

Het recht van minderjarige vluchtelingen op jeugdhulp en kindbescherming

Afstudeerscriptie Master Jeugdrecht

Naam: Marlieke Schipper
Studentnummer: s1584863
Datum: Augustus 2016
Scriptiebegeleider: Mr. A.E.J. Satink
Tweede lezer: M.A.K. Klaassen, LL.M



Universiteit
Leiden

Naam: M.J.H. (Marlieke) Schipper

Studentnummer: s1584863

Adres:

Telefoonnummer:

Email:

Opleiding: Master Jeugdrecht

Datum: Augustus 2016

Scriptiebegeleider: Mr. A.E.J. Satink

Trefwoorden: Vluchtelingen, jeugdhulp, kindbescherming

Woordenaantal: 16.486

Inhoudsopgave

Woord van dank	p. 6
Lijst met afkortingen	p. 7
Inleiding	p. 8
Hoofdstuk 1: Het koppelingsbeginsel en minderjarige vreemdelingen	p. 12
• 1.1 Inleiding	p. 12
• 1.2 De Koppelingswet	p. 12
- 1.2.1 Achtergrond	p. 12
- 1.2.2 Niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen	p. 13
- 1.2.3 Rechtmatig verblijvende vreemdelingen	p. 14
• 1.3 Werking van het koppelingsbeginsel ten aanzien van minderjarige vreemdelingen	p. 14
• 1.4 Minderjarige vluchtelingen	p. 15
- 1.4.1 Gezinnen met kinderen	p. 16
- 1.4.2 Alleenstaande minderjarige vreemdelingen	p. 17
• 1.5 Conclusie	p. 18
Hoofdstuk 2: Het IVRK met betrekking tot het recht op jeugdhulp en kinderbescherming	p. 19
• 2.1 Inleiding	p. 19
• 2.2 Recht op jeugdhulp en kinderbescherming	p. 19
- 2.2.1 Combinatie van artikel 2, 19 en 20 IVRK	p. 19
- 2.2.2 Artikel 3 lid 2 en 6 lid 2 IVRK	p. 21
- 2.2.3 Combinatie van artikel 6 lid 2, 19, 20 lid 1, 23, 24, 25 27, 34, 37 en 39 IVRK	p. 22
• 2.3 Conclusie	p. 23
Hoofdstuk 3: Het recht op jeugdhulp en kinderbescherming voor minderjarige vluchtelingen op grond van de Nederlandse wetgeving	p. 25
• 3.1 Inleiding	p. 25
• 3.2 Tijdens de Wet op de Jeugdzorg	p. 25

-	3.2.1	Aanspraak op jeugdzorg	p. 25
-	3.2.2	Niet rechtmatig verblijvende minderjarige vreemdelingen	p. 26
-	3.2.3	Rechtmatig verblijvende minderjarige vreemdelingen	p. 27
-	3.2.4	Wet op de Jeugdzorg nader beschouwd	p. 28
	▪	3.2.4.a Wetttekst Wjz	p. 28
	▪	3.2.4.b Uitvoeringsbesluit	p. 30
•	3.3	Tijdens de Jeugdwet	p. 31
-	3.3.1	Recht op jeugdhulp	p. 31
-	3.3.2	Niet rechtmatig verblijvende minderjarige vreemdelingen	p. 32
-	3.3.3	Rechtmatig verblijvende minderjarige vreemdelingen	p. 33
-	3.3.4	Jeugdwet nader beschouwd	p. 33
	▪	3.3.4.a Wetttekst Jeugdwet	p. 33
	▪	3.3.4.b Besluit Jeugdwet	p. 33
•	3.4	Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, anno 2016	p. 35
-	3.4.1	Kinderbeschermingsmaatregelen	p. 35
-	3.4.2	Ondertoezichtstelling	p. 36
-	3.4.3	Met machtiging uithuisplaatsing	p. 37
-	3.4.4	Tijdelijke voogdij	p. 37
-	3.4.5	Kinderbeschermingsmaatregelen nader bezien	p. 38
•	3.5	Conclusie	p. 38

Hoofdstuk 4: Het recht op jeugdhulp en kinderscherming voor minderjarige vreemdelingen in de praktijk anno 2016

			p. 40
•	4.1	Inleiding	p. 40
•	4.2	De toegang tot vrijwillige jeugdhulp	p. 40
-	4.2.1	Minderjarige vreemdelingen in een COA voorziening	p. 41
-	4.2.2	Minderjarige vreemdelingen buiten de COA voorzieningen	p. 43
•	4.3	De toegang tot kinderscherming	p. 44
-	4.3.1	Veilig Thuis	p. 44
-	4.3.2	Raad voor de Kinderscherming	p. 45
-	4.3.3	De rechter	p. 48
•	4.4	De toegang tot jeugdhulp in het gedwongen kader	p. 50

• 4.5	Belemmeringen bij de uitvoering van jeugdhulp	p. 51
- 4.5.1	Ervaringen met de wettelijke beperkingen	p. 51
- 4.5.2	Andere belemmeringen	p. 52
• 4.6	Conclusie	p. 53
Conclusie en aanbevelingen		p. 55
Literatuurlijst		p. 59
Bijlagen		
• Bijlage A:	Interview met Stichting LOS	p. 66
• Bijlage B:	Interview met de Raad voor de Kinderbescherming	p. 70
• Bijlage C:	Interview met AZC/GLO basisschool	p. 77
• Bijlage D:	Interview met programmabegeleiders COA	p. 82
• Bijlage E:	Interview met Nidos	p. 85
• Bijlage F:	Interview met Beleidsadviseurs COA	p. 95

Lijst met afkortingen

ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AZC	Asielzoekerscentrum
BW	Burgerlijk Wetboek
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
COL	Centrale Ontvangstlocatie
CRvB	Centrale Raad van Beroep
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GCA	Gezondheidscentrum asielzoekers
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten
IVRK	Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind
Jeugd-ggz	Geestelijke gezondheidszorg voor de jeugd
MCA	Menzis COA Administratie
POL	Procesopvanglocatie
RZA	Regeling Zorg Asielzoekers
Uitvoeringsbesluit	Uitvoeringsbesluit Wjz
Vw	Vreemdelingenwet 2000
Wjz	Wet op de Jeugdzorg

Inleiding

Aanleiding voor het onderzoek

De grote toestroom van vluchtelingen is een actueel probleem in heel Europa. Het aantal asielzoekers in Nederland verdubbelde in 2014 ten opzichte van 2013 van 9.840 naar 21.810.¹ Eind 2015 werd zelfs gesproken van een recordaantal asielzoekers dat naar Nederland kwam.² Op dit moment, anno augustus 2016, verblijven 8.382 minderjarigen in opvang van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (hierna: COA).³ Dit laatste getal geeft echter geen compleet beeld van het totale aantal minderjarige vluchtelingen in Nederland anno 2016. Er zijn immers ook minderjarige vluchtelingen die buiten een COA voorziening verblijven (hier wordt in hoofdstuk 1 op ingegaan).

Uit wetenschappelijke studies blijkt dat gevluchte kinderen kampen met veel sociaal-emotionele problemen. Hierbij kan gedacht worden aan angsten en depressies.⁴ Zijlstra omschrijft: ‘Dat komt door de langdurige onzekerheid waarin kinderen en hun ouders verkeren, de vele verhuizingen, de psychische problemen van ouders en gebrek aan een helder en positief toekomstperspectief’.⁵ Ook Cardol, Faber en Lourens beschrijven: ‘Gezinnen die met het vreemdelingenrecht te maken hebben leven onder spanning. Waar in alle gezinnen problemen kunnen ontstaan bij de opvoeding, geldt dit zeker ook voor families die met zoveel onzekerheid te maken hebben.’⁶ Krijgen deze gezinnen eigenlijk hulp bij opvoedingsproblemen? Daarnaast zijn er berichten in het nieuws die de behoefte van deze minderjarigen aan een vorm van jeugdhulp of kinderbescherming doen vermoeden. Zo verscheen eind januari 2016 een bericht in het Algemeen Dagblad, waaruit bleek dat er gemiddeld één keer per week een melding bij de politie wordt gedaan vanwege een seksueel misdrijf in asielopvang. In 2015 kwam bijvoorbeeld de melding binnen dat een mannelijke asielzoeker in Bellingwolde verdacht werd van misbruik van vier asielkinderen.⁷ Hebben deze kinderen na dit voorval een vorm van jeugdhulp gekregen? Deze verschillende onderzoeken en berichten doen vermoeden dat veel minderjarige vluchtelingen behoefte hebben aan jeugdhulp en kinderbescherming.

¹ Kinderrechtenmonitor 2015, p. 157.

² Borst, Elsevier 31 oktober 2015.

³ ‘Cijfers en jaarverslagen’, COA, coa.nl (zoek op *cijfers en jaarverslagen*, geraadpleegd op 10 augustus 2016).

⁴ De Kroon 2015, p. 14.

⁵ Citaat van Zijlstra in De Kroon 2015, p. 14.

⁶ Cardol, Faber & Lourens 2014, p. 206.

⁷ Rosman & Winterman, *Algemeen Dagblad* 30 januari 2016.

Kort gezegd wordt onder jeugdhulp de ondersteuning van, en hulp en zorg aan, jeugdigen en hun ouders verstaan bij alle denkbare opgroei-, opvoedings- en psychische problemen en stoornissen.⁸ Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan speltherapie of, zoals in het geval van de misbruikte asielkinderen, groepstherapie met andere misbruikte kinderen en jongeren. Onder de Wet op de Jeugdzorg (hierna: Wjz) werd nog gesproken van jeugdzorg in plaats van jeugdhulp. In deze scriptie zullen de termen jeugdzorg en jeugdhulp daarom beide worden gebruikt.⁹ Het gaat bij jeugdzorg/jeugdhulp zowel om hulp in het vrijwillig kader, als in het gedwongen kader. Kinderbescherming betreft daarnaast het gedwongen kader. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de maatregel van ondertoezichtstelling. Een kinderbeschermingsmaatregel kan alleen opgelegd worden door de kinderrechter.¹⁰ In het kader van een kinderbeschermingsmaatregel kan gedwongen jeugdhulp ingezet worden.

Bovenstaande berichten en onderzoeksresultaten hebben mij nieuwsgierig gemaakt naar de positie van minderjarige vluchtelingen met betrekking tot het recht op jeugdhulp en kinderbescherming. Hebben deze kinderen eigenlijk net zoveel recht op jeugdhulp en kinderbescherming als Nederlandse kinderen? En hebben deze kinderen in de praktijk ook net zoveel toegang tot jeugdhulp en kinderbescherming? Komen deze kinderen bijvoorbeeld wel in aanraking met de juiste organisaties en instanties om aan jeugdhulp en kinderbescherming te komen? Wat zijn de afwegingen bij het wel of niet toekennen van jeugdhulp en kinderbescherming?

Achtergrond

Deze vragen met betrekking tot de positie van minderjarige vluchtelingen ten aanzien van het recht op jeugdhulp en kinderbescherming, vinden hun oorsprong in de in 1998 ingevoerde Koppelingswet. Met het koppelingsbeginsel werd de toegang tot voorzieningen gekoppeld aan het verblijfsrecht van vreemdelingen. Bij voorzieningen kan gedacht worden aan het recht op bepaalde uitkeringen, het recht op verschillende vormen van zorg, het recht op huisvesting, enzovoort.¹¹ Met het koppelingsbeginsel werd invulling gegeven aan het restrictieve vreemdelingenbeleid in Nederland.¹²

In deze scriptie zal onderzocht worden of het koppelingsbeginsel ook invloed heeft op rechten en voorzieningen voor minderjarige vluchtelingen, en dan specifiek op het recht op jeugdhulp en kinderbescherming. Hierbij zal niet alleen gekeken worden naar de invloed op de wetgeving met

⁸ Bruning, Liefwaard & Vlaardingerbroek 2014, p. 797. Artikel 1.1 Jeugdwet geeft een definitie van jeugdhulp.

⁹ Afhankelijk van de wetgeving die op dat moment van toepassing is.

¹⁰ Bruning, Liefwaard & Vlaardingerbroek 2014, p. 809.

¹¹ Vos 1998, p. 5.

¹² Wentholt & Winter 2006, p. 1.

betrekking tot het recht op jeugdhulp en kinderbescherming, maar ook naar de praktijk. De invloed die het koppelingsbeginsel heeft, zal vervolgens worden getoetst aan het internationale kader vanuit het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (hierna: IVRK). Onderzoek naar de toelaatbaarheid van deze invloed is relevant, omdat het vaak gaat om bijzonder kwetsbare kinderen, die juist veel bescherming nodig hebben.¹³

Onderzoeksvraag en deelvragen

Uit het bovenstaande volgt de volgende onderzoeksvraag:

Welke invloed heeft het koppelingsbeginsel op de rechten van minderjarige vluchtelingen, meer in het specifiek op het recht op jeugdhulp en het recht op kinderbescherming, zowel in de wet als in de praktijk? En in hoeverre is deze invloed toegestaan in het licht van het IVRK?

Om tot een antwoord op deze hoofdvraag te komen, zal ik de volgende deelvragen bespreken:

1. Wat is het koppelingsbeginsel en in welke relatie staat het koppelingsbeginsel tot minderjarige vluchtelingen?
2. Welk kader wordt door het IVRK geschetst met betrekking tot het recht op jeugdhulp en kinderbescherming voor minderjarige vluchtelingen?
3. Wat is de invloed van het koppelingsbeginsel op het recht op jeugdhulp en kinderbescherming in de wet?
4. In hoeverre hebben minderjarige vluchtelingen in de praktijk daadwerkelijk recht op jeugdhulp en kinderbescherming?

Plan van behandeling

In hoofdstuk 1 zal allereerst worden ingegaan op het koppelingsbeginsel. Hierbij worden de geschiedenis en de doelstelling van de Koppelingswet besproken. Daarnaast wordt ingegaan op de relatie tussen het koppelingsbeginsel en minderjarige vreemdelingen. Zijn minderjarige vreemdelingen uitgesloten van de werking van het koppelingsbeginsel? Tevens zal een beeld geschetst worden van de in deze scriptie centraal staande minderjarige vluchtelingen. Zo zal besproken worden welke groepen minderjarige vluchtelingen onderscheiden kunnen worden en waar zij verblijven vanaf hun komst in Nederland. In hoofdstuk 2 wordt vervolgens uiteengezet

¹³ Jaarverslag Nidos 2014, p. 5.

welk kader in het IVRK gegeven wordt met betrekking tot het recht op jeugdhulp en kinderbescherming. Kan uit het IVRK een recht op jeugdhulp en kinderbescherming worden afgeleid voor *alle* kinderen in Nederland? In hoofdstuk 3 zal specifiek worden ingegaan op de invloed van het koppelingsbeginsel op het recht op jeugdzorg/jeugdhulp en kinderbescherming in de wetgeving hieromtrent. Voor het recht op jeugdzorg/jeugdhulp wordt zowel gekeken naar de Wjz als naar de Jeugdwet, zodat inzicht gegeven kan worden in het Nederlandse beleid van de afgelopen elf jaren. Voor het recht op kinderbescherming wordt daarnaast gekeken naar Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). De invloed van het koppelingsbeginsel op het recht op jeugdhulp en kinderbescherming in de praktijk wordt in hoofdstuk 4 behandeld. In dit hoofdstuk wordt onder andere aan de hand van interviews een beeld geschetst van de toegang tot jeugdhulp voor minderjarige vluchtelingen anno 2016. Zijn jeugdhulp en kinderbescherming wel zo toegankelijk voor minderjarige vluchtelingen? In de conclusie zal tot slot geconcludeerd worden in hoeverre de huidige invloed van het koppelingsbeginsel op het recht op jeugdhulp en kinderbescherming voor minderjarige vluchtelingen in overeenstemming is met het IVRK. Ook worden in de conclusie aanbevelingen geformuleerd.

Hoofdstuk 1: Het koppelingsbeginsel en minderjarige vreemdelingen

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het koppelingsbeginsel centraal en zal uiteengezet worden wat er precies onder het koppelingsbeginsel wordt verstaan en met welke gedachte dit beginsel is ingevoerd. Hierbij wordt tevens ingegaan op de uitzonderingen die op het koppelingsbeginsel worden gemaakt, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van het recht op de medisch noodzakelijke zorg. Het wordt namelijk als onmenselijk gezien om mensen, enkel vanwege het feit dat zij geen verblijfsvergunning hebben, van medisch noodzakelijke zorg te onthouden.¹⁴ Vervolgens zal besproken worden hoe tegen de werking van het koppelingsbeginsel ten aanzien van minderjarige vreemdelingen wordt aangekeken. Dit is een punt waar veel discussie over mogelijk is. In de loop der tijd is ten aanzien van verschillende onderwerpen besproken of internationale kinderrechten zwaarder moeten wegen dan de werking van het koppelingsbeginsel of het restrictieve vreemdelingenbeleid. Minderjarige vreemdelingen zijn echter niet in het algemeen van de werking van het koppelingsbeginsel uitgesloten.¹⁵ Nu in deze scriptie minderjarige vluchtelingen centraal staan, zal in paragraaf 4 een beeld geschetst worden van de groepen minderjarige vluchtelingen waarvoor het koppelingsbeginsel gevolgen heeft of kan hebben. Zo kan een onderscheid gemaakt worden tussen minderjarigen die met hun ouders naar Nederland zijn gekomen en minderjarigen die zonder ouders zijn gekomen. Op beide groepen zal worden ingegaan en voor beide groepen zal beschreven worden waar deze minderjarigen zich bevinden vanaf het moment dat zij in Nederland komen, gedurende de asielprocedure, en kort daarna.

1.2 De Koppelingswet

1.2.1 Achtergrond

Met de Koppelingswet werd het koppelingsbeginsel geïntroduceerd als algemeen principe van het Nederlandse vreemdelingenrecht. Het koppelingsbeginsel heeft betrekking op twee groepen vreemdelingen. Ten eerste op niet toegelaten vreemdelingen die bestendig in Nederland verblijven, ook wel illegalen genoemd. Voor deze eerste groep geldt, dat hun verblijfsvergunning onherroepelijk is afgewezen, of dat zij wederrechtelijk hebben nagelaten deze aan te vragen. Deze groep verblijft niet rechtmatig in Nederland.¹⁶ Ten tweede heeft het koppelingsbeginsel betrekking

¹⁴ ‘Stichting Koppeling’, *Stichting Koppeling*, stichtingkoppeling.nl (ga naar *home*, geraadpleegd op 27 juli 2016).

¹⁵ *Kamerstukken II* 2012/13, 19637, nr. 1630.

¹⁶ *Kamerstukken II* 1994/95, 24233, nr. 3, p. 1.

op vreemdelingen die (nog) in procedure zijn. Deze laatste groep is wel rechtmatig in Nederland, maar is nog in afwachting van een verblijfsvergunning.¹⁷ Het koppelingsbeginsel heeft voor beide groepen tot gevolg dat zij in het algemeen geen recht hebben op verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen ten laste van de collectieve middelen. Er zijn uitzonderingen op dit beginsel mogelijk. Deze moeten expliciet blijken uit de wettelijke regeling waarop de aanspraak op de verstrekking, voorziening of uitkering is gegrond.¹⁸ Ook zijn er algemene uitzonderingen op het koppelingsbeginsel, deze zullen worden beschreven nadat de doelen die het koppelingsbeginsel dient, zijn uiteen gezet.

Het koppelingsbeginsel is ingevoerd met het oog op twee doelen.¹⁹ Ten eerste om te voorkomen dat illegale vreemdelingen in staat worden gesteld tot voortzetting van hun wederrechtelijk verblijf, doordat zij toegang hebben tot allerlei verstrekkingen en uitkeringen. Hiermee wordt beoogd dat illegalen onmiddellijk vertrekken. Het tweede doeleinde dat met het koppelingsbeginsel wordt gediend, is dat voorkomen moet worden dat illegalen en (nog) niet toegelatenen de schijn van volkomen legaliteit kunnen verwerven. Dit tweede doeleinde heeft met name betrekking op de vreemdelingen die nog in procedure zitten. Met het koppelingsbeginsel wordt getracht te voorkomen dat deze vreemdelingen gaandeweg een sterke rechtspositie kunnen opbouwen, waardoor ze zo goed als onuitzetbaar worden.²⁰

1.2.2 Niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen

Het koppelingsbeginsel is uitgewerkt in artikel 10 en 11 van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw). In artikel 10 Vw is allereerst het uitgangspunt neergelegd dat de vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft, geen aanspraak kan maken op toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen. Met vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf hebben, worden illegalen bedoeld (zie paragraaf 1.2.1). Dit uitgangspunt uit lid 1 komt terug in specifieke wetgeving, zoals in de sociale zekerheidswetgeving.²¹ In hoofdstuk 3 zal worden gezien op welke manier dit uitgangspunt terugkomt in de Jeugdwet. Op het uitgangspunt van lid 1 zijn in lid 2 algemene uitzonderingen gemaakt. In de eerste plaats wordt hier een uitzondering gemaakt ten aanzien van het recht op onderwijs. Deze uitzondering is opgenomen, omdat onder andere op grond van internationale verplichtingen, zoals artikel 2 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM), de toegang tot onderwijs niet onthouden kan

¹⁷ *Kamerstukken II 1994/95, 24233, nr. 3, p. 1.*

¹⁸ *Kamerstukken II 1994/95, 24233, nr. 3, p. 1.*

¹⁹ *Kamerstukken II 1994/95, 24233, nr. 3, p. 1.*

²⁰ *Kamerstukken II 1994/95, 24233, nr. 3, p. 1-2.*

²¹ Wentholt & Winter 2006, p. 2.

worden aan illegale vreemdelingen in de leerplichtige leeftijd.²² Verder wordt een uitzondering gemaakt voor de verlening van medisch noodzakelijke zorg, de voorkoming van inbreuken op de volksgezondheid of de rechtsbijstand aan de vreemdeling. In lid 3 wordt nog wel opgemerkt, dat de toekenning van aanspraken geen recht op rechtmatig verblijf genereert.

1.2.3 Rechtmatig verblijvende vreemdelingen

Artikel 11 Vw heeft vervolgens betrekking op rechtmatig verblijvende vreemdelingen. Rechtmatig verblijf zorgt ervoor dat de vreemdeling in beginsel niet kan worden uitgezet.²³ Niet alle soorten rechtmatig verblijf garanderen een volledige aanspraak op toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen. In artikel 8 Vw zijn de verschillende vormen van rechtmatig verblijf uitgewerkt. Een vreemdeling verblijft ten eerste rechtmatig in Nederland wanneer hij of zij een verblijfsvergunning heeft (artikel 8 sub a tot en met d); regulier of asiel en voor bepaalde of onbepaalde tijd. Andere gronden voor rechtmatig verblijf zijn bijvoorbeeld de afwachting van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning (artikel 8 sub f en g) en de afwachting van de beslissing op een bezwaarschrift of een beroepschrift (artikel 8 sub h). Artikel 11 Vw bepaalt dat de aanspraken van de vreemdeling die rechtmatig verblijf heeft, in overeenstemming zijn met de aard van het verblijf. De gedachte vanuit de Koppelingswet is immers dat vreemdelingen aan wie geen (langdurig) verblijf in Nederland is toegekend, of degene in procedure, niet reeds de schijn van ‘volkomen legaliteit’ moeten kunnen verwerven door bijvoorbeeld uitkeringsrechten te hebben.²⁴ Artikel 11 Vw is van toepassing, tenzij bij of krachtens het wettelijk voorschrift waarop de aanspraak is gegrond anders is bepaald.

1.3 Werking van het koppelingsbeginsel ten aanzien van minderjarige vreemdelingen

In eerste instantie was er na de invoering van de Koppelingswet geen aandacht voor de speciale positie van minderjarigen.²⁵ Ook nu zijn minderjarigen nog niet van de werking van het koppelingsbeginsel uitgezonderd, hoewel hier door sommigen wel voor gepleit wordt. Zo stelde de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (hierna: ACVZ)²⁶ in 2012 voor om de Koppelingswet niet van toepassing te verklaren op minderjarige vreemdelingen.²⁷ De ACVZ pleitte hiervoor, omdat deze kinderen per definitie kwetsbaar zijn en niet verantwoordelijk gesteld kunnen worden

²² *Kamerstukken II* 1994/95, 24233, nr. 3, p. 16-17.

²³ Wentholt & Winter 2006, p. 2.

²⁴ Wentholt & Winter 2006, p. 4.

²⁵ Minderhoud 2012, p. 137.

²⁶ De ACVZ is een onafhankelijk adviescollege dat beleids- en wetsadviezen uitbrengt aan de regering en het parlement met betrekking tot het vreemdelingenrecht en het vreemdelingenbeleid ('Organisatie', ACVZ, acvz.org (ga naar *organisatie*, geraadpleegd op 6 juli 2016)).

²⁷ Advies ACVZ 2012, p. 13.

voor de situatie waarin zij verkeren.²⁸ In reactie hierop reageerde Staatssecretaris Teeven dat een dergelijke vergaande uitzondering op het koppelingsbeginsel onwenselijk is.²⁹ Hij wees op de reeds bestaande uitzonderingen op het koppelingsbeginsel voor minderjarige vreemdelingen, zoals ten aanzien van het recht op onderwijs. Teeven achtte het, gelet op de doelstellingen van de Koppelingswet, niet wenselijk om minderjarige vreemdelingen geheel van de toepassing van het koppelingsbeginsel uit te sluiten.³⁰

Hoewel minderjarige vreemdelingen niet in het algemeen uitgesloten zijn van toepassing van het koppelingsbeginsel, is er in de loop der tijd wel jurisprudentie ontwikkeld waar het koppelingsbeginsel op bepaalde terreinen heeft moeten wijken voor het belang van het kind. Als voorbeeld kan ten aanzien van het recht op bijstand worden gewezen op twee uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB)³¹ en ten aanzien van het recht op opvang op een uitspraak van de Hoge Raad.³² Deze laatste uitspraak heeft tot gevolg gehad dat een gezin met minderjarige kinderen altijd opgevangen moet worden, ook wanneer ze uitgeprocedeerd zijn en ouders geen medewerking verlenen aan terugkeer. Het gezin mag nooit op straat gezet worden.³³

1.4 Minderjarige vluchtelingen

In de vorige paragraaf is omschreven dat minderjarige vreemdelingen niet in het algemeen van de werking van het koppelingsbeginsel uitgezonderd zijn. Om een beeld te vormen van de minderjarige vluchtelingen waarvoor het koppelingsbeginsel gevolgen kan hebben, zal in deze paragraaf aandacht worden besteed aan de verschillende soorten minderjarige vluchtelingen die naar Nederland komen. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen minderjarigen die met hun ouders naar Nederland zijn gekomen en minderjarigen die alleen zijn gekomen. De minderjarigen van deze laatste groep worden alleenstaande minderjarige vreemdelingen genoemd.³⁴

²⁸ Advies ACVZ 2012, p. 13.

²⁹ *Kamerstukken II* 2012/13, 19637, nr. 1630.

³⁰ *Kamerstukken II* 2012/13, 19637, nr. 1630.

³¹ CRvB 24 januari 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AV0197 en CRvB 22 december 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BG8776.

³² Hoge Raad 21 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5328.

³³ Hoge Raad 21 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5328, r.o. 3.7.2. De Hoge Raad overwoog: ‘Op de Staat rust de verplichting te waken voor de rechten en belangen van minderjarigen die zich op zijn grondgebied bevinden, ook waar het gaat om minderjarige vreemdelingen zonder geldige verblijfstitel, mede omdat zij niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor gedragingen van hun familieleden’.

³⁴ Rodrigues 2012, p. 11.

1.4.1 Gezinnen met kinderen

Wanneer kinderen met hun ouders naar Nederland komen, zal de verblijfsvergunning door de ouders moeten worden aangevraagd. Een kind krijgt pas een aanspraak op een zelfstandig verblijfsrecht wanneer het verblijfsrecht voor de ouders is afgewezen.³⁵ In sommige gevallen kan het belang van het kind dan nog tot het toekennen van een verblijfsrecht van het kind en de ouders leiden.³⁶

Asielzoekende gezinnen met minderjarigen worden vanaf hun aankomst in Nederland opgevangen door het COA. Het COA heeft verschillende opvanglocaties. Waar het gezin gedurende de asielprocedure precies verblijft, hangt af van de fase van de asielprocedure waarin zij zich bevinden.³⁷ Wanneer een gezin asiel aanvraagt in Nederland, melden zij zich allereerst bij een aanmeldcentrum van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND). Vervolgens worden ze opgevangen in een centrale ontvangstlocatie (hierna: COL). Wanneer de asielzoekers in de eerste fase van de asielprocedure zitten, worden ze opgevangen in een procesopvanglocatie (hierna: POL). In een asielzoekerscentrum (hierna: AZC) verblijven vervolgens zowel de asielzoekers die in de verlengde procedure zitten, als verblijfsgerechtigden die in afwachting zijn van een woning.³⁸ Naast de standaard verhuizingen, moeten gezinnen vaak tussendoor ook nog verhuizen van het ene naar het andere AZC, vanwege het Nederlandse opvangbeleid.³⁹ Al deze verhuizingen zijn niet zonder kritiek gebleven. Zo is door de Werkgroep Kind in AZC een rapport gepubliceerd waarin zij vaststellen dat asielzoekerskinderen veel te vaak verhuizen en waarin zij betogen dat de situatie zo niet langer kan en mag voortduren.⁴⁰ De Werkgroep Kind in AZC heeft geconstateerd dat een asielzoekerskind gemiddeld tien keer zo vaak verhuist als een doorsnee Nederlands kind.⁴¹ Ook stellen zij vast dat deze verhuizingen schadelijke gevolgen hebben voor de kinderen.⁴² In hoofdstuk 4 wordt op deze verhuizingen teruggekomen.

Wanneer de verblijfsvergunning wordt afgewezen, gaan de uitgeprocedeerde asielzoekers naar een vrijheidsbeperkende locatie of een gezinslocatie.⁴³ Zoals omschreven, heeft de Hoge Raad immers

³⁵ Rodrigues 2012, p. 11.

³⁶ Rodrigues 2012, p. 12. Zie bijvoorbeeld EHRM 31 januari 2006, ECLI:NL:XX:2006:AV3568 (*Rodrigues da Silva en Hoogkamer t. Nederland*).

³⁷ 'Typen locaties', COA, coa.nl (zoek op *typen locaties*, geraadpleegd op 8 juni 2016).

³⁸ 'Typen locaties', COA, coa.nl (zoek op *typen locaties*, geraadpleegd op 8 juni 2016).

³⁹ Rapport Werkgroep Kind in azc 2013, p. 9. Dit heeft te maken met de vereiste bezettingsgraad van de centra.

⁴⁰ Rapport Werkgroep Kind in azc 2013.

⁴¹ Rapport Werkgroep Kind in azc 2013, p. 7.

⁴² Rapport Werkgroep Kind in azc 2013, p. 8.

⁴³ 'Typen locaties', COA, coa.nl (zoek op *typen locaties*, geraadpleegd op 8 juni 2016).

bepaald dat gezinnen met minderjarige kinderen nooit op straat mogen worden gezet.⁴⁴ Het verblijf in de gezinslocatie eindigt wanneer het jongste kind achttien wordt of wanneer het gezin Nederland verlaat of het land wordt uitgezet.⁴⁵ Wanneer er een risico bestaat dat een gezin zich aan het toezicht zal onttrekken, kan een gezin worden overgebracht naar een detentiecentrum om vertrek op korte termijn mogelijk te maken.⁴⁶ Gezinnen mogen hier maximaal veertien dagen verblijven.⁴⁷ Tot slot zijn er vluchtelinggezinnen die niet in een voorziening van het COA verblijven, maar die bijvoorbeeld de gezinslocatie zijn ontvlucht vanwege angst voor uitzetting en die zich bijvoorbeeld in hun eigen netwerk schuil houden.⁴⁸

1.4.2 Alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Daarnaast zijn er minderjarige vluchtelingen die zonder hun ouders naar Nederland zijn gekomen. Dit is een erg kwetsbare groep, die extra bescherming verdient.⁴⁹ Bij binnenkomst in Nederland krijgen ze daarom een voogd van Nidos⁵⁰ toegewezen. Hoe deze tijdelijke voogdij precies geregeld is, zal in hoofdstuk 4 beschreven worden.

De voogd van Nidos is ten eerste verantwoordelijk voor het regelen van opvang voor de minderjarige.⁵¹ Waar een alleenstaande minderjarige vluchteling wordt opgevangen, hangt af van zijn of haar leeftijd en omstandigheden.⁵² Voor kinderen onder de twaalf jaar geldt bijvoorbeeld dat Nidos in eerste instantie op zoek gaat naar familie in Nederland, want plaatsing bij familie heeft de voorkeur. Wanneer er geen familie van de minderjarige in Nederland is, wordt een opvanggezin gezocht.⁵³ Voor minderjarigen ouder dan twaalf jaar geldt ook dat eerst wordt gekeken of er familie in Nederland is waar zij zouden kunnen worden opgevangen. Wanneer dit niet het geval is, gaat de minderjarige eerst naar een speciale POL van het COA.⁵⁴ Dit is voor maximaal drie maanden en hier wordt de algemene asielprocedure doorlopen en wordt advies over vervolgoptvang gegeven.

⁴⁴ Hoge Raad 21 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5328.

⁴⁵ 'Gezinslocatie', *DT&V*, dienstterugkeerenvertrek.nl (zoek op *gezinslocatie*, geraadpleegd op 26 juli 2016).

⁴⁶ 'Detentiecentrum', *DT&V*, dienstterugkeerenvertrek.nl (zoek op *detentiecentrum*, geraadpleegd op 26 juli 2016).

⁴⁷ 'Detentiecentrum', *DT&V*, dienstterugkeerenvertrek.nl (zoek op *detentiecentrum*, geraadpleegd op 26 juli 2016).

⁴⁸ 'Mary zat in een gezinslocatie: 'We sliepen in onze kleren'', *C Vandaag*, cvandaag.nl (zoek op *gezinslocatie*, geraadpleegd op 20 mei 2016).

⁴⁹ 'Wat zijn alleenstaande minderjarige asielzoekers?', *VluchtelingenWerk Nederland*, vluchtelingenwerk.nl (zoek op *alleenstaande minderjarige asielzoekers*, geraadpleegd op 8 augustus 2016).

⁵⁰ Nidos is een stichting met als doel jeugdbescherming voor vluchtelingen.

⁵¹ Jaarverslag Nidos 2014, p. 7.

⁵² 'Opvangproces', *COA* 23 december 2015, coa.nl (zoek op *opvangproces*, geraadpleegd op 20 januari 2016).

⁵³ 'Wonen', *Nidos*, nidos.nl (ga naar *voor jongeren > leven in Nederland > wonen*, geraadpleegd op 20 januari 2016).

⁵⁴ Speciaal voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

Bekeken wordt welke vervolgvang van het COA het meest geschikt is voor de jongere. Dit kan bijvoorbeeld een woongroep, een kleine wooneenheid of een campus zijn.⁵⁵

Ten tweede ziet de voogd van Nidos toe op een deugdelijk verloop van de vreemdelingrechtelijke procedure.⁵⁶ Wanneer de IND vaststelt dat de alleenstaande minderjarige vreemdeling geen bescherming in Nederland nodig heeft, moet hij of zij terug naar het land van herkomst. Wel is het zo dat dit alleen mogelijk is, wanneer daar voor de minderjarige goede opvang voorhanden is.⁵⁷

1.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is het koppelingsbeginsel uiteengezet. Het koppelingsbeginsel heeft gevolgen voor zowel rechtmatig als niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen. Minderjarige vreemdelingen zijn niet van de werking van het koppelingsbeginsel uitgezonderd, hoewel hier door sommigen wel voor wordt gepleit.⁵⁸ In paragraaf 4 is daarom omschreven voor welke typen minderjarige vluchtelingen het koppelingsbeginsel gevolgen kan hebben en is een beeld geschetst van deze minderjarige vluchtelingen. Hoewel minderjarige vreemdelingen niet in zijn geheel van de werking van het koppelingsbeginsel zijn uitgezonderd, zijn ze op bepaalde terreinen wel uitgezonderd van de werking van het koppelingsbeginsel. Dit is ten eerste zichtbaar in artikel 10 lid 2 Vw, waar de algemene uitzonderingen op het koppelingsbeginsel zijn vermeld, zoals met betrekking tot het recht op onderwijs. Daarnaast zijn er ook buiten de Vw uitzonderingen aan te wijzen, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van het in de rechtspraak ontwikkelde recht op opvang of het recht op bijstand. In hoofdstuk 3 zal beschreven worden op welke manier het koppelingsbeginsel invloed heeft op het recht op jeugdhulp en kinderbescherming voor minderjarige vluchtelingen in de wetgeving hieromtrent. Want zijn jeugdhulp en kinderbescherming niet ook voorzieningen in de zin van de Koppelingswet? Maar voordat op deze vraag wordt ingegaan, zal in hoofdstuk 2 besproken worden hoe het recht op jeugdhulp en kinderbescherming voor minderjarige vluchtelingen volgens het IVRK zouden moeten zijn.

⁵⁵ 'Wonen', Nidos, nidos.nl (ga naar *voor jongeren > leven in Nederland > wonen*, geraadpleegd op 20 januari 2016).

⁵⁶ Verstege 2012, p. 132.

⁵⁷ Jaarverslag Nidos 2014, p. 17.

⁵⁸ Advies ACVZ 2012, p. 13.

Hoofdstuk 2: Het IVRK met betrekking tot het recht op jeugdhulp en kinderbescherming

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de internationale regelgeving met betrekking tot het recht op jeugdhulp en kinderbescherming centraal. Geldt er op grond van internationale regelgeving een algemeen en afdwingbaar recht op jeugdhulp en kinderbescherming? Is het maken van onderscheid ten aanzien van vluchtelingkinderen geoorloofd, of behoren zij net zoveel recht te hebben op jeugdhulp en kinderbescherming als Nederlandse kinderen? Zoals Pulles schrijft kan geen beoefenaar van het jeugdrecht om het internationale recht heen. Ook schrijft hij ‘Het EVRM gaat daarbij voorop, maar het IVRK zou tenminste een gelijkwaardige rol moeten spelen’.⁵⁹ In dit hoofdstuk zullen de bovengenoemde vragen daarom worden behandeld vanuit het kader dat door het IVRK wordt gegeven. Het IVRK is in Nederland op 8 maart 1995 in werking getreden.⁶⁰ Dit verdrag bevat rechten die specifiek zijn afgestemd op kinderen en het IVRK is dan ook niet zomaar een herhaling van het EVRM of het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (hierna: IVBPR).⁶¹ Uit de preambule bij het IVRK volgt immers onder andere dat kinderen vanwege hun kwetsbaarheid behoefte hebben aan speciale zorg en bescherming. Deze achtergrond maakt het van groot belang de Nederlandse praktijk aan het IVRK te toetsen. In de onderstaande paragrafen zal uiteengezet worden waarom verschillende auteurs bepleiten dat uit het IVRK een recht op jeugdhulp en kinderbescherming kan worden afgeleid.

2.2 Recht op jeugdhulp en kinderbescherming

2.2.1 Combinatie van artikel 2, 19 en 20 IVRK

Spijkerboer leidt ten eerste uit de combinatie van artikel 2, artikel 19 en artikel 20 IVRK een recht op jeugdzorg voor *alle* kinderen af.⁶² Artikel 2 IVRK betreft allereerst het recht op bescherming tegen discriminatie. Uit lid 1 volgt:

‘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 dan ook, ongeacht ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere

⁵⁹ Pulles 2014, p. 27.

⁶⁰ Meuwese e.a. 2005, p. 1.

⁶¹ Meuwese e.a. 2005, p. 1.

⁶² Spijkerboer 2004, p. 55.

overtuiging, nationale, etnische of maatschappelijke afkomst, welstand, handicap, geboorte of andere omstandigheid van het kind of van zijn of haar ouder of wettige voogd'.⁶³

Artikel 2 IVRK is van toepassing op ieder kind dat onder de rechtsbevoegdheid van de betreffende Staat valt. Uit artikel 1 IVRK volgt dat voor de toepassing van het IVRK onder een kind verstaan wordt 'ieder mens jonger dan achttien jaar, tenzij volgens het op een kind van toepassing zijnde recht de meerderjarigheid eerder wordt bereikt'.⁶⁴ Voor Nederland zijn dit dus alle kinderen onder de achttien jaar. Bij de totstandkoming van dit artikel is verder gekozen voor de formulering 'onder hun rechtsmacht'. Dit betreft een ruimere toepassing dan wanneer er had gestaan 'op hun grondgebied'.⁶⁵ Andere voorstellen, zoals 'children who were lawfully in the territory of the State Party' zijn tijdens de onderhandelingen niet aanvaard.⁶⁶ Hieruit kan afgeleid worden dat artikel 2 IVRK ook van toepassing is op kinderen die niet rechtmatig in Nederland verblijven. Zoals Cardol omschrijft, zijn veelal pro-actieve maatregelen, zoals wetgeving, vereist om minderjarigen te kunnen beschermen tegen verschillende vormen van discriminatie. Daarnaast zijn echter ook andere middelen vereist om discriminatie tegen te gaan, waarbij gedacht kan worden aan bewustwordingsprocessen of onderwijs.⁶⁷ Spijkerboer omschrijft daarnaast dat niet iedere vorm van onderscheid ook meteen een verboden onderscheid is. 'Onderscheid kan gerechtvaardigd worden als het doel legitiem is, en als het gemaakte onderscheid een proportioneel middel is om dat doel te bereiken'.⁶⁸

Artikel 2 IVRK betreft niet een algemeen discriminatieverbod, maar een verbod te discrimineren bij het eerbiedigen en waarborgen van de in het IVRK beschreven rechten.⁶⁹ Artikel 2 IVRK heeft dus een accessoir karakter.⁷⁰ In het kader van dit hoofdstuk wijst Spijkerboer op een combinatie van artikel 2 IVRK met artikel 19 en 20 IVRK, waaruit een recht op jeugdzorg voor *alle* kinderen kan worden afgeleid.⁷¹ Uit artikel 19 IVRK volgt dat verdragsstaten alle passende maatregelen moeten nemen om kinderen te beschermen tegen alle vormen van lichamelijk of geestelijk geweld of andere vormen van mishandeling, terwijl het kind onder de hoede is van ouders of derden die de zorg over een kind hebben. Hieronder vallen onder meer jeugdhulp en kinderbeschermingsmaatregelen, maar ook het realiseren van een goede toegang tot deze hulp.⁷²

⁶³ Artikel 2 lid 1 IVRK.

⁶⁴ Artikel 1 IVRK.

⁶⁵ Blaak e.a. 2012, p. 116.

⁶⁶ Blaak e.a. 2012, p. 115.

⁶⁷ Cardol 2005a, p. 73.

⁶⁸ Spijkerboer 2003, p. 835.

⁶⁹ Spijkerboer 2004, p. 55.

⁷⁰ Blaak e.a. 2012, p. 116.

⁷¹ Spijkerboer 2004, p. 55.

⁷² Blaak e.a. 2012, p. 297-299.

Artikel 20 IVRK bevat voorts de verplichting van de Verdragsstaat om kinderen zonder gezin te beschermen. Dit artikel geeft waarborgen voor gezinsvervangende zorg.⁷³ In het IVRK wordt het opgroeien in een gezinsomgeving gezien als een belangrijke voorwaarde voor het opgroeien van een kind.⁷⁴ Het gaat in artikel 20 IVRK om kinderen die om verschillende redenen niet in hun gezin kunnen verblijven, bijvoorbeeld ‘omdat hun ouders overleden zijn, hun ouders tijdelijk of blijvend niet meer voor hen kunnen zorgen en kinderen die in hun eigen belang van de ouders moeten worden gescheiden’.⁷⁵ In dit laatste geval zou gedacht kunnen worden aan een uithuisplaatsing. In lid 3 wordt omschreven hoe deze gezinsvervangende zorg eruit dient te zien:

‘Deze zorg kan, onder andere, plaatsing in een pleeggezin omvatten, kafalah volgens het Islamitische recht, adoptie, of, indien noodzakelijk, plaatsing in geschikte instellingen voor kinderzorg’.⁷⁶

Uit deze bewoordingen blijkt dat gezinsvervangende zorg de voorkeur heeft boven residentiële zorg.⁷⁷

Naast Spijkerboer haalt ook Forder artikel 19 en 20 IVRK aan om te onderbouwen dat op de overheid de plicht rust om *alle* kinderen te beschermen.⁷⁸ Naast de bovengenoemde artikelen, zijn er nog meer artikelen te noemen waaruit een recht op jeugdzorg kan worden afgeleid. Deze artikelen worden besproken in de volgende paragrafen.

2.2.2 Artikel 3 lid 2 en 6 lid 2 IVRK

Zo leidt Cardol uit artikel 3 lid 2 en 6 lid 2 IVRK een recht op jeugdzorg af.⁷⁹ Op grond van artikel 3 lid 2 IVRK dienen Verdragsstaten een kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn. Ook in het Handboek Internationaal Jeugdrecht wordt omschreven dat artikel 3 lid 2 een grondslag geeft voor kindbescherming.⁸⁰

Artikel 3 lid 2 IVRK staat in relatie tot een groot aantal andere artikelen, waaronder de zojuist besproken artikelen 19 en 20 IVRK, maar ook tot artikel 6 IVRK.⁸¹ In lid 2 van artikel 6 staat vermeld dat Verdragsstaten in de ruimst mogelijke mate de mogelijkheden tot overleven en de

⁷³ Blaak e.a. 2012, p. 323.

⁷⁴ Blaak e.a. 2012, p. 323. Zie ook de preambule bij het IVRK.

⁷⁵ Blaak e.a. 2012, p. 324.

⁷⁶ Artikel 20 lid 3 IVRK.

⁷⁷ Blaak e.a. 2012, p. 324.

⁷⁸ Forder 2003, p. 728.

⁷⁹ Cardol 2005a, p. 338 en 340.

⁸⁰ Blaak e.a. 2012, p. 123.

⁸¹ Blaak e.a. 2012, p. 124-125.

ontwikkelingen van het kind dienen te waarborgen. Dit betreft een positieve verplichting voor de Verdragsstaten.⁸² Cardol noemt het een inspanningsverplichting waar hoge eisen aan worden gesteld.⁸³ Cardol stelt, dat wanneer het recht op ontwikkeling in het geding is, omdat een minderjarige vreemdeling wordt bedreigd in zijn ontwikkeling, het de taak van de overheid is om de risico's voor de bedreigde ontwikkeling weg te nemen. Dit kan de overheid doen door middel van het inzetten van jeugdzorg (zowel in het vrijwillige als in het gedwongen kader).⁸⁴

2.2.3 Combinatie van artikel 6 lid 2, 19, 20 lid 1, 23, 24, 25, 27, 34, 37 en 39 IVRK

Tot slot leidt Meuwese een recht op jeugdzorg af uit de samenhang van verschillende artikelen in het IVRK. Hij omschrijft dat het woord jeugdzorg nergens letterlijk in het IVRK wordt gebruikt, maar hij leidt dit recht af uit de artikelen 6 lid 2, 19, 20 lid 1, 23, 24, 25, 27, 34, 37 en 39 in onderlinge samenhang bezien.⁸⁵

Artikel 6 lid 2 is reeds besproken in de voorgaande paragraaf. Artikel 6 IVRK vormt één van de kernartikelen van het IVRK en een basis voor verschillende andere grondrechten van kinderen.⁸⁶ Artikel 6 IVRK kan dan ook in samenhang met andere bepalingen worden besproken. Zo volgen immers uit andere artikelen verplichtingen, waardoor de optimale ontwikkeling van kinderen uit artikel 6 verzekerd kan worden.⁸⁷ Gedacht kan worden aan de beschermingsrechten uit artikel 19 IVRK en de artikelen 32 tot en met 37 IVRK.⁸⁸ Van deze beschermingsrechten noemde Meuwese artikel 19, 34 en 37 IVRK in het kader van een recht op jeugdzorg. Artikel 19 IVRK, de bescherming tegen misbruik en verwaarlozing, is reeds besproken. Artikel 34 IVRK betreft voorts het recht om beschermd te worden tegen seksuele exploitatie en seksueel misbruik. Artikel 37 betreft de bescherming tegen foltering en vrijheidsberoving. Niet helemaal duidelijk is waarom Meuwese de andere beschermingsrechten niet bespreekt en deze wel, maar in ieder geval is duidelijk dat deze artikelen van groot belang zijn voor het overleven en de ontwikkeling van het kind.⁸⁹ Naast deze genoemde beschermingsrechten, kunnen nog andere artikelen uit het IVRK genoemd worden die een grote rol spelen bij het verwezenlijken van het recht op leven en ontwikkeling.⁹⁰ In dit kader verwijst Meuwese ten eerste naar artikel 20 lid 1 IVRK. Dit artikel is reeds besproken in de eerste paragraaf. Tevens verwijst hij naar artikel 23 met betrekking tot gehandicapte kinderen, artikel 24 met betrekking tot het recht op gezondheid en gezondheidszorg,

⁸² Blaak e.a. 2012, p. 176.

⁸³ Cardol 2005a, p. 82.

⁸⁴ Cardol 2005a, p. 338.

⁸⁵ Meuwese 2002, p. 25.

⁸⁶ Blaak e.a. 2012, p. 175.

⁸⁷ Blaak e.a. 2012, p. 176.

⁸⁸ Blaak e.a. 2012, p. 176.

⁸⁹ Blaak e.a. 2012, p. 176.

⁹⁰ Blaak e.a. 2012, p. 176.

artikel 25 met betrekking tot het recht op regelmatige evaluatie van een uithuisplaatsing, artikel 27 met betrekking tot het recht op een toereikende levensstandaard en tot slot artikel 39 met betrekking tot passende zorg aan slachtoffers.⁹¹

Naar één van deze artikelen verwijst ook Forder om een recht op jeugdzorg uit af te leiden, namelijk naar artikel 24 IVRK.⁹² Artikel 24 IVRK geeft kinderen het recht op het genot van de grootst mogelijke mate van gezondheid en op voorzieningen voor de behandeling van ziekte en het herstel van gezondheid. Forder wijst erop dat jeugdhulp in grote mate samenhangt met het recht op gezondheidszorg en verwijst hierbij naar een zaak die voor de rechtbank Noord-Holland kwam.⁹³ In deze zaak werd een verzoek tot uithuisplaatsing gedaan, onder andere omdat de betreffende minderjarige zich suïcidaal uitte en zich boos en dwaas gedroeg, wat een onveilige situatie creëerde voor de andere kinderen in het gezin.⁹⁴ Forder wijst er hiermee op hoezeer een uithuisplaatsing de gezondheid van een kind kan raken.⁹⁵

Al deze door Meuwese benoemde artikelen beginnen met de woorden: ‘De Staten die partij zijn, erkennen/nemen passende maatregelen/waarborgen’. Gelet hierop, stelt Meuwese vast, dat op Verdragsstaten een zorgplicht rust. Dit maakt het recht op jeugdzorg, volgens Meuwese, een sociaal grondrecht, vergelijkbaar met het recht op onderwijs of het recht op gezondheidszorg, waarbij van de Staat een actieve houding wordt verlangd.⁹⁶ Dit in tegenstelling tot klassieke grondrechten, waarbij terughoudendheid van de Staat wordt verlangd.⁹⁷

2.3 Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat uit meerdere artikelen in het IVRK een recht op jeugdhulp en kinderbescherming kan worden afgeleid. Zo leidt Spijkerboer een recht op jeugdzorg af uit een combinatie van artikel 2, 19 en 20 IVRK.⁹⁸ Cardol leidt een recht op jeugdzorg af uit een combinatie van artikel 3 lid 2 en 6 lid 2 IVRK.⁹⁹ En Meuwese schrijft, dat hoewel het woord jeugdzorg nergens letterlijk in het IVRK wordt gebruikt, het recht op jeugdzorg kan worden afgeleid uit de artikelen 6 lid 2, 19, 20 lid 1, 23, 24, 25, 27, 34, 37 en 39 IVRK in onderlinge

⁹¹ Meuwese 2002, p. 25.

⁹² Forder 2014, p. 332.

⁹³ Forder 2014, p. 333. Rechtbank Noord-Holland 4 juni 2013, rekestnummer C/14/146019/ OT RK 13/637 (niet gepubliceerd).

⁹⁴ Forder 2014, p. 330.

⁹⁵ Forder 2014, p. 333.

⁹⁶ Meuwese 2002, p. 25.

⁹⁷ Meuwese 2002, p. 25.

⁹⁸ Spijkerboer 2004, p. 55.

⁹⁹ Cardol 2005a, p. 338 en 340.

samenhang bezien.¹⁰⁰ Uit deze artikelen leidt Meuwese bovendien af dat het recht op jeugdzorg een sociaal grondrecht is, wat betekent dat van de Staat een actieve houding wordt verlangd.¹⁰¹ In het volgende hoofdstuk zal bezien worden of die houding in Nederland wordt toegepast ten aanzien van minderjarige vluchtelingen. Afgezien van het feit dat uit deze artikelen een recht op jeugdhulp en kinderbescherming kan worden afgeleid, stellen sommige van deze artikelen ook nog eisen aan hoe deze hulp eruit dient te zien. Zo is in artikel 20 IVRK de verplichting voor Verdragsstaten neergelegd om kinderen zonder gezin te beschermen. Uit lid 3 volgt dat gezinsvervangende zorg de voorkeur heeft boven residentiële zorg.¹⁰²

Op welk van deze bovengenoemde artikelen het recht op jeugdzorg ook wordt gebaseerd, dit recht geldt ook voor minderjarige vluchtelingen dankzij artikel 2 IVRK. Artikel 2 IVRK betreft het recht op bescherming tegen discriminatie van welke aard dan ook. Dit artikel is tevens van toepassing op niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen.¹⁰³ Dit heeft tot gevolg dat minderjarige vluchtelingen net zoveel recht hebben op bovenstaande bescherming als andere kinderen. Zoals Spijkerboer schrijft is echter niet ieder onderscheid ook meteen een verboden onderscheid. ‘Onderscheid kan gerechtvaardigd worden als het doel legitiem is, en als het gemaakte onderscheid een proportioneel middel is om dat doel te bereiken’.¹⁰⁴ In de volgende hoofdstukken zal de vraag behandeld worden of in Nederland een onderscheid wordt gemaakt met betrekking tot het recht op jeugdhulp en kinderbescherming ten aanzien van minderjarige vluchtelingen. In de eindconclusie zal bezien worden of dit onderscheid gerechtvaardigd kan worden, of dat er sprake is van een onaanvaardbare inbreuk op het IVRK.

¹⁰⁰ Meuwese 2002, p. 25.

¹⁰¹ Meuwese 2002, p. 25.

¹⁰² Blaak e.a. 2012, p. 324.

¹⁰³ Blaak e.a. 2012, p. 115.

¹⁰⁴ Spijkerboer 2003, p. 835.

Hoofdstuk 3: Het recht op jeugdhulp en kinderscherming voor minderjarige vluchtelingen op grond van de Nederlandse wetgeving

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de invloed van het koppelingsbeginsel op de het recht op jeugdhulp en kinderscherming voor vluchtelingkinderen in de Nederlandse wetgeving. Vallen jeugdhulp en kinderscherming immers niet ook onder de collectieve voorzieningen waar in de Koppelingswet op wordt bedoeld? Besproken zal worden of minderjarige vluchtelingen op grond van de wet net zoveel recht hebben op jeugdhulp en kinderscherming als Nederlandse kinderen. Voordat hierop wordt ingegaan, is het van belang het onderscheid tussen jeugdhulp en kinderscherming helder te hebben. In de Wjz en de opvolger hiervan, de Jeugdwet, wordt gesproken van een recht op jeugdzorg/jeugdhulp. In beide wetten wordt hieronder zowel de hulp in het vrijwillig kader als in het gedwongen kader verstaan. Jeugdhulp in het gedwongen kader is de hulp die in het kader van een kinderschermingsmaatregel ingezet kan worden. De Wjz en de Jeugdwet regelen echter niet het recht op kinderschermingsmaatregelen. De kinderschermingsmaatregelen zijn neergelegd in Boek 1 BW. Het recht op kinderscherming zal dus afzonderlijk van het recht op jeugdhulp besproken worden. Bij de bespreking van het wettelijk kader zal tevens de visie van verschillende auteurs naar voren worden gebracht (zowel bij de Wjz als de Jeugdwet, afhankelijk van wanneer de kritiek geuit is) en zal de Nederlandse wet getoetst worden aan het in hoofdstuk 2 geschetste internationale kader met betrekking tot het recht op jeugdhulp en kinderscherming.

3.2 Tijdens de Wet op de Jeugdzorg

3.2.1 Aanspraak op jeugdzorg

Op 1 januari 2005 is de Wjz in werking getreden. In het algemeen is in de Wjz een aanspraak op jeugdzorg opgenomen in artikel 3 lid 1. Uit artikel 1 lid 1 sub 3 Wjz volgt dat onder jeugdzorg de ‘ondersteuning van en hulp aan jeugdigen, hun ouders, stiefouders of anderen die een jeugdige als behorende tot hun gezin verzorgen en opvoeden, met uitzondering van pleegouders, bij opgroei- of opvoedingsproblemen of dreigende zodanige problemen’ wordt verstaan.

3.2.2 Niet rechtmatig verblijvende minderjarige vreemdelingen

De wetgever heeft in de Wjz zoveel mogelijk vast willen houden aan de uitgangspunten van de Vw en het daarin neergelegde koppelingsbeginsel.¹⁰⁵ Voor niet rechtmatig in Nederland verblijvende minderjarige vreemdelingen (zie hoofdstuk 1) werkt dit als volgt uit. In artikel 3 lid 1 Wjz worden niet rechtmatig in Nederland verblijvende minderjarigen in eerste instantie uitgesloten van de aanspraak op jeugdzorg. In lid 9 van dit artikel is echter bepaald, dat van lid 1 kan worden afgeweken bij Algemene Maatregel van Bestuur (hierna: AMvB). Op die manier kan toch een aanspraak op jeugdzorg ontstaan voor niet rechtmatig in Nederland verblijvende minderjarige vreemdelingen.¹⁰⁶ Wel wordt vermeld dat een zodanige aanspraak een vreemdeling geen recht op rechtmatig verblijf geeft.

In hoofdstuk 3 van het Uitvoeringsbesluit Wjz (hierna: het Uitvoeringsbesluit) is de aanspraak op jeugdzorg voor niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen uitgewerkt. Op grond van artikel 7 en 8 van het Uitvoeringsbesluit wordt de aanspraak op jeugdhulp, verblijf en observatiediagnostiek¹⁰⁷ uitgebreid tot niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen die de leeftijd van achttien jaren nog niet hebben bereikt.

Wel zijn er voor deze groep beperkingen opgenomen ten aanzien van hun recht op jeugdzorg.¹⁰⁸ Ten eerste geldt de aanspraak voor deze minderjarigen op grond van artikel 23 lid 3 van het Uitvoeringsbesluit voor een periode die in overeenstemming is met de verwachte duur van het verblijf in Nederland en ten hoogste een half jaar, terwijl voor andere minderjarigen als hoofdregel een maximale termijn van een jaar geldt. Gekozen is voor een termijn van een half jaar, omdat bij vreemdelingen de omstandigheden snel kunnen veranderen, waardoor het noodzakelijk werd geacht dat Bureau Jeugdzorg na een half jaar de situatie opnieuw beoordeelt.¹⁰⁹ De aanspraak geldt daarnaast tot de leeftijd van achttien jaar, wat betekent dat vanaf deze leeftijd artikel 10 Vw van toepassing is voor wat betreft een eventuele aanspraak op hulpverlening. Voor minderjarigen is nu eigenlijk een uitzondering gemaakt op het strenge regime van de Koppelingswet, voor wat betreft het recht op jeugdhulp, zij het met de beperkingen die hier beschreven worden.¹¹⁰ Op grond van artikel 10 Vw maken niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen immers helemaal geen aanspraak op toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen, behoudens de algemene uitzonderingen in lid 2. Ten derde is in artikel 8 lid 2 van het Uitvoeringsbesluit een uitzondering

¹⁰⁵ Van Unen 2005, p. 31.

¹⁰⁶ Kok 2004, p. 2.

¹⁰⁷ Dit betreft de eerste component van jeugdzorg onder de Wjz.

¹⁰⁸ Kok 2004, p. 2.

¹⁰⁹ Kok 2004, p. 2.

¹¹⁰ Cardol 2005, p. 296.

opgenomen ten aanzien van de aanspraak op verblijf bij een pleegouder. De niet rechtmatig verblijvende minderjarige vreemdeling heeft geen aanspraak op verblijf bij een pleegouder, tenzij verblijf bij een pleegouder in het belang van de ontwikkeling van de vreemdeling geboden is. Deze bepaling is in het Uitvoeringsbesluit opgenomen omdat langdurige plaatsing in een pleeggezin uitzetting lastig kan maken. Hiervan kan wel worden afgeweken, maar alleen wanneer dit wordt gemotiveerd in het indicatiebesluit.¹¹¹ Tot slot richt de aanspraak zich alleen tot de minderjarige en niet tot zijn/haar ouder(s).¹¹² Dit staat niet letterlijk zo in de wet, maar dit kan worden afgeleid uit artikel 7 van het Uitvoeringsbesluit, waar staat dat de aanspraken worden uitgebreid tot niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt, en dus niet ook tot de ouders van deze minderjarige.

3.2.3 Rechtmatig verblijvende minderjarige vreemdelingen

Voor rechtmatig verblijvende minderjarige vreemdelingen is daarentegen de hoofdregel dat zij aanspraak hebben op alle vormen van jeugdzorg, zo blijkt uit artikel 3 lid 1 Wjz. Op grond van lid 8 van dit artikel kunnen de aanspraken in de Wjz voor bepaalde categorieën rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen worden beperkt, gelet op de aard, de plaats of de verwachte duur van hun verblijf. Dit is uitgewerkt in het Uitvoeringsbesluit, namelijk in artikel 23 lid 2. Hieruit volgt dat de aanspraak op jeugdzorg voor een bepaalde categorie rechtmatig verblijvende minderjarige vreemdelingen, namelijk zoals bedoeld in artikel 3.5, tweede lid, aanhef en onder i van het Vreemdelingenbesluit 2000, voor ten hoogste een half jaar geldt, terwijl dit voor Nederlandse minderjarigen voor ten hoogste een jaar geldt. Dit betreft minderjarige vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven onder een beperking verband houdend met tijdelijke humanitaire gronden. Voor het verkrijgen van rechtmatig verblijf op tijdelijk humanitaire gronden dient een aanvraag te worden gedaan. Er bestaan meerdere gronden voor rechtmatig verblijf op tijdelijke humanitaire gronden. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan eerge relateerd- en huiselijk geweld, het buiten schuld niet kunnen vertrekken, maar ook het opgelegd gekregen hebben van een kindbeschermingsmaatregel.¹¹³ In hoofdstuk 4 zal hier verder op worden ingegaan. Over deze weliswaar rechtmatig in Nederland verblijvende minderjarigen wordt opgemerkt, dat zij wellicht binnen afzienbare tijd Nederland moeten verlaten, wat het niet wenselijk maakt hen een volledig recht op jeugdzorg te bieden.¹¹⁴ Geldt dit alleen voor deze groep rechtmatig verblijvende minderjarigen? Uit de Wjz of het Uitvoeringsbesluit blijkt niet of deze beperking ook voor andere categorieën rechtmatig verblijvende minderjarige vreemdelingen geldt. In dit opzicht betreffen de

¹¹¹ Cardol 2005, p. 296.

¹¹² Cardol 2005, p. 296.

¹¹³ 'Tijdelijke humanitaire gronden', *IND*, ind.nl (zoek op *tijdelijke humanitaire gronden (onder formulieren en brochures)*), geraadpleegd op 26 juli 2016). Zie formulier, p. 1.

¹¹⁴ *Kamerstukken II 2001/02*, 28168, nr. 3, p. 53.

Wjz en het Uitvoeringsbesluit een uitzondering op artikel 11 Vw, waar staat dat de aanspraken voor alle rechtmatig verblijvende vreemdelingen in overeenstemming zijn met de aard van het verblijf.

3.2.4 Wet op de Jeugdzorg nader beschouwd

3.2.4.a Wettekst Wjz

Ten eerste wordt in de Memorie van Toelichting bij de Wjz omschreven, dat de bepaling waar niet rechtmatig verblijvende minderjarigen in eerste instantie worden uitgesloten van de aanspraak op jeugdzorg, niet in strijd is met artikel 2 IVRK. Beschreven wordt dat artikel 2 IVRK inhoudt dat de rechten die het IVRK toekent, zonder enig onderscheid moeten worden verzekerd, maar nu een recht op jeugdzorg niet uit het IVRK kan worden afgeleid, levert dit artikel geen strijd op met het wetsartikel in de Wjz.¹¹⁵

Hier is echter discussie over mogelijk. Zoals omschreven in hoofdstuk 2, zijn er meerdere auteurs die betogen dat uit het IVRK wel een recht op jeugdzorg kan worden afgeleid. Volgens Cardol is de overheid bijvoorbeeld op grond van artikel 3 lid 2 en artikel 6 lid 2 IVRK gehouden om zich in te spannen voor het recht op ontwikkeling van de minderjarige.¹¹⁶ Wanneer een kind in zijn ontwikkeling wordt bedreigd, is het de taak van de overheid om de risico's voor de bedreigde ontwikkeling weg te nemen, hetgeen de overheid kan doen door het inzetten van jeugdzorg.¹¹⁷ En ook wanneer het recht op jeugdzorg niet letterlijk uit de tekst van het IVRK kan worden afgeleid, stelt Meuwese dat het recht op jeugdzorg in ieder geval afgeleid kan worden uit de samenhang van verschillende artikelen in het IVRK.¹¹⁸

In dit kader heeft ook Spijkerboer zich afgevraagd of de uitsluiting van niet rechtmatig verblijvende minderjarigen in de Wjz wel verenigbaar is met het discriminatieverbod van artikel 2 IVRK, in combinatie met artikel 19 en 20 IVRK.¹¹⁹ Er wordt immers een onderscheid gemaakt op grond van nationaliteit, of in ieder geval op grond van een 'andere omstandigheid' van het kind en zijn of haar ouders.¹²⁰ Zoals omschreven in hoofdstuk 2, erkent Spijkerboer dat niet ieder onderscheid ook meteen een verboden onderscheid hoeft te betekenen.¹²¹ Dit is afhankelijk van de vraag of er een goede rechtvaardiging voor het onderscheid is. Hiervan is sprake wanneer het onderscheid een

¹¹⁵ *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, nr. 3, p. 8.

¹¹⁶ Cardol 2005a, p. 340.

¹¹⁷ Cardol 2005a, p. 338.

¹¹⁸ Meuwese 2002, p. 25.

¹¹⁹ Spijkerboer 2003, p. 834.

¹²⁰ Spijkerboer 2003, p. 834.

¹²¹ Spijkerboer 2003, p. 834.

legitiem doel dient en het onderscheid een proportionele manier is om dat doel te bereiken.¹²² Het doel is in dit geval duidelijk, namelijk het voeren van een restrictief vreemdelingenbeleid, hetgeen volgens Spijkerboer een legitiem doel is.¹²³ Spijkerboer wijst er echter op dat van minderjarigen niet verwacht kan worden dat zij Nederland op eigen initiatief verlaten. Minderjarigen zijn hierin afhankelijk van hun ouders. Het doel is dus in feite dat ouders ertoe bewogen moeten worden dat zij Nederland samen met hun kinderen verlaten. Spijkerboer vraagt zich af of het proportioneel is om het jeugdbeleid en jeugdrecht in te zetten als instrument om restrictief vreemdelingenbeleid mogelijk te maken.¹²⁴ Kinderen mogen niet worden ingezet als pion in een partijtje schaak tegen de ouders, oordeelt Spijkerboer.¹²⁵ Spijkerboer bespreekt in zijn stuk echter nog niet de uitzondering op de uitsluiting van niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen, zoals omschreven in het Uitvoeringsbesluit. Het Uitvoeringsbesluit was toen immers nog niet in werking getreden.¹²⁶ Zoals omschreven zijn met het Uitvoeringsbesluit niet rechtmatig verblijvende minderjarige vreemdelingen niet meer geheel van het recht op jeugdzorg uitgesloten, hetgeen het onderscheid wellicht meer proportioneel maakt om het restrictieve vreemdelingenbeleid te bereiken. Op deze vraag zal in het verdere verloop van deze scriptie worden ingegaan. Defence for Children International Nederland acht de Wjz op dit punt, hoewel het recht op jeugdzorg voor ‘illegale’ jeugdigen in belangrijke mate wordt gerepareerd in het Uitvoeringsbesluit, echter alsnog in strijd met artikel 2 IVRK.¹²⁷

In de Memorie van Toelichting is voorts omschreven, dat zoveel mogelijk is vastgehouden aan de uitgangspunten in de Vw, maar ook dat in artikel 3 lid 7 en 8¹²⁸ de mogelijkheid is opgenomen van die uitgangspunten af te wijken.¹²⁹ Zoals reeds beschreven, wordt er in feite een uitzondering gemaakt op het strikte regime van de Koppelingswet. Over niet rechtmatig verblijvende minderjarigen wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat zij in ieder geval over de strikt noodzakelijke jeugdzorg moeten kunnen beschikken, omdat het onverantwoord zou zijn jeugdigen met ernstige problemen die zorg te onthouden.¹³⁰ In aanvulling op hetgeen net is geschreven over een recht op jeugdzorg, wat uit het IVRK kan worden afgeleid, schreef Doek: ‘De minister acht het onverantwoord om jeugdzorg die strikt noodzakelijk is aan deze kinderen (red., lees: niet rechtmatig verblijvende kinderen) te onthouden. Kortom, het is niet omdat deze kinderen recht hebben op die zorg maar omdat wij (de minister en de regering) zo humaan zijn. Het is kennelijk nodig de Nederlandse regering eraan te herinneren dat zij zich verplicht heeft maatregelen te nemen

¹²² Spijkerboer 2003, p. 835.

¹²³ Spijkerboer 2003, p. 835.

¹²⁴ Spijkerboer 2003, p. 835.

¹²⁵ Spijkerboer 2003, p. 835.

¹²⁶ Uitvoeringsbesluit Wjz.

¹²⁷ Rapport DCI-NL 2006, p. 13.

¹²⁸ Dit is gewijzigd sinds de Memorie van Toelichting; lid 8 en 9.

¹²⁹ *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, nr. 3, p. 53.

¹³⁰ *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, nr. 3, p. 53.

“to ensure the child – en dat is elk kind op het Nederlandse grondgebied – such protection and care as is necessary for his or her well-being (art. 3 lid 2 IVRK)”¹³¹

3.2.4.b Uitvoeringsbesluit

Door Cardol wordt het enerzijds als positief omschreven, dat er met de Wjz een basis is gekomen voor het bieden van jeugdzorg aan minderjarige vreemdelingen.¹³² Aan de andere kant kent deze wet echter beperkingen, voornamelijk voor niet rechtmatig verblijvende minderjarige vreemdelingen.¹³³ Onder andere Cardol kan zich niet vinden in de beperkingen die gelden voor niet rechtmatig verblijvende minderjarigen en schrijft: ‘Want is deze zorg per definitie niet strikt noodzakelijk voor niet rechtmatig in Nederland verblijvende minderjarigen?’¹³⁴

Zoals omschreven is er ten eerste een andere maximum termijn, gedurende welke de aanspraak op jeugdzorg voor niet rechtmatig verblijvende minderjarige vreemdelingen geldt. De omstandigheden kunnen, zoals omschreven, snel veranderen, wat een nieuwe beoordeling op een kortere termijn dan voor Nederlandse kinderen begrijpelijk maakt. Wel komt hierdoor zeer duidelijk de laatste zin van artikel 3 lid 9 naar voren: ‘een zodanige aanspraak geeft een vreemdeling geen recht op rechtmatig verblijf’. De verblijfspositie wordt in feite meer belang toegekend dan het belang van het kind bij het krijgen van hulp. Zoals Cardol ook opmerkt: ‘(...) want wat te doen als de zorg die een minderjarige vreemdeling nodig heeft niet geboden kan worden in het land van herkomst en uitzetting enorme gevolgen kan hebben voor de ontwikkeling van de minderjarige? Wordt de minderjarige dan toch uitgezet, of kan deze in Nederland blijven zonder verblijfstitel? In beide gevallen is het belang van de minderjarige zeker niet de eerste overweging geweest en is de beslissing in strijd met artikel 3 IVRK!’¹³⁵

De tweede beperking die beschreven is, betreft het feit dat de aanspraak op jeugdzorg geldt tot de leeftijd van achttien jaar. Op deze beperking zal in het kader van deze scriptie niet worden ingegaan, omdat getoetst wordt aan het internationale kader vanuit het IVRK, onder welke werkingssfeer op grond van artikel 1 IVRK slechts kinderen jonger dan achttien jaar vallen.¹³⁶

¹³¹ Doek 2004, p. 9.

¹³² Cardol 2005, p. 297. Vóór de Wjz was er geen wettelijke basis voor het bieden van jeugdzorg aan minderjarige vreemdelingen en werden verschillende gronden aangevoerd ter rechtvaardiging van het bieden van jeugdzorg aan deze minderjarigen.

¹³³ Voor rechtmatig verblijvende vreemdelingen gelden zoals gezien eigenlijk geen beperkingen, behalve voor een kleine groep waar een beperking in de termijn geldt.

¹³⁴ Cardol 2005a, p. 341.

¹³⁵ Cardol 2005, p. 296.

¹³⁶ Artikel 1 IVRK.

De derde beperking betreft, zoals omschreven, het recht op plaatsing bij een pleeggezin. De niet rechtmatig verblijvende vreemdeling heeft geen aanspraak op verblijf bij een pleegouder, tenzij dit in het belang van de ontwikkeling van die vreemdeling geboden is. Cardol wijst erop dat deze bepaling op gespannen voet lijkt te staan met het recht op ontwikkeling van de minderjarige vreemdeling, zoals bedoeld in artikel 6 lid 2 IVRK.¹³⁷ ‘(...), met name omdat hieruit blijkt dat er onvoldoende waarde wordt toegekend aan het belang van continuïteit, stabiliteit en geborgenheid bij één volwassene’.¹³⁸ Cardol schrijft dat het lijkt alsof het recht op ontwikkeling van de minderjarige bij het formuleren van deze bepaling geen rol van betekenis heeft gespeeld.¹³⁹ Wel merkt Cardol op dat deze bepaling materieel gezien geen belemmering hoeft te betekenen, omdat plaatsing in een pleeggezin alsnog plaats kan vinden. Dit dient dan wel goed te worden gemotiveerd in het indicatiebesluit.¹⁴⁰ In hoofdstuk 4 zal worden ingegaan op de vraag of deze wettelijke beperking in de praktijk ook een beperking oplevert.

Tot slot wordt er door Cardol op gewezen dat het onduidelijk is waarom de hulpverlening zich alleen kan richten tot de minderjarige zelf en niet ook tot de ouders. De effecten van hulpverlening zijn immers groter wanneer ook andere gezinsleden bij het proces betrokken zijn.¹⁴¹ ‘In de Wjz heeft de wetgever het vreemdeling zijn van de minderjarige ten onrechte laten prevaleren boven de minderjarige als persoon, hetgeen leidend beginsel is uit het IVRK’.¹⁴²

3.3 Tijdens de Jeugdwet

3.3.1 Recht op jeugdhulp

Op 1 januari 2015 is de Jeugdwet in werking getreden, waarin de bepaling over minderjarige vreemdelingen uit de Wjz is overgenomen.¹⁴³ Op grond van artikel 1.3 lid 2 van de Jeugdwet is het college gehouden een voorziening te treffen als bedoeld in artikel 2.3, eerste tot en met derde lid, en uitvoering te geven aan artikel 2.4, tweede lid, ten aanzien van rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. Wat valt er onder artikel 2.3 lid 1 tot en met 3 en artikel 2.4 lid 2 Jeugdwet?

Verwezen wordt ten eerste naar artikel 2.3 Jeugdwet, waar de jeugdhulpplicht voor gemeenten wordt omschreven. De gemeente is zowel verantwoordelijk voor de algemene, vrij toegankelijke

¹³⁷ Cardol 2005a, p. 342.

¹³⁸ Cardol 2005a, p. 342.

¹³⁹ Cardol 2005a, p. 342.

¹⁴⁰ Cardol 2005a, p. 342.

¹⁴¹ Cardol 2005, p. 299.

¹⁴² Cardol 2005, p. 299.

¹⁴³ *Kamerstukken II 2012/13, 33684, nr. 3, p. 127.*

voorzieningen, als voor de individuele voorzieningen. De individuele voorzieningen zullen doorgaans betrekking hebben op meer gespecialiseerde zorg.¹⁴⁴ Denk bijvoorbeeld aan specialistische vormen van jeugdhulp, zoals geestelijke gezondheidszorg voor de jeugd (hierna: jeugd-ggz).¹⁴⁵ Het is aan de gemeente zelf te bepalen welke hulp vrij toegankelijk is.¹⁴⁶

Daarnaast wordt verwezen naar artikel 2.4 lid 2 van de Jeugdwet, waar onder andere is bepaald dat de gemeente verantwoordelijk is voor de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen. Zo dient de gemeente te voorzien in een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen, zodat de uitspraak van de rechter kan worden uitgevoerd.¹⁴⁷ Het is immers de rechter die beslist of een kindbeschermingsmaatregel moet worden opgelegd. De gecertificeerde instelling is daarnaast bevoegd te bepalen welke jeugdhulp nodig is bij de uitvoering van die maatregel (artikel 3.5 lid 1 Jeugdwet). Zij voert hiertoe overleg met de gemeente. Op grond van artikel 2.4 lid 2 sub b van de Jeugdwet heeft de gemeente een leveringsplicht wanneer de gezinsvoogd jeugdhulp nodig acht.

Uit artikel 1.3 lid 2 Jeugdwet volgt dat de gemeente bovenstaande verantwoordelijkheden in beginsel heeft ten aanzien van rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. Hoe is dat voor niet rechtmatig verblijvende minderjarige vreemdelingen?

3.3.2 Niet rechtmatig verblijvende minderjarige vreemdelingen

Op grond van artikel 1.3 lid 4 Jeugdwet kan de verantwoordelijkheid van het college, bedoeld in het tweede lid van artikel 1.3, bij AMvB geheel of gedeeltelijk worden uitgebreid tot bepaalde categorieën niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. Dit is uitgewerkt in artikel 1.2 van het Besluit Jeugdwet. In dit Besluit zijn dezelfde beperkingen opgenomen als onder de Wjz. Net als onder de Wjz geldt het recht op jeugdhulp voor niet rechtmatig verblijvende minderjarige vreemdelingen op grond van lid 1 tot achttien jaar. Dit betekent opnieuw dat hulp aan niet rechtmatig verblijvende ouders veelal niet mogelijk zal zijn in verband met de Koppelingswet (zie paragraaf 3.2.2).¹⁴⁸ Daarnaast is op grond van lid 3 de duur van de voorziening in overeenstemming met de verwachte duur van het verblijf in Nederland en ten hoogste een half jaar. Uit lid 2 volgt tot slot dat wanneer voor een niet rechtmatig verblijvende vreemdeling een voorziening inhoudende jeugdhulp met verblijf aangewezen is, deze minderjarige in de eerste

¹⁴⁴ Bruning, Liefwaard & Vlaardingerbroek 2014, p. 802.

¹⁴⁵ Bruning, Liefwaard & Vlaardingerbroek 2014, p. 798. In de Wjz werd gesproken van *jeugdhulp, verblijven en observatiediagnostiek*. Hier viel jeugd-ggz niet onder. Wanneer dus over jeugdhulp onder de Jeugdwet wordt gesproken, valt hier (voor minderjarige vreemdelingen) meer onder dan werd verstaan onder jeugdzorg in de Wjz.

¹⁴⁶ Bruning, Liefwaard & Vlaardingerbroek 2014, p. 802.

¹⁴⁷ *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, nr. 3, p. 121.

¹⁴⁸ Cardol, Faber & Lourens 2014, p. 210.

plaats in een accommodatie dient te worden geplaatst in plaats van in een pleeggezin. De minderjarige wordt slechts bij een pleegouder geplaatst, indien dit noodzakelijk is in het belang van de ontwikkeling van de minderjarige vreemdeling.

3.3.3 Rechtmatig verblijvende minderjarige vreemdelingen

Ook voor rechtmatig verblijvende minderjarigen is een zelfde bepaling opgenomen als onder de Wjz. Uit artikel 1.3 lid 3 Jeugdwet volgt, dat bij of krachtens AMvB de verantwoordelijkheid van de gemeente voor bepaalde categorieën rechtmatig verblijvende vreemdelingen kan worden beperkt, gelet op de aard, de plaats of de verwachte duur van hun verblijf. Dit is nader uitgewerkt in artikel 1.2 lid 4 van het Besluit Jeugdwet. Hieruit volgt dat de gemeente voor een rechtmatig verblijvende vreemdeling als bedoeld in artikel 3.5 lid 2 aanhef en onder i van het Vreemdelingenbesluit 2000 een voorziening voor ten hoogste een half jaar kan afgeven. Net als onder de Wjz volgt uit de wet niet of deze beperking alleen geldt voor deze groep rechtmatig verblijvende minderjarigen. Zo gelezen geldt de bepaling bijvoorbeeld niet voor vreemdelingen die nog in procedure zijn. Die verblijven immers ook rechtmatig in Nederland (artikel 8 sub f en g Vw). Net als onder de Wjz wordt een uitzondering gemaakt op het koppelingsbeginsel voor rechtmatig verblijvende vreemdelingen, zoals neergelegd in artikel 11 Vw.

3.3.4 Jeugdwet nader beschouwd

3.3.4.a Wetttekst Jeugdwet

In de Memorie van Toelichting bij de Jeugdwet wordt erop gewezen dat rekening is gehouden met het koppelingsbeginsel. Zo is expliciet bepaald dat aan niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen slechts beperkte voorzieningen moeten worden verstrekt.¹⁴⁹ Ook is vermeld dat noodzakelijke zorg op basis van de Jeugdwet vertrek niet in de weg mag staan en niet mag leiden tot opbouw van rechten.¹⁵⁰ Net als onder de Wjz wordt er voor niet rechtmatig verblijvende minderjarige vreemdelingen echter wel een uitzondering gemaakt op het strenge regime van de Koppelingswet, zij het met een aantal beperkingen.

3.3.4.b Besluit Jeugdwet

Bezwaren die onder de Wjz golden, gelden onder de Jeugdwet daarom nog steeds. Zo heeft Forder zich in 2014 uitgelaten over het, toen nog voorstel, om niet rechtmatig verblijvende minderjarigen

¹⁴⁹ *Kamerstukken II 2012/13, 33684, nr. 3, p. 127.*

¹⁵⁰ *Kamerstukken II 2012/13, 33684, nr. 3, p. 127-128.*

in het geval van uithuisplaatsing bij voorkeur niet in aanmerking te laten komen voor plaatsing in een pleeggezin.¹⁵¹ Forder stelt dat deze bepaling in strijd is met artikel 24 IVRK, waar het recht op gezondheid is geformuleerd.¹⁵² Zoals omschreven in hoofdstuk 2, kan een uithuisplaatsing immers ten zeerste de gezondheid van een kind raken.¹⁵³ Daarnaast stelt Forder dat de bepaling in strijd is met artikel 20 IVRK, waar waarborgen worden gegeven voor gezinsvervangende zorg (zie hoofdstuk 2). Uit de bewoordingen van lid 3 van artikel 20 IVRK blijkt dat gezinsvervangende zorg de voorkeur heeft boven residentiële zorg.¹⁵⁴ Zoals Forder schrijft: ‘Ten aanzien echter van minderjarige ongedocumenteerden is het voorschrift in art. 20 IVRK precies omgedraaid’.¹⁵⁵ Ook Cardol, Faber en Lourens kunnen zich niet in de beperking vinden: ‘Iedere ontwikkelingspsycholoog zal beamen dat het scheppen van een omgeving waarin hechting mogelijk is, essentieel is voor de ontwikkeling van een minderjarige’.¹⁵⁶ Deze beperking voor minderjarige vreemdelingen is dan ook in strijd met artikel 2 IVRK.¹⁵⁷

Cardol, Faber en Lourens hebben voorts hun kritiek geuit over het feit dat gerichte hulp aan niet rechtmatig verblijvende ouders veelal niet mogelijk zal zijn in verband met de werking van de Koppelingwet.¹⁵⁸ In het Uitvoeringsbesluit (en in het Besluit Jeugdwet) is weliswaar geen beperking opgenomen om ouders bij hulpverlening te betrekken, maar wanneer gerichte hulp nodig is voor de ouders, zal dit, gelet op de bepaling, veelal niet mogelijk zijn.¹⁵⁹ Dit terwijl uit onderzoek is gebleken dat een kindprobleem zelden alleen een kindprobleem is. ‘Ouders zijn onontbeerlijk in het proces van hulpverlening om tot een goede oplossing te komen, omdat problemen in het ouderdomein veelal verweven zijn met problemen in het kinddomein’.¹⁶⁰ Cardol, Faber en Lourens vragen zich af of het verlenen van jeugdhulp in het kader van een ondertoezichtstelling wel voldoende effectief kan zijn wanneer het ouderprobleem niet kan worden aangepakt. In het verlengde hiervan vragen zij zich af of deze beperking niet op gespannen voet staat met artikel 2 IVRK.¹⁶¹

De regeling in de Jeugdwet is, gelet op deze en eerder genoemde bezwaren, dan ook niet onomstreden. Er is zowel een amendement ingediend door Voortman (GroenLinks) en

¹⁵¹ Forder 2014.

¹⁵² Forder 2014, p. 333.

¹⁵³ Forder 2014, p. 333.

¹⁵⁴ Blaak e.a. 2012, p. 324.

¹⁵⁵ Forder 2014, p. 333.

¹⁵⁶ Cardol, Faber & Lourens 2014, p. 210.

¹⁵⁷ Cardol, Faber & Lourens 2014, p. 210.

¹⁵⁸ Cardol, Faber & Lourens 2014, p. 210.

¹⁵⁹ Cardol, Faber & Lourens 2014, p. 210.

¹⁶⁰ Cardol, Faber & Lourens 2014, p. 210.

¹⁶¹ Cardol, Faber & Lourens 2014, p. 210.

Voordewind (ChristenUnie), als door Leijten (SP) en Kooiman (SP).¹⁶² Beide met als insteek de Jeugdwet van toepassing te laten zijn op *alle* in Nederland verblijvende jeugdigen. Door de staatssecretarissen van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Veiligheid en Justitie, respectievelijk Van Rijn en Teeven, werd een dergelijk amendement afgeraden. Zij wijzen erop dat het koppelingsprincipe hiermee zou worden losgelaten, hetgeen onwenselijk zou zijn en hetgeen een trendbreuk zou opleveren met de Wjz. Ze betogen: ‘De verblijfsrechtelijke status is relevant omdat bij het bepalen van de aard en de duur van de jeugdhulp er rekening mee moet worden gehouden dat de voorziening op zichzelf niet leidt tot een verdere worteling in Nederland die het terugkeerproces van het gezin frustreert. Bij het verstrekken van jeugdhulp dient het college zich te vergewissen van de verblijfsrechtelijke status van het kind’.¹⁶³ Beide amendementen zijn dan ook niet doorgevoerd.

3.4 Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, anno 2016

3.4.1 Kinderbeschermingsmaatregelen

In deze paragraaf zal het recht op kindbeschermingsmaatregelen aan de hand van Boek 1 BW besproken worden. De volgende kindbeschermingsmaatregelen kunnen worden onderscheiden: de ondertoezichtstelling (eventueel met een machtiging uithuisplaatsing) en de gezagsbeëindigende maatregel.¹⁶⁴ Daarnaast kunnen nog de voogdij, de voorlopige voogdij en tijdelijke voogdij onderscheiden worden. Formeel gezien is er bij voogdij geen sprake van een kindbeschermingsmaatregel.¹⁶⁵ Uit artikel 1.1 van de Jeugdwet volgt echter dat onder kindbeschermingsmaatregelen in de Jeugdwet ook de voogdij begrepen moet worden. In het onderstaande zal alleen op de ondertoezichtstelling (met machtiging uithuisplaatsing) en de tijdelijke voogdij worden ingegaan. De ondertoezichtstelling zal worden besproken, omdat dit de lichtste maatregel is, die het meest wordt uitgesproken.¹⁶⁶ Daarnaast is het bespreken van de tijdelijke voogdij relevant, omdat dit een maatregel is die voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen wordt uitgesproken, zodat is hun gezag kan worden voorzien (zie hoofdstuk 1). De gezagsbeëindigende maatregel en de (voorlopige) voogdij worden in het kader van deze scriptie buiten beschouwing gelaten.

¹⁶² *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, nr. 43 respectievelijk *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, nr. 16.

¹⁶³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, nr. 78, p. 10.

¹⁶⁴ ‘Maatregelen van kindbescherming’, *RvdK*, kindbescherming.nl (zoek op *maatregelen*, geraadpleegd op 27 juli 2016).

¹⁶⁵ Cardol, Faber & Lourens 2014, p. 207.

¹⁶⁶ Cardol, Faber & Lourens 2014, p. 207.

3.4.2 Ondertoezichtstelling

De lichtste kindbeschermingsmaatregel die we in Nederland kennen, is de ondertoezichtstelling. De ondertoezichtstelling is geregeld in artikel 1:255 BW en kan worden opgelegd wanneer een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd en de noodzakelijke zorg voor het wegnemen van de bedreiging door de ouders niet of onvoldoende wordt geaccepteerd. Bij minderjarige vluchtelingen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de situatie dat de spanningen van de asielprocedure de opvoedingsrelatie zodanig belasten, dat een gezinsvoogd (ook wel jeugdbeschermer genoemd) moet worden benoemd om de situatie te helpen verbeteren. Ook kan het bijvoorbeeld zo zijn dat ouders in het land van herkomst gewend waren hun kinderen met behulp van andere familieleden op te voeden, terwijl in Nederland deze familiesteun ontbreekt, hetgeen in sommige gevallen tot problemen kan leiden.¹⁶⁷

Wanneer een ondertoezichtstelling door de rechter wordt uitgesproken, komt de minderjarige onder toezicht te staan van een gecertificeerde instelling. Deze gecertificeerde instelling wijst binnen vijf dagen een gezinsvoogd aan. De gezinsvoogd van de gecertificeerde instelling houdt toezicht op de minderjarige en zorgt ervoor dat de ouders en de minderjarige de hulp en steun ontvangen die nodig is (artikel 3.5 lid 1 Jeugdwet).¹⁶⁸ Een ondertoezichtstelling heeft tot doel de bedreiging die de aanleiding voor de ondertoezichtstelling vormde zoveel mogelijk terug te dringen.¹⁶⁹

Voor minderjarige vreemdelingen is in het kader van de ondertoezichtstelling slechts één afwijkende bepaling opgenomen, namelijk artikel 1:256 BW. Op grond van deze bepaling vindt de uitvoering van de ondertoezichtstelling voor een bepaalde categorie minderjarige vreemdelingen plaats door Nidos, namelijk voor de minderjarigen door of voor wie een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd is ingediend en die in verband daarmee in een COA voorziening verblijven. Wanneer de minderjarige met zijn gezin ergens anders verblijft, wordt de ondertoezichtstelling op grond van dit wetsartikel niet door Nidos uitgevoerd, maar door een andere gecertificeerde instelling.¹⁷⁰ In de bovengenoemde gevallen is gekozen voor Nidos, omdat dit een rechtspersoon is die gespecialiseerd is in de begeleiding van buitenlandse minderjarigen die problemen hebben met hun verblijfsrechtelijke status.¹⁷¹

¹⁶⁷ ‘Gezinsvoogdij/Ondertoezichtstelling (OTS)’, *Nidos*, nidos.nl (zoek op *gezinsvoogdij*, geraadpleegd op 21 juni 2016).

¹⁶⁸ Bruning, Liefwaard & Vlaardingerbroek 2014, p. 395.

¹⁶⁹ Cardol, Faber & Lourens 2014, p. 209.

¹⁷⁰ C.J. Forder, *Groene Serie Personen- en familierecht*, art. 1:256 BW, aant. 2. (online, laatst bijgewerkt tot 1 juni 2015).

¹⁷¹ C.J. Forder, *Groene Serie Personen- en familierecht*, art. 1:256 BW, aant. 3 (online, laatst bijgewerkt tot 1 juni 2015).

3.4.3 Met machtiging uithuisplaatsing

De uithuisplaatsing is een vorm van jeugdhulp die alleen kan worden opgelegd in het kader van een ondertoezichtstelling.¹⁷² De machtiging uithuisplaatsing is op zichzelf geen kinderbeschermingsmaatregel, maar een voorziening die kan worden getroffen in het kader van een kinderbeschermingsmaatregel.¹⁷³ De uithuisplaatsing is geregeld in artikel 1:265b BW en kan worden opgelegd ‘indien dit noodzakelijk is in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige of tot onderzoek van diens geestelijke of lichamelijke gesteldheid’. De uithuisplaatsing zal dus opgelegd worden wanneer de ontwikkelingsbedreiging bij de minderjarige niet kan worden weggenomen terwijl de minderjarige nog thuis woont.¹⁷⁴ Voor de uithuisplaatsing gelden de reeds besproken beperkingen die ten aanzien van niet rechtmatig verblijvende minderjarige vreemdelingen in de het Besluit Jeugdwet zijn genoemd, zoals de voorkeur voor plaatsing in een accommodatie in plaats van in een pleeggezin.

3.4.4 Tijdelijke voogdij

Op grond van het BW moet elke minderjarige in Nederland voorzien zijn in gezag.¹⁷⁵ Normaal gesproken hebben ouders het gezag over hun minderjarige kind, maar voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen geldt dat zij zonder hun ouders naar Nederland zijn gekomen. In dat geval dient de overheid in het gezag van de minderjarigen te voorzien. De alleenstaande minderjarige vreemdeling wordt daarom bij aankomst in Nederland, of bij het aantreffen van de alleenstaande minderjarige vreemdeling zonder rechtmatig verblijf, door de autoriteiten in contact gebracht met Nidos.¹⁷⁶ Op grond van artikel 1:241 lid 6 BW jo. artikel 1:302 lid 2 BW is de voogdij over alleenstaande minderjarige asielzoekers immers opgedragen aan Nidos. Nidos dient een voogdij-aanvraag in bij de rechtbank om de voogdij over de alleenstaande minderjarige vreemdeling te verkrijgen. Dit verzoek wordt in de meeste gevallen gegrond op artikel 1:253r jo. 1:253q BW, omdat vaak het bestaan of de verblijfsplaats van de ouders onbekend is.

In het bovenstaande is reeds besproken dat de (tijdelijke) voogdij formeel gezien geen kinderbeschermingsmaatregel is. In de uitvoering lijkt de tijdelijke voogdij echter vaak wel op een kinderbeschermingsmaatregel, aldus Cardol, Faber en Lourens. De tijdelijke voogdij heeft immers betrekking op kinderen die vanuit een risicovolle situatie naar Nederland zijn gekomen en die

¹⁷² Bruning, Liefwaard & Vlaardingerbroek 2014, p. 811.

¹⁷³ Cardol Faber & Lourens 2014, p. 209.

¹⁷⁴ Cardol Faber & Lourens 2014, p. 209.

¹⁷⁵ Verstegen 2012, p. 127.

¹⁷⁶ VWS, VenJ & VNG, ‘Factsheet. Voor alle kinderen. Jeugdwet en minderjarige vreemdeling’, juli 2015, p. 4.

verkeren in grote onzekerheid. Dit betekent dat de voogdij-instelling zich actief zal moeten opstellen ter bescherming van de minderjarige en zijn of haar ontwikkeling.¹⁷⁷

3.4.5 Kinderbeschermingsmaatregelen nader bezien

Zoals gezien, zijn in het BW geen uitzonderingen opgenomen voor minderjarige vreemdelingen met betrekking tot het recht op kindbescherming. De enige bepaling die specifiek aan minderjarige vreemdelingen is gewijd in het kader van de ondertoezichtstelling, betreft artikel 1:256 BW. Hier is bepaald dat een bepaalde categorie minderjarige vreemdelingen in het geval van een ondertoezichtstelling onder toezicht van Nidos komt te staan. Hoe dit voor andere categorieën minderjarige vreemdelingen is, staat niet in de wet. In hoofdstuk 4 zal op deze vraag nader worden ingegaan.

Daarnaast is de tijdelijke voogdij op grond van artikel 1:241 lid 6 BW jo. artikel 1:302 lid 2 BW specifiek voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen in de wet opgenomen. De tijdelijke voogdij zal in hoofdstuk 4 niet worden besproken, omdat in principe alle alleenstaande minderjarige vreemdelingen bij binnenkomst in Nederland onder tijdelijke voogdij van Nidos komen te staan. Hier hoeft geen afweging plaats te vinden tussen de verblijfsstatus en het opleggen van de maatregel.

Naast bovengenoemde specifieke bepalingen, gelden natuurlijk de reeds besproken wettelijke beperkingen bij de uitvoering van een kindbeschermingsmaatregel.

3.5 Conclusie

Bovenstaande beschrijving van de wetgeving geeft weer dat het koppelingsbeginsel geen invloed heeft op het recht op kindbescherming, nu in Boek 1 BW geen beperkingen met betrekking tot minderjarige vluchtelingen zijn gevonden. Het koppelingsbeginsel heeft echter wel invloed op het recht op jeugdzorg/jeugdhulp in de Wjz en de Jeugdwet, voornamelijk voor niet rechtmatig verblijvende minderjarige vreemdelingen. Aan de ene kant wordt er voor niet rechtmatig verblijvende minderjarige vreemdelingen in feite een uitzondering gemaakt op het strenge regime van de Koppelingswet. Op grond van artikel 10 Vw maken niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen immers helemaal geen aanspraak op toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen, behoudens de algemene uitzonderingen uit lid 2. In het Uitvoeringsbesluit en het Besluit Jeugdwet wordt het recht op jeugdzorg/jeugdhulp juist uitgebreid tot niet rechtmatig

¹⁷⁷ Cardol Faber & Lourens 2014, p. 207. De voogd van Nidos voedt het kind niet zelf op, maar zorgt dat dit door anderen goed gebeurt (Verstegen 2012, p. 131).

verblijvende minderjarige vreemdelingen. Aan de andere kant is er wel een aantal beperkingen met betrekking tot het recht op jeugdzorg/jeugdhulp voor deze groep opgenomen. De vraag die gesteld kan worden, is of het onderscheid tussen minderjarige vreemdelingen en Nederlandse kinderen wel is toegestaan in het licht van artikel 2 IVRK in combinatie met de artikelen uit het IVRK waaruit een recht op jeugdhulp kan worden afgeleid (zie hoofdstuk 2). Dat is afhankelijk van de vraag of het gemaakte onderscheid gerechtvaardigd kan worden.¹⁷⁸ Het doel wat wordt nagestreefd met het onderscheid, is het voeren van een restrictief vreemdelingenbeleid. Spijkerboer vroeg zich af of het middel (kinderen uitsluiten van bescherming tegen verwaarlozing en geweld) wel in verhouding staat tot het doel om ouders te bewegen om met hun kinderen Nederland te verlaten.¹⁷⁹ In de tijd dat Spijkerboer hierover schreef was het Uitvoeringsbesluit echter nog niet in werking getreden en waren niet rechtmatig verblijvende minderjarige vreemdelingen op grond van het toen nog wetsvoorstel geheel uitgesloten van het recht op jeugdzorg.¹⁸⁰ Inmiddels weten we dat niet rechtmatig verblijvende minderjarige vreemdelingen niet in het geheel zijn uitgesloten van het recht op jeugdhulp, maar dat er enkele beperkingen gelden voor deze groep. Wellicht maakt dit het middel meer proportioneel om het genoemde doel te bereiken. Voordat een antwoord gegeven kan worden op deze vraag, zal in het volgende hoofdstuk gekeken worden naar de praktijk. In hoeverre hebben minderjarige vluchtelingen in de praktijk toegang tot jeugdhulp?

¹⁷⁸ Spijkerboer 2003, p. 835.

¹⁷⁹ Spijkerboer 2003, p. 835.

¹⁸⁰ Uitvoeringsbesluit Wjz.

Hoofdstuk 4: Het recht op jeugdhulp en kinderscherming voor minderjarige vreemdelingen in de praktijk anno 2016

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de vraag in hoeverre minderjarige vluchtelingen in de praktijk daadwerkelijk aanspraak (kunnen) maken op jeugdhulp en kinderscherming en wat eventuele drempels zijn voor toegang hiertoe. Naar deze vraag is geen recentelijk onderzoek verricht, althans niet via openbare bronnen te vinden.¹⁸¹ Om een zo goed mogelijk beeld te schetsen van de praktijk anno 2016, zijn medewerkers van verschillende betrokken instanties geïnterviewd, zoals het COA, Stichting LOS, Nidos, de Raad voor de Kinderscherming en een AZC/GLO basisschool.¹⁸² Wel dient opgemerkt te worden dat dit slechts enkele interviews betreft om een beeld van de huidige situatie in de praktijk te schetsen en dat voor een meer representatief onderzoek meerdere interviews of nader onderzoek vereist zijn. De informatie uit de interviews is onder andere aangevuld met informatie uit Factsheets met betrekking tot jeugdhulp en kinderscherming voor minderjarige vluchtelingen, literatuur en, voor wat betreft de kinderschermingsmaatregelen, met actuele jurisprudentie. Bij deze beschrijving wordt een onderscheid gemaakt tussen de toegang tot vrijwillige jeugdhulp, tot kinderschermingsmaatregelen en tot gedwongen jeugdhulp in het kader van een kinderschermingsmaatregel. Tot slot zal worden ingegaan op eventuele drempels die bij de uitvoering van jeugdhulp (kunnen) worden ervaren, omdat dit weergeeft in hoeverre de hulp ook toegankelijk is voor minderjarige vluchtelingen.

4.2 De toegang tot vrijwillige jeugdhulp

Met de inwerkingtreding van de Jeugdwet per 1 januari 2015 is de verantwoordelijkheid om jeugdhulp te organiseren bij de gemeenten komen te liggen (zie hoofdstuk 3). Wanneer het gaat om hulp die niet vrij toegankelijk is, is een verleningsbeschikking van de gemeente nodig.¹⁸³ Anno 2016 vormt de gemeente echter niet voor *alle* minderjarigen de toegang tot jeugdhulp. Voor

¹⁸¹ Wel is in 2006 een rapport verschenen waarin is onderzocht in hoeverre ‘illegale’ kinderen toegang hebben tot jeugdzorg en tevens is toen onderzocht of deze jeugdzorg dan ook voldoende was toegerust om adequate zorg te verlenen (Rapport DCI-NL 2006, p. 1). Dit onderzoek zal echter in het kader van deze scriptie buiten beschouwing worden gelaten, omdat bij dit onderzoek slechts weinig kinderen van uitgeprocedeerde asielzoekers betrokken waren (Rapport DCI-NL 2006, p. 7). Onder ‘illegalen’ vallen veel meer mensen dan alleen uitgeprocedeerde asielzoekers (Bijlage A). Daarnaast is het systeem van de toegang tot jeugdhulp met de nieuwe Jeugdwet veranderd ten opzichte van 2006, wat een meer recente omschrijving van de praktijk relevanter maakt.

¹⁸² In de bijlagen zijn de uitgewerkte versies van de interviews opgenomen.

¹⁸³ Bruning, Liefwaard & Vlaardingerbroek 2014, p. 802.

sommige minderjarige vreemdelingen is deze toegang namelijk anders geregeld. Dit is afhankelijk van waar minderjarigen verblijven. Vandaar dat in het onderstaande een onderscheid wordt gemaakt tussen minderjarige vreemdelingen die in een COA voorziening verblijven en andere minderjarige vreemdelingen.

4.2.1 Minderjarige vreemdelingen in een COA voorziening

In de praktijk is het zo dat asielzoekende minderjarigen die in een COA voorziening verblijven (zie hoofdstuk 1), vallen onder de verantwoordelijkheid van het COA. Dat wil zeggen; het COA is verantwoordelijk voor de hulpverlening, de procedure en de inkoop van de jeugdhulp voor deze minderjarigen.¹⁸⁴ Menzis COA Administratie (hierna: MCA) koopt vanaf 1 januari 2015 namens het COA eigenlijk in plaats van de gemeente de jeugdhulp voor deze groep minderjarigen in.¹⁸⁵ Hier is vooral voor gekozen, omdat het voor gemeenten lastig zou zijn de zorg voor deze minderjarigen in te kopen; het gaat immers om kinderen die in de loop van het jaar in verschillende locaties door het hele land terecht komen (zie hoofdstuk 1).¹⁸⁶ Wat op het COA af zou komen, was aanvankelijk nog lastig in te schatten:

*‘Voorheen deed Bureau Jeugdzorg alles, maar die hebben nooit cijfers bijgehouden. Dus we wisten niet wat voor problematiek er nou precies speelde en van hoeveel kinderen er sprake was en hoeveel geld erin omging. Dus dat was een beetje gissen’.*¹⁸⁷

De jeugdhulp wordt voor minderjarige vluchtelingen gefinancierd vanuit de Regeling Zorg Asielzoekers (hierna: RZA).¹⁸⁸ De meeste vormen van jeugdhulp vallen onder deze regeling, in ieder geval: ambulante jeugdhulp (zoals opvoed- en opgroei-ondersteuning), begeleiding individueel of groep (dagbesteding), Jeugd GGZ, (kortdurend) verblijf en gesloten jeugdhulp.¹⁸⁹ Wel kwam uit het interview met een Beleidsadviseur Gezondheidszorg van het COA naar voren dat er een klein gat wordt ervaren. Zo valt onder de RZA niet de hulp, die tussen de individuele hulp, waarvoor een

¹⁸⁴ Raad voor de Kinderbescherming, ‘Vrijwillige jeugdhulp, kinderscherming en strafadviesing voor vluchtelingkinderen (met ouders) verblijvend in een COA-voorziening’, februari 2016, p. 1.

¹⁸⁵ VenJ & VNG, ‘Factsheet. Voor alle kinderen. Jeugdwet en minderjarige vreemdeling’, juli 2015, p. 3.

¹⁸⁶ VenJ & VNG, ‘Factsheet. Voor alle kinderen. Jeugdwet en minderjarige vreemdeling’, juli 2015, p. 3.

¹⁸⁷ Bijlage F, p. 97.

¹⁸⁸ Raad voor de Kinderbescherming, ‘Vrijwillige jeugdhulp, kinderscherming en strafadviesing voor vluchtelingkinderen (met ouders) verblijvend in een COA-voorziening’, februari 2016, p. 1. De RZA is een regeling die de zorg beschrijft waar een asielzoeker recht op heeft (‘Wie zijn wij en wat doen wij?’, RZA, rzasielzoekers.nl (ga naar *over MCA*, geraadpleegd op 19 juli 2016)).

¹⁸⁹ Raad voor de Kinderbescherming, ‘Vrijwillige jeugdhulp, kinderscherming en strafadviesing voor vluchtelingkinderen (met ouders) verblijvend in een COA-voorziening’, februari 2016, p. 1.

indicatie nodig is, en de hulp door een jeugdgezondheidszorgverpleegkundige in zit. Gedacht kan worden aan laagdrempelige hulp, zoals opvoedondersteuning in groepen.¹⁹⁰

Minderjarige vluchtelingen die in een COA voorziening verblijven, hebben een indicatie nodig van het door MCA aangewezen indicatieorgaan SCIOPENG¹⁹¹ om aanspraak te kunnen maken op een vorm van jeugdhulp. Ze kunnen de jeugdhulp in het vrijwillige kader zelf bij SICOPENG aanvragen, of met behulp van een huisarts, hulpverlener of een andere contactpersoon.¹⁹² Uit de interviews kwam naar voren dat minderjarige vluchtelingen voor vrijwillige jeugdhulp vaak langs het Gezondheidscentrum Asielzoekers (hierna: GCA) gaan, van waaruit ze dan worden doorverwezen.¹⁹³ Ook kunnen COA-medewerkers, wanneer zij zich zorgen maken, ouders en minderjarigen stimuleren of helpen om via SCIOPENG hulp te vragen.¹⁹⁴ Uit het interview met programmabegeleiders van het COA blijkt dat dit in de praktijk vaak gebeurt:

*‘Voor velen, die ook geen Nederlands spreken, is het Nederlandse systeem ontwaren heel erg moeilijk. Dat heeft ook tijd nodig. Daarom wordt hulp vaak vanuit ons, vanuit het COA ingezet. Mensen weten zelf, in het begin vooral heel moeilijk de weg te vinden op het gebied van hulpverlening. (...) Maar wij zijn ook wel afhankelijk van waar de mensen zelf mee komen of signalen die wij oppikken’.*¹⁹⁵

Uit verschillende interviews kwam verder naar voren dat minderjarigen door verschillende partijen in de gaten worden gehouden. Zo bleek uit het interview met een medewerker van de AZC/GLO school te Gilze, dat scholen hierbij een grote rol kunnen spelen:

*‘Net krijg ik bijvoorbeeld een mailtje van het COA binnen dat een vrouw haar man slaat. Het COA heeft dan vragen aan mij; hoe gaat het met het kind op school, kunnen we straks even contact hebben? Straks vraag ik aan de leerkracht of er iets met het kind aan de hand is en of ze iets merkt aan het kind en dat kan ik dan weer terugkoppelen aan het COA.’*¹⁹⁶

Soms is het, zo blijkt uit de praktijk, door de vele verhuizingen (zie hoofdstuk 1), echter lastig om problemen bij kinderen goed en snel genoeg in beeld te krijgen.¹⁹⁷

¹⁹⁰ Bijlage F, p. 96.

¹⁹¹ Toen nog genaamd SCIO Consult.

¹⁹² Raad voor de Kinderbescherming, ‘Vrijwillige jeugdhulp, kinderscherming en strafadviesing voor vluchtelingkinderen (met ouders) verblijvend in een COA-voorziening’, februari 2016, p. 1.

¹⁹³ Bijlage D, p. 84.

¹⁹⁴ Raad voor de Kinderbescherming, ‘Vrijwillige jeugdhulp, kinderscherming en strafadviesing voor vluchtelingkinderen (met ouders) verblijvend in een COA-voorziening’, februari 2016, p. 1.

¹⁹⁵ Bijlage D, p. 83.

¹⁹⁶ Bijlage C, p. 78.

¹⁹⁷ Bijlage C, p. 79.

Wanneer een hulpaanvraag is gedaan, is SCIOPENG de instantie die onderzoekt of en welke hulp de minderjarige nodig heeft.¹⁹⁸ Voor vervolgonderzoek zou het interessant zijn te onderzoeken op welke manier deze indicatiestelling plaatsvindt. Welke factoren wegen mee bij het wel of niet toekennen van jeugdhulp? Op welke manier speelt de verblijfsstatus van een minderjarige mee bij de indicatiestelling? Uit het interview met het COA kwam het volgende naar voren:

*‘(...) dat voor hulpverlening natuurlijk altijd, maar dat is altijd, gekeken moet worden welke zorg je inzet en op welk moment. Dus als er in een gezinslocatie sprake is van mogelijke uitzetting, moet je uitkijken dat je niet een heel langdurig traject gaat inzetten. (...) Niet alleen in gezinslocaties, maar ook als mensen in het begin van hun procedure zitten. Dan wordt je nog heel veel verhuisd. Waardoor je waarschijnlijk niet een hele stabiele omgeving hebt om langdurige zorg op wat voor gebied dan ook in te zetten, dus daar moet je dan naar kijken’.*¹⁹⁹

Een vergelijkbaar antwoord werd gegeven door de programmabegeleiders van het COA over minderjarigen die in een POL verblijven. Ze gaven aan dat voor deze minderjarigen alles, tenzij noodzakelijk, zoveel mogelijk wordt uitgesteld tot na de procedure.²⁰⁰

Wanneer sprake is van een crisissituatie, kan de aanvraag ook rechtstreeks bij de gemeente worden gedaan.²⁰¹ Er zal in het algemeen contact met Veilig Thuis opgenomen worden.²⁰² Voor de acute jeugdhulp die dan ingezet wordt, kunnen gemeenten achteraf een aanvraag indienen bij MCA.²⁰³

4.2.2 Minderjarige vreemdelingen buiten de COA voorzieningen

Voor minderjarige vreemdelingen die niet in een COA voorziening verblijven (zie hoofdstuk 1), geldt dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor het realiseren van jeugdhulp en de toegang hiertoe (zie inleiding bij paragraaf 4.2).²⁰⁴ Niet voor iedere minderjarige is de toegang tot jeugdhulp in het vrijwillige kader via de gemeente even gemakkelijk. Zo bleek uit het interview met Nidos,

¹⁹⁸ Raad voor de Kinderbescherming, ‘Vrijwillige jeugdhulp, kinderscherming en strafadviesing voor vluchtelingkinderen (met ouders) verblijvend in een COA-voorziening’, februari 2016, p. 1.

¹⁹⁹ Bijlage F, p. 100.

²⁰⁰ Bijlage D, p. 84.

²⁰¹ Raad voor de Kinderbescherming, ‘Vrijwillige jeugdhulp, kinderscherming en strafadviesing voor vluchtelingkinderen (met ouders) verblijvend in een COA-voorziening’, februari 2016, p. 1.

²⁰² ‘Hulp bij crisis’, *Samen Veilig Midden-Nederland*, samen-veilig.nl (zoek op *hulp crisis*, geraadpleegd op 20 juli 2016).

²⁰³ Raad voor de Kinderbescherming, ‘Vrijwillige jeugdhulp, kinderscherming en strafadviesing voor vluchtelingkinderen (met ouders) verblijvend in een COA-voorziening’, februari 2016, p. 1.

²⁰⁴ VWS, VenJ & VNG, ‘Factsheet. Voor alle kinderen. Jeugdwet en minderjarige vreemdeling’, juli 2015, p. 3.

dat uitgeprocedeerde kinderen, die buiten de COA voorzieningen verblijven, vaak bang zijn voor allerlei instanties:

*‘Angst voor afspraken met officiële instanties, dat die kunnen uitmonden in een belletje naar de politie en dat de politie ze dan ophaalt’.*²⁰⁵

Voor vervolgonderzoek zou het interessant zijn te onderzoeken hoe gemeenten omgaan met jeugdhulpaanvragen voor ‘illegale’ minderjarigen. Zijn gemeenten bijvoorbeeld bereid een aanvraag te behandelen van een minderjarige die niet ingeschreven staat?

4.3 De toegang tot kinderscherming

Voordat tot een kinderschermingsmaatregel wordt overgegaan, worden verschillende stappen doorlopen. Het is uiteindelijk de rechter die beslist over het opleggen van een kinderschermingsmaatregel (zie hoofdstuk 3). In de onderstaande paragrafen worden de verschillende stappen tot aan de rechter langs gegaan en wordt besproken op welke manier de verblijfsstatus van minderjarige vluchtelingen binnen deze verschillende stappen een rol kan spelen.

4.3.1 Veilig Thuis

Wanneer sprake is van een vermoeden van kindermishandeling of huiselijk geweld dient contact te worden opgenomen met Veilig Thuis, het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling. Dit is voor minderjarigen die in een COA voorziening verblijven hetzelfde als voor minderjarigen die niet in een COA voorziening verblijven.²⁰⁶

Voor minderjarigen die in een COA voorziening verblijven, is relevant dat het COA sinds 1 juli 2013 gebonden is aan de Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling.²⁰⁷ Met de meldcode wordt invulling gegeven aan de verplichting van Nederland om kinderen te beschermen tegen

²⁰⁵ Bijlage E, p. 85.

²⁰⁶ Raad voor de Kinderbescherming, ‘Vrijwillige jeugdhulp, kinderscherming en strafadvisering voor vluchtelingkinderen (met ouders) verblijvend in een COA-voorziening’, februari 2016, p. 1.

²⁰⁷ Raad voor de Kinderbescherming, ‘Vrijwillige jeugdhulp, kinderscherming en strafadvisering voor vluchtelingkinderen (met ouders) verblijvend in een COA-voorziening’, februari 2016, p. 1. Per 1 juli 2013 zijn professionals in onder andere de zorg, het onderwijs en de opvang wettelijk verplicht om een meldcode te hebben waarin de stappen vermeld staan, die een professional moet nemen wanneer er sprake is van een vermoeden van huiselijk geweld of kindermishandeling (‘Wet verplichte meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling in werking’, VNG, vng.nl (ga naar *Onderwerpenindex > Maatschappelijke ondersteuning > Kindermishandeling en huiselijk geweld > nieuws > 5 juli 2013*, geraadpleegd op 25 juli 2016)).

geweld en misbruik, zoals benoemd in artikel 19 IVRK.²⁰⁸ Deze meldcode volgend, zal het COA waar nodig Veilig Thuis inschakelen voor advies of voor een melding.²⁰⁹ Uit het interview met het COA kwam naar voren dat binnen iedere COA locatie twee aandachtsfunctionarissen Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling zijn aangesteld:

‘Zij zijn op locatie de sparringpartner, ook voor andere collega’s over dit onderwerp. Zij zijn getraind om signalen goed te kunnen herkennen. Op grote locaties, met honderden mensen, kun je je voorstellen dat zij niet met z’n tweeën iedereen zien. Daarom heeft iedere COA medewerker een soort basis meegekregen in zijn aanstellingspakket. (...) Stel zij zien een signaal en zij willen een sparringpartner binnen de locatie, dan gaan ze naar een aandachtsfunctionaris om te overleggen; wat gaan we doen met deze signalen?’²¹⁰

Zoals omschreven, verloopt de melding bij Veilig Thuis verder gelijk aan de procedure voor Nederlandse kinderen die rechtmatig in Nederland verblijven. Het zou voor vervolgonderzoek interessant zijn onderzoek te doen naar hoe bij Veilig Thuis wordt omgegaan met meldingen over minderjarige vluchtelingen.

4.3.2 Raad voor de Kinderbescherming

Wanneer dit bij Veilig Thuis noodzakelijk wordt geacht, wordt de zaak overdragen aan de Raad voor de Kinderbescherming.²¹¹ Hoeveel meldingen er jaarlijks van minderjarige vluchtelingen bij de Raad voor de Kinderbescherming binnen komen, is niet bekend. Wel kwam uit het interview met een raadsonderzoeker van de Raad voor de Kinderbescherming naar voren dat het om relatief weinig meldingen gaat:

‘Ik zit ook in de landelijke werkgroep en vanuit daar kwam eigenlijk heel erg het geluid naar voren dat het zo opvallend is dat er zo weinig meldingen van deze kinderen binnen komen bij de Raad voor de Kinderbescherming. In mijn team hebben we in het afgelopen jaar misschien twee of drie keer een onderzoek gedaan binnen een COA locatie. Dus dat is heel weinig’²¹²

²⁰⁸ Blaak e.a. 2012, p. 306.

²⁰⁹ Raad voor de Kinderbescherming, ‘Vrijwillige jeugdhulp, kinderscherming en strafadviesing voor vluchtelingkinderen (met ouders) verblijvend in een COA-voorziening’, februari 2016, p. 1.

²¹⁰ Bijlage F, p. 98-99.

²¹¹ ‘Zorgen over een kind’, Raad voor de Kinderbescherming, kinderbescherming.nl (zoek op *zorgen kind*, geraadpleegd op 20 juli 2016). De Raad voor de Kinderbescherming is een tweedelijns-organisatie (‘Samenwerken in de keten’, RvdK, kinderbescherming.nl (zoek op *samenwerken in de keten*, geraadpleegd op 19 juli 2016)).

²¹² Bijlage B, p. 71. Dit laatste gaat over de Raad voor de Kinderbescherming in Eindhoven.

Dit is vooral opvallend wanneer je kijkt naar de situatie waaronder deze kinderen opgroeien:

‘Wat ons meteen opviel is dat volgens de criteria eigenlijk al deze kinderen bedreigd worden in hun ontwikkeling. Dan is er vaak nog wel veel veerkracht bij kinderen zelf, maar alle problematiek samen genomen, en ook ouders die nog met hun eigen problemen zitten waardoor ze niet volledig beschikbaar kunnen zijn, maakt dat wij het wel vreemd vonden dat er nog zo weinig meldingen waren.’²¹³

Wat het natuurlijk lastig maakt, is dat deze mensen uit een hele andere cultuur komen:

‘Want ga je onze bodemeis opleggen aan mensen die uit zo’n andere situatie en cultuur komen? (...) Dat is bij ons nog steeds een belangrijke vraag. In welke mate houd je rekening met hun cultuur of vind je dat ze onze regels moeten toepassen?’²¹⁴

Zo gaven ook de programmabegeleiders van het COA aan:

‘En een AMK melding (red., nu: Veilig Thuis) doen we eigenlijk altijd in overleg. Daar worden alle disciplines bij betrokken. Voordat we daartoe overgaan, dat is best zwaar. Het gebeurt wel, maar niet zo vaak. Dat komt ook omdat we heel veel uit de kast trekken voordat we dat doen en omdat we ook naar de cultuur kijken en dat mee laten spelen. Als we gewoon vanuit Nederlandse begrippen zouden redeneren, dan hadden we al tig keer een AMK melding gedaan’.²¹⁵

Vluchtelingen (zowel rechtmatig als niet rechtmatig verblijvend) hebben dus, zoals eerder omschreven, op grond van Boek 1 BW wel net zoveel recht op kindbescherming, maar de standaard ligt wellicht wel iets anders dan voor Nederlandse kinderen. In de praktijk maken minderjarige vluchtelingen, zoals het lijkt, immers minder snel aanspraak op kindbescherming.²¹⁶ De vraag die gesteld kan worden, is of dit wel in overeenstemming is met artikel 2 in combinatie met artikel 19 IVRK.

Vervolgens is het interessant om te bekijken hoe de Raad voor de Kinderbescherming, wanneer hier eenmaal een melding is binnen gekomen, handelt wanneer het een minderjarige vluchteling betreft. Deze vraag is interessant, omdat dit van invloed kan zijn op de manier waarop de Raad

²¹³ Bijlage B, p. 71.

²¹⁴ Bijlage B, p. 73.

²¹⁵ Bijlage D, p. 84.

²¹⁶ Op basis van dit onderzoek. Meer onderzoek is aan te bevelen.

voor de Kinderbescherming onderzoek doet binnen een vluchtelinggezin. Het volgende citaat vat deze houding goed samen:

*‘Het begint met beeldvorming. Niet kijken naar asielzoekerskinderen als gelukszoekers maar als kinderen die net als ieder ander kind recht hebben op elementaire voorzieningen, op continuïteit in de leefsituatie enz. Door asielzoekerskinderen buiten onze eigen werkelijkheid te plaatsen worden zij object en kunnen makkelijker harde beslissingen worden genomen’.*²¹⁷

Deze houding komt ook duidelijk terug in verschillende Factsheets vanuit de Raad voor de Kinderbescherming. Hier is bijvoorbeeld geschreven, dat onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming naar de noodzaak van een kindbeschermingsmaatregel voor ieder kind, wanneer noodzakelijk, toegankelijk is, ongeacht status of verblijfsplaats.²¹⁸ Ook uit een ander Factsheet volgt dat minderjarige vluchtelingen recht hebben op bescherming: ‘Kinderen hebben recht op bescherming. Dat is voor kinderen die als vluchteling in Nederland zijn gearriveerd niet anders dan voor kinderen die al in Nederland wonen.’²¹⁹ Ook wat de maximale termijn voor het opleggen van een kindbeschermingsmaatregel betreft, wordt in het informatieblad van februari 2016 duidelijk gemaakt dat er voor vluchtelingen wel een maximale termijn kan gelden voor het toekennen van jeugdhulp (ook in het kader van een kindbeschermingsmaatregel), maar dat dit niet geldt voor de kindbeschermingsmaatregel zelf.²²⁰

Deze houding van de Raad voor de Kinderbescherming komt overeen met hetgeen wettelijk is geregeld in Boek 1 BW met betrekking tot kindbeschermingsmaatregelen (zie hoofdstuk 3), aangezien gebleken is dat er in de wet geen uitzonderingen zijn opgenomen voor minderjarige vreemdelingen met betrekking tot het opleggen van een kindbeschermingsmaatregel. Dit wil echter niet zeggen dat de verblijfsstatus van kinderen bij het verzoeken om een kindbeschermingsmaatregel helemaal geen rol speelt. In het onderstaande worden in ieder geval twee punten genoemd waarbij de verblijfsstatus een rol speelt voor de Raad van de Kinderbescherming.

Ten eerste speelt de verblijfsstatus een rol gedurende het onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming. Dan wordt wel naar de verblijfsstatus gekeken:

²¹⁷ Bijlage B, p. 73. Citaat van Goos Cardol.

²¹⁸ Raad voor de Kinderbescherming, ‘Vrijwillige jeugdhulp, kindbescherming en strafadvisering voor vluchtelingkinderen (met ouders) verblijvend in een COA-voorziening’, februari 2016, p. 1.

²¹⁹ Raad voor de Kinderbescherming, ‘Vluchtelingen: ouders en kinderen. De rol van de Raad voor de Kinderbescherming’, oktober 2015, p. 1.

²²⁰ Raad voor de Kinderbescherming, ‘Vrijwillige jeugdhulp, kindbescherming en strafadvisering voor vluchtelingkinderen (met ouders) verblijvend in een COA-voorziening’, februari 2016, p. 2.

*'(...) want je moet ook kijken naar het perspectief van gezinnen. (...) En dan wordt er natuurlijk gekeken of een gezin kans heeft op een verblijfsvergunning of dat duidelijk is dat ze terug moeten'.*²²¹

Voor het antwoord op de vraag op welke manier dit doorwerkt, zou nader onderzoek binnen de Raad voor de Kinderbescherming interessant zijn. Hier bestaat (nog) geen beleid over binnen de Raad voor de Kinderbescherming.²²²

Ten tweede bleek uit hoofdstuk 3 dat bij het verzoeken om een kindbeschermingsmaatregel de verblijfsstatus nog op een andere manier een rol kan spelen. Zo is in artikel 1:256 BW bepaald dat de uitvoering van de ondertoezichtstelling voor een bepaalde categorie minderjarige vreemdelingen plaatsvindt door Nidos. In de praktijk blijkt dat deze bepaling niet zo strikt wordt genomen en dat ook voor andere categorieën minderjarige vluchtelingen, zoals niet rechtmatig verblijvende minderjarigen, gevraagd wordt of de kindbeschermingsmaatregel kan worden uitgevoerd door Nidos. Er wordt vooral gekeken naar de specifieke deskundigheid van Nidos gewenst is.²²³ Dit kwam ook in de interviews naar voren.²²⁴

4.3.3 De rechter

Het is uiteindelijk de rechter, die over het verzoek tot het opleggen van een kindbeschermingsmaatregel beslist. Ook bij deze afweging speelt de verblijfsstatus een rol. Voordat hierop wordt ingegaan, wordt allereerst kort besproken welke invloed kindbeschermingsmaatregelen (kunnen) hebben op de verblijfsstatus en welke consequenties de uitspraak van de rechter dus kan hebben.

Bruning schrijft dat het enkele feit dat er een kindbeschermingsmaatregel is uitgesproken, niet altijd hoeft te betekenen dat uitzetting niet mogelijk is. Zij stelt dat in vreemdelingenzaken een belangenafweging dient plaats te vinden, waarbij het belang van de Staat bij uitzetting wordt afgewogen tegen het belang van het kind om de benodigde bescherming te krijgen. Daarnaast moet gekeken worden of het kind bij uitzetting, in het land van herkomst voldoende bescherming of hulp kan krijgen.²²⁵ In de praktijk blijkt een ondertoezichtstelling echter vaak een tijdelijke verblijfsstatus op te leveren voor de duur van de hulpverlening. Dit is formeel niet de regel, maar

²²¹ Bijlage B, p. 75.

²²² Bijlage B.

²²³ Cardol Faber & Lourens 2014, p. 208.

²²⁴ Bijlage E, p. 94.

²²⁵ Bruning 2003.

dat is hoe de situatie over het algemeen in de praktijk is.²²⁶ Dit is te verklaren, want uit het interview met Nidos kwam naar voren, dat de uitvoering van een ondertoezichtstelling lastig is, wanneer het leven van een gezin wordt beheerst door stress die de verblijfsonzekerheid in Nederland geeft:

*‘Wat wel soelaas kan bieden is dat we voor een aantal gezinnen een verblijfsaanvraag op grond van een ondertoezichtstelling aanvragen. En die is gekoppeld aan de duur van die ondertoezichtstelling. De boodschap moet aan ouders zijn: dit geeft geen perspectief op langdurig verblijf in Nederland, maar je bent wel even af van de druk die DT&V (red.: Dienst Terugkeer en Vertrek) geeft’.*²²⁷

Dit betreft de eerder besproken aanvraag voor het verblijfsdoel ‘humanitair tijdelijk’ (zie hoofdstuk 3).²²⁸ Uit de praktijk blijkt ook, dat het gezin vaak alsnog wordt uitgezet wanneer de hulpverlening is afgerond.²²⁹

Nu deze achtergrond kort geschetst is, is het interessant de vraag te stellen hoe door de kinderrechter wordt omgegaan met het spanningsveld tussen het vreemdelingenrecht en het kinderbeschermingsrecht. Prevaleert de vreemdelingenrechtelijke positie boven het kinderbeschermingsrecht? Dit zijn lastige vragen waarover veel geschreven kan worden en waar recentelijk ook meer over geschreven is.²³⁰ In deze scriptie wordt dit onderwerp slechts kort aangestipt.

In dit kader kan gewezen worden op een door Cardol, Faber en Lourens besproken uitspraak van de rechtbank Noord-Holland.²³¹ De kinderrechter sprak in deze zaak een ondertoezichtstelling uit met Nidos als uitvoerende instantie. Het ging om een Irakees gezin met vier kinderen. ‘De kinderen gingen niet naar school en leefden er op los, er was te weinig draagkracht bij de ouders, de veiligheid van de kinderen was in gevaar en de twee oudste kinderen (vijftien en veertien jaar) toonden zich suïcidaal’.²³² Toen het gezin kort daarna in een Uitzetcentrum werd geplaatst, ging het alleen nog maar slechter met de kinderen, hetgeen Nidos deed besluiten een spoedmachtiging uithuisplaatsing te verzoeken. Dit terwijl het gezin zich dus al in het Uitzetcentrum bevond en elk moment kon worden uitgezet naar België. De kinderrechter overwoog dat een dreigende uitzetting

²²⁶ Cardol, Faber & Lourens 2014, p. 212. Ik heb hierover geen cijfers kunnen vinden.

²²⁷ Bijlage E, p. 92.

²²⁸ ‘Tijdelijke humanitaire gronden’, *IND*, ind.nl (zoek op *tijdelijke humanitaire gronden (onder formulieren en brochures)*), geraadpleegd op 26 juli 2016).

²²⁹ Cardol, Faber & Lourens 2014, p. 208.

²³⁰ Zie onder andere Cardol, Faber & Lourens 2014 en Meijer 2016.

²³¹ Cardol, Faber & Lourens 2014, p. 212-213. Ze verwijzen naar de uitspraak Rechtbank Noord-Holland 25 september 2013, rekestnummer C/14/144505 / OT RK 13/345 (niet gepubliceerd).

²³² Cardol, Faber & Lourens 2014, p. 213.

alleen nooit voldoende reden kan zijn voor een machtiging uithuisplaatsing. Wel kan het zo zijn dat de gevolgen van een dreigende uitzetting voor de gemoedstoestand en de ontwikkeling van de kinderen zo ernstig zijn, dat een kinderschermingsmaatregel toch gerechtvaardigd is.²³³ De kinderrechter verleende de machtiging in deze zaak voor vier weken, gelet op de psychische nood situatie bij de kinderen en vanwege het feit dat de ouders niet meer in staat konden worden geacht voor de kinderen te zorgen.²³⁴

Hieruit blijkt dat de kinderrechter in een dergelijk geval de verblijfsrechtelijke positie wel degelijk meeweegt. Wanneer de situatie echter zo ernstig is, dat een kinderschermingsmaatregel noodzakelijk is, legt de rechter deze maatregel op, ondanks het feit dat het gezin in dit geval in een Uitzetcentrum verbleef en uitzetting op korte termijn reëel was. Dit betrof wel een uitzonderlijke situatie, aangezien er nog niet eerder een uithuisplaatsing was uitgesproken voor kinderen die in een uitzetcentrum verbleven.²³⁵ Ook Beltman en Kalverboer constateren echter dat het belang van het kind, zoals opgenomen in artikel 3 IVRK, binnen het jeugdbeschermingsrecht vol en materieel getoetst wordt. Hetzelfde geldt voor het recht op leven en ontwikkeling, zoals opgenomen in artikel 6 IVRK. De kinderrechter weegt, bij het opleggen van een kinderschermingsmaatregel, alle specifieke omstandigheden van het geval mee.²³⁶

4.4 De toegang tot jeugdhulp in het gedwongen kader

De gezinsvoogd is bevoegd de jeugdhulp in te zetten die hij of zij nodig acht bij de uitvoering van de kinderschermingsmaatregel (zie hoofdstuk 3). Ook is omschreven dat de gemeente ten aanzien van deze hulp een leveringsplicht heeft. Is deze jeugdhulp ook voor minderjarige vluchtelingen eenvoudig toegankelijk? Voor kinderen die in een COA voorziening verblijven, geldt anno 2016 dat de gezinsvoogd ook voor het inzetten van gedwongen hulp eerst een indicatie moet krijgen van SCIOPENG.²³⁷ Uit het interview met het COA kwam wel naar voren dat er gewerkt wordt aan verandering op dit punt, waardoor de gezinsvoogd geen indicatie van SCIOPENG meer nodig heeft.²³⁸ Voor kinderen die niet in een COA voorziening verblijven is in principe een indicatie van de gemeente vereist, ook voor gedwongen jeugdhulp. Uit het interview met een gezinsvoogd van Nidos blijkt echter dat hier in Utrecht reeds verandering in is gekomen. Hier is afgesproken dat de gemeente in het gedwongen kader voor de hulp betaalt, zonder zelf een

²³³ Cardol, Faber & Lourens 2014, p. 213.

²³⁴ Cardol, Faber & Lourens 2014, p. 213.

²³⁵ Cardol, Faber & Lourens 2014, p. 214.

²³⁶ Beltman & Kalverboer 2014.

²³⁷ Bijlage E, p. 89.

²³⁸ Bijlage F, p. 101.

indicatie af te geven. De gedachte is dat een gezinsvoogd niet zomaar allerlei hulp gaat inzetten.²³⁹ Dit punt is dus nog in ontwikkeling.

4.5 Belemmeringen bij de uitvoering van jeugdhulp

In de voorgaande paragrafen is ingegaan op belemmeringen in de praktijk bij de toegang tot jeugdhulp en kindbescherming voor minderjarige vluchtelingen. Tot slot is het interessant in te gaan op eventuele belemmeringen bij de uitvoering van jeugdhulp voor minderjarige vluchtelingen. Allereerst zullen in dit kader enkele ervaringen met de in hoofdstuk 3 besproken wettelijke beperkingen worden beschreven. Vervolgens zal worden ingegaan op eventuele andere belemmeringen.

4.5.1 Ervaringen met de wettelijke beperkingen

Uit de interviews kwam naar voren dat niet alle wettelijke beperkingen in de praktijk als even grote belemmering worden ervaren. Zo werd ten aanzien van de beperking, dat niet rechtmatig verblijvende minderjarige vreemdelingen in het geval van een uithuisplaatsing in eerste instantie in een accommodatie dienen te worden geplaatst in plaats van in een pleeggezin, opgemerkt dat deze beperking zelden een rol speelt. Uit het interview met Nidos kwam immers naar voren dat bij vluchtelinggezinnen niet snel tot een uithuisplaatsing wordt overgegaan.

'(...) ik denk dat wij heel lang wachten met uithuisplaatsing. Zeker voor dit soort kinderen. Omdat we eigenlijk ouders en kinderen niet willen scheiden'.²⁴⁰ 'Het is zo ingrijpend. En het is nog weer een cultuurshock. (...) Je vlucht naar een land, omdat je voor je kinderen veiligheid wilt hebben. En dan worden hier je kinderen afgepakt. Dat is heel ingewikkeld'.²⁴¹

En als dan in een uiterst geval wordt overgegaan tot uithuisplaatsing en plaatsing in een pleeggezin vereist is, dan gebeurt dit ook, zo bleek uit het interview met Nidos.²⁴²

Een andere wettelijke beperking betreft de termijn waarvoor een indicatie voor jeugdhulp kan worden verleend. Zoals omschreven is op grond van artikel 1.2 lid 3 Besluit Jeugdwet de duur van de voorziening in overeenstemming met de verwachte duur van het verblijf in Nederland en ten hoogste een half jaar. Dit geldt ook voor jeugdhulp in het kader van een

²³⁹ Bijlage E, p. 90.

²⁴⁰ Bijlage E, p. 88.

²⁴¹ Bijlage E, p. 88.

²⁴² Bijlage E.

kinderbeschermingsmaatregel. In de praktijk wordt deze hulp gewoon verlengd wanneer dit nodig is, zo blijkt uit het interview met een gezinsvoogd en jurist van Nidos:

*‘(...) in de praktijk levert dat volgens mij geen problemen op.’ ‘Het kost ons werk.’ ‘Maar als het nodig is, krijg je het na een half jaar ook. Het is verder ook niet zo dat elke ondertoezichtstelling gepaard gaat met jeugdhulp’.*²⁴³

4.5.2 Andere belemmeringen

Niet alleen het wettelijk kader blijkt echter belemmeringen met zich mee te brengen. Ook is de uitvoering van jeugdhulp in sommige gevallen op andere manieren ingewikkeld.²⁴⁴ Ten eerste is één van de complicerende factoren bij de uitvoering van een kindbeschermingsmaatregel de onzekerheid bij de gezinnen over hun toekomstperspectief. Zoals Cardol, Faber en Lourens hebben omschreven, zien gezinsvoogden vaak dat ouders door de grote onzekerheid uitgeput raken, waardoor zij onvoldoende voor hun kinderen kunnen zorgen.²⁴⁵ Dit kwam ook naar voren in de interviews.

*‘Wat je ook ziet is dat ouders in de praktijk enorm gebukt gaan onder de stress die de verblijfsprocedure geeft. En als dat een jarenlange kwestie is in een AZC, dan brengt dat veel onzekerheid met zich mee. En je ziet ook wel dat als er dan een verblijfsvergunning wordt verleend, er meteen een aantal dingen veranderen. Bijvoorbeeld dat de stress wegvalt en dat ouders het dan wel aankunnen’.*²⁴⁶

Ten tweede kunnen gezinsvoogden niet alle mogelijke jeugdhulp inzetten die wel kan worden ingezet bij reguliere ondertoezichtstellingen.²⁴⁷ Dit komt allereerst duidelijk naar voren in de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland, die in paragraaf 4.3.3 besproken is.²⁴⁸ In deze zaak bleek het niet eenvoudig om op een goede manier invulling te geven aan de kindbeschermingsmaatregel, gelet op de vreemdelingrechtelijke status van het gezin. Hulpverleners wilden niet meewerken en stelden vaak dat hulpverlening niet nodig was, omdat het gezin waarschijnlijk op korte termijn Nederland zou moeten verlaten voor België.²⁴⁹ Het was zelfs zo, dat toen de kinderrechter de machtiging uithuisplaatsing had uitgesproken, de gezinsvoogd van

²⁴³ Bijlage E, p. 86.

²⁴⁴ Cardol, Faber & Lourens 2014, p. 214.

²⁴⁵ Cardol, Faber & Lourens 2014, p. 210.

²⁴⁶ Bijlage E, p. 86.

²⁴⁷ Cardol, Faber & Lourens 2014, p. 214.

²⁴⁸ Cardol, Faber & Lourens 2014, p. 212-213. Ze verwijzen naar de uitspraak Rechtbank Noord-Holland 25 september 2013, rekestnummer C/14/144505 / OT RK 13/345 (niet gepubliceerd).

²⁴⁹ Cardol, Faber & Lourens 2014, p. 213.

Nidos deze spoedmachtiging niet heeft kunnen uitvoeren. Dit had te maken met het feit dat de directeur van het Uitzetcentrum geen medewerking wilde verlenen aan de uithuisplaatsing.²⁵⁰ Er zijn dus instanties die, ondanks de uitspraak van een kinderrechter, geen medewerking willen verlenen aan de uitvoering van een kindbeschermingsmaatregel, omdat een gezin elk moment kan worden uitgezet. Dit kwam ook terug in het interview met Nidos.²⁵¹ Ook is de hulp die nodig is niet altijd voorhanden, zo bleek uit het interview met Nidos. Het gaat dan vooral om hulpverlening die meer cultuursensitief is.²⁵²

‘Met andere woorden: een ondertoezichtstelling in die situaties waarin het gezin (mogelijk) het land zal moeten verlaten werkt niet zonder meer als Haarlemmer olie. De formele en inhoudelijke context maken de invulling van de maatregel moeilijk en vragen creativiteit en veerkracht van ouders, kinderen en gezinsvoogd.’²⁵³

Toch kan de rol van een gezinsvoogd zeer nuttig zijn bij de uitvoering van een kindbeschermingsmaatregel voor een minderjarige vluchteling die met uitzetting wordt bedreigd. Dit kwam uit de interviews naar voren:

‘(...) wij zijn wel van mening dat je een illegaal gezin niet zomaar kunt uitzetten als er een ondertoezichtstelling op het gezin rust. Er is immers een rechter geweest die ernstige ontwikkelingsbedreiging bij de kinderen heeft geconstateerd. Je kunt zo’n gezin niet uitzetten zonder je ervan te vergewissen dat er aan de andere kant toezicht zal zijn of zorg zal zijn voor het gezin. Wat ik jeugdbeschermers op het hart druk, is vooral tegen DT&V te vertellen dat er een ondertoezichtstelling rust op het gezin en wat dit betekent.’²⁵⁴

Een gezinsvoogd kan zich op deze manier hard maken voor de belangen van een minderjarige en het belang van het kind een stem geven in de vreemdelingrechtelijke procedure, door bijvoorbeeld voorwaarden te stellen aan de zorg die in het land van herkomst voorhanden moet zijn, wil het gezin uitgezet kunnen worden.

4.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is een overzicht gegeven van het recht op jeugdhulp en kindbescherming voor minderjarige vluchtelingen in de praktijk. Al met al is hierbij duidelijk geworden dat de

²⁵⁰ Cardol, Faber & Lourens 2014, p. 213.

²⁵¹ Bijlage E, p. 89.

²⁵² Bijlage E, p. 89.

²⁵³ Cardol Faber & Lourens 2014, p. 210.

²⁵⁴ Bijlage E, p. 87.

verblijfsstatus van minderjarigen op een bepaalde manier van invloed kan zijn op de toegang tot jeugdhulp en kindbescherming en op het soort hulp dat geboden kan worden. In de praktijk is er immers, naast de in hoofdstuk 3 besproken wettelijke beperkingen, sprake van specifieke omstandigheden bij de doelgroep vluchtelingen, wat maakt dat de toegang tot hulp en de uitvoering ervan in de praktijk niet hetzelfde zijn als voor Nederlandse kinderen. Dit geldt zowel voor rechtmatig als voor niet rechtmatig verblijvende minderjarige vluchtelingen. Naast de invloed die het koppelingsbeginsel heeft (zie hoofdstuk 3), spelen dus ook andere omstandigheden een rol. Daarnaast is echter ook duidelijk geworden, dat niet alle wettelijke beperkingen in de praktijk een grote belemmering vormen.

Conclusie en aanbevelingen

De vluchtelingenproblematiek is een actueel probleem in Europa. In deze scriptie is specifiek ingegaan op de positie van minderjarige vluchtelingen. Beschreven is onder wat voor omstandigheden deze minderjarigen opgroeien. Zoals Cardol, Faber en Lourens beschreven: ‘Gezinnen die met het vreemdelingenrecht te maken hebben leven onder spanning. Waar in alle gezinnen problemen kunnen ontstaan bij de opvoeding, geldt dit zeker ook voor families die met zoveel onzekerheid te maken hebben’.²⁵⁵ Dit doet het vermoeden ontstaan dat er bij deze gezinnen een grote behoefte bestaat aan jeugdhulp of kindbescherming. Hebben minderjarige vluchtelingen wel toegang tot deze voorzieningen? Vanuit deze achtergrond is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Welke invloed heeft het koppelingsbeginsel op de rechten van minderjarige vluchtelingen, meer in het specifiek op het recht op jeugdhulp en het recht op kindbescherming, zowel in de wet als in de praktijk? En in hoeverre is deze invloed toegestaan in het licht van het IVRK?

In hoofdstuk 3 is gebleken dat het koppelingsbeginsel invloed heeft op *het recht op jeugdhulp* voor minderjarige vluchtelingen, zowel in het vrijwillig als in het gedwongen kader.²⁵⁶ Voor *rechtmatig verblijvende minderjarige vluchtelingen* geldt dat zij net als Nederlandse kinderen recht hebben op jeugdhulp.²⁵⁷ Dit recht wordt voor een bepaalde categorie rechtmatig verblijvende minderjarige vluchtelingen²⁵⁸ beperkt.²⁵⁹ Aan de ene kant is deze beperking ingegeven door het koppelingsbeginsel.²⁶⁰ Aan de andere kant betreft het een uitzondering op het koppelingsbeginsel, omdat de beperking niet geldt voor andere categorieën rechtmatig verblijvende minderjarigen.²⁶¹ Deze beperkte invloed van het koppelingsbeginsel is in overeenstemming met het IVRK, waaruit een recht op jeugdhulp kan worden afgeleid, ongeacht verblijfsstatus (zie hoofdstuk 2). Uit de beschrijving in hoofdstuk 4 blijkt echter, dat jeugdhulp *in de praktijk* niet altijd even toegankelijk is voor rechtmatig verblijvende minderjarige vluchtelingen door de specifieke omstandigheden waarin zij leven. Zo verhuizen minderjarige vluchtelingen gedurende de verblijfsprocedure vaak,

²⁵⁵ Cardol, Faber & Lourens 2014, p. 206.

²⁵⁶ Dit is onder de Jeugdwet niet anders dan onder de Wjz.

²⁵⁷ Op grond van artikel 1.3 lid 2 Jeugdwet

²⁵⁸ Verblijf onder een beperking verband houdend met tijdelijke humanitaire gronden.

²⁵⁹ Op grond van artikel 1.3 lid 3 Jeugdwet in combinatie met artikel 1.2 lid 4 Besluit Jeugdwet.

²⁶⁰ Omdat over deze minderjarigen opgemerkt wordt dat zij wellicht binnen afzienbare tijd Nederland moeten verlaten, wat het niet wenselijk maakt een volledig recht op jeugdhulp te bieden (*Kamerstukken II 2001/02*, 28168, nr. 3, p. 53).

²⁶¹ Zie artikel 11 Vw.

wat het inzetten van (langdurige) jeugdhulp lastig maakt.²⁶² Het verdient daarom aanbeveling om voor minderjarige vluchtelingen een stabielere omgeving te creëren en ze langer op dezelfde plek te laten verblijven.

Een grotere invloed heeft het koppelingsbeginsel op het recht op jeugdhulp voor *niet rechtmatig verblijvende minderjarige vluchtelingen*. Aan de ene kant is ook hier een uitzondering gemaakt op strikte koppelingsbeginsel uit artikel 10 Vw.²⁶³ Aan de andere kant is de invloed van het koppelingsbeginsel hier goed zichtbaar, omdat er beperkingen zijn opgenomen met betrekking tot het recht op jeugdhulp voor deze groep minderjarigen. Verschillende auteurs hebben zich reeds afgevraagd of deze invloed van het koppelingsbeginsel toelaatbaar is in het licht van het IVRK (zie hoofdstuk 3), aangezien op grond van het IVRK *alle* minderjarigen recht hebben op een *volledig* recht op jeugdhulp. Spijkerboer erkent dat niet ieder onderscheid in de zin van artikel 2 IVRK ook meteen een verboden onderscheid hoeft te betekenen. Dit is afhankelijk van de vraag of er een goede rechtvaardiging voor het onderscheid is.²⁶⁴ Met het onderscheid wordt een legitiem doel gediend, namelijk het voeren van een restrictief vreemdelingenbeleid, aldus Spijkerboer.²⁶⁵ Het is echter de vraag of het inzetten van het jeugdrecht het geschikte middel is om het restrictieve vreemdelingenbeleid mogelijk te maken.²⁶⁶ Met Spijkerboer ben ik van mening dat het in ieder geval niet zo mag zijn dat een kind geen bescherming krijgt, teneinde ouders te bewegen het land uit te gaan.²⁶⁷ Zo ver is de wetgever echter ook niet gegaan. Per beperking kan de afweging gemaakt te worden of het een proportioneel middel betreft om restrictief vreemdelingenbeleid mogelijk te maken.

Mijns inziens is het ten eerste begrijpelijk dat de duur van de voorziening in overeenstemming moet zijn met de verwachte duur van het verblijf in Nederland en ten hoogste een half jaar, omdat de omstandigheden voor deze minderjarigen snel kunnen veranderen. Wel is het opvallend dat dit tevens geldt voor de hulp het gedwongen kader, omdat men zou verwachten dat de duur van een dergelijke voorziening overeenstemt met de duur van de kindbeschermingsmaatregel. Ten tweede ben ik met Cardol, Faber en Lourens van mening dat het onduidelijk is waarom gerichte hulpverlening aan ouders niet mogelijk is.²⁶⁸ Uit onderzoek is immers gebleken dat een kindprobleem zelden alleen een kindprobleem is. Veelal hangen problemen in het ouderdomein

²⁶² Bijlage F en bijlage D.

²⁶³ Op grond van artikel 10 Vw maken niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen immers helemaal geen aanspraak op toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen, behoudens de algemene uitzonderingen in lid 2.

²⁶⁴ Spijkerboer 2003, p. 834.

²⁶⁵ Spijkerboer 2003, p. 835.

²⁶⁶ Spijkerboer 2003, p. 835.

²⁶⁷ Spijkerboer 2003, p. 835.

²⁶⁸ Cardol, Faber & Lourens 2014, p. 210.

hier in grote mate mee samen.²⁶⁹ Cardol, Faber en Lourens vragen zich zelfs af of het verlenen van jeugdhulp wel effectief kan zijn wanneer het ouderprobleem niet kan worden aangepakt.²⁷⁰ Met hen ben ik van mening dat de beperking daarom op gespannen voet staat met artikel 2 IVRK.²⁷¹ Aanbeveling verdient dan ook dat deze beperking opgeheven wordt. Tot slot heeft de niet rechtmatig verblijvende minderjarige vreemdeling geen recht op verblijf bij een pleegouder, tenzij dit in het belang van de ontwikkeling van de minderjarige geboden is. In hoofdstuk 3 is gebleken dat deze bepaling in strijd is met het IVRK. Ten eerste is de beperking in strijd met artikel 20 lid 3 IVRK, waaruit blijkt dat gezinsvervangende zorg juist de voorkeur heeft boven residentiële zorg.²⁷² Cardol, Faber en Lourens benadrukken in dit kader dat het scheppen van een omgeving waarin hechting mogelijk is, essentieel is voor de ontwikkeling van een minderjarige.²⁷³ Mijns inziens in de bepaling voornamelijk in het gedwongen kader onbegrijpelijk. Zoals Forder omschreef kan een uithuisplaatsing immers ten eerste de gezondheid van een kind raken, wat de beperking eveneens in strijd maakt met artikel 24 IVRK.²⁷⁴ Het verdient daarom ook aanbeveling deze beperking te schrappen. Temeer omdat in de praktijk niet snel tot uithuisplaatsing van minderjarige vluchtelingen wordt overgegaan, dit betreft uitzonderlijke situaties.²⁷⁵

Voor *het opleggen van kindbeschermingsmaatregelen* zijn voor minderjarige vreemdelingen in Boek 1 BW geen beperkingen opgenomen. De invloed van het koppelingsbeginsel is hier dus niet zichtbaar in de wet. Gebleken is echter, dat dit niet betekent dat er bij de toegang tot kindbeschermingsmaatregelen geen onderscheid wordt gemaakt ten aanzien van minderjarige vluchtelingen. In de praktijk zijn bij de totstandkoming van een kindbeschermingsmaatregel verschillende partijen betrokken.²⁷⁶ Bij al deze partijen blijkt de verblijfsstatus van minderjarige vreemdelingen wel degelijk een rol te spelen. Zo is het opvallend te noemen dat er bij de Raad voor de Kinderbescherming relatief weinig meldingen binnen komen over minderjarige vluchtelingen. Dit terwijl volgens de criteria eigenlijk al deze kinderen bedreigd worden in hun ontwikkeling.²⁷⁷ Het mag niet zo zijn dat er een andere standaard wordt gehanteerd voor minderjarige vluchtelingen. Dit zou in strijd zijn met artikel 2 in combinatie met artikel 19 IVRK. Het verdient aanbeveling uitgebreider onderzoek te verrichten naar de vraag op welke manier de verblijfsrechtelijke positie een rol speelt bij de verschillende schakels.²⁷⁸ Teneinde onduidelijkheid weg te nemen en de Nederlandse wet in overeenstemming te brengen met het IVRK, is het daarnaast wenselijk om het

²⁶⁹ Cardol, Faber & Lourens 2014, p. 210.

²⁷⁰ Cardol, Faber & Lourens 2014, p. 210.

²⁷¹ Cardol, Faber & Lourens 2014, p. 210.

²⁷² Blaak e.a. 2012, p. 324.

²⁷³ Cardol, Faber & Lourens 2014, p. 210.

²⁷⁴ Forder 2014, p. 4.

²⁷⁵ Bijlage E.

²⁷⁶ Zoals medewerkers van het COA, Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming en de rechter.

²⁷⁷ Bijlage B, p. 71.

²⁷⁸ Er is nog nauwelijks onderzoek verricht en er zijn geen cijfers bekend.

recht op kindbescherming op te nemen als algemene uitzondering in artikel 10 lid 2 Vw, vergelijkbaar met het recht op medisch noodzakelijke zorg.²⁷⁹ Deze vergelijking gaat mijns inziens op voor kinderen die ernstig bedreigd worden in hun ontwikkeling. Zoals uit lid 3 bij artikel 10 Vw volgt, geeft toekenning van aanspraken geen recht op rechtmatig verblijf. Dit staat het opleggen van een kindbeschermingsmaatregel niet in de weg. Per geval dient uiteindelijk een belangenafweging plaats te vinden waarbij het belang van de Staat bij uitzetting wordt afgewogen tegen het belang van het kind bij de benodigde bescherming. Dit is mede afhankelijk van de vraag of in het land van herkomst soortgelijke hulp kan worden geboden.²⁸⁰

Kortom, het koppelingsbeginsel, maar ook andere omstandigheden, zoals verhuizingen, hebben invloed op de toegang tot jeugdhulp en kindbescherming voor minderjarige vluchtelingen. Daarnaast doen zich niet alleen bij de toegang tot jeugdhulp en kindbescherming belemmeringen voor, maar ook bij de uitvoering ervan (zie hoofdstuk 4). Er bestaat dus een spanning tussen het koppelingsbeginsel enerzijds en de doelstellingen van jeugdhulp en kindbescherming (het bevorderen van een goede ontwikkeling van kinderen) anderzijds.²⁸¹ Dit terwijl uit artikel 2 IVRK in combinatie met verschillende artikelen, waaronder artikel 19 en 20 IVRK (zie hoofdstuk 3), een recht op jeugdhulp voor *alle* kinderen kan worden afgeleid. Zoals gezien, kan het onderscheid wat ten aanzien van minderjarige vluchtelingen wordt gemaakt niet altijd worden gerechtvaardigd.

²⁷⁹ Maar zoals Cardol omschreef is niet alleen wetgeving vereist om minderjarigen te kunnen beschermen tegen verschillende vormen van discriminatie. Ook andere middelen, zoals bewustwordingsprocessen en onderwijs dragen hier aan bij (Cardol 2005a, p. 73).

²⁸⁰ Bruning 2003.

²⁸¹ Spijkerboer 2003, p. 831.

Literatuurlijst

Boeken

Blaak e.a. 2012

M. Blaak e.a., *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, Leiden: Defence for Children 2012 (digitale versie).

Bruning, Liefwaard & Vlaardingerbroek 2014

M.R. Bruning, T. Liefwaard & P. Vlaardingerbroek, *Jeugdrecht en jeugdhulp*, Amsterdam: Reed Business 2014.

Cardol 2005a

G. Cardol, *Ontheemd, vreemd en minderjarig. Het recht op ontwikkeling van de alleenstaande minderjarige vreemdeling in (inter)nationale wet- en regelgeving*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005.

Doek 2004

J.E. Doek, *Rechten van kinderen: some Concluding Observations and Recommendations*, Amsterdam: Vrije Universiteit 2004.

Meuwese e.a. 2005

S. Meuwese, *Handboek internationaal jeugdrecht. Een toelichting voor rechtspraak en jeugdbeleid op het Verdrag inzake de Rechten van het Kind en andere internationale regelgeving over de rechtspositie van minderjarigen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005.

Minderhoud 2012

P.E. Minderhoud, 'Sociale zekerheid en opvang van minderjarigen. Hoe de rechten van kinderen de werking van het koppelingsbeginsel aan banden leggen', in: G.G. Lodder & P.R. Rodrigues, *Het kind in het immigratierecht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2012, p. 137-147.

Pulles 2014

G.J. Pulles, *Vijfentwintig jaar IVRK en de Nederlandse rechter. Beschouwingen over de toepassing van het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind in de Nederlandse Rechtspraak*, Oosterwijk: Wolf Legal Publishers 2014.

Rodrigues 2012

P.R. Rodrigues, 'Prioriteit voor het belang van het kind in het immigratierecht', in: G.G. Lodder & P.R. Rodrigues, *Het kind in het immigratierecht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2012, p. 11-23.

Spijkerboer 2004

T.P. Spijkerboer, 'Kinderen zonder verblijfsrecht en jeugdzorg', in: K. Blankman e.a., *Meesterlijk groot voor de kleintjes*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2004, p. 47-58.

Van Unen 2005

A.A.W. van Unen, *Wet op de jeugdzorg. Tekst en uitleg*, Den Haag: Elsevier Overheid 2005.

Verstegen 2012

T. Verstegen, 'Alleenstaande minderjarige asielzoekers en voogdij', in: G.G. Lodder & P.R. Rodrigues, *Het kind in het immigratierecht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2012, p. 127-136.

Vos 1998

M.J. Vos, *De Koppelingswet*, Deventer: Kluwer 1998.

Wentholt & Winter 2006

K. Wentholt & H. Winter, 'Het lontje van Lumey. Slaat de Centrale Raad van Beroep een bres in de koppelingswet?', in: M. Herweijer, G.J. Vonk & W.A. Zondag, *Sociale zekerheid voor het oog van de meester: opstellen voor prof. mr. F.M. Noordam*, Deventer: Kluwer 2006, p. 143-156.

Artikelen

Beltman & Kalverboer 2014

D. Beltman & M.E. Kalverboer, annotatie bij: Rechtbank Amsterdam 18 december 2013, *JV* 2014/164.

Borst, Elsevier 31 oktober 2015

T. Borst, 'Recordaantal asielzoekers naar Nederland', *Elsevier* 21 oktober 2015.

Bruning 2003

M.R. Bruning, annotatie bij: RvS 26 juni 2003, *JV* 2003/277.

Cardol 2005

G. Cardol, 'Kinderbeschermingsmaatregelen voor minderjarige vreemdelingen voor en na de inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg', *FJR* 2005/109, afl. 12, p. 294-300.

Cardol, Faber & Lourens 2014

G. Cardol, E. Faber & G. Lourens, 'De ondertoezichtstelling in het vreemdelingenrecht. Pleidooi voor een redelijke balans', *A&MR* 2014, afl. 4, p. 206-214.

Forder 2003

C.J. Forder, 'Nederland is verplicht ook 'illegale' kinderen te beschermen', *NJB* 2003, afl. 14, p. 727-728.

Forder 2014

C.J. Forder, 'Het recht op een pleegouder geldt ook voor een kind zonder verblijfstitel', *NJB* 2014/249, afl. 5, p. 330-333.

Kok 2004

J. Kok, 'Het recht op jeugdzorg', *FJR* 2004, afl. 10, p. 238-242.

De Kroon 2015

T. de Kroon, 'Hoe gaan we om met vluchtelingkinderen?', *De Pedagoog* 2015, afl. 4, p. 12-14.

Meijer 2016

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

Meuwese 2002

S. Meuwese, 'Jeugdzorg al mensenrecht', *AA* 2002/1, p. 22-28.

Rosman & Winterman, *Algemeen Dagblad* 30 januari 2016

C. Rosman & P. Winterman, 'Elke week zedendelict bij een asielzoekerscentrum', *Algemeen Dagblad* 30 januari 2016.

Spijkerboer 2003

T.P. Spijkerboer, 'Kinderen zonder verblijfsrecht en kindbescherming', *AA* 2003/52, afl. 11, p. 831-836.

Kamerstukken

Kamerstukken II 1994/95, 24233, nr. 3.

Kamerstukken II 2001/02, 28168, nr. 3.

Kamerstukken II 2012/13, 19637, nr. 1630.

Kamerstukken II 2012/13, 33684, nr. 3.

Kamerstukken II 2013/14, 33684, nr. 16.

Kamerstukken II 2013/14, 33684, nr. 43.

Kamerstukken II 2013/14, 33684, nr. 78.

Jurisprudentie

EHRM 31 januari 2006, ECLI:NL:XX:2006:AV3568 (*Rodrigues da Silva en Hoogkamer t. Nederland*).

Hoge Raad 21 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5328.

CRvB 24 januari 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AV0197.

CRvB 22 december 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BG8776.

Rechtbank Noord-Holland 4 juni 2013, rekestnummer C/14/146019/ OT RK 13/637 (niet gepubliceerd).

Rechtbank Noord-Holland 25 september 2013, rekestnummer C/14/144505 / OT RK 13/345 (niet gepubliceerd).

Rapporten en adviezen

Advies ACVZ 2012

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Recht op menswaardig bestaan. Advies over opvang en bijstand voor niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen en rechtmatig verblijvende vreemdelingen zonder recht op voorzieningen*, Den Haag: maart 2012.

Rapport DCI-NL 2006

L. Gerritse, *Jeugdzorg voor 'illegale' kinderen. De toegankelijkheid en de werkwijze van de Bureaus Jeugdzorg in de hulp aan en bescherming van 'illegale' kinderen*, Amsterdam: Defence for Children International Nederland 2006.

Rapport Werkgroep Kind in azc 2013

Werkgroep Kind in azc, *Ontheemd. De verhuizingen van asielzoekerskinderen in Nederland*, januari 2013.

Tekst en Commentaar

C.J. Forder, *Groene Serie Personen- en familierecht*, art. 1:256 BW, aant. 2 (online, laatst bijgewerkt tot 1 juni 2015).

C.J. Forder, *Groene Serie Personen- en familierecht*, art. 1:256 BW, aant. 3 (online, laatst bijgewerkt tot 1 juni 2015).

Elektronische bronnen

'Cijfers en jaarverslagen', COA, coa.nl (zoek op *cijfers en jaarverslagen*, geraadpleegd op 10 augustus 2016).

'Detentiecentrum', DT&V, dienstterugkeerenvertrek.nl (zoek op *detentiecentrum*, geraadpleegd op 26 juli 2016).

'Gezinslocatie', DT&V, dienstterugkeerenvertrek.nl (zoek op *gezinslocatie*, geraadpleegd op 26 juli 2016).

'Gezinsvoogdij/Ondertoezichtstelling (OTS)', Nidos, nidos.nl (zoek op *gezinsvoogdij*, geraadpleegd op 21 juni 2016).

‘Hulp bij crisis’, *Samen Veilig Midden-Nederland*, samen-veilig.nl (zoek op *hulp crisis*, geraadpleegd op 20 juli 2016).

‘Maatregelen van kinderscherming’, *RvdK*, kinderscherming.nl (zoek op *maatregelen*, geraadpleegd op 27 juli 2016).

‘Mary zat in een gezinslocatie: ‘We sliepen in onze kleren’’, *C Vandaag*, cvandaag.nl (zoek op *gezinslocatie*, geraadpleegd op 20 mei 2016).

‘Opvangproces’, *COA* 23 december 2015, coa.nl (zoek op *opvangproces*, geraadpleegd op 20 januari 2016).

‘Organisatie’, *ACVZ*, acvz.org (ga naar *organisatie*, geraadpleegd op 6 juli 2016).

‘Samenwerken in de keten’, *RvdK*, kinderscherming.nl (zoek op *samenwerken in de keten*, geraadpleegd op 19 juli 2016).

‘Stichting Koppeling’, *Stichting Koppeling*, stichtingkoppeling.nl (ga naar *home*, geraadpleegd op 27 juli 2016).

‘Tijdelijke humanitaire gronden’, *IND*, ind.nl (zoek op *tijdelijke humanitaire gronden (onder formulieren en brochures)*, geraadpleegd op 26 juli 2016).

‘Typen locaties’, *COA*, coa.nl (zoek op *typen locaties*, geraadpleegd op 8 juni 2016).

‘Wat zijn alleenstaande minderjarige asielzoekers?’, *VluchtelingenWerk Nederland*, vluchtelingenwerk.nl (zoek op *alleenstaande minderjarige asielzoekers*, geraadpleegd op 8 augustus 2016).

‘Wet verplichte meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling in werking’, *VNG*, vng.nl (ga naar *Onderwerpenindex > Maatschappelijke ondersteuning > Kindermishandeling en huiselijk geweld > nieuws > 5 juli 2013*, geraadpleegd op 25 juli 2016).

‘Wie zijn wij en wat doen wij?’, *RZA*, rzasielzoekers.nl (ga naar *over MCA*, geraadpleegd op 19 juli 2016).

‘Wonen’, *Nidos*, nidos.nl (ga naar *voor jongeren > leven in Nederland > wonen*, geraadpleegd op 20 januari 2016).

‘Zorgen over een kind’, *Raad voor de Kinderbescherming*, kinderbescherming.nl (zoek op *zorgen kind*, geraadpleegd op 20 juli 2016).

Overige

Jaarverslag Nidos 2014.

Kinderrechtenmonitor 2015.

Raad voor de Kinderbescherming, ‘Vluchtelingen: ouders en kinderen. De rol van de Raad voor de Kinderbescherming’, oktober 2015.

Raad voor de Kinderbescherming, ‘Vrijwillige jeugdhulp, kinderbescherming en strafadviesing voor vluchtelingkinderen (met ouders) verblijvend in een COA-voorziening’, februari 2016.

VWS, VenJ & VNG, ‘Factsheet. Voor alle kinderen. Jeugdwet en minderjarige vreemdeling’, juli 2015.