FJR 2022/63

De rol van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) in het vreemdelingenrecht: deel 2

Mr. M.D. Gremmen, datum 17-10-2022

Datum	17-10-2022
Auteur	Mr. M.D. Gremmen[1]
JCDI	JCDI:ADS673372:1
Vakgebied(en)	Personen- en familierecht / Algemeen
	Personen- en familierecht / Huwelijk, relaties en echtscheiding

In het eerste deel van het artikel is ingegaan op de samenloop en spanning tussen het vreemdelingenrecht en de rechtsgebieden waar de RvdK in zijn uitvoering mee te maken krijgt.[2] Aan de hand van een casusomschrijving en een rechtspraakanalyse zijn de dilemma's en complexiteit in de afweging en besluitvorming van de RvdK hierin inzichtelijk gemaakt. Deze bijdrage betreft deel twee en gaat in op het samenwerkingsverband SKIV (Samenwerking kinderen in het Vreemdelingenbeleid) tussen de RvdK en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V).

1. Inleiding

De beslissingen van de IND en DT&V[3] kunnen van invloed zijn op de beslissingen van de RvdK. Wanneer de IND een aanvraag van een ouder voor een verblijfsvergunning afwijst en de DT&V overgaat tot gedwongen vertrek, dan is dit bijvoorbeeld van invloed op het advies wat de RvdK geeft over gezag en omgang. Bij een ernstige bedreiging van de ontwikkeling van de minderjarige is inzetten van vrijwillige hulpverlening vaak lastig indien het gezin geen rechtmatig verblijf heeft. Hulpverlening in het gedwongen kader kan dan noodzakelijk zijn, waardoor de RvdK een ondertoezichtstelling (OTS) zal verzoeken bij de kinderrechter. De beslissingen van de RvdK kunnen ook van invloed zijn op de beslissingen van de IND en DT&V. Indien de RvdK bijvoorbeeld een OTS verzoekt, kan dit als gevolg hebben dat de minderjarige een verblijfsvergunning verkrijgt op grond van het beleidskader kinderen met een kinderbeschermingsmaatregel.[4] Het jeugd(straf)- en familierecht kan samenlopen en soms knellen met het vreemdelingenrecht. Dit heeft ermee te maken dat de insteek en doelen van de verschillende rechtsgebieden anders zijn. De RvdK en de IND/DT&V hebben verschillende organisatiedoelen en wettelijke uitvoeringstaken. Desondanks vallen alle drie de uitvoeringsorganisaties onder het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Het is dan ook niet wenselijk dat deze organisaties een elkaar tegenwerkend besluit nemen met een andere uitkomst voor het kind terwijl beiden werken conform Nederlandse wet- en regelgeving. Juist omdat de beslissingen elkaar raken, is samenwerking noodzakelijk.

Samenwerking is ook nodig, omdat er vanuit belangenorganisaties, politiek en media al langer kritische geluiden klonken over de marginale rol van het belang van het kind in het vreemdelingenbeleid.[5] Kinderrechten zouden onvoldoende geborgd zijn in dit beleid terwijl de IND op grond van internationale verdragen in diverse situaties rekening moet houden met het belang van het kind. Daarnaast zouden de afwegingen van de IND ten aanzien van het belang van het kind meer inzichtelijk gemaakt moeten worden. De IND had behoefte aan meer handvatten om dit belang in de uitvoeringspraktijk te kunnen wegen en te motiveren in zijn vreemdelingenrechtelijke beslissingen. INDâ€•medewerkers hebben immers geen

Alle (auteurs-)rechten op dit document berusten bij Wolters Kluwer Nederland B.V. of haar licentiegevers en worden uitdrukkelijk voorbehouden. Dit document is gegenereerd op 08.11.2022.
Kijk voor meer informatie over de diensten van Wolters Kluwer op www.wolterskluwer.nl.

pedagogische achtergrond.

In juli 2015 spraken de Directie Migratiebeleid (hierna: “DMB”), DT&V, IND en de RvdK hun commitment uit om gezamenlijk te verkennen hoe de IND meer aandacht kan geven aan het belang van het kind en op welke wijze samenwerking mogelijk is. Op 7 september 2016 tekenden de directeuren van deze drie uitvoeringsorganisaties vervolgens een verklaring om deze verkenning naar het belang van het kind in het vreemdelingenrecht verder uit te voeren.[6] Vanuit de politiek dienden in 2017 de leden Voortman en Kuiken een initiatiefwet in tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het verankeren van het belang van het kind.[7] Dit wetsvoorstel strekt ertoe de norm uit artikel 3 van het IVRK in materiële zin te verankeren door in de Vreemdelingenwet 2000 een nieuw artikel toe te voegen welke bepaalt dat ‘ *een verblijfsvergunning van de minderjarige dan wel zijn ouders wordt ingewilligd, indien de belangen van de vreemdeling die minderjarig is ernstig worden bedreigd bij afwijzing van de aanvraag, tenzij het algemeen belang zich daar in het specifieke geval tegen verzet’* . Inmiddels is de initiatiefwet aangepast naar aanleiding van het advies van de Raad van State.[8] In 2019 stelde voormalig staatssecretaris Harbers een Onderzoekscommissie ‘Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht’, oftewel de ‘Commissie Van Zwol’, in.[9] Het onderzoek richtte zich op alle aspecten die eraan bijdragen dat vreemdelingen, ondanks een afwijzing van een toelatingsaanvraag en de daaruit voortvloeiende vertrekplicht, vaak langdurig in Nederland verblijven en op mogelijke oplossingen om langdurig verblijf zonder bestendig verblijfsrecht tegen te gaan. Bijzondere aandacht ging daarbij uit naar kinderen. Uit het onderzoek komt naar voren dat het belang van kinderen zorgvuldig gewogen moet worden door de IND. De IND moet daarbij ook laten zien hoe het belang van het kind is gewogen bij een asielaanvraag en de kinderen zoveel mogelijk zelfstandig horen.[10] Deze aanbevelingen maakten de samenwerking tussen de vreemdelingenketen en de RvdK waar het belang van het kind voorop staat nog essentiëler. In 2020 vormden de RvdK, IND en DT&V een structureel samenwerkingsverband genaamd “SKIV”, Samenwerkingsverband Kinderen In het Vreemdelingenbeleid. [11] De twee beleidsdirecties DMB en Directie Jeugd, Familie en Aanpak Criminaliteitsfenomenen (hierna: “DJFC”) van JenV zijn ook aangesloten bij het SKIV. Doel van de samenwerking is om het belang van het kind voldoende mee te nemen, recht te doen aan de positie van kinderen in het vreemdelingenproces en te zorgen dat dit proces voor kinderen transparant is. Met de samenwerking beoogt de RvdK daarnaast ook een duurzame oplossing voor een stabiel toekomstperspectief van het kind te creëren. De RvdK is van oordeel dat kinderen niet in onzekerheid moeten leven en dat hun toekomstperspectief, of dat nu in Nederland of ergens anders is, steeds duidelijk en duurzaam moet zijn.

Op 15 december 2021 verscheen het coalitieakkoord met de uitgangspunten voor de nieuwe regeerperiode.[12] In navolging van de aanbeveling in het rapport van Commissie Van Zwol wil het kabinet het belang van het kind in de asielprocedure beter meewegen, daarbij rekening houdend met internationale jurisprudentie en het beleid in ons omringende landen. Overigens zet het SKIV zich niet alleen in voor kinderen in de asielprocedure, maar ook voor kinderen in reguliere procedures.[13] De IND en DMB scharen dan ook kinderen in reguliere procedures onder het regeerakkoord.

Deze bijdrage gaat over het SKIV en wat deze samenwerking voor het werk van de RvdK betekent.[14] De casussen die in deel één zijn weergegeven zullen in deze bijdrage ook als voorbeeld dienen om de samenwerking toe te lichten.

2. Inhoud samenwerking SKIV

De samenwerking van het SKIV is vastgelegd in een Handelingsprotocol met acht bijlagen (procesbeschrijvingen en werkinstructies).[15] De organisaties wisselen onder andere kennis uit, zowel algemene informatie als specifieke kennis in een zaak. De IND verstrekt de RvdK op diens verzoek informatie over de verblijfsrechtelijke status van een gezin, zodat de RvdK die kan meenemen in zijn raadsonderzoeken. De RvdK geeft op zijn beurt de IND-informatie over de status van het raadsonderzoek en deelt algemene pedagogische kennis met de IND en DT&V. De medewerkers van de organisaties zijn door elkaar voorgelicht over de verschillende taken van de organisaties, het doel en de werkzaamheden van het SKIV en het jeugd- en vreemdelingenrecht. Daarnaast heeft elke organisatie contactpersonen aangesteld die op de hoogte zijn

Alle (auteurs-)rechten op dit document berusten bij Wolters Kluwer Nederland B.V. of haar licentiegevers en worden uitdrukkelijk voorbehouden. Dit document is gegenereerd op 08.11.2022.
Kijk voor meer informatie over de diensten van Wolters Kluwer op www.wolterskluwer.nl.

van de materie en die ervoor zorgen dat de uitwisseling van gegevens tussen de organisaties soepel en snel verloopt. Ook de gecertificeerde instellingen (GI) en Veilig Thuis (VT) zijn voorgelicht en hebben contactpersonen aangesteld omdat een zaak over het algemeen niet begint en stopt bij de RvdK. De RvdK verricht immers maar drie maanden onderzoek en is dus kort betrokken. Ingewikkelde lopende zaken kunnen in multidisciplinair verband besproken worden om zo tot een oplossing met duurzaam perspectief voor het kind te komen.[16] De organisaties hebben de afgelopen jaren veel tijd geïnvesteerd in het spreken van elkaars taal. Een tastbaar resultaat hiervan is de richtlijn deskundigenadviezen van de RvdK, zodat beschermingsraadsrapportages inzichtelijk en bruikbaar zijn voor de IND en de DT&V.[17]

De RvdK, de IND en de DT&V werken samen op de navolgende onderwerpen: kinderbescherming, gezag & omgang (gescheiden gezinnen, artikel 8 EVRM), Chavez, Dublin, jeugdstrafrecht en illegale opneming.

2.1 Kinderen met een kinderbeschermingsmaatregel: KBM-beleidskader

Casus A: De RvdK verricht na melding van Veilig Thuis (VT) onderzoek naar een hoogzwangere moeder en twee kinderen uit Ivoorkust. Er is sprake van verwaarlozing en huiselijk geweld. Moeder accepteert geen hulp. Moeder verblijft met haar kinderen in een AZC. Haar verzoek om een verblijfsvergunning is door de IND afgewezen en het gezin mag niet langer in Nederland verblijven. De kinderrechter spreekt een ondertoezichtstelling (OTS) uit op verzoek van de RvdK, omdat na onderzoek gebleken is dat de kinderen ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd en moeder de benodigde hulp onvoldoende accepteert.

Tot mei 2019 had de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de discretionaire bevoegdheid om een verblijfsvergunning te verlenen aan kinderen met een OTS. Nadat deze bevoegdheid per 1 mei 2019 werd afgeschaft,[18] trad in oktober 2019 het beleidskader ‘kinderen met een kinderbeschermingsmaatregel’, verder te noemen KBM-beleidskader, in werking.[19] Dit beleidskader, opgesteld in samenwerking met het SKIV, bepaalt in welke situaties een (tijdelijke of niet-tijdelijke) verblijfsvergunning kan worden verleend aan een minderjarige vreemdeling waarvoor een kinderbeschermingsmaatregel (OTS of gezagsbeëindiging (GZBM)) is uitgesproken door een kinderrechter.[20] Of de minderjarige vreemdeling in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning op grond van het KBM-beleidskader wordt onder andere bepaald door de duur van de OTS en of deze overdraagbaar is aan het land van herkomst of aan een Dublin-partner[21] of een ander land binnen de EU waar het kind bescherming geniet[22] op grond van het interstatelijk vertrouwensbeginsel.[23] Indien de OTS formeel niet overdraagbaar is en is opgelegd voor ten minste een jaar, wordt verblijf toegestaan.[24] Eindigt de OTS dan komt de grond voor verblijf te vervallen. Indien de OTS een kortere duur heeft dan één jaar dan is het KBM-beleidskader niet van toepassing. Dit heeft ermee te maken dat gedwongen hulpverlening langdurig moet zijn. Als de OTS is geëindigd en er geen recht is op een andere verblijfsgrond, kan de minderjarige in gezinsverband terugkeren naar het land van herkomst. Dit betekent overigens ook dat wanneer de rechter bij een verzoek van een OTS voor de duur van 12 maanden, deze OTS voor een deel uitspreekt en een deel aanhoudt, de minderjarige in beginsel geen aanspraak op het beleidskader kan maken. Het SKIV heeft in dat kader afgesproken dat in zo’n geval de beslismedewerker de zaak moet voorleggen aan de beleidsafdeling, zodat deze vervolgens in het SKIV kan worden besproken.[25] Het verblijfsrecht blijft in stand indien de kinderrechter de OTS verlengt na een jaar.[26] Een verblijfsvergunning wordt ook verleend aan een minderjarige vreemdeling die gedurende een aaneengesloten periode van anderhalf jaar onder toezicht staat waarbij de DT&V geadviseerd had dat de OTS overdraagbaar was, maar waarbij de geplande overdracht niet heeft plaatsgevonden.[27] Ook in het geval het gezag van de ouders op verzoek van de RvdK door de rechter wordt beëindigd, krijgt de minderjarige een verblijfsvergunning.[28] Gezinsleden waaronder de juridische ouder(s) met gezag van het onder toezicht gestelde kind en de minderjarige broers en zussen die feitelijk behoren tot het gezin krijgen in principe ook een verblijfsvergunning.[29] De gezinsleden van de minderjarige vreemdeling, over wie het gezag van de ouders is beëindigd, komen niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor verblijf bij de minderjarige vreemdeling, tenzij weigering van verblijf aan de gezinsleden een schending van art. 8 EVRM[30] oplevert.[31]

De ‘Procesbeschrijving Kinderbeschermingsmaatregel (OTS) binnen de Vreemdelingenketen’ bepaalt hoe de organisaties vormgeven aan het KBM-beleidskader.[32] De DT&V gebruikt de conclusies van de raadsrapportage om te onderzoeken of de hulpverlening overdraagbaar is naar het land van herkomst. De duur van de maatregel en de omschrijving van de zogenoemde doelen en middelen (de soort hulpverlening)

Alle (auteurs-)rechten op dit document berusten bij Wolters Kluwer Nederland B.V. of haar licentiegevers en worden uitdrukkelijk voorbehouden. Dit document is gegenereerd op 08.11.2022.
Kijk voor meer informatie over de diensten van Wolters Kluwer op www.wolterskluwer.nl.

die worden ingezet om de ontwikkelingsbedreiging af te wenden, zijn van belang. Om het raadsrapport ook bruikbaar te maken voor de vreemdelingenketen, heeft het SKIV een richtlijn deskundigenadviezen opgesteld.[33] Deze richtlijn geeft handvatten aan de RvdK om het raadsrapport conform de uitgangspunten van het bestuursrecht (vreemdelingenrecht) op te stellen, namelijk zorgvuldig en naar inhoud inzichtelijk en concludent. Het geeft onder andere aan dat de RvdK de pedagogische begrippen duidelijk moet omschrijven en dat de RvdK niet op de stoel van de IND moet gaan zitten door te concluderen dat een minderjarige niet kan terugkeren, omdat dat schadelijk zou zijn voor het kind. De RvdK kan wel concluderen en aangeven dat een wisseling van verblijfsplaats schadelijk is voor de ontwikkeling van de minderjarige. Daarmee wordt rolvastheid nagestreefd. In rapportages rondom GZBM omschrijft de RvdK uitgebreid en duidelijk of fysieke omgang van het kind met de ouders in het belang van het kind is en om welke redenen. Dit is van belang zodat de IND een art. 8 EVRM-toets kan doen om te bezien of er beschermingswaardig gezinsleven is.

In casus A betekent dat, indien er een OTS voor een jaar is uitgesproken dat het KBM-beleidskader van toepassing is, mits er een aanvraag op grond van het beleidskader is ingediend. Ivoorkust is geen EU-land en niet aangesloten bij het Dublinverdrag en het Haags Kinderbeschermingsverdrag 1996. Het interstatelijk vertrouwensbeginsel geldt dan niet. De DT&V zal in deze onderzoeken of de hulp in Ivoorkust aanwezig is. Doel van de OTS zal zijn het stoppen van huiselijk geweld en verwaarlozing en moeder pedagogisch machtig maken. De middelen bestaan uit hulpverlening zoals opvoedcursus, psychologische hulp etc. Is deze hulp niet in Ivoorkust aanwezig, dan zal de IND, op basis van het beleidskader, na het advies van de DT&V overgaan tot het verlenen van een verblijfsvergunning, behoudens contra-indicaties zoals strijd met de openbare orde.

Het KBM-beleidskader ziet op een OTS of GZBM. Dit is dus niet van toepassing op minderjarigen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd en de ouders vrijwillig meewerken aan hulp, omdat dan niet is voldaan aan de gronden voor de OTS. Een mogelijk recht op verblijf is geen reden om een ondertoezichtstelling te verzoeken. De praktijk worstelt met dit onderscheid. Omdat het niet fair voelt wanneer ouders wel meewerken de minderjarige geen mogelijk recht op verblijf krijgt. De ontwikkelingsbedreiging is immers net zo groot als bij de kinderen waar wel een OTS voor wordt uitgesproken.[34] Het is voor de raadsmedewerkers lastig om het mogelijke recht op verblijf niet te laten meewegen bij de afweging wel of geen aanvraag OTS.

Het KBM-beleidskader is tevens niet van toepassing op kinderen die onder voogdij staan.[35] Dit heeft als gevolg dat alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) geen beroep op het beleidskader kunnen doen, omdat zij onder voogdij komen te staan als ze in Nederland aankomen.[36] Als voogdij wel onder het beleidskader zou vallen, dan zou dit beleidskader het AMV-beleid[37] dat een stuk strenger is, doorkruisen. Indien er grote zorgen zijn over deze AMV's, kunnen ze niet onder toezicht worden gesteld omdat de gecertificeerde instelling (GI)[38] voogd is.[39] Deze AMV's kunnen dus geen aanspraak maken op een verblijfsvergunning op grond van het KBM-beleidskader. Zelfs niet als zij ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd en hier verblijven zonder ouders en dus nog kwetsbaarder zijn.[40] De RvdK verricht veel raadsonderzoeken naar minderjarige vreemdelingen die verblijven zonder ouders bij een familielid, waarbij dit familielid goed zorgt voor de minderjarige. Deze minderjarigen vragen geen asiel aan. Een voogdijmaatregel wordt door de RvdK verzocht indien sprake is van een gezagsvacuüm of indien de gezagsdrager in de tijdelijke onmogelijkheid verkeert het gezag uit te oefenen.[41] Echter, in het geval het een kind betreft zonder verblijfsrecht en met weinig zicht daarop, dan wekt het benoemen van een familielid van het kind tot voogd onterechte verwachtingen voor verblijf in het kader van familiehereniging. Om tot uitdrukking te brengen dat het kind in beginsel moet terugkeren naar de eigen ouders, is het daarom soms wenselijk de GI te benoemen tot voogd en niet het familielid. De GI kan vervolgens onderzoek doen naar familie in het buitenland en wat er nodig is om terug te keren.[42]

Binnenkort zal het KBM-beleidskader geëvalueerd worden. Reeds duidelijk is dat een onderzoek naar overdraagbaarheid geen gemakkelijke taak is, en het soms lang duurt voordat er antwoord komt vanuit de autoriteiten van het land van herkomst. Een ander issue dat speelt, is dat het beleidskader[43] zich slecht verhoudt met de huidige lange doorlooptijden van verblijfprocedures.

2.2 Gezag en omgang (G&O); Gescheiden gezinnen en artikel 8 EVRM

Casus B: De familierechter verzoekt de RvdK onderzoek te doen naar de gezag- en omgangsituatie van

Alle (auteurs-)rechten op dit document berusten bij Wolters Kluwer Nederland B.V. of haar licentiegevers en worden uitdrukkelijk voorbehouden. Dit document is gegenereerd op 08.11.2022.
Kijk voor meer informatie over de diensten van Wolters Kluwer op www.wolterskluwer.nl.

ouders waarvan moeder en de kinderen de Nederlandse nationaliteit hebben en vader de Irakese. Moeder heeft eenhoofdig gezag. Vader heeft een aanvraag verblijfsvergunning op basis van het Chavez-arrest[44]*ingediend, maar dit is door de IND afgewezen.*

In deze casus heeft de niet-Nederlandse ouder een Chavez-aanvraag gedaan, maar hij kan ook op grond van art. 8 EVRM verblijfsrecht verzoeken. Dit artikel behelst het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven. Bij de toepassing van art. 8 EVRM zal de IND toetsen of het privé-/gezinsleven in het land van herkomst kan worden uitgeoefend. De IND betrekt in de belangenafweging of er sprake is van gezinsleven en in hoeverre er feitelijk invulling wordt gegeven aan het gezinsleven met de ouder. De aard en de omvang van de omgang bepaalt in sterke mate de uitkomst van de belangenafweging. Sinds de samenwerking kan de RvdK algemene pedagogische expertise delen, ook in zaken waarin de RvdK niet is betrokken. De RvdK kan onder andere adviezen geven over wat de omgang voor het specifieke kind betekent. Daarnaast sluit de RvdK sinds de samenwerking aan bij art. 8 EVRM-kennis overleggen van de IND waarbij de RvdK (anoniem) zijn pedagogische visie geeft op zaken waar kinderen bij zijn betrokken. Op verzoek van de IND kan de RvdK de IND-beslisser handvatten aanleveren voor het horen in een zaak waarin een kind is betrokken. Een belangrijk resultaat van de samenwerking is een door de IND en RvdK ontwikkelde bouwsteen en een toelichting daarop ten behoeve van zowel asiel- als reguliere verblijfsaanvragen voor de beslismedewerkers van de IND. De bouwsteen wordt gebruikt in het kader van art. 8 EVRM om alle relevante aspecten van het belang van het kind inzichtelijk en helder mee te wegen en te motiveren. Naast algemene informatie over de ontwikkeling van kinderen, worden begrippen die kunnen voorkomen in gedragswetenschappelijke rapportages over gezinnen en kinderen toegelicht.[45]

Indien de RvdK een G&O onderzoek start waarbij sprake is van een vreemdeling (kan ook de ouder zijn) dan zal de RvdK informatie opvragen bij de IND over nationaliteit en verblijfstatus indien deze niet bekend of onduidelijk zijn.[46] De RvdK onderzoekt wat in het belang van het kind wenselijk is maar is genoodzaakt rekening te houden met de vreemdelingenrechtelijke beslissingen, zoals reeds in deel 1 is beschreven. De beslissingen raken elkaar en daarom is het essentieel dat de RvdK en de IND-contact hebben over de casus en informatie met elkaar delen. Al is het zelden dat de beslissing van de IND gelijktijdig loopt met het advies van de RvdK. Het is in de meeste gevallen niet mogelijk om op elkaar wachten omdat beide organisaties met termijnen te maken hebben.[47] Indien in casus B vader is uitgeprocedeerd dan is de RvdK minder snel geneigd gezamenlijk gezag te adviseren indien deze vader zijn gezag niet kan uitoefenen vanuit het land van herkomst. Daarnaast zal de RvdK ook geen gezamenlijk gezag adviseren om deze vader recht op een verblijfsvergunning te geven want daarmee gaat de RvdK op de stoel van de IND zitten. Gezag van de derdelander ouder[48] geeft immers meer kans op een verblijfsvergunning op grond van Chavez. Deze rolvastheid is voor de organisaties van belang om de samenwerking goed vorm te kunnen geven en spanning tussen de rechtsgebieden te verminderen.

Mede in verband met die rolvastheid verricht de RvdK geen raadsonderzoeken op verzoek van de IND met uitzondering van Chavez (par. 2.3) en Dublin (par. 2.4).[49]

De IND is daarom op 11 maart 2021 een pilot aangegaan met het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP). Het NIFP verricht onafhankelijk pedagogisch deskundigenonderzoek naar het kind ten behoeve van een verblijfsaanvraag.[50] De IND betrekt deze informatie bij de belangenafweging op grond van art. 8 EVRM. De pilot is inmiddels geëvalueerd.

2.3 Chavez

Het gaat hier om Nederlandse kinderen van wie de derdelander ouder een beroep doet op een afgeleid verblijf in de Europese Unie (EU) op grond van het arrest Chavez-Vilchez van het Hof van Justitie van de Eu (HvJ-EU).[51] Voorwaarde voor deze verblijfsvergunning is dat de vreemdeling naast de aanwezigheid van nationaliteit en identiteit aantoont dat hij (al dan niet gezamenlijk met de andere ouder) daadwerkelijke zorgtaken ten behoeve van het minderjarige kind verricht en met het kind een zodanige afhankelijkheidsverhouding heeft dat het kind gedwongen zou zijn het grondgebied van de EU te verlaten als aan de vreemdeling een verblijfsrecht wordt geweigerd.[52]

Alle (auteurs-)rechten op dit document berusten bij Wolters Kluwer Nederland B.V. of haar licentiegevers en worden uitdrukkelijk voorbehouden. Dit document is gegenereerd op 08.11.2022.
Kijk voor meer informatie over de diensten van Wolters Kluwer op www.wolterskluwer.nl.

De IND achtte in eerste instantie de afhankelijkheidsverhouding aanwezig indien de vreemdeling daadwerkelijke zorg- en/of opvoedingstaken verricht (ongeacht de omvang en de frequentie).[53] Op 1 juli 2018 heeft de staatssecretaris dit beleid (opnieuw) aangepast waarin wordt beschreven dat zorg- en/of opvoedingstaken met een marginaal karakter niet worden aangemerkt als daadwerkelijke zorgtaken, tenzij het marginale karakter van de zorg- en/of opvoedingstaken de vreemdeling niet is aan te rekenen.[54] Van dit laatste is onder andere sprake indien hij/zij kan aantonen dat de andere ouder de omgang met het kind frustreert. Bij de beoordeling of sprake is van een zodanig afhankelijkheidsverhouding dat het kind gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten als aan de vreemdeling een verblijfsrecht wordt geweigerd, betrekt de IND conform het arrest, *in het hogere belang van het kind, alle relevante omstandigheden, meer in het bijzonder: de leeftijd van het kind, zijn lichamelijke en emotionele ontwikkeling en de mate van zijn affectieve relatie zowel met de Nederlandse ouder als met de vreemdeling, evenals het risico dat voor het evenwicht van het kind zou ontstaan als het van deze laatste zou worden gescheiden*. Bij twijfel van de IND over het bestaan van de afhankelijkheidsrelatie en zorgtaken of over de schade voor het kind als de derdelander ouder vertrekt, kan de IND de RvdK verzoeken om hiernaar onderzoek te doen. Van schade voor de ontwikkeling van het kind kan onder meer sprake zijn in geval van huiselijk geweld of verslaving van de ouder. Ook kan het zijn dat de IND niet goed achter de feiten kan komen bijvoorbeeld bij vechtscheidingen. Het raadsonderzoek vindt plaats conform het onderzoeksmodel welke wordt gebruikt in alle andere onderzoeken van de RvdK.[55] In casus B kan het zo zijn dat de RvdK een gecombineerd onderzoek doet, een G&O- en Chavez-raadsonderzoek. Zoals in de vorige paragraaf weergegeven, zijn de beslissingen van de verschillende overheidsorganisaties hier ook van invloed op elkaar. Indien de RvdK gezamenlijk gezag adviseert en de rechter volgt dit advies, dan zal vader sneller aanspraak kunnen maken op een verblijf op grond van Chavez. Voor een geslaagd beroep op Chavez is voor de IND namelijk ook van belang wie het gezag heeft en of de wettelijke, financiële of affectieve last van het kind berust bij de derdelander ouder.[56] Indien de IND een aanvraag op grond van Chavez heeft afgewezen, dan zal dat ook gevolgen hebben voor het advies van de RvdK over gezamenlijk gezag. De RvdK kan in een Chavez-raadsonderzoek tevens uitbreiden naar een kinderbeschermingsonderzoek indien er ernstige zorgen zijn over de kinderen. Hierdoor krijgt de RvdK een compleet beeld van het belang van het kind. De RvdK verricht gemiddeld vijf keer per jaar een Chavez-raadsonderzoek voor de IND.[57] Geregeld wijst de rechtbank de IND erop dat de IND de gestelde afhankelijkheidsverhouding actief en zo nodig met inschakeling van een deskundige, zoals de RvdK, dient te onderzoeken.[58] De vreemdelingenrechter kan de RvdK ook zelf verzoeken een Chavez-raadsonderzoek te doen door de RvdK als deskundige te benoemen. In 2020 verrichtte de RvdK onderzoek voor de rechtbank Den Haag. Op grond van onder meer het rapport van de RvdK kwam de rechtbank tot het oordeel dat geen sprake is van een zodanige afhankelijkheidsrelatie tussen eiser en de kinderen, dat de kinderen gedwongen zouden zijn het grondgebied van de Unie te verlaten als eiser dit grondgebied verlaat.[59] Onlangs werd de RvdK wederom door de vreemdelingenrechter als deskundige benoemd en verzocht om onderzoek te doen naar de afhankelijkheidsrelatie tussen eiseres en haar stiefzoon.[60]

2.4 Dublinclaims waarbij kinderen zijn betrokken

De Dublinverordening (ook wel kortweg Dublin II)[61] regelt welke staat in Europa verantwoordelijk is voor behandeling van een asielverzoek. De IND kan de RvdK verzoeken onderzoek te doen op grond van art. 8, lid 2 van Verordening (EU) No 604/2013; *Indien de verzoeker een niet-begeleide minderjarige is met een familielid dat zich wettig in een andere lidstaat ophoudt, en het op basis van een individueel onderzoek vaststaat dat dat familielid voor hem kan zorgen, verenigt die lidstaat de minderjarige met zijn familielid en is die lidstaat de verantwoordelijke lidstaat, mits dit in het belang van de minderjarige is.*

Het gaat daarbij om de situatie waarbij een niet-begeleide minderjarige asiel heeft aangevraagd in een ander Europees land en herenigd wil worden met een familielid, dat rechtmatig in Nederland verblijft. De autoriteiten van dit Europese land verzoeken daarom de Nederlandse autoriteiten de behandeling van het asielverzoek van de bijvoorbeeld in Griekenland verblijvende minderjarige over te nemen. Op grond van art. 8, lid 2 van de Dublinverordening moet een individueel onderzoek plaatsvinden door de RvdK waaruit blijkt dat dit familielid daadwerkelijk voor de minderjarige wil en kan zorgen (en het in het belang van de minderjarige is om verenigd te worden met dit familielid).[62] De RvdK spreekt tijdens dit raadsonderzoek de minderjarige, ouders en het betreffende familielid/leden in Nederland en checkt het eigen systeem en de Justitiële Documentatie en concludeert aan de hand van de onderzoeksresultaten of het familielid in staat en bereid is om de pleegzorg

Alle (auteurs-)rechten op dit document berusten bij Wolters Kluwer Nederland B.V. of haar licentiegevers en worden uitdrukkelijk voorbehouden. Dit document is gegenereerd op 08.11.2022. Kijk voor meer informatie over de diensten van Wolters Kluwer op www.wolterskluwer.nl.

voor deze minderjarige op zich te nemen en of dit in het belang is van deze minderjarige. Indien de IND naar aanleiding van het advies van de RvdK positief adviseert dan zal de gecertificeerde instelling Nidos,[63] zodra de minderjarige in Nederland aankomt, de voogdij op zich nemen. Nidos krijgt ook een afschrift van het raadsrapport om zich voor te bereiden op de komst van de minderjarige.

Deze onderzoeken zijn bij één raadslocatie, Rotterdam, belegd omdat het een screeningsonderzoek is en het maar een aantal zaken per jaar betreft. Screenings[64] zijn onderdeel van de ASAA-taak en worden verricht door de ASAA-locaties Rotterdam, Arnhem, Haarlem en Zwolle. Gemiddeld onderzoekt de RvdK 10 Dublinzaken per jaar.

2.5 Jeugdstrafzaken

Casus C: De RvdK verricht een strafonderzoek naar een minderjarige vreemdeling met de Marokkaanse nationaliteit. Zijn verblijfsvergunning loopt tot 2024. Hij heeft een gewapende woningoverval gepleegd. De bewoner heeft daarbij blijvend zwaar lichamelijk letsel opgelopen. De RvdK adviseert een PIJ-maatregel.[65]

Ook in zaken waarbij de RvdK een strafadvies moet formuleren over een minderjarige vreemdeling is het van belang dat de RvdK en de IND in een vroeg stadium contact hebben.[66] Ook het OM is daarbij een belangrijke speler. De ketenpartners in de strafrechtketen moeten kennis hebben van het feit dat er sprake is van een vreemdeling met of zonder verblijfsvergunning. Indien er sprake is van een vreemdeling, kan de IND aan de RvdK adviseren wat de eventuele consequenties kunnen zijn van een PIJ-maatregel op de verblijfsvergunning (dan wel een aanvraag daartoe).[67] Dit hangt af van de glijdende schaal[68] en de belangenafweging. Zoals in casus C zal bekeken worden hoe lang deze minderjarige een verblijfsvergunning heeft. Dit voorlopig advies van de IND kan de RvdK meenemen in zijn advisering en het OM en de rechtbank in hun beslissing. Het betekent overigens niet dat er geen PIJ-maatregel kan worden opgelegd. Het belang van het kind is leidend.[69]

In de samenloop tussen de PIJ-maatregel en het vreemdelingenrecht wordt ook aansluiting gezocht bij oplossingen in het volwassenstrafrecht (tbs). Op verzoek van het ministerie van JenV heeft de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) een advies uitgebracht over het onderwerp 'vreemdelingen in de tbs'.[70]Het advies richt zich onder meer op de vraag op welke wijze behandeling en resocialisatie van tbs-gestelde vreemdelingen beter kunnen bijdragen aan de succesvolle terugkeer naar het land van herkomst en op de vraag hoe een uitzichtloze, inhumane situatie kan worden voorkomen.Een belangrijke aanbeveling in het advies van de Afdeling advisering van de RSJ is dan ook dat tbs-gestelde vreemdelingen zonder verblijfsrecht ook resocialisatieverlof moeten kunnen uitoefenen als zij daaraan toe zijn, onder de voorwaarden dat zij meewerken aan behandeling en terugkeer. Dit is volgens de RSJ de enige mogelijkheid om de patstelling tussen straf- en vreemdelingenrecht te doorbreken. Het verlenen van verlof maakt het mogelijk de tbs-maatregel uit te voeren en daarmee de repatriëring en uitstroom uit de tbs te bevorderen. De ervaring leert namelijk dat tbs-gestelden aan sommige landen eenvoudiger over te dragen zijn als zij adequaat behandeld en aantoonbaar verbeterd zijn. De uitspraak van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, die in deel 1 par. 2.3 genoemd wordt, lijkt daar al enigszins op in te spelen.[71]

Op dit moment vindt er een onderzoek plaats door de RSJ naar vreemdelingen in de Justitiële Jeugdinrichting (JJI).[72] De uitvoeringspraktijk van Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) ervaart dat het aanbod van de JJI niet goed aansluit bij een specifieke groep vreemdelingen, onder meer vanwege hun complexe problematiek, waaronder PTSS en verslaving. Het gaat hier om minderjarigen en jongvolwassenen. Terugkeer naar het land van herkomst staat op gespannen voet met het pedagogisch leefklimaat in de JJI waarin resocialisatie en perspectief richting de Nederlandse samenleving centraal staan. Dit roept de vraag op wat de meest passende aanpak (o.a. huisvesting en behandeling) is voor deze groep jongeren. De verwachting is dat in december 2022 het advies verschijnt.

2.6 AMV zonder verblijfsstatus: veilige landers

Indien de AMV een strafbaar feit pleegt, dan verricht de RvdK onderzoek vanuit zijn jeugdstraftaak. De laatste

Alle (auteurs-)rechten op dit document berusten bij Wolters Kluwer Nederland B.V. of haar licentiegevers en worden uitdrukkelijk voorbehouden. Dit document is gegenereerd op 08.11.2022.
Kijk voor meer informatie over de diensten van Wolters Kluwer op www.wolterskluwer.nl.

jaren is er toename van AMV's uit Noord-Afrikaanse landen die naar Europa trekken. Ook wel de 'veilige landers' genoemd. Perspectief voor deze jongeren ontbreekt vaak en er is sprake van multi-problematiek waaronder trauma's en verslaving. Ze zwerven door Europa en vertonen crimineel gedrag. Omdat de meesten van deze minderjarigen niet openstaan voor hulp en met onbekende bestemming (MOB) vertrekken, is het lastig grip op hen te krijgen.[73] De RvdK zet zich samen met de vreemdelingenketen in om op passende wijze te interveniëren op het gebied van zorg, opvang en begeleiding. Signalen en relevante ontwikkelingen over AMV's worden in het SKIV gedeeld en besproken. Daarnaast vinden er nog afzonderlijke overleggen plaats waar ook deelnemers buiten het SKIV aansluiten zoals het COA, JJI den Heyacker en Nidos. Een aantal initiatieven vanuit de keten is de Perspectief Opvang Nidos (PON), een speciale opvang waar ze zeer intensieve één-op-één begeleiding krijgen en interculturele verslavingszorg. In JJI Den Hey-Acker Breda is er een speciale AMV- groep opgericht. Er zijn goede afspraken gemaakt tussen de JJI Den-Heyacker, het COA, Nidos en de RvdK om de zorg en hulpverlening goed aan te laten sluiten op deze doelgroep. Binnen de RvdK is een vragenlijst voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV) ontwikkeld bij wijze van pilot, bedoeld als vervanging van de vragen die normaal gesproken aan de jongere worden gesteld tijdens het raadsonderzoek.[74] In Oost-Brabant heeft vorig jaar een pilot gelopen waarbij een AMV de mogelijkheid had om een werkstraf uit te voeren op een COA-locatie. Deze is inmiddels omgezet in een bestaande werkwijze. Landelijk is het mogelijk om een werkstraf uit te voeren buiten een COA-locatie waarbij de RvdK een Arabischsprekende werkmeester regelt.[75]

2.7 ASAA (Afstand, Screening Adoptie en Afstamming)

Casus D: De RvdK verricht een raadsonderzoek na melding van illegale adoptie van een Chinees jongetje door een Nederlands echtpaar. De RvdK verzoekt een voorlopige voogdij bij de kinderrechter. De minderjarige heeft geen verblijfsvergunning.

2.7.1 Illegale opneming

De IND en de RvdK hebben met elkaar afgesproken dat mogelijk illegale opneming van kinderen kunnen worden gemeld bij de landelijke staforganisatie van de RvdK door de Afdeling Handhaving, Team Toezicht (HTO) van de IND. Als in casus D de IND om een verblijfsvergunning gevraagd wordt, dan kan het HTO de zaak melden bij de RvdK. Als er geen verblijfsvergunning is, maar ook niet bij de IND een aanvraag is ingediend, dan blijft deze casus bij de IND onbekend.

Het is voor de IND soms lastig in te schatten of er sprake is van illegale opneming of openstaand gezag. De RvdK heeft voor de IND een instructie opgesteld waarin onder andere uitleg wordt gegeven wat er onder de definities illegale opneming, adoptie en openstaand gezag wordt verstaan.

Zoals uit de eerste bijdrage naar voren komt, kan het soms voorkomen dat er nooit volledige duidelijkheid komt over de afkomst van de minderjarige. Indien de IND in die situatie de verblijfsvergunning blijft weigeren, dan betekent dit dat de minderjarige opgroeit bij deze mensen die de voogdij hebben gekregen maar dat hij hier zonder verblijfsstatus verblijft. De IND en RvdK zullen dan een multidisciplinair overleg plannen om te bezien wat in het belang van het kind is.

2.7.2. Screening gastgezinnen Oekraïense kinderen

De RvdK heeft ook een rol bij de komst van Oekraïense AMV's. Indien zij in Nederland in een gastgezin worden geplaatst, zal de RvdK dit gezin screenen. Daarbij checkt de RvdK het JDR en het eigen systeem of er mogelijke risico's zijn bij de opvang van kinderen. Afhankelijk van de situatie gaan raadsmedewerkers langs bij het gastgezin.[76] Nidos voorziet in de voogdij.[77]

3. Evaluatie SKIV

Alle (auteurs-)rechten op dit document berusten bij Wolters Kluwer Nederland B.V. of haar licentiegevers en worden uitdrukkelijk voorbehouden. Dit document is gegenereerd op 08.11.2022.
Kijk voor meer informatie over de diensten van Wolters Kluwer op www.wolterskluwer.nl.

Begin 2022 is het SKIV geëvalueerd door de afdeling Onderzoek & Analyse (O&A) van de directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA) van de IND. Doel van de evaluatie is geleerde lessen en verbeterpunten in kaart te brengen ten aanzien van het samenwerkingsverband. De evaluatie biedt aanknopingspunten voor de doorontwikkeling van het SKIV. De resultaten zijn inmiddels gepubliceerd.[78] De evaluatie bestond uit drie onderzoeksvragen die gaan over het doel van het SKIV, de werkwijze en samenwerking binnen het SKIV en de bekendheid van het SKIV binnen de organisaties. Conclusies waren onder andere dat alle partners gecommitteerd zijn aan het succes van het SKIV, maar dat de doelen en taken te breed zijn. Dit geeft risico op vrijblijvendheid. Het SKIV hanteert geen duidelijke definitie van het 'Belang van het Kind' en heeft geen heldere ambtelijke en politieke opdracht of een plan van aanpak. Dit heeft gevolgen voor de *scope*, werkwijze, samenwerking, capaciteit en positionering van het SKIV binnen de uitvoeringsorganisaties. Het SKIV kan beleid ontwikkelen indien dit nodig wordt geacht, maar heeft niet het mandaat om namens alle betrokken organisaties beleid vast te stellen. Verder komt naar voren dat deelname aan het SKIV zorgt voor inzicht in de werkwijze en de taakopvatting van de verschillende organisaties, korte lijntjes, kennisdeling en diepere samenwerking. Ten slotte draagt de structuur van aangestelde contactpersonen bij aan de borging van de samenwerking en voorlichting aan nieuwe medewerkers is essentieel. Aanbevelingen aan het SKIV zijn onder andere om een heldere definitie van belang van het kind en de doelstelling van het SKIV vast te stellen en te formaliseren met daarbij een duidelijk mandaat en de bevoegdheden van het SKIV. De komende tijd zal het SKIV verder gaan met uitwerking van de opdracht, het doel van SKIV en de daarmee samenhangende governance.

4. Conclusie

De RvdK kan in al zijn raadsonderzoeken te maken hebben met het vreemdelingenrecht. Dat de RvdK een rol heeft in het vreemdelingenrecht blijkt uit feit dat de beslissingen en adviezen van de RvdK vreemdelingrechtelijke consequenties kunnen hebben. Een OTS kan bijvoorbeeld een verblijfsvergunning opleveren. Daarnaast zijn de beslissingen van de RvdK en de IND van invloed op de beslissingen en de adviezen van de RvdK. Het is dan ook belangrijk dat de RvdK en de IND en DT&V samenwerken. Onder andere door informatie met elkaar te delen, elkaars taal te spreken en pedagogische en juridische kennis van de RvdK over te brengen door middel van adviezen en raadsonderzoeken voor de IND, kan er op casusniveau veel bereikt worden. De medewerkers van de organisaties weten elkaar beter en sneller te vinden in zaken doordat er contactpersonen zijn aangesteld. De organisaties werken samen op alle rechtsgebieden waar de RvdK in zijn uitvoering mee te maken heeft. Het KBM-beleidskader is ingevoerd en de IND en DT&V kunnen gebruikmaken van de raadsrapportages voor de vreemdelingenrechtelijk beoordeling. Hiervoor is de richtlijn deskundigenadviezen opgesteld. Daarmee gaan ze niet op elkaars stoel zitten en wordt rolvastheid nagestreefd. De RvdK erkent dat het SKIV nog veel te doen heeft en dat het SKIV niet alle spanningen kan wegnemen. De RvdK en de IND/DT&V hebben immers verschillende organisatiedoelen en wettelijke uitvoeringstaken. Het belang van het kind is voor de IND één van de te wegen belangen in de totale belangenafweging van de IND bij de verblijfsbeslissing, terwijl dit voor de RvdK voorop staat. Uit de evaluatie van het SKIV komt onder andere naar voren dat het SKIV geen duidelijke definitie van het belang van het kind hanteert, hetgeen juist nodig is om de weging van dit belang transparant te maken. Een ander aandachtspunt is dat uit de praktijk blijkt dat het voor de raadsmedewerkers lastig is om de verblijfsrechtelijke consequenties niet mee te wegen. De onzekerheid over het verblijf en het dreigende vertrek is immers in de meeste gevallen van directe invloed op de ontwikkelingsbedreiging van het kind. Soms is een OTS ook nodig ondanks dat ouders hulpverlening vrijwillig accepteren. Het voelt onrechtvaardig dat het KBM-beleidskader niet van toepassing is op minderjarige vreemdelingen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd maar die geen OTS opgelegd krijgen omdat ouders hulpverlening accepteren of omdat ze onder voogdij staan. Een ander knelpunt is dat het lastig kan zijn om met elkaars beslissingen rekening te houden omdat procedures niet gelijktijdig lopen. De RvdK is maar drie maanden betrokken. Samenwerking moet dus verder gaan dan enkel het SKIV. Daarom zijn er ook contactpersonen bij de GI's aangesteld. Om de kennis in de organisaties te continueren moet er blijvend geïnvesteerd worden in voorlichting en kennisverspreiding mede door bijeenkomsten van contactpersonen te organiseren. Dat de rechtsgebieden en de beslissingen van de RvdK en de organisaties in de vreemdelingenketen kan blijven schuren wordt erkend en niet als problematisch ervaren. Het SKIV heeft dan ook een structureel bestaan. De komende tijd is het noodzaak om de opdracht

Alle (auteurs-)rechten op dit document berusten bij Wolters Kluwer Nederland B.V. of haar licentiegevers en worden uitdrukkelijk voorbehouden. Dit document is gegenereerd op 08.11.2022.
Kijk voor meer informatie over de diensten van Wolters Kluwer op www.wolterskluwer.nl.

van SKIV en het doel van SKIV vast te stellen en te formaliseren met daarbij een duidelijk mandaat, bevoegdheden en samenhangende governance van het SKIV.

Voetnoten

[2] M.D. Gremmen, 'De rol van de RvdK in het vreemdelingenrecht', *FJR* 2022/43, p. 5.

[1] Mr. M.D. (Rieke) Gremmen is jurist en landelijke aandachtshouder vreemdelingen bij de Raad voor de Kinderbescherming en rechter-plaatsvervanger bij de Rechtbank Zeeland-West-Brabant.

[3] De IND beslist over toelating en over naturalisatie. De DT&V regisseert het vertrek van vreemdelingen die geen recht hebben op verblijf in Nederland.

[4] Zie par. 2.1.

[5] Bijv. Werner, J. & Goeman, M. (2015*). Gezinnen in de knel. Een analyse van het belang van het kind in het Europese en Nederlandse gezinsmigratiebeleid,* Leiden: Defence for Children, https://nos.nl/artikel/2040935-nederland-negeert-belang-van-het-kind, *Kamerstukken II*, 2014-2015, 2852: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20142015-2852.html, https://www.defenceforchildren.nl/actueel/nieuws/migratie/2013/zelfstandig-belang-van-het-kind-telt-ook-in-asielprocedure, Beltman, D.& Zijlstra, A. E. (2013). De doorwerking van 'het belang van het kind' ex art. 3 IVRK in het migratierecht: vanuit een bottom-up benadering op weg naar een top-down toepassing.

[6] https://www.vreemdelingenvisie.nl/vreemdelingenvisie/2016/06/kennisdeling.

[7] *Kamerstukken II* 2015/16, 34541, nr. 2. Inmiddels is de indiening van dit voorstel overgenomen door de leden Ellemeet, Piri, Van Dijk en Teunissen, zie *Kamerstukken II* 2020/21, 34541, nr. 18.

[8] *Kamerstukken II* 2018/19, 34541, nr. 8.

[9] Drs. R. van Zwol, prof. mr. B.E.P. Myjer; prof. dr. P.W.A. Scholten. Rapport Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht, Rijksoverheid, Mei 2019.

[10] Dit zorgt ervoor dat de omstandigheden van het kind eerder naar voren komen en dat op grond daarvan direct al een verblijfsvergunning zou kunnen worden verleend. Verder komen er nog andere belangrijke aanbevelingen aan de orde waaronder preventie van psychische en psychosociale problemen bij kinderen en het meenemen van negatief effecten van frequente overplaatsingen bij het opstellen van een flexibeler opvangbeleid.

[11] *Kamerstukken II* 2019/20, 19637, nr. 2590. Zie ook https://www.kinderbescherming.nl/actueel/nieuws/2020/03/11/rvdk-ind-en-dtv-intensiveren-samenwerking-voor-kinderen-in-vreemdelingenbeleid.

[12] Coalitieakkoord 2021 - 2025, VVD, D66, CDA en ChristenUnie. https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2022/01/10/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst/coalitieakkoord-2021-2025.pdf.

[13] Een asielvergunning krijgt een vreemdeling die bescherming nodig heeft bijvoorbeeld omdat diegene gevlucht is vanuit het land van herkomst door oorlog. Een reguliere verblijfsvergunning betreft recht op verblijf op alle gronden behalve asiel. Te denken valt aan gezinshereniging, werk en studie.

[14] Vanuit de RvdK zijn naast mr. M.D. (Rieke) Gremmen, mr. S. (Suzan) de Koogel, jurist Locatie Amsterdam, en A. (Anne) E. van den Akker MSc., gedragsdeskundige locatie Rotterdam-Dordrecht, tevens landelijke aandachtshouder vreemdelingen.

Alle (auteurs-)rechten op dit document berusten bij Wolters Kluwer Nederland B.V. of haar licentiegevers en worden uitdrukkelijk voorbehouden. Dit document is gegenereerd op 08.11.2022.
Kijk voor meer informatie over de diensten van Wolters Kluwer op www.wolterskluwer.nl.

[15] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/22/tk-lijst-van-vragen-en-antwoorden-vreemdelingenbeleid.

[16] Soms sluit de RvdK aan bij een bestaand vreemdelingenrechtelijk multidisciplinair team (MDT).

[17] Bijlage 6 bij het handelingsprotocol: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/22/tk-bijlage-handelingsprotocol-tussen-de-rvdk-ind-en-dtv.

[18] De hoofddirecteur van de IND heeft nu de bevoegdheid om te beoordelen of een verblijfsvergunning kan worden verleend op grond van schrijnendheid. De beoordeling is beperkt tot de eerste verblijfsprocedure.

[19] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2019-52982.html.

[20] Het KBM-beleidskader is opgenomen in de Vreemdelingencirculaire (Vc).

[21] Verordening (EG) Nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend. Zie par. 2.4.

[22] Haags Kinderbeschermingsverdrag 1996.

[23] De EU-lidstaten en Verdragslanden kunnen er over en weer vanuit gaan dat ze zich aan de verplichtingen houden en dat de hulpverlening opgelegd binnen de OTS in het andere land uitgevoerd kan worden.

[24] Par. B8/13.1 Vc: verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder de beperking tijdelijk humanitaire gronden.

[25] Dit is opgenomen in de werkinstructie (WI) 2022/16 Beoordeling van aanvragen van kinderen met een kinderbeschermingsmaatregel van de IND WI 2022/16 Beoordeling van aanvragen van kinderen met een kinderbeschermingsmaatregel - Immigratie- en Naturalisatiedienst (overheid.nl).

[26] Par. B9/16.5 Vc: verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder de beperking niet-tijdelijke humanitaire gronden.

[27] Par. B8/13.4 Vc: verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder de beperking tijdelijk humanitaire gronden.

[28] Par. B9/16.1 en 16.2 Vc: verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder de beperking niet-tijdelijke humanitaire gronden.

[29] Art. 3.13, lid 2, Vreemdelingenbesluit (Vb) en par. B8/ 13.9 en B9/16.6 Vc.

[30] Art. 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM): lid 1: Eenieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Lid 2: Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

[31] Par. B9/16.4 en B7/3.8 Vc.

[32] Bijlage 4 bij het Handelingsprotocol. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/22/tk-lijst-van-vragen-en-antwoorden-vreemdelingenbeleid.

Alle (auteurs-)rechten op dit document berusten bij Wolters Kluwer Nederland B.V. of haar licentiegevers en worden uitdrukkelijk voorbehouden. Dit document is gegenereerd op 08.11.2022.
Kijk voor meer informatie over de diensten van Wolters Kluwer op www.wolterskluwer.nl.

[33] Bijlage 6 bij het Handelingsprotocol. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/22/tk-bijlage-6-richtlijn-deskundigenadviezen-rvdk-ind-dtv.

[34] Zie ook E. Nissen e.a., Jeugd(beschermings)recht en vreemdelingenrecht. Een juridisch-empirische analyse, Den Haag, WODC 2021, p. 18 e.v. en p. 154 e.v. De RvdK is in dit onderzoek ook betrokken.

[35] Voogdij wegens gezagsvacuüm of omdat ouders in onmogelijkheid verkeren het gezag uit te oefenen.

[36] AMV's zijn minderjarige vreemdelingen die zonder gezagsdrager naar Nederland komen. Zij moeten zoals alle vreemdelingen naar het aanmeldcentrum Ter Apel voor registratie en aanmelding. Daar kunnen ze asiel aanvragen en krijgen ze een voogd van Nidos.

[37] Par. B8/6 en B9/3 Vc.

[38] Nidos wordt voogd indien de AMV-asiel aanvraagt. Vraagt de AMV geen asiel aan en/of is in Nederland op reguliere gronden dan zal een andere GI zoals Jeugdbescherming de voogdij op zich nemen (of een natuurlijk persoon).

[39] Art. 1:326 BW bepaalt dat kinderen die onder voogdij staan van natuurlijke personen, onder toezicht kunnen worden gesteld. Kinderen die onder voogdij staan van een GI kunnen niet onder toezicht worden gesteld.

[40] Zie ook Nissen e.a., Jeugd(beschermings)recht en vreemdelingenrecht. Een juridisch-empirische analyse, Den Haag, WODC 2021 H.6, p.149 e.v.

[41] Art. 1:241 en art. 1:253r BW.

[42] Zie ook Nissen e.a., Jeugd(beschermings)recht en vreemdelingenrecht. Een juridisch-empirische analyse, Den Haag, WODC 2021 p. 16: In dit kader is het ook goed om op te merken dat in het kader van voogdij überhaupt weinig juridische procedures worden gevoerd. De voogdijmaat-regel hoeft - in tegenstelling tot de OTS - niet verlengd te worden. Het gebrek aan rechterlijke controle op de uitvoering van voogdijmaatregelen staat binnen het jeugdrecht ter discussie.

[43] Met name par. B8/13.4 Vc (1½ jaar OTS).

[44] Zie par.2.3 en zie ook deel 1 Gremmen, *FJR* 2022/43, par 2.2, p. 4.

[45] IB 2022/83 Toelichting belang van het kind Immigratie- en Naturalisatiedienst (pucoverheid.nl), https://ind.pucoverheid.nl/doc/PUC_1294088_1/.

[46] De gegevens over nationaliteit en verblijfstitel komen automatisch uit het systeem van de RvdK rollen. Soms is er onduidelijkheid of is er meer informatie nodig over een verblijfsstatus, dan zal de RvdK deze gegevens opvragen bij de IND (via de contactpersonen). Zie bijlage 2 bij het Handelingsprotocol: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/22/tk-bijlage-handelingsprotocol-tussen-de-rvdk-ind-en-dtv.

[47] Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag 9 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6971.

[48] Derdelander is een persoon met een andere nationaliteit dan die van één van de lidstaten van de EU, Noorwegen, IJsland, Liechtenstein of Zwitserland.

[49] In de situatie dat de RvdK deskundigenonderzoeken zou uitvoeren voor de IND in andere zaken dan Chavez en Dublin dan zouden er zogenaamde patstellingen ontstaan die een duurzame oplossing in de weg staan. Als de RvdK pedagogisch of psychologisch onderzoek naar een kind doet en op grond van dit onderzoek tot de conclusie komt dat het schadelijk voor een kind zou zijn indien het van verblijfplaats wijzigt (en dus in principe Nederland nu niet zou kunnen verlaten) en de IND zou in zijn (bredere) belangenafweging

Alle (auteurs-)rechten op dit document berusten bij Wolters Kluwer Nederland B.V. of haar licentiegevers en worden uitdrukkelijk voorbehouden. Dit document is gegenereerd op 08.11.2022.
Kijk voor meer informatie over de diensten van Wolters Kluwer op www.wolterskluwer.nl.

tot een andere conclusie komen en als gevolg daarvan het raadsadvies niet opvolgen, dan heeft de RvdK ambtshalve de bevoegdheid en zelfs de verantwoordelijkheid om dat kind te beschermen en een OTS te vragen. Dit kan een verblijfsvergunning tot gevolg hebben. De RvdK treedt dan in een andere rol. Dit is niet wenselijk.

[50] Het NIFP verricht al langer onderzoeken voor de IND namelijk (een deel van) het Forensisch Medisch Onderzoek Asielzoekers (FMOA).

[51] HvJ EU 10 mei 2017, zaak C-133/15 (*Chavez-Vilchez*), ECLI:EU:C:2017:354.

[52] Art. 8e Vw 2000 en par. B10/2.2 Vc.

[53] Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire (WBV) 2017/9. De staatssecretaris heeft met WBV 2017/9 het beleid is in paragraaf B10/2.2 van de Vc 2000 aangepast.

[54] WBV 2018/4.

[55] De RvdK maakt gebruik van het generiek onderzoeksmodel (GOM), aangevuld met meer specifieke vragen om de IND van informatie te voorzien op basis waarvan zij een beslissing kunnen nemen over het verblijf van de derdelander ouder.

[56] Dit blijkt uit HvJ EU 6 juni2012, Câ€•356/11 en Câ€•357/11 inzake O.S. en L.

[57] Zie bijv. Rb. Den Haag 16 september 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:10055. Zie ook bijlage 3 bij het Handelingsprotocol. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/22/tk-bijlage-handelingsprotocol-tussen-de-rvdk-ind-en-dtv.

[58] Zie bijv. Rb. Den Haag, 24 april 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:3944.

[59] Rb. Den Haag 28 mei 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:12879.

[60] Rb. Den Haag 7 oktober 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:10868. De rechtbank stelt zelf vast dat eiseres een afgeleid verblijfsrecht heeft op grond van art. 20 van het Verdrag betreffende de werking van de EU en het arrest Chavez-Vilchez.

[61] Per 1 september 2003 kracht geworden EG-verordening, nr. 343/2003 van de Raad (van 18 februari 2003): 'Verordening (EG) Nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend.

[62] https://ind.nl/Documents/WI_2019-8.pdf en bijlage 7 bij het Handelingsprotocol; https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/22/tk-bijlage-handelingsprotocol-tussen-de-rvdk-ind-en-dtv.

[63] Nidos voert als gecertificeerde instelling, op grond van het Burgerlijk Wetboek, voogdij uit voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen en de ondertoezichtstelling voor kinderen door of voor wie een asielaanvraag is ingediend én die in verband daarmee verblijven in een opvangcentrum van het COA.

[64] Alle pleeggezinnen die in verband met de plaatsing van een minderjarige in hun gezin pleegzorgvergoeding ontvangen in het kader van de Jeugdwet, moeten over een door de RvdK afgegeven ‘Verklaring van geen bezwaar’ beschikken. De RvdK onderzoekt of er sprake is van bezwarende feiten of omstandigheden die het afgeven van een Verklaring van geen bezwaar in de weg staan door informatie uit BRP, het JDS en eigen archief/informatiesysteem te bekijken en af te wegen.

[65] De PIJ-maatregel is een behandelmaatregel voor jeugdigen bij wie er sprake is van een ontwikkelingsstoornis of psychische aandoening. In eerste instantie legt de rechtbank de maatregel op voor de

Alle (auteurs-)rechten op dit document berusten bij Wolters Kluwer Nederland B.V. of haar licentiegevers en worden uitdrukkelijk voorbehouden. Dit document is gegenereerd op 08.11.2022.
Kijk voor meer informatie over de diensten van Wolters Kluwer op www.wolterskluwer.nl.

duur van drie jaar, waarvan één jaar voorwaardelijk, tenzij de maatregel wordt verlengd. Bij een geweldsmisdrijf of een zedenmisdrijf kan de maatregel verlengd worden tot vijf jaar, waarbij het laatste jaar voorwaardelijk is. Wanneer er ook sprake is van een gebrekkige ontwikkeling of een ziekelijke stoornis van de geestesvermogens, kan de maatregel nogmaals met twee jaar worden verlengd. De maximale duur van de PIJ-maatregel is zeven jaar, waarvan het laatste jaar weer voorwaardelijk is. De maatregel PIJ kan verlengd worden als daar aanleiding voor is zoals het gevaar van herhaling van ernstige strafbare feiten of de verdere ontwikkeling van de jongere.

[66] Bijlage 8 bij het Handelingsprotocol: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/22/tk-bijlage-handelingsprotocol-tussen-de-rvdk-ind-en-dtv.

[67] Het gaat om een reguliere verblijfsvergunning. Bij een asielvergunning wordt een PIJ-maatregel inmiddels niet meer als grondslag gezien voor intrekking o.g.v. openbare orde.

[68] De glijdende schaal houdt in dat hoe langer een vreemdeling rechtmatig op Nederlands grondgebied verblijft, hoe groter de inbreuk op de openbare orde zal moeten zijn om de verblijfsstatus in te trekken.

[69] Zie ook deel één van het artikel; M.D. Gremmen, 'De rol van de RvdK in het vreemdelingenrecht', *FJR* 2022/43, p. 5.

[70] RSJ, vreemdelingen in TBS, *Impasse door botsende rechtssystemen,* 28 januari 2021. https://www.rsj.nl/documenten/rapporten/2021/02/17/vreemdelingen-in-de-tbs.

[71] M.D. Gremmen, 'De rol van de RvdK in het vreemdelingenrecht', *FJR* 2022/43, p. 5.

[72] https://www.rsj.nl/actueel/lopende-adviestrajecten/2022/vreemdelingen-in-justitiele-jeugdinrichtingen.

[73] E. Nissen e.a., Jeugd(beschermings)recht en vreemdelingenrecht. Een juridisch-empirische analyse, Den Haag, WODC 2021. Dit rapport gaat ook in op begeleiding van uitgeprocedeerde AMV's. Daarnaast doet het WODC op het moment van schrijven van dit artikel een onderzoek naar rondreizende AMV's. De kennis en over deze groep is beperkt en versnipperd. In dit onderzoek wordt ingegaan op vragen zoals wat zijn de kenmerken en drijfveren van AMV's die zonder verblijfsrecht in Europa rondreizen? Welke multi-problematiek speelt bij deze groep een rol? Wat zijn de achtergronden van deze problematiek? Zie WODC-projectnummer 3286.

[74] De RvdK maakt net zoals zijn ketenpartners in zijn strafonderzoek gebruik van het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtsketen (LIJ). Dit is een op wetenschappelijke inzichten gebaseerd pakket van instrumenten om jeugdigen te screenen, het risico op recidive in te schatten en zorgen te signaleren. Binnen het LIJ maakt de RvdK gebruik van de instrumenten Ritax (Risicotaxatie-instrument).

[75] Een andere groep AMV waar de RvdK zich zorgen over maakt, zijn de zogenoemde "inklimmers" uit landen zoals Afghanistan, Albanië, Algerije, Marokko. Ze klimmen op vrachtwagens om de reis naar Engeland te maken en worden in havens van Rotterdam aangetroffen door de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Afdeling vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). Ze willen naar Engeland voor een beter bestaan. De RvdK heeft in zijn onderzoeken inmiddels niet meer te maken met de inklimmers omdat Nidos de voogdij zelf verzoekt en ze ook niet via het strafrecht bij de RvdK terechtkomen. De RvdK is wel betrokken bij de samenwerkingsafspraken met Nidos, AVIM en de KMar.

[76] https://www.kinderbescherming.nl/actueel/nieuws/2022/03/10/veilige-gastgezinnen-voor-alleenreizende-oekraiense-kinderen.

[77] https://www.nidos.nl/oekraine/.

[78] https://ind.nl/nl/documenten/09-2022/eindrapport-evaluatie-skiv-juni-2022.pdf.

Alle (auteurs-)rechten op dit document berusten bij Wolters Kluwer Nederland B.V. of haar licentiegevers en worden uitdrukkelijk voorbehouden. Dit document is gegenereerd op 08.11.2022.
Kijk voor meer informatie over de diensten van Wolters Kluwer op www.wolterskluwer.nl.