus. Uit art. 1:256 BW volgt dat de kinderrechter een ondertoezichtstelling kan uitspreken over een minderjarige door of voor wie een verblijfsvergunning is aangevraagd en in verband daarmee op een COA-locatie verblijft.

De ondertoezichtstelling kan ‘kaal’ worden uitgesproken, maar ook in samenhang met verdere gezagsbeperking of een machtiging uithuisplaatsing.⁶⁵ De ondertoezichtstelling heeft tot gevolg dat er een gezinsvoogd wordt aangewezen die invloed kan uitoefenen op het ouderlijk gezag als dat nodig is.⁶⁶ Indien een minderjarige vreemdeling onder toezicht wordt gesteld, vereist dat een specifiek op die situatie toegesneden aanpak.⁶⁷ Daarom wordt de gezinsvoogd altijd aangewezen door Stichting Nidos, de GI die belast is met de uitvoering van een ondertoezichtstelling van minderjarige vreemdelingen die in een COA-locatie verblijven.⁶⁸

3.3.2 *Gezagsbeëindiging*

De tweede kindbeschermingsmaatregel waar de RvdK om kan verzoeken is de gezagsbeëindiging. Ook deze maatregel kan worden uitgesproken over minderjarige vreemdelingen die in Nederland hun gewone verblijfplaats hebben.⁶⁹ Deze gezagsbeëindigende maatregel is terug te vinden in art. 1:266 BW en fungeert in het jeugdbeschermingsrecht als spiegelbepaling van de ondertoezichtstelling.⁷⁰ Uit lid 1 volgt dat de kinderrechter het gezag van de ouder(s) kan beëindigen indien (1) de minderjarige ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd en (2) er geen gerechtvaardigde verwachting bestaat dat de ouder(s) binnen een voor de minderjarige aanvaardbare termijn de zorg weer zelfstandig dragen. Daarnaast kan op grond van lid 2 het gezag van de ouder(s) worden beëindigd indien zij misbruik maken van hun gezag. Deze grond dient strikt te worden toegepast en houdt in dat ouders hun plichten schenden als gevolg van actief handelen of door juist nalatig te zijn.⁷¹ Aan de gezagsbeëindiging gaat veelal een ondertoezichtstelling vooraf. Vaak zijn kinderen al geruime tijd uit huis geplaatst en is duidelijk dat zij niet meer naar hun ouders zullen terugkeren.⁷² In uitzonderlijke gevallen kan het ouderlijk gezag ook beëindigd worden zonder dat er al eerder een ondertoezichtstelling is uitgesproken.⁷³

⁶⁵ Bruning e.a. 2022, p. 292.

⁶⁶ Bruning, Van den Brink & Punselie 2020, p. 313.

⁶⁷ Bruning, in: *T&C Burgerlijk Wetboek 2022*, art. 1:256 BW, aant. 1.

⁶⁸ Cardol, Faber & Lourens, *A&MR* 2014, afl. 4, p. 208.

⁶⁹ Bruning, Van den Brink & Punselie 2020, p. 410.

⁷⁰ *Asser/De Boer, Kolkman & Salomons 1-I 2020/439*.

⁷¹ Bruning, Van den Brink & Punselie 2020, p. 415.

⁷² Aalders, *FJR* 2018/63, p. 297

⁷³ *Asser/De Boer, Kolkman & Salomons 1-I 2020/440*.

Na de gezagsbeëindiging kan – net zoals bij de ondertoezichtstelling – Nidos worden belast met de voogdij.⁷⁴ Ook is het mogelijk dat pleegouders de voogdij over de minderjarige vreemdeling krijgen toegewezen.⁷⁵

3.3.3 *Maatregel tot voogdij*

Indien het gezag over de minderjarige ontbreekt of de gezagsdrager in de onmogelijkheid verkeert om het gezag uit te oefenen, is er sprake van een gezagsvacuüm.⁷⁶ Uit art. 1:241 lid 1 BW en art. 1:253r lid 1 BW volgt dat wanneer de RvdK dit bij minderjarige vreemdelingen constateert, de organisatie een tijdelijke voogdijmaatregel zal verzoeken. Indien dringend en onverwijld noodzakelijk in de gezagsuitoefening over de minderjarige moet worden voorzien om zijn belangen te kunnen behartigen, biedt art. 1:241 lid 2 BW de kinderrechter de mogelijkheid om op verzoek van de RvdK, het openbaar ministerie of de GI een voorlopige voogdijmaatregel over de minderjarige uit te spreken. Daarnaast kan de kinderrechter een voorlopige voogdijmaatregel op grond van art. 1:268 lid 1 jo lid 3 BW uitspreken indien de ouder(s) van de minderjarige vreemdeling geheel of gedeeltelijk in hun gezag geschorst worden.

Deze beschermingsmaatregel heeft in vreemdelingenrechtelijke context betrekking op amv's. Voor amv's met asielachtergrond is Nidos de aangewezen GI die de voogdij over hen zal uitoefenen.⁷⁷ Voor amv's zonder asielachtergrond worden vaak andere GI's, zoals het Leger des Heils, belast met de voogdij.⁷⁸ Het onderscheid tussen wel of geen asielachtergrond wordt verder toegelicht in hoofdstuk 4.

3.4 De beoordeling door de kinderrechter

Indien de RvdK van mening is dat er sprake is van een ernstige bedreiging in de ontwikkeling van een minderjarige vreemdeling en een kinderbeschermingsmaatregel gepast is, dient hij hiertoe een verzoek in bij de rechtbank.⁷⁹ Het is vervolgens aan de kinderrechter om te toetsen of de minderjarige vreemdeling ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd en of er sprake is van de wettelijke gronden van de betreffende kinderbeschermingsmaatregel.

⁷⁴ Nissen & Sportel, *A&MR* 2022, afl. 3, p. 106.

⁷⁵ *Asser/De Boer, Kolkman & Salomons 1-I* 2020/439.

⁷⁶ Nissen & Sportel 2021, p. 37.

⁷⁷ Nissen & Sportel, *A&MR* 2022, afl. 3, p. 106.

⁷⁸ Nissen & Sportel, *A&MR* 2022, afl. 3, p. 106.

⁷⁹ Het Kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming 2021, p. 5.

Uit jurisprudentie blijkt dat kinderrechters in deze gevallen worstelen met de verhouding van kindbeschermsmaatregelen tot de vreemdelingenrechtelijke situatie en gevolgen. Dit omdat de ontwikkelingsbedreiging van minderjarige vreemdelingen vrijwel altijd samenhangt met het niet hebben van een verblijfsvergunning, terwijl het vaste uitgangspunt in het jeugdbeschermingsrecht is dat de beoordeling van de ontwikkelingsbedreiging los dient te staan van de vreemdelingenrechtelijke situatie van de minderjarige.⁸⁰ Daarbij is continuïteit in de benodigde zorg en een duurzaam toekomstperspectief onlosmakelijk verbonden aan een eventuele (tijdelijke) verblijfsvergunning.

Op 18 december 2013 oordeelde de Rechtbank Amsterdam dat zowel de dreigende uitzetting als de uitzetting zelf een ernstige bedreiging in de ontwikkeling van de minderjarige vormde.⁸¹ Met deze uitspraak werd de stress en angst die een minderjarige ervaart door het risico op uitzetting erkend als rechtvaardiging voor een ondertoezichtstelling.⁸² De kinderrechter kwam tot de conclusie dat per individueel geval ingeschat moet worden of een dreigende uitzetting resulteert in een ernstige ontwikkelingsbedreiging.⁸³ In de onderhavige zaak sprak de kinderrechter een ondertoezichtstelling uit, aangezien de ontwikkelingsbedreiging niet op een andere manier kon worden afgewend. Met deze uitspraak ontstond een belangrijke breuk in de jurisprudentielijn vanaf 5 juni 1992, de dag waarop de Hoge Raad uitsprak dat de enkele dreiging van uitzetting onvoldoende was om een ernstige ontwikkelingsbedreiging vast te stellen.⁸⁴

Beltman en Kalverboer verduidelijken in een annotatie (2014) bij de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam dat de vreemdelingrechtelijke consequenties bij de individuele beoordeling van de ontwikkelingsbedreiging alleen mogen worden meegewogen op basis van de wettelijke gronden van de ondertoezichtstelling.⁸⁵ Dit betekent volgens hen dat de ondertoezichtstelling niet enkel mag dienen als instrument om onzekerheid weg te nemen en de benodigde zorg te continueren in Nederland.⁸⁶ Interessant is dat zij opmerken dat volgens de redenering van de kinderrechter in deze zaak de minderjarige niet beschermd hoefde te worden tegen het gezag van haar moeder, maar tegen de staat als ‘falende ouder’ die de ontwikkeling van de minderjarige bedreigde door haar (eventueel) uit te zetten.⁸⁷

⁸⁰ Gremmen, *FJR* 2022/43, p. 210.

⁸¹ Rb. Amsterdam 18 december 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:9771.

⁸² Van der Zon, in: *T&C GS Personen- en familierecht*, art. 1:256 BW, aant. 6.

⁸³ Rb. Amsterdam 18 december 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:9771, par. 3.

⁸⁴ HR 5 juni 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0629.

⁸⁵ Beltman & Kalverboer, *JV* 2014/164, par. 4.

⁸⁶ Beltman & Kalverboer, *JV* 2014/164, par. 4.

⁸⁷ Beltman & Kalverboer, *JV* 2014/164, par. 9.

Met de inwerkingtreding van de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen in 2015, is de wettelijke grond ‘niet of onvoldoende acceptatie van zorg door de ouder(s)’ van art. 1:255 lid 1 sub a BW voor de ondertoezichtstelling geïntroduceerd.⁸⁸ Het valt op dat rechtbanken niet altijd doorslaggevend belang toekennen aan deze grond. Met name in de lagere rechtspraak gebeurt het vaker dat de vraag of de ondertoezichtstelling kan bijdragen aan het realiseren van noodzakelijke hulp zwaarder weegt dan het strikt voldoen aan de wettelijke vereisten.⁸⁹ Een voorbeeld hiervan is de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam op 13 april 2015, waarin een ondertoezichtstelling werd uitgesproken omdat hulp in het vrijwillig kader vastliep door het ontbreken van de verblijfstatus van de minderjarige.⁹⁰ Dit is echter niet altijd het geval, zo blijkt uit een uitspraak van het Hof Arnhem-Leeuwarden op 12 juli 2018. In deze zaak werd de minderjarige vreemdeling ernstig in zijn ontwikkeling bedreigd, maar werd het verzoek tot ondertoezichtstelling afgewezen omdat de ouders de hulpverlening accepteerden.⁹¹

Het jeugdbeschermingsrecht lijkt in deze specifieke gevallen van ernstige ontwikkelingsbedreigingen bij minderjarige vreemdelingen dus ruimte te bieden voor interpretatie van de regels op maat. De ene kinderrechter gaat immers soepeler om met de wettelijke acceptatiegrond dan de ander. Hieruit valt een verschil in opvatting tussen rechters af te leiden over de vraag of problematiek gerelateerd aan het ontbreken van een verblijfsvergunning voldoende is voor het toewijzen van een ondertoezichtstelling.⁹²

Het verdient opmerking dat in de jurisprudentie over gezagsbeëindiging bij minderjarige vreemdelingen, de vreemdelingenrechtelijke aspecten voornamelijk gerelateerd waren aan de verblijfsrechtelijke status van de betreffende ouder en niet zozeer aan die van de minderjarigen zelf.⁹³ Zo bleek uit een uitspraak van de Rechtbank Rotterdam op 27 oktober 2017 dat bij het in stand laten van het gezag over de minderjarige werd meegewogen dat de beëindiging van het gezag tot gevolg zou hebben dat moeder haar verblijfsrecht verloor.⁹⁴ De gezagsbeëindiging werd pas uitgesproken toen het verblijfsrecht van moeder niet langer gekoppeld was aan de minderjarige, waardoor de gezagsbeëindiging geen negatieve verblijfsrechtelijke gevolgen voor moeder zou hebben. In deze zaak had moeder ook andere kinderen die de Nederlandse nationaliteit bezaten en was het mogelijk om haar verblijfsvergunning aan hen te koppelen.

⁸⁸ Wijzigingswet Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, enz. (herziening maatregelen kinderscherming), zoals laatst gewijzigd op 12 maart 2014 (*Stb.* 2014, 130).

⁸⁹ Gremmen, *FJR* 2022/43, p. 210; Nissen & Sportel 2021, p. 47.

⁹⁰ Rb. Amsterdam 13 april 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:2244.

⁹¹ Hof Arnhem-Leeuwarden 12 juli 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:6485.

⁹² Gremmen, *FJR* 2022/43, p. 212.

⁹³ Nissen & Sportel 2021, p. 54.

⁹⁴ Rb. Rotterdam 27 oktober 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:10880.

Het gevolg van een door de kinderrechter uitgesproken ondertoezichtstelling of gezagsbeëindiging is dat via het KBM-Beleidskader een recht op (tijdelijk) verblijf kan ontstaan. Het valt dan ook op dat er tot op heden nog geen uitspraak is gepubliceerd waarin dit Beleidskader wordt vermeld.

3.5 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk zijn de beschermingsmogelijkheden voor minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd in het Nederlandse jeugdbeschermingsrecht besproken. Gebleken is dat de RvdK voor deze groep minderjarigen onderzoekt of er reden is om een verzoek tot een kinderbeschermingsmaatregel in te dienen bij de rechtbank. Daarbij maakt de RvdK een eerste beoordeling van de ontwikkelingsbedreiging. Het vaste uitgangspunt van de RvdK is dat minderjarigen niet te lang in onzekerheid mogen verkeren over hun toekomstperspectief, maar dat de ontwikkelingsbedreiging niet louter mag bestaan uit problemen gerelateerd aan verblijfsrechtelijke aspecten. Afhankelijk van de omstandigheden, kan de RvdK overgaan tot een verzoek tot een ondertoezichtstelling, gezagsbeëindiging of tijdelijke voogdij. In de vreemdelingenrechtelijke context zijn de ondertoezichtstelling en de gezagsbeëindiging van toepassing op minderjarigen in gezinnen, terwijl de tijdelijke voogdij voornamelijk ziet op amv's.

Op de zitting wordt door de kinderrechter besloten of er daadwerkelijk sprake is van een ernstige ontwikkelingsbedreiging en dus een kinderbeschermingsmaatregel noodzakelijk is. Ondanks het vaste uitgangspunt dat bij het vaststellen van de ontwikkelingsbedreiging de vreemdelingenrechtelijke situatie en gevolgen geen rol moeten spelen, blijkt uit jurisprudentie dat dit door kinderrechters toch soms meegewogen wordt. Daarbij verschillen kinderrechters van mening over de vraag of een ondertoezichtstelling kan worden toegewezen indien de minderjarige ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd, maar er geen sprake is van het onvoldoende accepteren van de benodigde hulp.

Geconcludeerd kan dus worden dat minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd – net zoals andere minderjarigen – recht hebben op verschillende (gedwongen) kinderbeschermingsmaatregelen. Wel zorgt hun unieke situatie ervoor dat zowel de RvdK als kinderrechters worstelen met de verhouding van het jeugdbeschermingsrecht tot de vreemdelingenrechtelijke context en eventuele verblijfsrechtelijke gevolgen.

Hoofdstuk 4: bescherming van minderjarige vreemdelingen onder het KBM-Beleidskader (2019)

4.1 Inleiding

De beschermingsmogelijkheden voor minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd in het jeugdbeschermingsrecht kunnen niet los worden gezien van een eventueel verblijfsrecht. Uit het KBM-Beleidskader volgt namelijk dat de aan- of afwezigheid van een ondertoezichtstelling of een gezagsbeëindigende maatregel bepalend is voor een (tijdelijke) verblijfsvergunning. Daarom wordt in hoofdstuk 4 het KBM-Beleidskader besproken.

Om te beginnen wordt de afschaffing van de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris van J&V behandeld. Vervolgens wordt beschreven hoe dit heeft geleid tot de introductie van het KBM-Beleidskader. Hierna wordt afgebakend welke groep minderjarige vreemdelingen daadwerkelijk onder dit Beleidskader valt. Afsluitend wordt het samenwerkingsverband SKIV besproken en wordt nader ingegaan op de kansen en knelpunten die het Beleidskader met zich meebrengt.

4.2 Afschaffing van de discretionaire bevoegdheid

In de inleiding werd al kort de zaak van Howick en Lili aangehaald. De kinderen waren in 2008 met hun moeder vanuit Armenië naar Nederland gekomen.⁹⁵ Het gezin werd opgedragen vrijwillig terug te keren naar Armenië, nadat zij na verschillende (asiel)aanvragen uitgeprocedeerd waren. Omdat moeder niet meewerkte aan de terugkeer in vrijwillig kader, besloot de DT&V over te gaan tot uitzetting van het gezin. Uiteindelijk is alleen moeder op 14 augustus 2017 uitgezet naar Armenië, omdat Howick en Lili ondergedoken waren op een geheime locatie. Aangezien moeder niet langer in Nederland was, werden de kinderen – nadat zij weer in beeld waren – onder voorlopige voogdij van Nidos geplaatst. De betrokken instanties verschilden in mening over wat de beste oplossing was voor Howick en Lili en de spanningen liepen steeds hoger op. Op 30 november 2017 sprak de kinderrechter van de Rechtbank Midden-Nederland een ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing uit.⁹⁶ Er werd besloten dat Nidos zou inzetten op hereniging van de kinderen met moeder in Armenië en niet op voortgezet verblijf in Nederland.

⁹⁵ De volgende feiten zijn afgeleid uit Huijter, Nissen & Sportel, *FJR* 2021/56, p. 270 e.v. en Inspectie Justitie en Veiligheid 2019, p. 13 e.v.

⁹⁶ Rb. Midden-Nederland 30 november 2018, ECLI:NL:RBMNE:2017:5959.

Uiteindelijk besloot de DT&V, na de uitspraak van de ABRvS op 24 augustus 2018, de kinderen in september uit te zetten naar Armenië. Howick en Lili doken opnieuw onder en in verband met de veiligheid van de kinderen verleende de staatssecretaris van J&V uiteindelijk op 8 september 2018 op basis van zijn discretionaire bevoegdheid alsnog een verblijfsvergunning.⁹⁷ De zaak kreeg landelijke bekendheid door de grote media aandacht en politieke gevolgen. Het was een duidelijk voorbeeld van een al langer bestaand vraagstuk: hoe moeten we als land omgaan met langdurig in Nederland verblijvende kinderen zonder bestendig verblijfsrecht?⁹⁸ Deze kinderen groeien vaak op in een onzekere en instabiele omgeving, wat volgens onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen (2018) kan leiden tot ernstige ontwikkelingsschade.⁹⁹

De discretionaire bevoegdheid van art. 3.4 lid 3 (oud) Vreemdelingenbesluit (Vb) (2000) hield in dat de staatssecretaris van J&V de bevoegdheid had om een verblijfsvergunning te verlenen in schrijnende situaties. Deze bevoegdheid was onder andere van groot belang voor minderjarigen die ernstig in hun ontwikkeling werden bedreigd en daardoor een kinderbeschermingsmaatregel opgelegd hadden gekregen.¹⁰⁰ Van 2015 tot 2018 ging het om gemiddeld zo'n veertig tot vijftig kinderen per jaar.¹⁰¹ Deze tijdelijke verblijfsvergunningen werden doorgaans verleend voor de duur van een jaar. Een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd werd door de staatssecretaris veelal afgegeven na twee jaar verlenging van de ondertoezichtstelling of bij gezagsbeëindiging.¹⁰²

De zaak van Howick en Lili kan niet los worden gezien van de veranderingen die daarna zijn doorgevoerd in het vreemdelingenrecht, waaronder de afschaffing van de discretionaire bevoegdheid per 1 mei 2017.¹⁰³ Hiermee wilde men voorkomen dat vreemdelingen tot het laatste moment hoop hielden op een verblijfsvergunning, het verblijf daarom werd gerekt en daarmee de kans ontstond op schrijnende situaties.¹⁰⁴ Door de afschaffing bestond er voor minderjarige vreemdelingen met een kinderbeschermingsmaatregel geen grond meer op verblijf. Wel werd het met hetzelfde besluit per 1 mei 2019 mogelijk om via een ministeriële regeling een tijdelijke (art. 3.48 lid Vb (2000)) of niet-tijdelijke (art. 3.51 lid 3 Vb (2000)) verblijfsvergunning te verlenen aan bepaalde categorieën vreemdelingen.¹⁰⁵

⁹⁷ ABRvS 24 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2815.

⁹⁸ Huijjer, Nissen & Sportel, *FJR* 2021/56, p. 268.

⁹⁹ Scherder, Van Os & Zijlstra 2018, p. 11.

¹⁰⁰ Huijjer, Nissen & Sportel, *FJR* 2021/56, p. 273.

¹⁰¹ *Kamerstukken II* 2019/20, 19637, nr. 2546.

¹⁰² Nissen & Sportel 2021, p. 117.

¹⁰³ Huijjer, Nissen & Sportel, *FJR* 2021/56, p. 268; Besluit van 8 april 2019 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, in verband met de aanpassing van enkele regels voor de beoordeling van verblijfsaanvragen, *Stb.* 2019, 43.

¹⁰⁴ Besluit van 8 april 2019 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, in verband met de aanpassing van enkele regels voor de beoordeling van verblijfsaanvragen, *Stb.* 2019, 43, p. 4 (nota van toelichting).

¹⁰⁵ Besluit van 8 april 2019 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, in verband met de aanpassing van enkele regels voor de beoordeling van verblijfsaanvragen, *Stb.* 2019, 43, p. 6 (nota van toelichting).

4.3 Introductie KBM-Beleidskader

Op 1 oktober 2019 is het KBM-Beleidskader in werking getreden.¹⁰⁶ Het Beleidskader is opgenomen in de paragrafen B8/13 en B9/16 Vreemdelingencirculaire (Vc) (2000) en bepaalt dat aan minderjarige vreemdelingen over wie de kinderrechter een ondertoezichtstelling of gezagsbeëindigende maatregel heeft uitgesproken in bepaalde situaties een (tijdelijke) verblijfsvergunning kan worden verleend. De voorwaarden zijn streng en uit een brief van 30 juli 2019 van de toenmalige staatssecretaris Ankie Broekers-Knol volgt dat de terugkeer van het gezin voorop staat.¹⁰⁷ Ze stelde dat indien de ondertoezichtstelling eindigt, de IND er vanuit kan gaan dat de ernstige ontwikkelingsbedreiging is opgeheven, waardoor de minderjarige in gezinsverband kan terugkeren naar het land van herkomst.

In deze paragraaf wordt de reikwijdte van het KBM-Beleidskader uitgewerkt. De groep minderjarigen die aanspraak maakt op het Beleidskader wordt afgebakend, waarna wordt vastgesteld op welke gronden een (tijdelijke) verblijfsvergunning wordt afgegeven.

4.3.1 Afbakening groep minderjarige vreemdelingen

Vooropgesteld kan worden dat het KBM-Beleidskader alleen van toepassing is op minderjarigen die bekend zijn bij de IND en DT&V.¹⁰⁸ Dit is het geval wanneer de minderjarige vreemdeling en zijn gezin (reeds) zijn uitgeprocedeerd. Enkel wanneer de minderjarige geen verblijfsvergunning in Nederland kan verkrijgen, vormt de (tijdelijke) verblijfsvergunning op basis van een kinderbeschermingsmaatregel het humanitaire sluitstuk.

4.3.2 Tijdelijke verblijfsvergunning op basis van een kinderbeschermingsmaatregel

Of een minderjarige vreemdeling met een kinderbeschermingsmaatregel in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd op basis van tijdelijke humanitaire gronden, is afhankelijk van de vereisten die zijn opgenomen in paragraaf B8/13 Vc (2000). Hieruit volgt dat de IND een tijdelijke verblijfsvergunning kan afgeven via twee verschillende wegen.

¹⁰⁶ Besluit van 24 september 2019, nummer WBV 2019/16, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcr.* 2019, 52982.

¹⁰⁷ *Kamerstukken II* 2018/19, 19637, nr. 2522.

¹⁰⁸ Procesbeschrijving Kinderbeschermingsmaatregel binnen de Vreemdelingenketen, p. 1.

Tijdelijke verblijfsvergunning bij niet-overdraagbare ondertoezichtstelling

Uit paragraaf B8/13.1 volgt dat de IND enkel een tijdelijke verblijfsvergunning verleent als de kinderrechter een ondertoezichtstelling voor één jaar heeft uitgesproken. Bij de totstandkoming van het KBM-Beleidskader werd bepaald dat een tijdelijke verblijfsvergunning alleen gerechtvaardigd is als de gedwongen hulpverlening van lange duur is.¹⁰⁹

Daarnaast volgt uit dezelfde paragraaf dat de minderjarige vreemdeling niet op andere gronden dan de gronden neergelegd in paragraaf B8/13 Vc (2000) in aanmerking mag komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning.

Tot slot volgt uit paragraaf B8/13.1 dat de kinderbeschermingsmaatregel niet overdraagbaar mag zijn aan het land van herkomst. Indien er aan de bovengenoemde twee vereisten is voldaan, zal de IND op grond van paragraaf B8/13.2 de DT&V vragen om advies inzake de overdraagbaarheid van de ondertoezichtstelling. De IND vraagt geen advies aan de DT&V indien er sprake is van één of meerdere van de in paragraaf B8/13.3 genoemde gevallen. De IND wijst het verzoek van de minderjarige gelijk af indien de minderjarige vreemdeling (1) onvoldoende met bescheiden heeft aangetoond welke hulp hij behoeft; (2) de ondertoezichtstelling voor minder dan een jaar is opgelegd; (3) de minderjarige overgedragen kan worden aan een ander land op grond van de Dublinverordening of (4) de minderjarige vreemdeling bescherming geniet in een andere EU-lidstaat.

Tijdelijke verblijfsvergunning bij niet-overgedragen overdraagbare ondertoezichtstelling

Maar ook als de ondertoezichtstelling bij de eerste toets overdraagbaar wordt geacht aan het land van herkomst of een ander land waarvan kan worden aangenomen dat er toegang wordt verleend, kan de minderjarige vreemdeling in aanmerking komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning. Zo blijkt uit paragraaf B8/13.4 Vc (2000) dat de IND ook een tijdelijke verblijfsvergunning afgeeft aan een minderjarige vreemdeling die voor gedurende een aaneengesloten periode van anderhalf jaar onder toezicht heeft gestaan en waarvan de geplande feitelijke overdracht van de ondertoezichtstelling in deze periode niet heeft plaatsgevonden.

Gezinsleden

Omdat de ondertoezichtstelling tot doel heeft dat de ouder(s) binnen een aanvaardbare termijn weer de zorg voor de minderjarige kunnen dragen, krijgen zowel de juridische ouder(s) met gezag van het onder toezicht gestelde kind als de tot het gezin behorende minderjarige broers en zussen in principe ook een tijdelijke verblijfsvergunning. Dit volgt uit paragraaf B8/13.9 Vc (2000).

¹⁰⁹ Gremmen, *FJR* 2022/63, p. 326.

Verlenging of intrekking

In paragraaf B8/13.6 Vc (2000) valt terug te lezen dat de IND de tijdelijke verblijfsvergunning in beginsel voor de duur van een jaar verleent. Na een jaar toetst de IND de situatie opnieuw.¹¹⁰ In paragraaf B8/13.7 staat opgenomen dat de IND een aanvraag tot verlenging van de verblijfsvergunning afwijst of de tijdelijke verblijfsvergunning intrekt indien de ondertoezichtstelling niet door de kinderrechter is verlengd of uit het advies van DT&V blijkt dat de ondertoezichtstelling inmiddels overdraagbaar is.

4.3.3 Niet-tijdelijke verblijfsvergunning op basis van een kinderbeschermingsmaatregel

Daarnaast kan een minderjarige vreemdeling onder de strikte voorwaarden van paragraaf B9/16 Vc (2000) een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd onder niet-tijdelijke humanitaire gronden van de IND toegewezen krijgen. Dit type verblijfsvergunning is voor vijf jaar geldig en kan daarna worden verlengd of worden omgezet in een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.¹¹¹ Daarom zal naar deze verblijfsvergunning worden gerefereerd als een niet-tijdelijke verblijfsvergunning. Dit type verblijfsvergunning is op grond van paragraaf B9/16.1 mogelijk in twee verschillende soorten situaties.

Niet-tijdelijke verblijfsvergunning bij een gezagsbeëindigende maatregel

Allereerst verleent de IND op grond van paragraaf B9/16.1 en B9/16.2 Vc (2000) een niet-tijdelijke verblijfsvergunning indien de kinderrechter het gezag van de ouder(s) van de minderjarige vreemdeling heeft beëindigd en een voogd heeft benoemd. Daarnaast valt terug te lezen in paragraaf B9/16.2 dat de minderjarige vreemdeling niet in aanmerking mag komen voor een verblijfsvergunning op enige andere gronden.

Opvallend is dat de overdraagbaarheidstoets, die centraal stond in paragraaf B8/13 Vc (2000), niet van toepassing is voor verblijf op grond van de gezagsbeëindigende maatregel. Deze kinderbeschermingsmaatregel wordt als permanent niet overdraagbaar beschouwd.¹¹²

Niet-tijdelijke verblijfsvergunning bij langer dan een jaar bezit tijdelijke verblijfsvergunning

Daarnaast bevat paragraaf B9/16.5 Vc (2000) een aanvullende bepaling op paragraaf B8/13. Aan een minderjarige vreemdeling die gedurende één jaar in bezit is geweest van een tijdelijke

¹¹⁰ Nissen & Sportel 2021, p. 117.

¹¹¹ 'Verblijfsvergunning humanitair niet-tijdelijk', ind.nl/nl/verblijf-verlengen-en-wijzigen/wijzigen/verblijfsvergunning-humanitair-niet-tijdelijk.

¹¹² Informatiebericht Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA) van de IND van 31 januari 2020, p. 4.

verblijfsvergunning, kan de IND een niet-tijdelijke verblijfsvergunning verlenen als uit het advies van DT&V blijkt dat de ondertoezichtstelling niet overgedragen kan worden aan het land van herkomst of aan een ander land waarvan kan worden aangenomen dat er toegang wordt verleend.

Gezinsleden

In paragraaf B9/16.4 Vc (2000) staat dat de gezinsleden van de minderjarige vreemdeling over wie het gezag is beëindigd niet in aanmerking komen voor een niet-tijdelijke verblijfsvergunning, tenzij dit een schending van art. 8 EVRM oplevert.

De gezinsleden van een minderjarige vreemdeling die een niet-tijdelijke verblijfsvergunning heeft verkregen op grond van paragraaf B9/16.5 komen wel in aanmerking voor een zelfde verblijfsvergunning, zo blijkt uit paragraaf B9/16.6.

4.4 Samenwerkingsverband SKIV (2020)

Het KBM-Beleidskader is opgesteld door een samenwerkingsverband tussen de RvdK, IND en DT&V. Dit samenwerkingsverband is in 2020 bestempeld als het SKIV: Samenwerking Kinderen in het Vreemdelingenbeleid. Aangezien zowel de totstandkoming als de uitvoering van het Beleidskader verbonden is met het SKIV, staat dit samenwerkingsverband in deze paragraaf centraal. Om te beginnen wordt de achtergrond van SKIV geschetst. Vervolgens worden het Handelingsprotocol samenwerking tussen de RvdK, IND en DT&V en de daaruit voortvloeiende Procesbeschrijving Kinderbeschermingsmaatregelen binnen de Vreemdelingenketen besproken. Afsluitend wordt kort ingegaan op de eindevaluatie van SKIV van juni 2022.

4.4.1 Achtergrond SKIV

Het SKIV is het resultaat van een meerjarig project dat RvdK, IND en DT&V in december 2019 hebben afgerond. Rieke ████████ en Suzanne ████████, beiden namens de RvdK betrokken geweest bij de totstandkoming van het SKIV, leggen tijdens het gesprek uit dat deze samenwerking is begonnen in 2015, nadat er vanuit de belangenorganisaties, politiek en maatschappij kritische geluiden klonken op de toenmalige samenwerking.¹¹³ Zij stellen dat het samenwerkingsverband beoogde te voorkomen dat de RvdK, IND en DT&V onderling schurende beslissingen maakten met betrekking tot minderjarige vreemdelingen.

¹¹³ Bijlage A: in gesprek met de RvdK, p. 58.

Dirk █████, contactpersoon van de IND binnen het SKIV, geeft aan dat het samenwerkingsverband na de afschaffing van de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris van J&V betrokken is geweest bij de ontwikkeling van het KBM-Beleidskader.¹¹⁴

In maart 2020 is het samenwerkingsverband officieel benoemd tot het SKIV: Samenwerking Kinderen in het Vreemdelingenbeleid.¹¹⁵ Het hoofddoel van het SKIV is driedelig geformuleerd: de organisaties dienen het belang van het kind voldoende mee te nemen in hun afwegingen en besluitvorming, recht te doen aan de positie van kinderen in het vreemdelingenproces en er voor te zorgen dat dit proces voor kinderen transparant is.¹¹⁶ De medewerkers van de verschillende organisaties zijn voorgelicht over elkaars rechtsgebieden, het doel en de werkzaamheden van het SKIV.¹¹⁷ Ook zijn er binnen elke organisatie contactpersonen aangesteld die er voor zorgen dat de informatie uitwisseling tussen de organisaties voorspoedig verloopt.

4.4.2 Handelingsprotocol samenwerking tussen de RvdK, IND & DT&V

In december 2019 is het Handelingsprotocol samenwerking tussen de RvdK, IND en DT&V opgesteld.¹¹⁸ Dit Handelingsprotocol bevat werkinstructies en procesbeschrijvingen op zes verschillende onderwerpen waarop de organisaties samenwerken. Uit paragraaf 3 volgt dat de IND, RvdK en DT&V op het gebied van kindbeschermingsmaatregelen en verblijf handelen conform het KBM-Beleidskader en de bijbehorende procesbeschrijvingen.

4.4.3 Procesbeschrijving Kinderbeschermingsmaatregel binnen de Vreemdelingenketen

In de Procesbeschrijving Kinderbeschermingsmaatregel binnen de Vreemdelingenketen staat beschreven hoe de betrokken organisaties in de praktijk uitwerking geven aan het KBM-Beleidskader. In deze subparagraaf wordt het stappenplan van de Procesbeschrijving uitgewerkt.¹¹⁹

¹¹⁴ Bijlage B: in gesprek met de IND, p. 63.

¹¹⁵ *Kamerstukken II* 2019/20, 19637, nr. 2590.

¹¹⁶ *Kamerstukken II* 2019/20, 19637, nr. 2590.

¹¹⁷ Gremmen, *FJR* 2022/63, p. 325.

¹¹⁸ Handelingsprotocol samenwerking tussen de RvdK, de IND en de DT&V 2019.

¹¹⁹ De volgende informatie is afkomstig uit de Procesbeschrijving Kinderbeschermingsmaatregel binnen de Vreemdelingenketen, tenzij anders vermeld.

Informeren en afstemmen

Indien de RvdK het voornemen heeft om een raadsonderzoek te verrichten naar een minderjarige vreemdeling, informeert de contactpersoon van de RvdK de contactpersoon van de DT&V. De DT&V deelt vervolgens informatie over de stand van zaken rondom de vertrekprocedure en schort indien nodig de terugkeer (tijdelijk) op. Ook de contactpersoon van de IND verstrekt desgevraagd informatie over de verblijfrechtelijke status van een gezin aan de RvdK.¹²⁰

Het raadsrapport

Wanneer de RvdK zijn onderzoek heeft afgerond, geeft de contactpersoon van de RvdK aan de contactpersoon van de DT&V door wat de uitkomst van het raadsonderzoek is en of er een verzoek tot een kindbeschermingsmaatregel aan de kinderrechter wordt voorgelegd. Het rapport van de RvdK moet voldoen aan de door het SKIV opgestelde Richtlijn deskundigenadviezen RvdK, IND en DT&V.¹²¹ In de Richtlijn zijn handvaten voor de RvdK opgenomen om de rapportage zodanig vorm te geven dat deze begrijpelijk en bruikbaar is voor de IND en DT&V.¹²² Dit betekent dat de RvdK pedagogische begrippen duidelijk dient te omschrijven en dat het doel van de kindbeschermingsmaatregel en de daartoe aangewezen middelen helder zijn.

Daarnaast staat in de Richtlijn duidelijk opgenomen dat de RvdK zich afzijdig houdt van de onderwerpen die onder de verantwoordelijkheid van de IND vallen.

Uitspraak kinderrechter en aanvraag van een verblijfsvergunning

Wanneer de kinderrechter een kindbeschermingsmaatregel over de minderjarige vreemdeling heeft uitgesproken, zal de minderjarige zelf een aanvraag bij de IND op grond van het KBM-Beleidskader moeten indienen. Dirk ██████ legt tijdens het gesprek uit dat bij de aanvraag altijd de beschikking van de kinderrechter en het meest recente (jeugdbeschermings-)rapport meegestuurd dient te worden.¹²³ Indien de kinderrechter recent een kindbeschermingsmaatregel heeft uitgesproken, is dit het rapport van de RvdK. Wanneer het kind langer onder toezicht staat of de GI een verzoek tot verlenging van de ondertoezichtstelling heeft ingediend, dient het rapport van de GI meegestuurd te worden. Ook de GI's zijn voorgelicht over het KBM-Beleidskader en hebben contactpersonen aangewezen die werken binnen het SKIV.¹²⁴

¹²⁰ Gremmen, *FJR* 2022/63, p. 325.

¹²¹ Richtlijn deskundigenadviezen RvdK, IND en DT&V, p. 1.

¹²² Gremmen & De Koogel, in: *R&P nr. PFR8* 2022/V17.4.

¹²³ Bijlage B: in gesprek met de IND, p. 64.

¹²⁴ Gremmen, *FJR* 2022/63, p. 325.

Start onderzoek DT&V naar de overdraagbaarheid

Wanneer de aanvraag is ingediend en er niet direct sprake is van één van de afwijzingsgronden van het KBM-Beleidskader, dan verzoekt de IND de DT&V om onderzoek te verrichten naar de overdraagbaarheid van de kindbeschermingsmaatregel naar het land van herkomst. De DT&V voert het onderzoek uit op basis van het raadsrapport. Aan de hand van de beschreven doelen en middelen van de kindbeschermingsmaatregel wordt bepaald welke hulpverlening passend is.¹²⁵ Judit █████ – namens de GI contactpersoon binnen het SKIV – vertelt tijdens het gesprek dat de GI's tijdens het onderzoek de ondertoezichtstelling in Nederland uitvoeren en de benodigde hulpverlening opstarten.¹²⁶ Wanneer het onderzoek is afgerond, deelt de DT&V het advies over de overdraagbaarheid van de noodzakelijke hulp met de IND. De IND toetst dan of er op grond van het Beleidskader een verblijfsvergunning aan de minderjarige en zijn gezin kan worden verleend. Pas in de vertrekfase zal blijken of de hulpverlening ook daadwerkelijk kan worden overgedragen. Mocht dit niet het geval zijn, dan brengt de DT&V de IND hiervan op de hoogte.¹²⁷

Momenteel wordt er gewerkt aan de evaluatie van het KBM-Beleidskader, welke naar verwachting halverwege 2023 uitkomt.¹²⁸ De ervaring uit de praktijk leert dat de overdraagbaarheidstoets niet gemakkelijk te verrichten is, mede omdat het lang kan duren voordat de DT&V reactie ontvangt van de autoriteiten in het land van herkomst.¹²⁹ Ferry █████ – contactpersoon namens de DT&V binnen het SKIV – geeft tijdens het gesprek aan dat in eerste instantie was afgesproken dat de DT&V twee maanden over dit onderzoek mocht doen, maar dat de termijn inmiddels is verschoven naar een half jaar.¹³⁰

De afloop of verlenging van de ondertoezichtstelling

Indien de ondertoezichtstelling na een jaar afloopt, verliezen de minderjarige en zijn gezin in principe hun tijdelijke verblijfsvergunning.

Wanneer de ondertoezichtstelling door de kinderrechter wordt verlengd, is het aan de minderjarige om de IND hierover te informeren. De IND verzoekt dan in geval van de verlenging van de tijdelijke verblijfsvergunning of de nieuwe aanvraag van de (niet-)tijdelijke verblijfsvergunning de DT&V opnieuw om advies inzake de overdraagbaarheid van de noodzakelijke hulpverlening. Judit █████ deelt tijdens het gesprek dat GI's kunnen worstelen met

¹²⁵ Nissen & Sportel, *A&MR* 2022, afl. 3, p. 109.

¹²⁶ Bijlage D: in gesprek met de GI, p. 71.

¹²⁷ Informatiebericht Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA) van de IND van 31 januari 2020, p. 4.

¹²⁸ Bijlage A: in gesprek met de RvdK, p. 62.

¹²⁹ Gremmen, *FJR* 2022/63, p. 327.

¹³⁰ Bijlage C: in gesprek met de DT&V, p. 68.

de vreemdelingenrechtelijke gevolgen van hun beslissingen.¹³¹ Zo haalde ze een voorbeeld aan van een zaak waarin de GI om een verlenging van een ondertoezichtstelling verzocht, terwijl dit eigenlijk niet nodig was gelet op de ontwikkelingsbedreiging van de minderjarige vreemdeling. De medewerkers van de GI waren zich er echter van bewust dat indien een dergelijk verzoek tot verlenging niet werd ingediend, het gezin zou worden uitgezet. Dat vonden zij in deze specifieke situatie schrijnend.

Overdracht aan het land van herkomst

Als de IND op basis van het advies van de DT&V tot de conclusie komt dat de hulpverlening kan worden overgedragen aan het land van herkomst, dan zal de DT&V zich in samenwerking met andere partijen inspannen om de (gedwongen) terugkeer van de minderjarige en zijn gezin te effectueren. Ferry ████████ vertelt tijdens het gesprek dat er gevallen zijn geweest die door de DT&V overdraagbaar werden geacht, maar dat er tot op heden nog geen gezin op grond van het KBM-Beleidskader daadwerkelijk Nederland is uitgezet.¹³²

4.4.4 Eindevaluatie SKIV (2022)

In juni 2022 is de eindevaluatie van het SKIV naar buiten gebracht, uitgevoerd door de directie Strategie en Uitvoeringsadvies van de IND.¹³³ Positief is dat alle betrokken organisaties constructief hebben bijgedragen aan het succes van SKIV, onder andere door de kortere lijntjes, informatieoverdracht middels aangestelde contactpersonen en betere samenwerking.¹³⁴

Desalniettemin concludeert de directie Strategie en Uitvoeringsadvies dat een duidelijke politieke opdracht ontbreekt, waardoor het doel en het plan van aanpak van het SKIV te breed zijn.¹³⁵ Dit vergroot de kans op vrijblijvendheid. De aanbevelingen vanuit de directie komen in de kern dan ook neer op het verduidelijken van de opdracht vanuit het ministerie van J&V en de verscherping van het doel van SKIV.¹³⁶

¹³¹ Bijlage D: in gesprek met de GI, p. 71.

¹³² Bijlage C: in gesprek met de DT&V, p. 68.

¹³³ Evaluatie van het Samenwerkingsverband Kinderen In het Vreemdelingenbeleid (SKIV) 2022.

¹³⁴ Evaluatie van het Samenwerkingsverband Kinderen In het Vreemdelingenbeleid (SKIV) 2022, p. 29.

¹³⁵ Evaluatie van het Samenwerkingsverband Kinderen In het Vreemdelingenbeleid (SKIV) 2022, p. 29.

¹³⁶ Evaluatie van het Samenwerkingsverband Kinderen In het Vreemdelingenbeleid (SKIV) 2022, p. 31.

4.5 Kansen en knelpunten van het KBM-Beleidskader

Zoals al eerder gesteld, wordt het KBM-Beleidskader momenteel geëvalueerd. Uit deze evaluatie zal moeten blijken of het Beleidskader in de praktijk daadwerkelijk heeft geleid tot een vermindering van het aantal schrijnende situaties rondom minderjarige vreemdelingen met een kindbeschermingsmaatregel. Reeds duidelijk is dat het Beleidskader voor bepaalde minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd kansen meebrengt en voor anderen juist knelpunten. Deze worden in de onderhavige paragraaf besproken.

4.5.1 De kansen: betere rechtsbescherming, een duidelijker toekomstperspectief en de overdraagbaarheidstoets door DT&V

Met de komst van het KBM-Beleidskader hebben de voorwaarden voor het afgeven van een verblijfsvergunning op grond van een kindbeschermingsmaatregel een wettelijke basis gekregen. Rieke [REDACTED] en Suzanne [REDACTED] geven tijdens het gesprek aan dat minderjarige vreemdelingen met een kindbeschermingsmaatregel hierdoor meer rechtszekerheid hebben dan voorheen.¹³⁷ Ten tijde van de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris van J&V om in schrijnende gevallen een verblijfsvergunning te verlenen, waren minderjarige vreemdelingen en hun gezin afhankelijk van zijn oordeel. Er was geen beleid omtrent het toetsingskader van de staatssecretaris opgenomen in de Vc (2000), waardoor het onduidelijk was waarom bij een gemotiveerd beroep sommige aanvragen wel en anderen niet werden toegewezen.¹³⁸ Bovendien werden de beslissingen van de staatssecretaris doorgaans niet gemotiveerd.¹³⁹

Daarnaast bevat het Beleidskader een versoepeling. Gedurende de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris kwamen minderjarige vreemdelingen met een kindbeschermingsmaatregel doorgaans pas na drie jaar in aanmerking voor een niet-tijdelijke verblijfsvergunning. De termijn voor het verkrijgen van een niet-tijdelijke verblijfsvergunning is onder het Beleidskader verschoven naar één jaar. Zowel Rieke [REDACTED] en Suzanne [REDACTED] als Dirk [REDACTED] ervaren het als positief dat deze groep minderjarige vreemdelingen nu sneller duidelijkheid heeft over hun toekomstperspectief.¹⁴⁰

Tot slot is met het Beleidskader de overdraagbaarheidstoets van de DT&V geïntroduceerd. Ondanks dat deze in de praktijk lastig uitvoerbaar blijkt, werken de IND en

¹³⁷ Bijlage A: in gesprek met de RvdK, p. 60.

¹³⁸ Ristra-Peeters, *A&MR* 2021, afl. 4, p. 221.

¹³⁹ Ristra-Peeters, *A&MR* 2021, afl. 4, p. 222.

¹⁴⁰ Bijlage A: in gesprek met de RvdK, p. 60; Bijlage B: in gesprek met de IND, p. 64.

DT&V volgens Dirk ██████ nu beter samen met de RvdK en de GI's, waardoor ze beter op de hoogte zijn van de inhoud en de gevolgen van kindbeschermingsmaatregelen.¹⁴¹ Ook Rieke ██████ en Suzanne ██████ erkennen dat het Beleidskader op dit punt beter aansluit bij het restrictieve toelatingsbeleid van Nederland, waar ook de RvdK als organisatie van het ministerie van J&V naar dient te handelen.¹⁴² Zij benadrukken dat de RvdK nastreeft dat minderjarigen de benodigde zorg krijgen en een duurzaam toekomstperspectief hebben. Indien deze zorg en een duurzaam toekomstperspectief in het land van herkomst aanwezig is, dan heeft de RvdK niet tot doel om de minderjarige en zijn gezin in Nederland te houden.¹⁴³

4.5.2 De knelpunten: hulpverlening in vrijwillig kader en minderjarigen onder voogdij

De wettelijke verankering van de mogelijkheid tot een verblijfsvergunning voor minderjarige vreemdelingen met een kindbeschermingsmaatregel in het KBM-Beleidskader brengt echter ook een schaduwzijde met zich mee. De voorwaarden van het Beleidskader zijn streng, waardoor de groep minderjarigen die in aanmerking komt voor een (tijdelijke) verblijfsvergunning klein te noemen is.¹⁴⁴ Dirk ██████ stelt tijdens het gesprek dat naar zijn idee het aantal kinderen met een kindbeschermingsmaatregel dat per jaar een verblijfsvergunning verkrijgt op grond van het Beleidskader vergelijkbaar is met de situatie ten tijde van de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris van J&V.¹⁴⁵ Dit zou betekenen dat het om ongeveer veertig tot vijftig kinderen per jaar gaat, maar de eindevaluatie van het KBM-Beleidskader dient dit te bevestigen.¹⁴⁶

Bepaalde groepen minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd, vallen net buiten het Beleidskader. Hieronder worden twee voorbeelden besproken.

Minderjarige vreemdelingen die hulpverlening in vrijwillig kader ontvangen

Gebleken is dat de ondertoezichtstelling een vereiste is voor het verkrijgen van een (tijdelijke) verblijfsvergunning op basis van het KBM-Beleidskader. Een ondertoezichtstelling wordt gezien als objectieverbaar bewijs dat gedwongen hulpverlening vereist is.¹⁴⁷ Dit heeft tot gevolg dat minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd, maar van wie de ouders in het vrijwillig kader meewerken aan hulpverlening, niet onder het Beleidskader vallen.

¹⁴¹ Bijlage B: in gesprek met de IND, p. 64.

¹⁴² Bijlage A: in gesprek met de RvdK, p. 60.

¹⁴³ Bijlage A: in gesprek met de RvdK, p. 59.

¹⁴⁴ Huijjer, Nissen & Sportel, *FJR* 2021/56, p. 274.

¹⁴⁵ Bijlage B: in gesprek met de IND, p. 64.

¹⁴⁶ *Kamerstukken II* 2019/20, 19637, nr. 2546.

¹⁴⁷ Gremmen & De Koogel, in: *R&P nr. PFR8* 2022/V17.5.

Het kan niet eerlijk voelen dat wanneer ouders wel meewerken met de hulpverlening, het gezin geen recht op (tijdelijk) verblijf verkrijgt.¹⁴⁸ De ontwikkelingsbedreiging kan bij deze groep minderjarigen net zo groot zijn als bij kinderen over wie de kinderrechter wel een ondertoezichtstelling uitspreekt.¹⁴⁹ Bovendien is de welwillendheid van ouders om hulpverlening te accepteren niet de enige bepalende factor. Uit hoofdstuk 3 is immers gebleken dat de RvdK ook om een ondertoezichtstelling kan verzoeken indien de ouders wel open staan voor hulpverlening, maar deze door omstandigheden niet van de grond komt. Enkel de aan- of afwezigheid van een betrokken hulpverlener, waardoor hulpverlening in het vrijwillig kader wel of niet tot stand komt, kan dus al bepalend zijn voor een ondertoezichtstelling, welke weer vereist is voor een eventuele (tijdelijke) verblijfsvergunning op grond van het Beleidskader.¹⁵⁰ Kleine verschillen kunnen in de praktijk dus grote vreemdelingrechtelijke gevolgen met zich mee brengen. Voor minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling bedreigd worden en hiervoor hulpverlening in het vrijwillig kader ontvangen, is het onzeker of deze hulpverlening kan continueren in het land van herkomst als zij worden uitgezet.

Amv's onder tijdelijke voogdij

Het KBM-Beleidskader heeft alleen betrekking op minderjarige vreemdelingen in een familiale context. Er zijn echter ook minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd, maar van wie de ouder(s) niet in beeld zijn. Dit zijn amv's die veelal onder tijdelijke voogdij staan van een GI. Indien deze minderjarigen ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd, kunnen ze niet onder toezicht worden gesteld. Uit art. 1:326 BW volgt namelijk dat minderjarigen enkel onder toezicht gesteld kunnen worden indien ze onder de voogdij staan van een natuurlijk persoon. Twijfelachtig is of deze groep – die hier zonder ouders verblijft en dus mogelijk nog kwetsbaarder is – wel voldoende aanspraak kan maken op de benodigde hulpverlening indien zij ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd.¹⁵¹ Wat betreft de mogelijkheden tot een verblijfsvergunning, kan onderscheid gemaakt worden tussen amv's met en zonder asielachtergrond.

Amv's die alleen naar Nederland komen en asiel aanvragen in Ter Apel, komen onder voogdij van Stichting Nidos te staan.¹⁵² Deze groep valt onder een apart juridisch kader, opgenomen in par. B8/6 en B9/3 Vc (2000). Hierin zijn de beleidsregels opgenomen voor het verlenen van een

¹⁴⁸ Gremmen, *FJR* 2022/63, p. 327.

¹⁴⁹ Nissen & Sportel 2021, p. 155.

¹⁵⁰ Nissen & Sportel, *A&MR* 2022, afl. 3, p. 109.

¹⁵¹ Gremmen, *FJR* 2022/63, p. 327.

¹⁵² Nissen & Sportel, *A&MR* 2022, afl. 3, p. 106.

(tijdelijke) verblijfsvergunning aan amv's die buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken. Dit wordt ook wel het buitenschuldbeleid genoemd.¹⁵³ Er is bewust voor gekozen om voogdij niet onder het KBM-Beleidskader te laten vallen, omdat dit zou schuren met het strengere kader van par. B8/6 en B9/3 Vc (2000).

Amv's zonder een asielachtergrond die onder tijdelijke voogdij staan konden voorheen aanspraak maken op een (tijdelijke) verblijfsvergunning via de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris van J&V. Het gaat hierbij om minderjarige vreemdelingen die geen asiel aanvragen, bij een familielid in Nederland verblijven en wiens ouders niet in beeld zijn.¹⁵⁴ Deze minderjarigen hebben vaak weinig zicht op een bestendig verblijfsrecht.¹⁵⁵ Om te voorkomen dat ze verkeerde verwachtingen hebben, zal de RvdK soms verzoeken om de GI in plaats van het familielid te benoemen tot voogd.¹⁵⁶ Ze komen vaak onder voogdij te staan van andere GI's dan Stichting Nidos, zoals bijvoorbeeld het Leger des Heils.¹⁵⁷

Deze groep minderjarige vreemdelingen valt niet onder het KBM-Beleidskader en ook niet onder het buitenschuldbeleid voor amv's. Dit terwijl zij ten tijde van de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris vrijwel altijd een niet-tijdelijke verblijfsvergunning verkregen.¹⁵⁸ Dat er dus voor gekozen is om een tijdelijke voogdijmaatregel niet mee te nemen in het Beleidskader, heeft dus met name voor deze minderjarigen grote gevolgen. Zij hebben op dit moment weinig mogelijkheden om een verblijfsrecht te verkrijgen.¹⁵⁹ Het ontbreken van wetgeving en beleid voor deze minderjarigen levert spanningen op.¹⁶⁰ Zowel Rieke ██████ en Suzanne ██████ als Dirk ██████ erkennen tijdens het gesprek dat er voor amv's zonder een asielachtergrond die onder tijdelijke voogdij staan een oplossing moet worden gezocht.¹⁶¹ Tegelijkertijd geeft Ferry ██████ aan dat het lastig is om de rechten van deze kinderen vast te leggen in vreemdelingenrechtelijk beleid, omdat deze kinderen veelal bewust niet in beeld willen komen bij de vreemdelingenketen.¹⁶² Naar zijn ervaring vragen deze kinderen geen asiel aan omdat zij vaak uit veilige landen komen en dus doorgaans niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning.

¹⁵³ 'Buiten schuld', dienstterugkeerenvertrek.nl/het-terugkeerproces/bijzondere-omstandigheden/buiten-schuld.

¹⁵⁴ Nissen & Sportel, *A&MR* 2022, afl. 3, p. 106.

¹⁵⁵ Gremmen, *FJR* 2022/63, p. 327.

¹⁵⁶ Gremmen, *FJR* 2022/63, p. 327.

¹⁵⁷ Nissen & Sportel, *A&MR* 2022, afl. 3, p. 106.

¹⁵⁸ Nissen & Sportel 2021, p. 154.

¹⁵⁹ Nissen & Sportel, p. 165.

¹⁶⁰ Nissen & Sportel, p. 173.

¹⁶¹ Bijlage A: in gesprek met de RvdK, p. 61; Bijlage B: in gesprek met de IND, p. 66.

¹⁶² Bijlage C: in gesprek met de DT&V, p. 70.

4.6 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk is het ontstaan en de werkwijze van het KBM-Beleidskader uiteengezet. Duidelijk is dat de zaak van Howick en Lili heeft geleid tot grote politieke gevolgen, waaronder de afschaffing van de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris van J&V om in schrijvende gevallen een verblijfsvergunning te verlenen per 1 mei 2017. Hierdoor bestond er voor minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling werden bedreigd niet langer een grond voor een verblijfsvergunning. Daarom is er voor deze groep op 1 oktober 2019 het KBM-Beleidskader geïntroduceerd. Op grond hiervan kunnen uitgedeelde minderjarige vreemdelingen die onder toezicht of over wie een gezagsbeëindigende maatregel is uitgesproken onder strenge voorwaarden een (tijdelijke) verblijfsvergunning verkrijgen.

Het Beleidskader is ontwikkeld door een samenwerkingsverband tussen de RvdK, IND en DT&V. Dit samenwerkingsverband is in maart 2022 officieel benoemd tot het SKIV: Samenwerking Kinderen in het Vreemdelingenbeleid. Het SKIV werkt op meerdere terreinen waar het jeugdrecht en vreemdelingenrecht elkaar kruisen samen en één van deze terreinen is de uitvoering van het KBM-Beleidskader in de praktijk.

Het Beleidskader wordt momenteel geëvalueerd, maar reeds duidelijk is dat het Beleidskader kansen en knelpunten met zich meebrengt als het aankomt op de bescherming van minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd. Een (tijdelijke) verblijfsvergunning kan voor minderjarige vreemdelingen van essentieel belang zijn voor toegang tot en continuïteit in de benodigde hulpverlening. Positief is dat deze minderjarigen met de komst van het Beleidskader meer rechtszekerheid hebben verkregen en hun toekomstperspectief nu sneller duidelijk is. Daarbij wordt met de overdraagbaarheidstoets van de DT&V voor het eerst onderzoek gedaan naar de benodigde hulpverlening in het land van herkomst. Daar staat tegenover dat uit de praktijk signalen klinken dat het scheef voelt dat minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd en hulpverlening ontvangen in het vrijwillig kader, geen aanspraak maken op een verblijfsvergunning op grond van het Beleidskader. Ook is het lastig dat amv's over wie de kinderrechter een tijdelijke voogdijmaatregel heeft uitgesproken niet onder het Beleidskader vallen. Dit pakt met name negatief uit voor amv's zonder asielachtergrond met een tijdelijke voogdijmaatregel, nu er voor hun niet langer een grond bestaat voor een verblijfsvergunning.

Hoofdstuk 5: bescherming minderjarige vreemdelingen in relatie tot art. 2 IVRK

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt besproken hoe de bescherming die Nederland biedt aan minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd zich verhoudt tot het non-discriminatiebeginsel ex art. 2 IVRK. Dit vraagstuk is relevant omdat in de voorgaande hoofdstukken duidelijk is geworden dat de beschermingsmogelijkheden van minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd in Nederland zijn terug te vinden in het jeugdbeschermingsrecht, maar dat de uitvoering van deze beschermingsmogelijkheden in direct verband staat en daarmee afhankelijk kan zijn van een verblijfsvergunning die verleend kan worden op grond van het KBM-Beleidskader. Dit maakt de situatie van minderjarige vreemdelingen uniek en daarom heeft dit hoofdstuk tot doel om vast te stellen of hun recht op bescherming op dezelfde wijze gewaarborgd is als het recht van andere minderjarigen.

Allereerst worden de beschermingsmogelijkheden in het jeugdbeschermingsrecht en onder het KBM-Beleidskader apart aan de juridische maatstaf van het non-discriminatiebeginsel ex art. 2 IVRK getoetst. Vervolgens wordt kritisch gereflecteerd op de uitkomst van deze toets aan de hand van de vraag of de vastgestelde discriminatie objectief te rechtvaardigen is. Hierbij wordt op voorhand opgemerkt dat de toets aan art. 2 IVRK interpretatief van aard is, waardoor de resultaten onvermijdelijk een bepaalde mate van subjectiviteit met zich mee zullen brengen.

5.2 Het jeugdbeschermingsrecht in relatie tot art. 2 IVRK

In hoofdstuk 2 is uiteengezet wat de persoonlijke- en territoriale reikwijdte van art. 2 IVRK inhouden. Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat Nederland verantwoordelijk is voor de naleving van het non-discriminatiebeginsel van art. 2 IVRK voor alle minderjarigen onder zijn rechtsbevoegdheid. Daarom staat in deze paragraaf de toetsing van de Nederlandse wetgeving met betrekking tot de bescherming van minderjarige vreemdelingen aan de materiële reikwijdte van art. 2 IVRK centraal. Hiermee wordt beoogd vast te stellen of en in hoeverre de wetgeving voor deze groep discriminerende elementen bevat of discriminerend uitpakt. Dit wordt gedaan aan de hand van een analyse van de uitleg die het VN-Mensenrechtencomité geeft aan het begrip discriminatie, zoals besproken in hoofdstuk 2.

Ongelijke behandeling op basis van een bepaalde grond

Om te bepalen of art. 2 lid 1 of lid 2 IVRK van toepassing is, is het allereerst relevant om vast te stellen wat de eventuele (verboden) grond voor discriminatie is. Het meest voor de hand liggende discriminatievraagstuk is of er eventueel sprake is van ongelijke behandeling van minderjarigen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd op grond van de verblijfstatus. Het ontbreken van een verblijfstatus is door het VN-Kinderrechtencomité erkend als verboden grond voor discriminatie en valt onder de ruime marge van art. 2 lid 1 IVRK.¹⁶³

Dan andere minderjarigen in gelijke gevallen

Volgens de wettelijke bepalingen van Boek 1 BW kan een kindbeschermingsmaatregel worden opgelegd aan iedere minderjarige die in Nederland verblijft. Toch blijkt uit de praktijk dat zaken waarbij het om de bescherming van minderjarige vreemdelingen gaat vaak complex zijn vanwege de samenloop van het jeugdbeschermingsrecht met het vreemdelingenrecht. In dergelijke unieke situaties biedt de vreemdelingenrechtelijke kennis die de RvdK heeft door zijn rol binnen het SKIV houvast.¹⁶⁴ Tegelijkertijd brengt de dubbelrol van de RvdK ook weer nieuwe vragen met zich mee. Rieke [REDACTED] en Suzanne [REDACTED] gaven tijdens het gesprek aan dat de RvdK als organisatie van het ministerie van J&V dient te handelen naar het restrictieve migratiebeleid van Nederland.¹⁶⁵ Interessant zou zijn om te onderzoeken of dit tot gevolg heeft dat de RvdK, als organisatie wetende dat een verzoek tot een kindbeschermingsmaatregel in bepaalde gevallen kan resulteren in een (tijdelijke) verblijfsvergunning, zich bij minderjarige vreemdelingen (onbewust) terughoudender opstelt bij het indienen van verzoeken tot kindbeschermingsmaatregelen dan bij andere minderjarigen.

Zowel voor een ondertoezichtstelling als gezagsbeëindiging is vereist dat er sprake is van de grond 'ernstige ontwikkelingsbedreiging'. Kinderrechters hebben de vrijheid om deze norm op maat te interpreteren, wat in de rechtspraak altijd een zekere mate van rechtsonzekerheid met zich mee zal brengen. Positief is dat kindrechters hierdoor op de persoonlijke situatie van de minderjarige toegespitste beslissingen kunnen maken. Tegelijkertijd brengt deze vrijheid het risico met zich mee dat er uiteenlopende uitspraken worden gedaan in soortgelijke gevallen.¹⁶⁶

Binnen deze vrijheid is het de vraag in hoeverre kindrechters zich bewust zijn van de vreemdelingenrechtelijke consequenties van hun beslissingen. In hoeverre kunnen zij in hun

¹⁶³ UNICEF 2007, p. 25.

¹⁶⁴ Gremmen & De Koogel, in: *R&P nr. PFR8 2022/V17.6.2*.

¹⁶⁵ Bijlage A: in gesprek met de RvdK, p. 60.

¹⁶⁶ Nissen & Sportel, *A&MR 2022*, afl. 3, p. 102.

afwegingen de ogen sluiten voor de gevolgen van hun uitspraak op mogelijkheden van de minderjarige vreemdeling om een verblijfsvergunning aan te vragen op grond van het KBM-Beleidskader? Zo vraagt Rieke Gremmen zich in haar publicatie in *FJR* 2022/43 af of kinderrechters in zaken met minderjarige vreemdelingen sneller geneigd zijn om een ondertoezichtstelling uit te spreken, aangezien een aanvraag op grond van het KBM-Beleidskader met vrijwillige hulpverlening niet mogelijk is.¹⁶⁷ Of dat zij in dergelijke zaken sneller een langere ondertoezichtstelling opleggen omdat een vereiste binnen het KBM-Beleidskader is dat de ondertoezichtstelling is uitgesproken voor minimaal een jaar.¹⁶⁸ Als dit laatste het geval zou zijn, zou dat wringen met de algemene rechtspraktijk sinds de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen.¹⁶⁹ Sinds deze hernieuwde wetgeving spreken kinderrechters vaker ondertoezichtstellingen uit van een half jaar en houden zij deze aan om meer zicht te houden op de vooruitgang van de minderjarige.¹⁷⁰

De ingewikkelde samenkomst van twee rechtsgebieden maakt dat het voor de RvdK en kinderrechters niet altijd makkelijk is om te waarborgen dat minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd op dezelfde wijze worden behandeld als andere minderjarigen die in hun ontwikkeling worden bedreigd.

In relatie tot een bepaald recht

Het recht van minderjarige vreemdelingen op de bescherming en zorg die nodig is voor hun welzijn kan worden afgeleid uit art. 3 lid 2 IVRK.

Duidelijk is dat Boek 1 BW geen direct discriminerende bepalingen bevat, aangezien het jeugdbeschermingsrecht in beginsel op ieder kind in Nederland van toepassing is, maar dat de weg van minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd naar passende (gedwongen) vormen van bescherming ingewikkelder is dan de weg van andere minderjarigen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd.

Het zou in dit geval te ver gaan om tot de conclusie te komen dat Nederland als het aankomt op de bescherming van minderjarige vreemdelingen in het jeugdbeschermingsrecht in strijd handelt met het non-discriminatiebeginsel ex art. 2 IVRK. Desalniettemin zouden extra

¹⁶⁷ Gremmen, *FJR* 2022/43, p. 210.

¹⁶⁸ Gremmen, *FJR* 2022/43, p. 210.

¹⁶⁹ Wijzigingswet Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, enz. (herziening maatregelen kindbescherming), zoals laatst gewijzigd op 12 maart 2014 (*Stb.* 2014, 130).

¹⁷⁰ Gremmen & De Koogel, in: *R&P nr. PFR8* 2022/V17.6.1.

stappen gezet kunnen worden om te waarborgen dat het in de praktijk voor professionals duidelijk is hoe ze met dit soort ingewikkelde zaken dienen om te gaan. Een mooi voorbeeld hiervan is de training die Rieke [REDACTED] en Suzanne [REDACTED] namens de RvdK gaven aan kinderrechtshouders in Amsterdam over de samenloop van het jeugdbeschermingsrecht met het vreemdelingenrecht.¹⁷¹

5.3 Het KBM-Beleidskader in relatie tot art. 2 IVRK

Waar in het jeugdbeschermingsrecht dus wordt besloten of minderjarigen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd een kindbeschermingsmaatregel krijgen opgelegd, kan de uitvoering van deze hulpverlening afhankelijk zijn van het KBM-Beleidskader. Een eventuele (tijdelijke) verblijfsvergunning kan voor minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd doorslaggevend zijn voor een goed verloop van de benodigde hulpverlening en biedt duidelijkheid over het toekomstperspectief. Daarom wordt in deze paragraaf de daadwerkelijke wijze waarop minderjarige vreemdelingen beschermd worden onder het KBM-Beleidskader op dezelfde wijze getoetst aan de materiële reikwijdte van art. 2 IVRK.

Ongelijke behandeling op basis van een bepaalde grond

Om continuïteit toe te brengen aan de toetsing van de situatie van minderjarige vreemdelingen die in hun ontwikkeling worden bedreigd aan het non-discriminatiebeginsel ex art. 2 IVRK, wordt ook hier gekozen voor het ontbreken van de verblijfstatus als (verboden) grond voor discriminatie.

Dan andere minderjarigen in gelijke gevallen

In hoofdstuk 4 is duidelijk geworden dat alleen minderjarige vreemdelingen die onder toezicht staan of over wie een gezagsbeëindigende maatregel is uitgesproken onder strenge voorwaarden aanspraak maken op een (tijdelijke) verblijfsvergunning. Hieruit kan worden opgemaakt dat het vreemdelingenrechtelijke uitgangspunt is dat enkel in deze gevallen aangenomen wordt dat er sprake is van een ‘ernstige ontwikkelingsbedreiging’ en dus hulpverlening noodzakelijk is.¹⁷²

Waar de jeugdbeschermingsrechtelijke praktijk dus bestaat uit op de individu toegespitste beslissingen, trekt het KBM-Beleidskader harde grenzen tussen minderjarigen die zich in gelijksoortige situaties bevinden.¹⁷³ Dit terwijl minderjarigen die niet voldoen aan de voorwaarden van het KBM-Beleidskader ook ernstig in hun ontwikkeling kunnen worden

¹⁷¹ Bijlage A: in gesprek met de RvdK, p. 60.

¹⁷² Gremmen & De Koogel, in: *R&P nr. PFR8 2022/V17.5*.

¹⁷³ Nissen & Sportel, *A&MR 2022*, afl. 3, p. 109.

bedreigd. Hierbij kan worden gedacht aan amv's met een tijdelijke voogdijmaatregel of minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd, maar van wie de ouders hulpverlening accepteren. Ellen Nissen en Iris Sportel komen in hun juridisch-empirische analyse van het jeugd(beschermings-)recht en het vreemdelingenrecht (2021) dan ook tot de conclusie dat deze minderjarigen 'geen betekenisvol recht hebben op de bescherming van hun ontwikkelingsbelangen'.¹⁷⁴ Ook al wordt de benodigde hulpverlening in Nederland opgestart, toch zal het gebrek aan een (tijdelijke) verblijfsvergunning met zich meebrengen hun toekomstperspectief onzeker is. En in het scenario dat zij Nederland worden uitgezet, hebben zij niet de zekerheid dat de benodigde hulpverlening wordt gecontinueerd. De DT&V onderzoekt immers enkel voor de minderjarigen die onder het KBM-Beleidskader vallen of de benodigde hulpverlening ook aanwezig is in het land van herkomst.

Andere minderjarigen met een verblijfsvergunning die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd, en zich daardoor in een gelijksoortige situatie bevinden, zijn voor de bescherming van hun ontwikkelingsbelangen niet afhankelijk van een te verlenen verblijfsvergunning. Ze hebben daardoor over het algemeen een duidelijker toekomstperspectief en meer zekerheid op de start en continuïteit van de benodigde hulpverlening die nodig is om de ernstige ontwikkelingsbedreiging op te heven. Dit neemt niet weg dat een duidelijk toekomstperspectief en continuïteit in de hulpverlening ook van vele andere omstandigheden dan een verblijfsvergunning afhankelijk kan zijn.

In relatie tot een bepaald recht

Ter aansluiting op de vorige paragraaf staat ook hier het recht van minderjarige vreemdelingen op de bescherming en zorg die nodig is voor hun welzijn ex art. 3 lid 2 IVRK centraal.

Alhoewel het KBM-Beleidskader dus op zichzelf geen discriminerende bepalingen bevat, kan geconcludeerd worden dat het Beleidskader in combinatie met het jeugdbeschermingsrecht voor bepaalde minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd discriminerend kan uitpakken. Gebleken is dat in het jeugdbeschermingsrecht uiteenlopende beslissingen worden genomen in gelijke gevallen, terwijl het KBM-Beleidskader op basis van deze beslissingen juist harde grenzen trekt. Minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd hebben niet dezelfde kansen als andere minderjarigen in dezelfde

¹⁷⁴ Nissen & Sportel 2021, p. 169.

situatie als het aankomt op hun recht op de bescherming en zorg die nodig is voor hun welzijn. Dit levert een schending van het non-discriminatiebeginsel ex art. 2 IVRK op.

5.4 Objectieve rechtvaardiging van de inbreuk op art. 2 IVRK

Nu duidelijk is dat de combinatie van het jeugdbeschermingsrecht met het vreemdelingenrecht minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd indirect discrimineert ten opzichte van andere minderjarigen, dient te worden getoetst of deze ongelijke behandeling objectief te rechtvaardigen is. In hoofdstuk 2 is vast komen te staan dat ongelijke behandeling proportioneel is als deze een legitiem doel of een dringende sociale behoefte nastreeft en de maatregel evenredig is aan het te bereiken doel.

In deze paragraaf wordt de definitie tweeledig uitgewerkt. Allereerst wordt het legitieme doel of de dringende sociale behoefte van de inbreuk op het non-discriminatiebeginsel ex art. 2 IVRK besproken. Vervolgens wordt aan de hand van het proportionaliteitsbeginsel getoetst of de huidige wet- en regelgeving rondom de bescherming van minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd evenredig is aan het te bereiken doel.

5.4.1 Legitiem doel of dringende sociale behoefte

Allereerst dient de ongelijke behandeling een legitiem doel of een dringende sociale behoefte na te streven.¹⁷⁵ Aangezien minderjarige vreemdelingen voor de bescherming van hun ontwikkelingsbelangen afhankelijk kunnen zijn van een (tijdelijke) verblijfsvergunning, is een relevant vraagstuk of het restrictieve migratiebeleid van de Nederlandse overheid een legitiem doel is voor de ongelijke behandeling van minderjarige vreemdelingen ten opzichte van andere minderjarigen. Het EHRM heeft op 19 december 2018 in de zaak *Molla Sali vs. Greece* uitgesproken dat een doel voor ongelijke behandeling legitiem is als het doel het publiek belang dient.¹⁷⁶ In dit geval zou de Nederlandse Staat kunnen betogen dat een restrictief migratiebeleid het publieke belang dient of een dringende sociale behoefte nastreeft. Europese Staten hebben namelijk een grote beoordelingsmarge binnen de inrichting van hun immigratiebeleid.¹⁷⁷

¹⁷⁵ *General Recommendation No. 32 (CERD/C/GC/32) 2009*, par. 8.

¹⁷⁶ EHRM 19 december 2018, *appl. no. 20452/14*, par. 143.

¹⁷⁷ Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten & Raad van Europa 2020, p. 164.

5.4.2 *Proportionaliteit van de inbreuk*

De vervolgvraag is of het verschil in behandeling van minderjarigen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd binnen het jeugdbeschermingsrecht en het KBM-Beleidskader evenredig is aan het belang van de Nederlandse Staat bij een restrictief migratiebeleid.

De bescherming van de ontwikkelingsbelangen van minderjarige vreemdelingen zijn momenteel wettelijk zodanig vastgelegd, dat minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd worden beperkt in hun recht op bescherming ten opzichte van andere minderjarigen. Maar is dit verschil in behandeling als Staat ook daadwerkelijk nodig om een restrictief migratiebeleid te handhaven?

Tegen de achtergrond van deze vraag is het spanningsveld tussen het jeugdbeschermingsrecht en het vreemdelingenrecht zichtbaar. Juist omdat de bescherming van minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd zich op een kruispunt bevindt, komt de achterliggende insteek van de verschillende rechtsgebieden ten opzichte van het belang van het kind duidelijk naar voren. Waar in het jeugdbeschermingsrecht het belang van het kind voorop staat, is het belang van het kind in het vreemdelingenrecht veelal verdisconteerd in beleid, zoals het KBM-Beleidskader, en daardoor slechts één van de te wegen belangen.¹⁷⁸ Dit maakt dat het belang van het kind in het vreemdelingenrecht op groepsniveau wordt meegewogen, in tegenstelling tot het jeugdbeschermingsrecht, waar een individuele belangenafweging plaatsvindt.

Het jeugdbeschermingsrecht en het vreemdelingenrecht staan in beginsel op gelijke voet. Dit maakt dat het niet evenredig is als de bescherming van minderjarigen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd, een jeugdbeschermingsrechtelijk doel, ondergeschikt is aan een restrictief migratiebeleid, een vreemdelingenrechtelijk doel. Het jeugdbeschermingsrecht en het vreemdelingenrecht zijn dus op dit specifieke punt niet in balans. Gelet op de verschillende uitgangspunten met betrekking tot het belang van het kind, is te verwachten dat deze balans tussen het jeugdbeschermingsrecht en het vreemdelingenrecht moeilijk te vinden is zonder dat dit wezenlijke veranderingen in één of beide rechtsgebieden met zich meebrengt. In de conclusie van deze afstudeerscriptie wordt verder gereflecteerd op dit vraagstuk en worden aanbevelingen gedaan om de rechtsgebieden meer in balans te brengen.

¹⁷⁸ Huijjer, Nissen & Sportel, *FJR* 2021/56, p. 274.

Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat een verschil in bescherming van minderjarigen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd niet objectief te rechtvaardigen is met het restrictieve migratiebeleid van de Nederlandse Staat. Het belang van de Nederlandse Staat bij een restrictief migratiebeleid is weliswaar een legitiem doel, maar de ongelijkheid in bescherming van minderjarigen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd is niet evenredig aan dit te bereiken doel.

5.5 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk zijn alle voorgaande hoofdstukken samengebracht in de vorm van een toets van de Nederlandse wetgeving en rechtspraak met betrekking tot de bescherming van minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd aan het non-discriminatiebeginsel ex art. 2 IVRK. Deze toets is opgebouwd aan de hand van de uitleg die het VN-Mensenrechtencomité geeft aan het begrip discriminatie en kwam al eerder terug in hoofdstuk 2.

Het jeugdbeschermingsrecht is van toepassing op ieder kind in Nederland, zo ook op minderjarige vreemdelingen. Indien deze groep ernstig in hun ontwikkeling wordt bedreigd, bevinden zij zich echter op een kruispunt van het jeugdbeschermingsrecht met het vreemdelingenrecht. Deze samenloop kan complex zijn en invloed hebben op de besluitvorming van de RvdK en kinderrechters. De ruime beoordelingsmarge van kinderrechters kan juist in deze gevallen het risico met zich meebrengen dat er uiteenlopend wordt beslist in gelijke situaties.

Deze ruime beoordelingsmarge staat in scherp contrast met de binaire aard van het KBM-Beleidskader. Doordat de ernstige ontwikkelingsbedreiging is verdisconteerd in beleid, is er geen ruimte voor een individuele belangenafweging. Dit maakt dat er harde grenzen worden getrokken tussen minderjarigen in gelijksoortige situaties. Alhoewel het jeugdbeschermingsrecht en het vreemdelingenrechtelijke KBM-Beleidskader dus op zichzelf geen discriminerende bepalingen bevatten, kan de combinatie van de juridische kaders voor bepaalde minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd (indirect) discriminerend uitpakken. Hieruit valt voorzichtig af te leiden dat het non-discriminatiebeginsel ex art. 2 IVRK door Nederland geschonden wordt.

Het restrictieve migratiebeleid van Nederland vormt geen objectieve rechtvaardigingsgrond voor de schending van het non-discriminatiebeginsel, aangezien de ongelijke behandeling van minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd in de Nederlandse wetgeving en rechtspraak niet evenredig is aan dit doel.

Hoofdstuk 6: conclusie en aanbevelingen

6.1 Conclusie

In deze afstudeerscriptie is onderzocht in hoeverre minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd worden beschermd in het jeugdbeschermingsrecht en met het KBM-Beleidskader en hoe dit zich verhoudt tot het non-discriminatiebeginsel ex art. 2 IVRK. De insteek van de Nederlandse Staat om met het KBM-Beleidskader te voorkomen dat minderjarige vreemdelingen in schrijnende situaties belanden, zoals in de zaak van Howick en Lili, vormde de aanleiding voor dit onderzoek.

De afstudeerscriptie bestond uit twee delen. In eerste drie hoofdstukken zijn de verschillende wettelijke kaders beschreven en in het vierde hoofdstuk is het Nederlandse recht met betrekking tot de bescherming van minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd getoetst aan de internationale maatstaf van art. 2 IVRK. In deze conclusie worden de belangrijkste bevindingen besproken.

Allereerst is het non-discriminatiebeginsel drieledig uitgewerkt aan de hand van tweetal juridische interpretaties van art. 2 IVRK. De persoonlijke- en territoriale reikwijdte van art. 2 IVRK houden in dat de Nederlandse Staat verantwoordelijk is voor de naleving van het non-discriminatiebeginsel van art. 2 IVRK voor alle minderjarigen onder zijn rechtsbevoegdheid. Omdat het VN-Kinderrechtencomité voor de uitleg van het begrip discriminatie verwijst naar de definitie van het VN-Mensenrechtencomité, is deze uitleg gebruikt voor de uitwerking van de materiële reikwijdte van art. 2 IVRK. Uit deze definitie volgt dat minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd niet ongelijk behandeld mogen worden op basis van een verboden grond dan andere minderjarigen in relatie tot een bepaald recht. Het recht dat in deze afstudeerscriptie centraal staat is art. 3 lid 2 IVRK, waaruit volgt dat alle minderjarigen recht hebben op de bescherming die nodig is voor hun welzijn.

Vervolgens zijn de beschermingsmogelijkheden voor minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd in het Nederlandse jeugdbeschermingsrecht in kaart gebracht. De RvdK en kinderrechtters worstelen in deze situaties met de verhouding van het jeugdbeschermingsrecht tot de vreemdelingenrechtelijke context waarin de minderjarige zich bevindt. De expertise van de RvdK biedt kinderrechtters houvast, maar uit jurisprudentie blijkt dat ze wisselend denken over de vraag of en in hoeverre verblijfsrechtelijke problematiek doorslaggevend is voor een kinderbeschermingsmaatregel en hoe veel gewicht in het geval van

een ondertoezichtstelling nog moet worden toegekend aan de wettelijke hulpverleningsacceptatiegrond als hulpverlening in vrijwillig kader niet goed van de grond komt.

Ook is duidelijk geworden dat de uitvoering van een kindbeschermingsmaatregel van een minderjarige vreemdeling die ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd in direct verband staat en daarmee afhankelijk kan zijn van een te verlenen verblijfsvergunning op grond van het KBM-Beleidskader. In bepaalde opzichten genieten minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd onder het Beleidskader betere bescherming dan ten tijde van de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris van J&V. Zo is hun toekomstperspectief sneller duidelijk en wordt met de overdraagbaarheidstoets van de DT&V onderzoek gedaan naar de benodigde hulpverlening in het land van herkomst. Aan de andere kant maken enkel minderjarige vreemdelingen met een ondertoezichtstelling of een gezagsbeëindigende maatregel op grond van het Beleidskader onder strenge voorwaarden aanspraak op een (tijdelijke) verblijfsvergunning. Minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd en zich in een andere jeugdrechtelijke positie bevinden, zoals minderjarigen die hulpverlening in het vrijwillig kader ontvangen en amv's onder tijdelijke voogdij, vallen buiten de werking van het Beleidskader. Dit kan op het gebied van bescherming grote consequenties met zich meebrengen. Zo wordt voor deze minderjarige niet door de DT&V getoetst of de benodigde hulpverlening aanwezig is in het land van herkomst. Ook bestaat er voor amv's zonder asielachtergrond niet langer een grond voor een verblijfsvergunning, wat weer invloed kan hebben op hun toegang tot en continuïteit in de benodigde hulpverlening als zij ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd.

Tot slot is de bescherming van minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd onder het jeugdbeschermingsrecht en KBM-Beleidskader getoetst aan het non-discriminatiebeginsel ex art. 2 IVRK. Op basis van deze toets kan voorzichtig tot de conclusie worden gekomen dat Nederland als het aankomt op de bescherming van minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd art. 2 IVRK schendt. Waar in het jeugdbeschermingsrecht uiteenlopend wordt beslist in gelijke gevallen, is er onder het Beleidskader weinig ruimte voor een individuele belangenafweging. Hierdoor worden harde grenzen getrokken tussen minderjarigen die zich in gelijksoortige situaties bevinden. Deze combinatie kan voor sommige minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd discriminerend uitpakken. Het restrictieve migratiebeleid van Nederland vormt geen objectieve rechtvaardigingsgrond voor deze schending van art. 2 IVRK.

Al met al kan geconcludeerd worden dat minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd zich op een uniek kruispunt van het jeugdbeschermingsrecht met het vreemdelingenrecht bevinden. Alhoewel beide rechtsgebieden op zichzelf geen discriminerende bepalingen bevatten en op hun eigen wijze bescherming bieden aan deze groep, zorgt de samenloop ervoor dat minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd niet altijd voldoende beschermd worden, wat een schending van het non-discriminatiebeginsel ex art. 2 IVRK door de Nederlandse Staat oplevert.

Met de introductie van het KBM-Beleidskader na de afschaffing van de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris van J&V werd beoogd te voorkomen dat minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd in schrijnende situaties belanden. Gelet op de conclusie van deze afstudeerscriptie is de vraag of de huidige wijze waarop de bescherming van de ontwikkelingsbelangen van minderjarige vreemdelingen wettelijk is vastgelegd, niet leidt tot een nieuwe vorm van schrijnende situaties. Doordat de belangen van minderjarige vreemdelingen op groepsniveau in het KBM-Beleidskader zijn vastgelegd, valt slechts een klein deel minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd onder de werking van het Beleidskader. Dat is zorgelijk te noemen, omdat minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd en buiten het Beleidskader vallen geen betekenisvol recht hebben op de bescherming van hun ontwikkelingsbelangen.

Het KBM-Beleidskader wordt momenteel geëvalueerd en de verwachting is dat deze evaluatie halverwege 2023 wordt gepubliceerd. De evaluatie zal moeten uitwijzen in hoeverre het KBM-Beleidskader daadwerkelijk heeft geleid tot minder schrijnende situaties. Omdat ten tijde van het schrijven van deze afstudeerscriptie nog weinig feiten en cijfers over het KBM-Beleidskader bekend waren, zou het interessant zijn om te bezien of de conclusies uit de evaluatie overeenkomen met de bevindingen op basis van deze afstudeerscriptie.

6.2 Aanbevelingen

Op basis van de conclusie worden de volgende aanbevelingen aangedragen ter verbetering van de bescherming van de ontwikkelingsbelangen van minderjarige vreemdelingen in de Nederlandse wetgeving en rechtspraak.

Voor het jeugdbeschermingsrecht

1. Overweeg voor jeugdbeschermingszaken waarbij minderjarige vreemdelingen zijn betrokken een onafhankelijk adviesorgaan van (oude) vreemdelingenrechters in te voeren. Kinderrechters zouden dan in deze gevallen vreemdelingenrechtelijke uitleg van dit adviesorgaan kunnen inwinnen. Kinderrechters kunnen deze uitleg vervolgens meenemen in hun afweging, waardoor ze niet enkel terug hoeven te vallen op het raadsrapport. Te hopen is dat dit voor kinderrechters de verhouding van het jeugdbeschermingsrecht tot de vreemdelingenrechtelijke context waarin de minderjarige zich bevindt verduidelijkt, waardoor er minder uiteenlopende beslissingen worden genomen in gelijke gevallen.
2. Overweeg om vanuit het ministerie van J&V nader onderzoek te verrichten naar de gevolgen van de dubbelrol van de RvdK voor het te verrichten raadsonderzoek en de bereidheid tot het indienen van een verzoek tot een kindbeschermingsmaatregel in zaken waarbij minderjarige vreemdelingen zijn betrokken in verhouding tot zaken waarbij andere minderjarigen zijn betrokken.

Voor het vreemdelingenrecht

3. Stel het belang van het kind centraler in het vreemdelingenrecht en overweeg om vanuit het ministerie van J&V nader onderzoek te verrichten naar de verankering van de ‘ernstige ontwikkelingsbedreiging’ binnen vreemdelingenrechtelijk beleid.
4. Overweeg om binnen het KBM-Beleidskader meer ruimte op te nemen voor een afweging van de IND op grond van de individuele omstandigheden van het geval, waardoor het belang van het kind niet langer alleen op groepsniveau is verdisconteerd in beleid.
5. Overweeg om vanuit het ministerie van J&V nader onderzoek te verrichten naar het functioneren van de overdraagbaarheidstoets door de DT&V in de praktijk, zodat eventuele knelpunten in beeld kunnen worden gebracht.
6. Overweeg om de overdraagbaarheidstoets van de DT&V ook in te zetten bij uitgeprocedeerde minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd en buiten de werking van het KBM-Beleidskader vallen, zoals minderjarigen die hulpverlening in het vrijwillig kader ontvangen of amv’s onder tijdelijke voogdij zonder asielachtergrond.

Literatuurlijst

Literatuur

Aalders, FJR 2018/63

H.C.M. Aalders, 'De rechtspraktijk inzake gezagsbeëindiging vanuit kinderrechtelijk perspectief', *FJR* 2018/63.

Abramson 2008

B. Abramson, 'Article 2 The Right of Non-Discrimination', in: A. Alen e.a., *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Leiden – Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2008.

Asser/De Boer, Kolkman & Salomons 1-I 2020/393

J. de Boer, W.D. Kolkman & F.R. Salomons, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 1. Personen- en familierecht. Deel I. De persoon, afstamming en adoptie, gezag en omgang, levensonderhoud, bescherming van meerderjarigen*, Deventer: Wolters Kluwer 2020.

Beltman & Kalverboer, JV 2014/164

D. Beltman & M.E. Kalverboer, annotatie bij Rb. Amsterdam 18 december 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:9771, *JV* 2014/164.

Besson & Kleber 2019

S. Besson & E. Kleber, 'Article 2: The Right to Non-Discrimination, in: J. Tobin e.a., *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, Oxford: Oxford University Press 2019.

Bruning e.a. 2022

M.R. Bruning e.a., *Eindevaluatie Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen. Nieuwe rechtsgronden in een haperend jeugdbeschermingsstelsel*, Boom Juridisch Den Haag: WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid 2022.

Bruning, in: T&C Burgerlijk Wetboek 2022, art. 1:256 BW, aant. 1.

M.R. Bruning, 'Ondertoezichtstelling minderjarige vreemdelingen', in: H.B. Krans, C.J.J.M. Stolker & W.L. Valk (red.), *Tekst & Commentaar Burgerlijk Wetboek*, geactualiseerd t/m 1 juli 2022.

Bruning, Van den Brink & Punselie 2020

M.R. Bruning, Y.N. van den Brink & E.C.C. Punselie, 'Jeugdrecht & jeugdhulp', Den Haag: Sdu Uitgevers 2020.

Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten & Raad van Europa 2020

Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten & Raad van Europa, 'Handboek over het Europese non-discriminatierecht. Editie 2018', Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie 2020.

Cardol, Faber & Lourens, A&MR 2014, afl. 4

G. Cardol, E. Faber & G. Lourens, 'De ondertoezichtstelling in het vreemdelingenrecht. Pleidooi voor een redelijke balans', *A&MR* 2014, afl. 4.

Detrick, in: T&C PFR 2022

S.L. Detrick, commentaar op art. 2 IVRK, in: M.J.C. Koens & A.P.J.M. Vonken, *Tekst & Commentaar Personen- en Familierecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

Doek 2007

J.E. Doek, 'The CRC general principles.', in: J. Connors, J. Zermatten & A. Panayotidis, *18 candles: the convention on the rights of the child reaches majority*, Sion: Institut international des droits de l'enfant 2007.

Gremmen, FJR 2022/43

M.D. Gremmen, 'De rol van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) in het vreemdelingenrecht: deel 1', *FJR* 2022/43.

Gremmen, FJR 2022/63

M.D. Gremmen, 'De rol van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) in het vreemdelingenrecht: deel 2', *FJR* 2022/63.

Gremmen & De Koogel, in: R&P nr. PFR8 2022/V17

R. Gremmen & S. de Koogel, 'De kinderrechter, de Raad voor de Kinderbescherming en het vreemdelingenrecht', in: J.H. de Graaf & G.C.A.M. Ruitenbergh (red.), *100 jaar kinderrechter (Recht en Praktijk, nr. PFR8)*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

Huijjer, Nissen & Sportel, FJR 2021/56

J. Huijjer, E. Nissen & I. Sportel, 'De samenloop van het jeugdrecht en vreemdelingenrecht. Een analyse aan de hand van de casus van de Armeense kinderen', *FJR* 2021/56.

Inspectie Justitie en Veiligheid 2019

Inspectie Justitie en Veiligheid, *Het vertrekproces van de Armeense kinderen. Het handelen van de organisaties in het vertrekproces van 24 augustus 2018 tot en met 8 september 2018*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2019.

Liefwaard 2016

T. Liefwaard, 'Het belang van het kind en de hooggespannen verwachtingen van het IVRK: pleidooi voor een kinderrechtenbenadering', in: *De pedagogische benadering van de jeugdrechtspleging* (Liber Amoricum prof. Dr. Ido Weijers), Den Haag: Boomcriminologie 2016.

Lünnemann e.a. 2018

K. Lünnemann e.a., *Tussenevaluatie Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2018.

Meijer, A&MR 2016, afl. 2

M. Meijer, 'Kinderbeschermingsmaatregelen en vreemdelingenrecht. Belang van het kind te vaak genegeerd', *A&MR* 2016, afl. 2.

Nederlands Jeugdinstituut 2020

Nederlands Jeugdinstituut, *De wettelijke kaders van de jeugdbescherming. Een inventariserende studie naar de heersende opvattingen over aanscherping van de rechtsgronden voor kindbeschermingsmaatregelen*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut 2020.

Nissen & Sportel, A&MR 2022, afl. 3

E. Nissen & I.D.A. Sportel, 'Botsing tussen jeugdrecht en vreemdelingenrecht. Een ondertoezichtstelling in een jasje van tijdelijke voogdij', *A&MR* 2022, afl. 3.

Nissen & Sportel 2021

E. Nissen & I.D.A. Sportel, *Jeugd(beschermings)recht en vreemdelingenrecht. Een juridisch-empirische analyse*, Radboud Universiteit Nijmegen: Centrum voor Migratierecht (CMR) / Instituut voor Rechtssociologie 2021.

Ristra-Peeters, A&MR 2021, afl. 4

M. Ristra-Peeters, 'Afschaffing discretionaire bevoegdheid staatssecretaris. Een ongelukkige deal.', *A&MR* 2021, afl. 4.

Ruitenbergh 2003

G.C.A.M. Ruitenbergh, *De doorwerking van het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind in de Nederlandse rechtspraak*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam 2003.

Scherder, Van Os & Zijlstra 2018

E. Scherder, C. van Os & E. Zijlstra, *Schaderisico bij uitzetting langdurig verblijvende kinderen. Een multidisciplinaire wetenschappelijke onderbouwing*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen & Vrije Universiteit Amsterdam 2018.

UNICEF 2007

UNICEF, *Implementation handbook for the Convention on the Rights of the Child*, Geneva: United Nations Children's Emergency Fund (UNICEF) 2007.

Vandenhole 2005

W. Vandenhole, *Non-discrimination and equality in the view of the UN human rights treaty bodies*, Antwerpen – Oxford: Intersentia 2005.

Van der Zon, in: T&C GS Personen- en familierecht, art. 1:256 BW, aant. 6

K.A.M. van der Zon, 'Ondertoezichtstelling onder dezelfde regels als die gelden voor andere minderjarigen (lid 3)', in: S.F.M. Wortmann (red.), *Groene Serie Personen- en Familierecht*, Deventer: Wolters Kluwer.

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 2019/20, 19637, nr. 2590.

Kamerstukken II 2019/20, 19637, nr. 2546.

Kamerstukken II 2018/19, 19637, nr. 2522.

Kamerstukken II 2008/09, 32015, nr. 3.

Jurisprudentie

EHRM 19 december 2018, appl. no. 20452/14.

HR 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:218

HR 5 juni 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0629.

Hof Arnhem-Leeuwarden 12 juli 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:6485.

ABRvS 24 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2815.

Rb. Midden-Nederland 30 november 2018, ECLI:NL:RBMNE:2017:5959.

Rb. Rotterdam 27 oktober 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:10880.

Rb. Amsterdam 18 december 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:9771.

Overige Stukken

Evaluatie van het Samenwerkingsverband Kinderen In het Vreemdelingenbeleid (SKIV) 2022.

Handelingsprotocol samenwerking tussen de RvdK, de IND en de DT&V 2019.

Het Kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming 2021.

Informatiebericht Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA) van de IND van 31 januari 2020.

KNMG-meldcode kindermishandeling en huiselijk geweld, Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst, editie 2018.

Procesbeschrijving Kinderbeschermingsmaatregel binnen de Vreemdelingenketen.

Richtlijn deskundigenadviezen RvdK, IND en DT&V.

Websites

‘Buiten schuld’, dienstterugkeerenvertrek.nl/het-terugkeerproces/bijzondere-omstandigheden/buiten-schuld (geraadpleegd op 5 februari 2023).

‘De lange zaak vak Howick en Lili’, defenceforchildren.nl/wat-doen-we/dossiers/kinderpardon/howick-en-lili/ (geraadpleegd op 21 september 2022).

‘Kindvriendelijke opvang voor vluchtelingen- en migrantenkinderen in tijden van het coronavirus’, unicef.nl/nieuws/2020-03-19-kindvriendelijke-opvang-voor-vluchtelingen-en-migrantenkinderen-in-tijden-van-het-coronavirus (geraadpleegd op 26 februari 2023).

‘Verblijfsvergunning humanitair niet-tijdelijk’, ind.nl/nl/verblijf-verlengen-en-wijzigen/wijzigen/verblijfsvergunning-humanitair-niet-tijdelijk (geraadpleegd op 29 december 2022).