

Vergaderjaar 2019–2020

34 541

Voorstel van wet van de leden Van Ojik, Kuiken, Van Kooten-Arissen, Jasper van Dijk en Wassenberg tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het verankeren van het belang van het kind

Nr. 13

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 23 januari 2019

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel van de leden Van Ojik, Kuiken, Van Kooten-Arissen en Jasper van Dijk tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het verankeren van het belang van het kind (34 541) (Hierna: het wetsvoorstel) en danken de initiatiefnemers voor het werk en de tijd die zij in het schrijven van het wetsvoorstel hebben gestoken. Zij hebben nog enkele vragen.

De voorgenoemde leden merken op dat de initiatiefnemers van mening zijn dat het belang van het kind verankerd moet worden in het vreemdelingenrecht. Waarom zijn de initiatiefnemers van mening dat dit niet reeds het geval is? Kunnen zij aangeven waaruit concreet blijkt dat het belang van het kind nu niet verankerd is in het vreemdelingenrecht? Volgens de initiatiefnemers hebben migranten- en vluchtelingenkinderen het recht verblijfsrechtelijke bescherming te krijgen wanneer hun ontwikkeling ernstig wordt bedreigd. De leden van de VVD-fractie vragen waaruit dit recht op specifiek verblijfsrechtelijke bescherming voortvloeit? Bovendien vragen zij waarom de bedreiging van de ontwikkeling van kinderen verblijfsrechtelijk moet worden opgelost. Hebben initiatiefnemers hier ook andere, minder verstrekkende, oplossingen overwogen?

De initiatiefnemers danken de VVD-fractie voor het bestuderen van het wetsvoorstel en voor de door hen gestelde vragen.

Naast het feit dat de initiatiefnemers eigenstandig van mening zijn dat migranten- en vluchtenkinderen het recht zouden moeten hebben op bescherming indien hun ontwikkeling ernstig wordt bedreigd, is het volgens de initiatiefnemers een gevolg van het internationaal overeengekomen Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK), in het bijzonder artikel 3 van

dit verdrag waarin is bepaald dat de belangen van het kind bij overheidsbesluiten die hen aangaan een eerste overweging dienen te zijn, dat bij verblijfsrechtelijke procedures zorgvuldiger moet worden beoordeeld welk besluit in het belang van het kind is.

In de Vreemdelingenwet 2000 zijn geen bepalingen opgenomen inzake het vaststellen en/of toetsen van de specifieke belangen van het kind. Het belang van het kind kan echter zowel voor kinderen in de asielprocedure als in reguliere procedures in het geding zijn als het kind, en eventueel zijn of haar ouders, het verblijfsrecht wordt ontzegd. Vanuit de (rechts)praktijk wordt ook aangegeven dat een grond in de Vreemdelingenwet 2000 ontbreekt om kinderen wier belang ernstig wordt bedreigd bij het ontzeggen van verblijfsrecht een verblijfsvergunning toe te kennen.¹

De initiatiefnemers hebben in plaats van minder verstrekkende oplossingen juist eerder méér verstrekkende oplossingen overwogen. De initiatiefnemers verwijzen voor een illustratie hiervan naar het oorspronkelijk ingediende wetsvoorstel, dat meer vergaand van aard was. De initiatiefnemers staan open voor suggesties vanuit de VVD-fractie om op een minder verstrekkende wijze de bedreiging van kinderen een betere plek te geven in verblijfsrechtprocedures.

Sinds 1 mei 2019 heeft de hoofddirecteur van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) de bevoegdheid tijdens de eerste aanvraagprocedure in Nederland ambtshalve te beoordelen of sprake is van een schrijnende situatie. De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers waarom zij dit initiatiefwetsvoorstel nog nodig achten naast deze bevoegdheid tot ambtshalve beoordeling van schrijnendheid? Voorts vragen deze leden of de initiatiefnemers kunnen toelichten waarom zij onderhavig wetsvoorstel nodig achten naast het bestaan van de inherente afwijkingsbevoegdheid, zie artikel 4:84 van de Algemene Wet Bestuursrecht.

De initiatiefnemers zijn van mening dat de wetgevende macht haar taak zou verwaarlozen indien zij het nalaat regels op te stellen vanwege het enkele feit dat de uitvoerende macht de bevoegdheid is toebedeeld om van de huidige regels af te wijken indien schrijnendheid ontstaat. Het lijkt de initiatiefnemers buitengewoon onverstandig om tekortkomingen in regelgeving ongemoeid te laten in de hoop dat deze tekortkomingen op bestuurlijk niveau wel zullen worden opgelost. Bovendien is deze bestuurlijke discretionaire beoordeling door de gekozen afbakening slechts mogelijk bij procedures in eerste aanleg.

Dat de IND nu aan het begin van de procedure onderzoek kan doen naar het belang van het kind, is bovendien nog geen wettelijke verplichting. Uit paragraaf B11/2.5 van de Vreemdelingen-circulaire blijkt dat de IND kan verzoeken om onafhankelijk advies over de omstandigheden van de betrokken kinderen. Naast dat het hier wederom een kan-bepaling betreft, is het onduidelijk

¹ Beltman, D & Zijlstra, A.E. (2013). De doorwerking van «het belang van het kind» ex artikel 3 IVRK in het migratierecht: vanuit een bottom-up benadering op weg naar een top-down toepassing. *JNVR(4)*, 286–308; Kalverboer, M.E. & Beltman, D. (2014). General Comment 14 in vreemdelingenprocedures. *Familie- en Jeugdrecht (7/8)*, 187–193; Walst, J. & Goeman, M. (2015). *Durable Solutions for separated children in Europe. National Report: The Netherlands*, Leiden: Defence for Children, p. 47.

in welke situaties om advies kan worden gevraagd, wie of welke organisatie dit advies uit moet brengen, en welke inhoudelijke punten in een dergelijk advies moeten worden geadresseerd. Daarnaast voorziet de wet momenteel niet in een mogelijkheid om op basis van dit advies verblijfsrechtelijke consequenties te trekken in het belang van het kind.

Ook kan het voorkomen dat de omstandigheden van het kind wijzigen, bijvoorbeeld omdat een kind gehandicapt of ernstig ziek raakt. Hierbij vindt nu geen specifieke kinderrechtelijke toets plaats en zijn er ook geen specifieke mogelijkheden om het kind bij een ernstige ontwikkelingsdreiging te beschermen.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe onderhavig wetsvoorstel zich verhoudt tot de bestaande toets aan artikel 8 van het Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

Het gaat in het wetsvoorstel niet uitsluitend om situaties die binnen het bereik van artikel 8 EVRM vallen. Artikel 8 EVRM ziet op het recht op familieleven en opgebouwd privéleven. In het laatste geval moet het altijd gaan om een langdurig verblijf. Met de wet wordt juist (ook) beoogd dat het belang van het kind een sterkere positie krijgt in die zaken waarin (nog) geen sprake is van langdurig verblijf, en zaken over alleenstaande minderjarigen.

Kunnen de initiatiefnemers toelichten waarom zij het bestaan van deze toets niet afdoende achten, terwijl hierbij ook expliciet de specifieke belangen van het kind gewogen worden en het individuele belang van het kind om in Nederland te blijven een belangrijk onderdeel uitmaakt van een belangenafweging waarin ook andere belangen worden gewogen. De initiatiefnemers schrijven in de memorie van toelichting dat in het huidige beleid te vaak en te snel wordt aangenomen dat kinderen die asielzoekers zijn op basis van hun kind zijn, zich aan deze gevaren kunnen onttrekken of dat ouders of verzorgers hen ertegen beschermen. De aan het woord zijnde leden vragen waar deze stelling op gebaseerd is. Waaruit blijkt dat dit te vaak en te snel wordt aangenomen? Ook stellen de initiatiefnemers dat in reguliere procedures het belang van het kind te weinig wordt meegewogen en dat bij procedures rond kinderen met een medische aandoening of handicap het ontwikkelingsperspectief bij terugkeer onvoldoende wordt meegewogen. De leden van de VVD-fractie vragen of beide stellingen onderbouwd kunnen worden. Waaruit blijkt dat dit zo is? De initiatiefnemers constateren verder dat een vergunning kan worden verleend aan slachtoffers of aangevers van mensenhandel, maar zij zijn van mening dat hierbij het belang van het kind ontbreekt. De voornoemde leden vragen waarom deze vergunning geen recht zou doen aan het belang van het kind.

Een voorbeeld van een zaak waarin (te gemakkelijk) wordt aangenomen dat een ouder het kind kan beschermen dan wel aan het gevaar kan onttrekken – waarmee er derhalve in de visie van de IND geen reëel risico op een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM bestaat – zijn de zaken van de Guineese meisjes die zich beroepen op het risico op besnijdenis. De IND heeft zich eerder op het standpunt gesteld dat een moeder die niet wil dat haar dochter besneden wordt die dochter daartegen kan beschermen. Inmiddels heeft de IND, na vragen van het EHRM, in enkele zaken

alsnog een verblijfsvergunning verleend.² Blijkbaar liet het nationale beleid hier wel ruimte voor, maar moest het EHRM er aan te pas komen voordat van deze mogelijkheid gebruik werd gemaakt. De initiatiefnemers achten dat onwenselijk. Het voorbeeld van de Guineese meisjes staat namelijk niet op zichzelf. Er zijn helaas bijzonder veel gemeenschappen in de wereld waar ouders onvoldoende in staat blijken te zijn om hun kinderen te beschermen. Een ander voorbeeld is dat van de Afghaanse Sikh-gezinnen, waarbij de enige bescherming die de ouders hun kinderen kunnen bieden opsluiting in de Sikh tempel is, verstoken van onderwijs en enig ander contact met de buitenwereld.

Voor een helder voorbeeld van hoe het belang van het kind onvoldoende wordt gewogen bij kinderen met een medische aandoening of handicap, verwijzen de initiatiefnemers naar de zaak van de 5-jarige Zuzu, die ondanks het syndroom van down te hebben naar Irak zou worden uitgezet. De afwezigheid in Irak van gespecialiseerde begeleiding en zorg die Zuzu nodig had, noch het culturele stigma dat in Irak rust op gehandicapten, waren voldoende meegewogen in zijn verblijfprocedure.³

Met betrekking tot de weging van het belang van het kind bij de beoordeling van vergunningsaanvragen in de context van mensenhandel merken de initiatiefnemers op dat zij hun stelling onderbouwd zien door De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna: de Nationaal Rapporteur). De Nationaal Rapporteur stelde in 2015 dat «de huidige verblijfsregeling mensenhandel onvoldoende is toegepast op deze kwetsbare, minderjarige slachtoffergroep.»⁴ Mede hierdoor kiezen jongeren die slachtoffer zijn van mensenhandel er vaak voor een aanvraag voor een asielvergunning in te dienen, in plaats van een aanvraag in het kader van de verblijfsregeling mensenhandel. De Nationaal Rapporteur heeft, juist daarom, een aanbeveling gedaan om een specifieke verblijfprocedure voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel te creëren waar het verhaal van de jongere centraal staat.

De initiatiefnemers stellen dat rechters niet kunnen oordelen over de weging van de belangen van het kind tegenover andere belangen. Deze leden vragen waarom dit niet zou blijken uit de motivering van de IND. Initiatiefnemers wijzen erop dat volgens het Europees Hof voor de rechten van de Mens (EHRM), als de belangen van het kind gewogen worden, de hele familiesituatie in ogenschouw genomen moet worden, alsmede alle verdere relevante factoren. Ook hier vragen de aan het woord zijnde leden waar uit blijkt dat dit in de huidige praktijk niet gebeurt.

De initiatiefnemers constateren met de leden van de VVD-fractie dat rechters nu alleen kunnen toetsen, en dat marginaal, aan hetgeen de IND over het belang van het kind rapporteert in haar motivering. Hierover zei de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State eerder: «Wat betreft het gewicht dat aan het

² <https://www.defenceforchildren.nl/actueel/nieuws/migratie/2018/alsnog-asielvergunning-voor-guineese-meisjes-wegens-besnijdenisrisico/>

³ <https://nos.nl/artikel/2207742-kleuter-met-downsyndroom-moet-toch-terug-naar-irak.html>

⁴ Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2015). Mensenhandel: Naar een kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Den Haag: Nationaal Rapporteur, p. 95

belang van een kind in een concreet geval moet worden toegekend, bevat het eerste lid van artikel 3 van het IVRK, gelet op de formulering ervan, geen norm die zonder nadere uitwerking in nationale wet- en regelgeving door de rechter direct toepasbaar is.»⁵ De initiatiefnemers beogen met dit wetsvoorstel deze nadere uitwerking te realiseren, zodat rechters aan deze norm kunnen toetsen.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts waaruit blijkt dat migranten- en vluchtelingenkinderen in landen van herkomst eerder dan volwassenen, geconfronteerd zullen worden met een onmenselijke en vernederende behandeling. Zij vragen of dit zo generiek gesteld kan worden? Het EHRM heeft aangegeven dat het belang van het kind op zichzelf niet beslissend is. Zij vragen hoe onderhavig wetsvoorstel zich hiertoe verhoudt. Op welke wijze wordt door de initiatiefnemers hier rekening mee gehouden? Zorgt deze wijziging van de wet er niet voor dat Nederland een veel ruimere regeling krijgt dan andere Europese landen? Hoe duiden de initiatiefnemers de aanzuigende werking?

De initiatiefnemers zijn inderdaad van mening dat gesteld kan worden dat kinderen eerder worden geconfronteerd met een risico op onmenselijke en vernederende behandeling. Kinderen zijn naar hun aard afhankelijk van volwassenen voor zorg en opvoeding, en zijn vaak de eersten die de zure vruchten plukken van het destabiliseren van hun omgeving. Kinderen zijn kwetsbaarder dan volwassenen voor traumatische ervaringen. Zij kunnen zichzelf moeilijk beschermen tegen gevaar zonder ondersteuning van de ouders. Soms vormen de ouders zélf het gevaar. De grotere kwetsbaarheid van kinderen is ook uitgebreid bevestigd in jurisprudentie. Zie bijvoorbeeld het Tarakhel-arrest van het EHRM.⁶ Bovendien geldt voor kinderen dat zij zich, in tegenstelling tot volwassenen, nog bevinden in een periode van (hersenen)ontwikkeling, die verstoord kan worden door stress en traumatische ervaringen, maar ook door een gebrek aan liefdevolle zorg of onderwijs.

Met betrekking tot de «aanzuigende werking» waar de leden van de VVD-fractie bezorgd over zijn, merken de initiatiefnemers het volgende op. Uit onderzoek van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken blijkt dat de pushfactoren om het land van herkomst te verlaten krachtiger zijn dan de pullfactoren naar Nederland. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken stelt hierover: «Bij vertrek uit het land van herkomst bleken er weinig pullfactoren naar Nederland te zijn en bleken veel personen via een omweg en min of meer toevallig in Nederland te belanden».⁷

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van voornoemd wetsvoorstel en brengen de navolgende opmerkingen en vragen naar voren. Zij merken op dat ouders op grond van het gezinsherenigingsbeleid ex artikel 8 van het EVRM vaak ook aanspraak kunnen maken op een verblijfsrecht indien hun kind verblijfsrecht is toegekend. Is dit ook het streven van de initiatiefnemers? Realiseren zij zich dat slecht gedrag van de ouders, die bijvoorbeeld hun kind in de illegaliteit laten opgroeien in Nederland, daardoor wordt beloond? Delen de initiatiefnemers de mening dat, in het verlengde van bovenstaande, nog meer kansloze asielzoekers

⁵ ABRvS 7 februari 2012, JV 2012/152, r.o. 2.3.8.

⁶ EHRM 4 november 2014, Tarakhel tegen Zwitserland, nr. 29217/12

⁷ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, februari 2018, Op zoek naar veilige(r) landen – onderzoek naar beweegredenen van asielzoekers, p. 2

hun kinderen zullen inzetten om toch voor het hele gezin een verblijfsrecht te regelen? Realiseren de initiatiefnemers zich, dat het probleem van illegaal in Nederland verblijvende gezinnen c.q. kinderen daardoor juist groter wordt? Erkennen de initiatiefnemers dat het vreemdelingenbeleid gebaat is bij duidelijkheid en dat het derhalve niet goed is vage bepalingen uit het internationale recht in de Vreemdelingenwet 2000 op te nemen? Zo nee, waarom niet? Hebben de initiatiefnemers nagedacht over het punt dat vreemdelingen en hun advocaten met dit wetsvoorstel weer meer aanknopingspunten krijgen om veel c.q. verschillende verblijfsaanvragen in te dienen terwijl dit procedure-stapelen juist één van de oorzaken is van het feit dat veel uitgeprocedeerden Nederland niet verlaten? Zo ja, hoe wordt dit tegengegaan?

De initiatiefnemers danken de leden van de PVV-fractie voor het kennisnemen van hun initiatiefwetsvoorstel en voor de door hen gestelde vragen.

De initiatiefnemers zijn zich bewust van het feit dat een verblijfsvergunning voor een kind ook kan betekenen dat diens ouders een afgeleide verblijfsvergunning krijgen. De initiatiefnemers zijn van mening dat het onwenselijk is om ouders en kinderen van elkaar te scheiden.

De vrees van de leden van de PVV-fractie dat het initiatiefvoorstel leidt tot het belonen van illegaal verblijf en meer proceduremogelijkheden wordt niet door de initiatiefnemers herkend, laat staan gedeeld. Sterker: het initiatiefwetsvoorstel is er juist op gericht om verblijfsprocedures met betrekking tot kinderen sneller af te ronden. Het is immers ook in het belang van het kind om snel duidelijkheid te krijgen over de uitkomst van de procedure – ook als die uitkomst is dat het kind terug moet naar het land van herkomst. Doordat het initiatiefwetsvoorstel verder regelt dat direct in de eerste procedure het belang van het kind zorgvuldig wordt vastgesteld en gewogen, wordt daarnaast ontmoedigd om door te procederen of procedures te «stapelen» in het geval dat de aanvragers het gevoel hebben dat het belang van de betrokken kinderen onvoldoende is meegewogen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Hoewel zij de belangen van kinderen ook zeer zwaarwegend vinden, betwijfelen deze leden de noodzaak van dit wetsvoorstel. Daarom hebben zij nog enkele vragen.

De initiatiefnemers danken de leden van de CDA-fractie voor het kennisnemen van hun initiatiefwetsvoorstel en voor de door hen gestelde vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling dit wetsvoorstel gelezen. Zij hechten veel waarde aan de rechten van het kind, ook de rechten van migranten- en vluchtelingenkinderen. Voornoemde leden delen de mening dat er tijdens de asielprocedure voldoende rekening moet worden gehouden met het belang van het kind. Wel hebben zij nog vragen over voorliggend wetsvoorstel. Zij lezen in de memorie van toelichting dat de initiatiefnemers van mening zijn dat de positie van het kind in het internationale migratie- en vluchtelingenrecht al jaren wordt versterkt, maar dat de Nederlandse praktijk hierbij achter blijft. Delen de initiatiefnemers de mening dat voor het versterken van de positie van het kind in asiel- en gezinsherenigingszaken Nederland samen moet optrekken met onze buurlanden? Kunnen de initiatiefnemers voorts

concreet uiteenzetten op welke punten Nederland achterblijft bij buurlanden zoals Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk? De leden van de D66-fractie lezen voorts in de memorie van toelichting dat de initiatiefnemers stellen dat het belang van het kind per definitie in het geding is als een kind verblijfsrecht wordt ontzegd. Kunnen de initiatiefnemers deze stelling toelichten?

De initiatiefnemers danken de leden van de D66-fractie voor hun belangstelling voor het initiatiefwetsvoorstel en voor de door hen gestelde vragen.

De initiatiefnemers delen de opvatting van de leden van de D66-fractie dat het de voorkeur zou verkiezen als het versterken van de positie van het kind in verblijfsrechtprocedures samen met buurlanden, het liefst zelfs met de hele EU in het kader van een gemeenschappelijk asielbeleid, zou plaatsvinden. De initiatiefnemers constateren echter dat de onderhandelingen over het Europees gemeenschappelijk asielbeleid nauwelijks vorderen, en dat de kans dat via deze constructie op korte termijn verbeteringen zijn in te voeren aan de toetsing van het belang van het kind op nationaal niveau beperkt is. Bij gebrek aan perspectief op internationale samenwerking heeft het de voorkeur de verankering van het belang van het kind in verblijfsrechtprocedures nu nationaal te regelen, waarbij zij overigens wel aantekenen dat zij hopen dat hetgeen is bepaald in voorliggende initiatiefwet navolging zal krijgen in Europees verband.

Met de stellingname dat het belang van het kind per definitie in het geding is als een kind verblijfsrecht wordt ontzegd, bedoelen de initiatiefnemer niets meer of minder dan dat de belangen van het betrokken kind geraakt worden bij dit besluit, ongeacht hoezeer en op welke wijze. Dit is voor initiatiefnemers de aanleiding om voor te stellen beter te toetsen aan het belang van het kind in verblijfsprocedures, door aansluiting te zoeken bij het jeugdrecht en de bestaande expertise om onderzoek te doen naar het belang van het kind.

De initiatiefnemers hebben geen uitputtend overzicht van de regelgeving van alle buurlanden. Wel kunnen zij enkele voorbeelden geven. In Italië is het uitzetten van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in beginsel niet toegestaan.⁸ In Zweden is een richtlijn vastgesteld die de immigratiedienst verplicht om een «Child Impact Analysis» op te stellen bij elke zaak die een kind betreft.⁹ Het Verenigd Koninkrijk heeft een richtlijn die de Home Office verplicht in besluiten bij verblijfsprocedures waar minderjarigen bij betrokken zijn te motiveren hoe het beschermen en bevorderen van het welzijn van de minderjarige zijn beslag krijgt in het besluit.¹⁰

Kan hieruit worden geconcludeerd dat de initiatiefnemers van mening zijn dat bij elk kind dat in Nederland een vergunning aanvraagt en deze vergunning niet wordt toegekend, het belang van dit kind in het geding is? Kunnen de initiatiefnemers toelichten waarom, bijvoorbeeld, het belang van een kind van 12 jaar dat uit een veilig land komt en daar is opgegroeid, ouders heeft die vanwege redenen anders dan vastgelegd in

⁸ Article 19 (2), Legislative Decree 286/1998. Exceptions may relate to public order and state security, but require a decree of the Juvenile Court (Articles 13 (3) and 31 (4)).

⁹ SMB, «Policy on Children», GDA 6/2011 / instructions for the SMB (2007:996, section 2.9)

¹⁰ Section 55 of the Borders, Citizenship and Immigration Act 2009

het VN-Vluchtelingenverdrag een verblijfsvergunning aanvragen, per definitie in het geding is in het geval er geen verblijfsrecht wordt verleend?

In artikel 3, eerste lid, van het IVRK is bepaald dat bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, de belangen van het kind een eerste overweging vormen. Het afwijzen van een verblijfsvergunning betekent voor een kind dat het moet verhuizen naar een ander land. Dit is een ingrijpende gebeurtenis voor een kind, los van de situatie in het land van herkomst. Met het «in geding zijn» van het belang van het kind bedoelen de initiatiefnemers overigens niet dat dit altijd betekent dat een verblijfsvergunning moet worden toegekend. Waar de initiatiefnemers met de initiatiefwetsvoorstel voor pleiten, is dat het belang van het kind conform artikel 3, eerste lid, van het IVRK wordt vastgesteld en meegewogen. In het geval dat het land van herkomst veilig is voor het betreffende kind, leidt dit dus ook niet tot verblijfsrecht voor het kind op grond van dit wetsvoorstel.

De initiatiefnemers ontleen de noodzakelijkheid van hun wetsvoorstel aan het aantal kinderen dat in Nederland een lange procedure heeft doorlopen en daardoor in Nederland is opgegroeid, maar geen perspectief heeft op een toekomst in Nederland. De groep vreemdelingen die langer dan vijf jaar in Nederland verblijft is echter maar vier procent van het totaal aantal vreemdelingen. Dat werpt de vraag op in hoeverre dit wetsvoorstel een proportioneel middel is teneinde het voorgestelde doel te bereiken en of alternatieven, bijvoorbeeld een «commissie van wijzen», zoals ook is voorgesteld in een eerdere kabinetsbrief van 29 januari 2019 (Kamerstuk 19 637 nr. 2459), niet tot een vergelijkbaar of beter resultaat zal kunnen leiden? Welke alternatieven zijn er volgens de initiatiefnemers nog meer voorhanden en waarom kiezen zij voor het gekozen middel van een wetsvoorstel, zo vragen de leden van de D66-fractie. Bovendien is het is nu ook al mogelijk onafhankelijk advies in te winnen en bij schrijvende omstandigheden is er ook specifieke aandacht voor het kind. Wat voegt dit wetsvoorstel daaraan toe en hoe verhoudt de proportionaliteit van voorliggend wetsvoorstel zich hiertoe?

De initiatiefnemers erkennen dat de groep kinderen die tijdens hun verblijfsprocedure geworteld raken in Nederland gelukkig relatief klein is. Het is echter niet zo, zoals de leden van de D66-fractie stellen, dat de initiatiefnemers de noodzakelijkheid van dit wetsvoorstel ontleen aan het aantal kinderen dat geworteld raakt tijdens lange procedures. Het klopt dat de initiatiefnemers worteling als een probleem zien en trachten met dit wetsvoorstel te voorkomen dat worteling ontstaat, door aan het begin van de procedure het belang van het kind vast te stellen en te toetsen, en tevens kinderen voorrang te verlenen in asielprocedures. De noodzaak van dit initiatiefwetsvoorstel ontleen de initiatiefnemers echter hoofdzakelijk aan het feit dat de weging van het belang van het kind geen concrete uitwerking heeft in het Nederlandse vreemdelingenbeleid, en dat de regering zich tot nu toe ook niet bereid heeft getoond hier verandering in aan te brengen. De initiatiefnemers zijn zeer bereid om met de leden van de D66-fractie na te denken over een alternatieve weg om het vaststellen en meewegen van het belang van het kind in verblijfsprocedures beter te organiseren, maar geven daarbij

tegelijkertijd wel aan dat zij het instrument van een initiatiefwetsvoorstel hiertoe wel geëigend vinden, aangezien het gaat om een fundamenteel recht waar kinderen een beroep op moeten kunnen doen. Het instellen van een «commissie van wijzen» kan in de praktijk een verbetering betekenen, maar zal geen uitsluitel kunnen bieden over hoe de norm uit artikel 3, eerste lid, IVRK in het Nederlandse verblijfsrecht moet worden uitgelegd. Dit is in de ogen van de initiatiefnemers een taak van de wetgevende macht.

De leden van de D66-fractie merken voorts op dat de initiatiefnemers er vanuit gaan dat de rechterlijke macht niet aan de norm van artikel 3, eerste lid, van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) kan toetsen nu zij niet is uitgewerkt in het Nederlandse Vreemdelingenrecht. Het belang van het kindbeginsel is echter nader uitgewerkt in het door het VN-Kinderrechtencomité opgestelde General Comment nr. 14 (GC nr. 14). Op basis daarvan kan de rechter toetsen en de regering verplichten het belang van het kind vast te stellen en in zijn besluitvorming te betrekken. Het IVRK is immers juridisch bindend en door de beschrijving ervan in het GC nr. 14 ook voldoende concreet en hanteerbaar voor rechterlijke toetsing zoals de vaste jurisprudentie van de Hoge Raad voorschrijft.¹¹ Kunnen de initiatiefnemers toelichten op welke manier zij willen dat de rechterlijke macht de norm van artikel 3, eerste lid, IVRK dan wel toetst? Op welke wijze gaat die manier van toetsen volgens de initiatiefnemers verder dan de toets die nu reeds mogelijk is?

De initiatiefnemers delen het belang dat de leden van de D66-fractie hechten aan General Comment nr. 14. In de praktijk schort het helaas aan de concrete toepassing van dit General Comment. Het General Comment nr. 14 is namelijk niet juridisch bindend¹² en niet rechtstreeks inroepbaar¹³, zoals de leden van de D66-fractie lijken te suggereren. Over General Comment nr. 12 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State al een dergelijk oordeel gegeven.¹⁴

De initiatiefnemers willen benadrukken dat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bij herhaling heeft geoordeeld dat artikel 3, eerste lid, IVRK niet concreet toepasbaar is zonder nadere uitwerking. Dit deed de Afdeling ook nog nadat General Comment nr. 14 gepubliceerd was.¹⁵ Dit bevestigt de initiatiefnemers in hun visie dat wetgeving noodzakelijk is.

Het is de wens van de initiatiefnemers dat rechters in staat worden gesteld om de kwaliteit van de toets aan het belang van het kind te beoordelen, alsmede hoe de uitkomst van deze toets is meegewogen in de uiteindelijke beslissing. Rechters kunnen in de huidige situatie slechts in enge zin beoordelen of de IND in de motivering van de beschikking op kenbare wijze het belang van het kind heeft betrokken. In de praktijk kan dit al worden afgedaan door de IND door simpelweg te constateren dat het een

¹¹ Zie onder andere HR 6 december 1983, NJ 1984/557, m.nt. A.C. 't Hart; HR 18 februari 1986, NJ 1987/62; HR 30 mei 1986, NJ 1986/688, m.nt. P.A. Stein (Spoorwegstakingsarrest); en HR 14 april 1989, NJ 1989/469, m.nt. M. Scheltema.

¹² H. Keller en L. Grover, General Comments of the Human Rights Committee and their legitimacy, in: H. Keller & G. Ulfstein (red.), UN human rights treaty bodies: law and legitimacy, Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p. 127

¹³ Conclusie AG Langemeijer 7 februari 2014, ECLI:NL:PHR:2014:50 inzake Hoge Raad 11 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:901

¹⁴ ABRvS 12 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:923, r.o. 6.1

¹⁵ Zie bijvoorbeeld: ECLI:NL:RVS:2015:1298

minderjarige betreft, waarna het belang van het kind verder geen rol speelt.

De leden van de D66-fractie constateren dat de initiatiefnemers, net als de Afdeling advisering van de Raad van State (Hierna: de Afdeling), zien dat het IVRK specifieke bepalingen in de sfeer van gezinshereniging en asiel heeft. Het vreemdelingenrecht is niet betrokken in de totstandkoming van artikel 3, eerste lid, van dit verdrag. Wel blijkt uit de totstandkoming dat er andere bepalingen zijn in het IVRK die betrekking hebben op gezinshereniging en asiel, waaronder de artikelen 10, 22 en 37. Kunnen initiatiefnemers toelichten waarom zij, ondanks voorgaande, artikel 3, eerste lid van het IVRK als belangrijkste grondslag hebben gekozen voor hun wetsvoorstel? Waarom vinden zij deze analyse, ook gemaakt door de Afdeling, niet steekhoudend om te bepleiten dat het vreemdelingenrecht hier niet onder zou vallen?

Hoewel de Afdeling terecht constateert dat relevantie voor het vreemdelingenrecht bij de totstandkoming van artikel 3, eerste lid, IVRK niet aan de orde is geweest, merken de initiatiefnemers op dat dit evenwel niet betekent dat een dergelijke relevantie er niet zou zijn. De reikwijdte van artikel 3, eerste lid, IVRK beslaat «all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies.» Er is geen steekhoudend argument te maken, juridisch of anderszins, waarmee kan worden bepleit dat het vreemdelingenrecht hier niet onder zou vallen, enkel vanwege het feit dat het verdrag ook bepalingen bevat die zich meer specifiek op het vreemdelingenrecht richten. Deze meer specifieke regels zijn ook niet strijdig met hetgeen in dit wetsvoorstel is opgenomen, of met artikel 3 IVRK. Er is nooit door de opstellers en ondertekenaars van het verdrag, noch door gezaghebbende rechtelijke instituten, gesteld dat verblijfsrecht moet worden uitgezonderd van de reikwijdte van dit artikel. Juist vanwege de alomvattendheid van artikel 3, eerste lid, IVRK, is het wat de initiatiefnemers betreft belangrijk de consequenties op verschillende beleidsterreinen uit te werken in nationale wetgeving. Dat het vreemdelingenrecht wel degelijk onder de reikwijdte van artikel 3 IVRK valt, volgt ook uit het feit dat het Comité voor de Rechten van het kind in haar eerste zienswijze in een vreemdelingenzaak een klacht gegrond verklaarde op grond van artikelen 3 en 19 IVRK.¹⁶

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de initiatiefnemers spreken over een diepgaande toets die rechters moeten uitvoeren waarin «de hele familiesituatie in ogenschouw wordt genomen, alsmede alle verdere relevante factoren». Kunnen de initiatiefnemers expliciet ingaan op de betekenis van «alle verdere relevante factoren» en toelichten welke factoren hier bedoeld worden en in hoeverre dit een al dan niet onuitputtelijke lijst betreft? De aan het woord zijnde leden lezen verder in de toelichting: «Om het «belang van het kind» op de juiste wijze mee te wegen in de belangenafweging, vereist het EHRM dat bewijs dat wordt aangedragen over de consequenties van een negatief verblijfsrechtelijk besluit vanuit het perspectief van het kind moet worden onderzocht op de uitvoerbaarheid, haalbaarheid en proportionaliteit. Waar meerdere interpretaties mogelijk zijn, dient in situaties waar kinderen bij betrokken zijn te worden gekozen voor de interpretatie die het «belang van het kind»

¹⁶ (I.A.M. (on behalf of K.Y.M.) v Denmark, communication No. 3/2016, CRC/C/77/D/3/2016, UN Committee on the Rights of the Child (CRC), 25 January 2018, available at: <https://www.refworld.org/cases,CRC,5a7dd3284.html> [accessed 4 November 2019])

het meest dient.» Zij vragen de indieners deze passage toe te lichten en in te gaan op wat deze wet toevoegt aan de staande praktijk waarbij het EHRM al vereist het belang van het kind op de juiste wijze mee te wegen in de belangenafweging.

De initiatiefnemers merken hier graag het volgende over op. Het Best Interest of the Child model is een wetenschappelijk gevalideerd model. Het betreft hier geen onuitputtelijke lijst, maar juist een gedegen methode van professionals om het belang van het kind in kaart te brengen.

Dat iets staande praktijk is bij het EHRM, wil helaas niet zeggen dat dit in de praktijk van het Nederlandse vreemdelingenbeleid ook als zodanig wordt toegepast. De verankering in de Nederlandse Vreemdelingenwet is, in de ogen van de initiatiefnemers, juist nodig om te voorkomen dat kinderen moeten procederen bij het EHRM om een toets te verkrijgen waarbij hun belang als kind terdege wordt meegewogen. Daarnaast wordt door het EHRM niet gespecificeerd welke interpretaties in het belang van het kind zijn en welke factoren daarin moeten meewegen. Dit wetsvoorstel voorziet daar in.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij delen de mening dat de belangen van het kind beter verankerd moet worden in het vreemdelingenrecht. Zij hebben nog wel een aantal vragen. Kan worden beschreven welk concreet verschil deze wet nu gaat maken ten opzichte van de huidige situatie?

De initiatiefnemers danken de leden van de SP-fractie voor hun belangstelling voor hun initiatiefwetsvoorstel en danken hen voor de gestelde vragen.

Door de verankering van de norm uit artikel 3 van het IVRK in de Vreemdelingenwet 2000 kan de IND concrete toepassing geven aan deze norm en hier uitgebreid en expliciet aan toetsen. Bovendien wordt de rechter hierdoor in staat gesteld om te oordelen over de kwaliteit van de kinderrechtentoets, alsmede over de wijze waarop de uitkomst daarvan door de IND is meegewogen bij de uiteindelijke beslissing. Door aan het begin van de procedure expliciet en uitgebreid stil te staan bij het belang van het kind, wordt voorkomen dat het belang van het kind onvoldoende wordt meegewogen en hierdoor ten onrechte minderjarigen worden teruggestuurd naar plekken op de wereld waar zij niet veilig zijn of waar hun ontwikkeling tot een gezonde volwassene in gevaar komt.

Daarnaast regelt het wetsvoorstel dat aanvragen voor een verblijfsvergunning met betrekking tot kinderen zoveel mogelijk met voorrang afgehandeld dienen te worden. Deze voorrang zal zorgdragen voor een verkorting van de duur van de verblijfsrechtelijke procedures voor kinderen, en daarmee tot het terugdringen van wortelingsproblematiek rond kinderen die lange procedures in Nederland afwachten.

Hoeveel kinderen zullen profiteren van deze wet, is de inschatting? Kan worden toegelicht waarom migranten- en vluchtelingenkinderen extra kwetsbaar zijn?

Alle kinderen in verblijfsprocedures zullen profiteren van deze wet, omdat hun belang beter in kaart wordt gebracht en meegewogen. Dit moet overigens niet worden verward met het krijgen van een verblijfsvergunning.

De noodzaak van bijzondere bescherming van deze groep volgt uit artikel 22 IVRK. Dat deze groep kinderen extra kwetsbaar is, is niet alleen een opvatting van de initiatiefnemers, maar wordt ook bevestigd in vaste jurisprudentie van het EHRM. Het EHRM heeft herhaaldelijk geoordeeld dat asielzoekers tot een achtergestelde en bijzonder kwetsbare groep behoren, en eveneens heeft het EHRM bij herhaling geoordeeld dat kinderen bijzonder kwetsbaar zijn.^{17 18} Migranten- en vluchtelingenkinderen zijn onttrokken aan de omgeving waarin zij zijn opgegroeid. Hoe langer het tijdsbestek waarin kinderen zich in verblijfsrechtelijke zin tussen wal en schip bevinden, hun ontwikkeling niet ongestoord kunnen voortzetten en ze blootgesteld worden aan stress over hun toekomst, hoe meer schade een kind in zijn of haar ontwikkeling zal oplopen.

Is het niet zo dat voor elk kind waarbij de ondersteuning van ouders is weggefallen of onvoldoende is gebleken, de overheid de morele en juridische plicht heeft in te grijpen?

De initiatiefnemers zijn het met deze stellingname van de leden van de SP-fractie eens.

Ontstaat «schrijnendheid» niet vanzelf als een jong kind langdurig verblijft en dus opgroeit in Nederland en dan opeens dreigt te worden uitgezet naar een totaal ander en voor dit kind onbekend land?

Het is wetenschappelijk bewezen dat onzekerheid over het toekomstperspectief en uitzetting na jaren van worteling in Nederland tot psychische schade leidt bij minderjarigen.¹⁹ Dit initiatiefwetsvoorstel poogt daarom nieuwe gevallen van worteling tegen te gaan, door verblijfsrechtelijke procedures voor kinderen te versnellen en te zorgen dat direct aan het begin van de procedure het belang van het kind wordt vastgesteld en meegewogen in het besluit. Ook indien géén recht bestaat op verblijf in Nederland zijn kinderen gebaat bij een snelle afhandeling.

Waarom is er niet gekozen voor een wet die regelt dat als een minderjarig kind een bepaalde periode in Nederland is, dit kind vanzelf een status toegewezen krijgt?

Hoewel de initiatiefnemers sympathie en begrip hebben voor de wens om tot een automatische toewijzing te komen indien een kind in Nederland geworteld is geraakt, zou een dergelijke maatregel meer symptoombestrijding zijn dan dat het de wortelingsproblematiek bij de wortels aanpakt. Het zou immers niet voorkomen dat kinderen jarenlang met grote onzekerheid over hun toekomst in Nederland verblijven, met ontwikkelingsschade tot gevolg. Het initiatiefwetsvoorstel van de initiatiefnemers

¹⁷ M.S.S. t. België en Griekenland, para 251 en Tarakhel t. Zwitserland, para 97

¹⁸ Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v. Belgium, para 55 en Popov v. France, para 91

¹⁹ Prof. E. Scherder, Dr. E. Zijlstra en Dr. Mr. E van OS, 2018. Schaderisico bij uitzetting langdurig verblijvende kinderen. Rijksuniversiteit Groningen en Vrije Universiteit Amsterdam.

poogt hier juist vanaf het begin van de verblijfsprocedure een oplossing voor te bieden.

De leden van de CU-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel van de initiatiefnemers de Vreemdelingenwet 2000 te wijzigen met het oog op de verankering van het belang van het kind in die wet. De norm uit artikel drie van het IVRK is nooit vastgelegd in het Nederlandse vreemdelingenrecht en dit te doen is een duidelijk en legitiem doel, zoals ook de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) stelt. Deze leden zijn het daarmee eens. Zonder nadere uitwerking in nationale regelgeving is het immers onduidelijk hoeveel gewicht in concrete gevallen aan het belang van het kind moet worden toegekend. Ook de Afdeling erkent dat de vertaling van artikel drie IVRK in het vreemdelingenrecht ontbreekt en begrijpt de wens van de initiatiefnemers dit nu wettelijk te verankeren. In het gewijzigde wetsvoorstel hebben de initiatiefnemers stappen gezet teneinde tegemoet te komen aan de bezwaren die de Afdeling eerder heeft geuit over de uitwerking van dit principe. De voornoemde leden hebben verder nog enkele vragen en opmerkingen bij het initiatiefwetsvoorstel.

De initiatiefnemers danken de leden van de CU-fractie voor de belangstelling voor het initiatiefwetsvoorstel en de door hen gestelde vragen. De initiatiefnemers hebben inderdaad getracht tegemoet te komen aan de kritiek van de ACVZ en de Afdeling advisering van de Raad van State. Zij hopen hiermee een realistisch en uitvoerbaar wetsvoorstel te hebben gepresenteerd, dat wezenlijk kan bijdragen aan de positie van kinderen in het verblijfsrecht.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Het wetsvoorstel regelt de invoering van een kinderrechtentoets in alle verblijfsrechtelijke procedures en regelt dat de aanvraag van minderjarige asielzoekers zoveel mogelijk met voorrang op andere zaken wordt behandeld. Deze leden maken graag van de gelegenheid gebruik over het initiatiefwetsvoorstel enkele vragen te stellen. Kunnen de initiatiefnemers toelichten waarom in de huidige procedure en wetgeving de specifieke belangen van kinderen niet goed zouden zijn gewaarborgd? Zij kunnen zich namelijk indenken dat in het geval van de voorbeelden die de initiatiefnemers noemen, zoals een substantieel risico bij terugkeer op genitale verminking, mensenhandel of rekrutering als kindsoldaat, de huidige wet- en regelgeving genoeg handvatten bieden om hierin een afweging te maken ter bescherming van het kind. De initiatiefnemers geven daarnaast zelf aan dat het IVRK ook nu al directe werking heeft voor de Nederlandse praktijk. Waarom zou het dan nodig zijn nog een extra afwegingskader te creëren? Zijn de initiatiefnemers van mening dat het vooral vastzit op het gebruik van het IVRK in de thans geldende procedures of op het ontbreken van bepalingen in de huidige wet- en regelgeving? Kunnen zij in dat geval concreet maken op welke punten de bepalingen van de vreemdelingenwet op dit moment tekort schieten?

De initiatiefnemers danken de leden van de SGP-fractie voor het kennisnemen van het initiatiefwetsvoorstel en voor de door deze leden gestelde vragen.

Hoewel artikel 3, eerste lid, IVRK inderdaad rechtstreekse werking heeft, kan deze norm pas worden toegepast indien de nationale wetgever deze norm uitwerkt in nationale wetgeving. Dit is niet een opvatting van de initiatiefnemers, maar een

In het concrete geval van meisjesbesnijdenis wordt in veel zaken aangenomen dat een ouder het kind kan beschermen dan wel aan het gevaar kan onttrekken. De IND heeft zich eerder op het standpunt gesteld dat een Guineese moeder die niet wil dat haar dochter besneden wordt die dochter daartegen kan beschermen. Inmiddels heeft de IND, na vragen van het EHRM, in enkele zaken alsnog een verblijfsvergunning verleend.²¹ Blijkbaar liet het nationale beleid hier wel ruimte voor, maar werd pas van deze mogelijkheid gebruik gemaakt nadat de zaken bij het EHRM waren aangekaart. De initiatiefnemers achten dat onwenselijk.

Ook op andere terreinen in het nationale beleid zien de initiatiefnemers dat kindspecifieke risico's te weinig worden gewogen. Zo bleek uit antwoorden van de Staatssecretaris van justitie en veiligheid dat bij het terugzenden van minderjarigen naar Afghanistan geen rekening wordt gehouden met de in dat land veel voorkomende kind-specifieke risico's, zoals kinderarbeid, (para)militaire aanvallen op scholen, gedwongen huwelijken en de praktijk van jongensmisbruik die Bacha Bazi wordt genoemd.²²

De leden van de SGP-fractie vragen de initiatiefnemers toe te lichten wat het afzonderen van kinderen als een separate groep met een eigen verblijfsrechtelijke status rechtvaardigt. Waarom zou je dan ook niet eigen verblijfsrechtelijke procedures creëren voor geloofsvervolgden of LHBTI'ers, waarbij rekening wordt gehouden met hun specifieke belangen?

De initiatiefnemers waarderen het feit dat de leden van de SGP-fractie opkomen voor de positie van minderheden. Evenwel zijn zij van mening dat er een belangwekkend verschil bestaat tussen kinderen en volwassenen dat een uitzonderingspositie voor kinderen rechtvaardigt. Artikel 3, eerste lid, IVRK is een uitdrukking van het brede draagvlak in de internationale gemeenschap voor deze opvatting.

Het is niet zo dat de initiatiefnemers met dit initiatiefwetsvoorstel een verblijfsrechtelijke procedure creëren die volledig los staat van de procedure voor volwassenen. Er wordt een betere toets en weging van het belang van het kind aan deze procedure toegevoegd, indien de aanvraag een kind betreft, en deze procedure wordt versneld. Aan deze toets kunnen verblijfsrechtelijke consequenties worden verbonden.

Voorts merken de initiatiefnemers op dat er weldegelijk ook aparte provisies in verblijfsrechtprocedures bestaan voor verdrukte groepen als geloofsvervolgden en LHBTI's. Zo kent het Nederlandse landenbeleid een specifiek kader voor de toetsing van de geloofwaardigheid van asielrelazen voor deze twee groepen, en zijn geloofsvervolgden en LHBTI's in een aantal landen waar deze vervolging hevig is opgenomen als risicogroep, waardoor zij met geringe indicaties hun aanvraag gehonoreerd

²⁰ ABRvS 7 februari 2012, JV 2012/152, r.o. 2.3.8.

²¹ <https://www.defenceforchildren.nl/actueel/nieuws/migratie/2018/alsnog-asielvergunning-voor-guineese-meisjes-wegens-besnijdenisrisico/>

²² Antwoorden op schriftelijke vragen van het lid Van Ojik over het landgebonden asielbeleid, 2019D33072

kunnen krijgen. De initiatiefnemers steunen dat laatste van harte, en zouden zelfs graag zien dat Nederland minder terughoudend is met het formuleren van risicogroepen in het landenbeleid bij negatieve ontwikkelingen voor kwetsbare groepen over de wereld.

2. Doel van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen of de initiatiefnemers kunnen toelichten wat zij bedoelen met «de discrepantie tussen het rechtsgevoel omtrent het belang van het kind enerzijds, en de beslissing over een asielaanvraag anderzijds». De initiatiefnemers verwachten dat het aantal zaken van kinderen die geworteld raken in de Nederlandse samenleving na langdurig verblijf, zal afnemen door onderhavig wetsvoorstel. De leden van de VVD-fractie vragen of onderhavig wetsvoorstel het rekken van verblijf in Nederland juist in de hand zal werken, en zo nee, waarom niet.

Ook vragen zij waarom de initiatiefnemers van mening zijn dat dit wetsvoorstel voorkomt dat er lang wordt doorgeprocedeerd.

Met het wetsvoorstel is juist beoogd dat het belang van het kind meteen goed wordt gewogen aan het begin van de procedure. Bij correcte toepassing werkt dit geen rekken in de hand. Men komt eerder tot een duurzame oplossing voor het kind. Dit kan een vergunning en integratie zijn, maar ook terugkeer. De informatie uit het onderzoek naar het belang van het kind kan ook mee worden genomen in een terugkeerplan waarbij waarborgen in het belang van het kind worden opgenomen. Wanneer er daadwerkelijk terdege naar het belang van het kind wordt gekeken aan het begin van de procedure, zullen kinderen eerder aan het begin al een vergunning krijgen omdat hun belang dit vordert. Zij hoeven daarna derhalve niet verder te procederen. Bovendien kunnen beslissingen waarin het belang van het kind terdege in acht is genomen en na weging van dat belang niettemin tot de conclusie is gekomen dat er geen verblijfsvergunning wordt verleend, mogelijk rekenen op meer steun en begrip bij de aanvragers van die vergunning en kunnen zij daarmee meer geneigd zijn zich hierbij neer te leggen. Een belangrijke grond voor beroep wordt hiermee weggenomen.

De initiatiefnemers menen dat voorrang voor de afhandeling van aanvragen met betrekking tot kinderen, zal zorgen voor het terugdringen van de wortelingsproblematiek. Waarom zijn de initiatiefnemers niet van mening dat het vooral in het belang van het kind is dat hun ouders en dus ook de kinderen zelf zo snel mogelijk terugkeren naar het land van herkomst als zij geen recht hebben op verblijf in Nederland en dat het dus vooral belangrijk is dat deze verblijfsrechtelijke procedures geen vertraging oplopen?

De initiatiefnemers zijn het eens met de leden van de VVD-fractie dat het in het belang van het kind is om snel terug te keren naar het land van herkomst indien geen recht op verblijf in Nederland bestaat. Zij hopen dan ook op de steun van deze leden voor hun initiatiefwetsvoorstel. Door het verlenen van voorrang aan zaken die kinderen betreffen wordt immers geregeld dat deze zaken eerder worden afgerond. Met het invoeren van een kinderrechtentoets kan een procedure in eerste aanleg allicht enkele dagen langer duren, maar de initiatiefnemers zijn er van overtuigd dat dit zich in tijdswinst uitbetaalt in de zin dat het leidt tot kwali-

tatief betere besluiten, en daardoor ook tot minder aanleiding tot het voeren van beroepsprocedures.

De leden van de D66-fractie lezen dat de indieners stellen dat «Het tijdig uitvoeren van een kinderrechtentoets [...] mede tot doel heeft om te voorkomen dat lang wordt doorgeprocedeerd vanwege de discrepantie tussen het rechtsgevoel omtrent het belang van het kind enerzijds, en de beslissing over een asielaanvraag anderzijds.» Voorts stellen de initiatiefnemers dat «naar verwachting het aantal zaken van kinderen die geworteld raken in de Nederlandse samenleving na langdurig verblijf afneemt, omdat eerder in de procedure wordt vastgesteld of het belang van het kind consequenties voor de beslissing op de aanvraag dient te hebben». Sinds de kabinetsbrief van 29 januari 2019 (Kamerstuk 19 637 nr. 2459), is echter al afgesproken dat bij de eerste asielaanvraag ambtshalve beoordeeld wordt of er sprake is van een schrijnende situatie. Kunnen de initiatiefnemers aangeven wat dit wetsvoorstel daaraan toevoegt?

De initiatiefnemers zijn van mening dat de wetgevende macht haar taak zou verwaarlozen indien zij het nalaat regels op te stellen, vanwege het enkele feit dat de uitvoerende macht de bevoegdheid is toebedeeld om van de huidige regels af te wijken indien schrijnendheid ontstaat. Het lijkt de initiatiefnemers buitengewoon onverstandig om tekortkomingen in regelgeving ongemoeid te laten in de hoop dat deze tekortkomingen op bestuurlijk niveau wel zullen worden opgelost.

De initiatiefnemers merken voorts op dat hetgeen aangekondigd is in de door de leden van de D66-fractie genoemde kabinetsbrief, nogal vrijblijvend is geformuleerd. Aan schrijnendheid kán worden getoetst en daarbij kán aandacht worden gegeven aan de omstandigheden van het kind. Dit laat de IND volledige beoordelingsvrijheid om te bepalen of het wil toetsen op basis van schrijnendheid.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen welke criteria worden gehanteerd teneinde te bepalen dat het belang van het kind ernstig wordt bedreigd bij uitzetting. Wat wordt in dit verband concreet verstaan onder «het belang van het kind»? Initiatiefnemers geven aan dat het hun intentie is met onderhavig wetsvoorstel bescherming te verlenen en een veilig toekomstperspectief voor het kind in Nederland te creëren. De voorgenoemde leden vragen wat dit voor consequenties heeft voor de ouders van het kind dat bescherming verleend wordt. Zij lezen dat, indien het kind de leeftijd van 18 jaar bereikt, dit niet op zichzelf kan betekenen dat een verblijfsrecht ontleend aan dit wetsvoorstel kan worden ingetrokken of een verlenging kan worden afgewezen. Zij vragen wat dit dan wel betekent. Welke gevolgen heeft het bereiken van de leeftijd van 18 jaar dan wel?

Hetgeen verstaan moet worden onder het belang van het kind is uiteengezet in het Best Interest of Child-model. Dit model bestaat uit veertien voorwaarden voor de ontwikkeling van het kind als uitwerking van de artikelen 3 en 6 van het IVRK. De voorwaarden kijken naar wat het gezin en de omgeving van het kind in huis moeten hebben om de ontwikkeling van het kind te waarborgen. Het model is gebaseerd op een wetenschappelijke internationale literatuurstudie en reflecteert daarmee de wereldwijde consensus in de gedragswetenschappen over wat een kind nodig heeft om zich te kunnen ontwikkelen.

Het is niet de intentie van de initiatiefnemers om ouders en kinderen van elkaar te scheiden. Zij steunen het beleid dat bij de toekenning van een verblijfsvergunning aan een kind, de ouders in principe een afgeleide vergunning krijgen.

De initiatiefnemers zijn niet van mening dat het bereiken van de leeftijd van 18 jaar voor een kind dat reeds een verblijfsvergunning heeft gekregen gevolgen zou moeten hebben voor die verblijfsvergunning. Wel betekent het bereiken van de leeftijd van 18 jaar voor een kind dat nog niet reeds een aanvraag voor een verblijfsvergunning heeft ingediend, dat bij een aanvraag in de toekomst niet langer zal worden getoetst aan het belang van het kind, aangezien het kind is opgehouden kind te zijn in juridische zin.

Initiatiefnemers geven aan dat voor alle elementen bij de vaststelling van het belang van het kind, de visie van het kind gehoord en meegewogen moet worden. De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre minderjarige kinderen in staat zijn een dergelijke visie te vormen en kenbaar te maken. In hoeverre kan een kind bijvoorbeeld een visie geven op de situatie waar het in terecht zou komen na terugkeer naar het land van herkomst?

Voor de vraag of een kind kan worden gehoord, kan worden gekeken naar de zienswijze van het VN-Kinderrechtencomité in de zaak Y.B. en N.S. t. België waarin het Comité overwoog dat een kind dat nog maar vijf jaar oud was goed in staat moest worden geacht zijn mening te geven over de verblijfsrechtelijke procedure:

«8.7 The Committee points out, however, that «article 12 imposes no age limit on the right of the child to express her or his views, and discourages States parties from introducing age limits either in law or in practice that would restrict the child's right to be heard in all matters affecting her or him.»

«8.8 The Committee observes in this case that C.E. was 5 years old when the second decision [...] was made and that she would have been perfectly capable of forming views of her own regarding the possibility of living permanently with the authors in Belgium. The Committee does not share the State party's view that it is not necessary to take the views of a child into account in proceedings conducted to determine whether he or she should be issued a residence permit, quite on the contrary.»

In zaken in het familierecht is het heel gebruikelijk dat de visie van het kind wordt gehoord en bestaat bijvoorbeeld een informele rechtsingang (zie bv. artikel 1:253a jo 1:377g Burgerlijk Wetboek).

De aan het woord zijnde leden vragen de initiatiefnemers om ten aanzien van de veertien voorwaarden uit het Best Interests of the Child (BIC)-model per voorwaarde aan te geven 1) waarom in die voorwaarde niet voorzien kan worden bij terugkeer met de ouders naar het land van herkomst, en 2) waarom de Nederlandse overheid hiervoor verantwoordelijk is.

De initiatiefnemers kunnen de leden van de VVD-fractie niet per voorwaarde van het BIC-model aangeven waarom bij terugkeer, al dan niet onder begeleiding van ouders, naar het land van

herkomst niet voorzien kan worden in die voorwaarden, omdat dit nu juist per kind en per situatie moet worden bepaald. Als de initiatiefnemers dit vooraf al zouden kunnen doen, was de hele toets immers niet nodig geweest.

Het is de wens van de initiatiefnemers dat Nederland verantwoordelijkheid neemt voor kwetsbare kinderen op haar grondgebied, ongeacht of ze hier geboren zijn of niet. De initiatiefnemers zouden graag zien dat alle andere landen in de wereld even goed voor kinderen zouden zorgen die in hun ontwikkeling worden bedreigd, maar moeten constateren dat dit niet het geval is en ook niet op korte termijn het geval zal zijn. De initiatiefnemers zijn niet genegen om het gebrek aan nemen van verantwoordelijkheid door andere landen af te wentelen op kinderen. Een kind dat dreigt te verdrinken in het water laten we immers ook niet verdrinken onder de argumentatie dat de ouders, of bij gebrek daaraan iemand anders, maar moet ingrijpen.

Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de verantwoordelijkheid die ouders hebben ten opzichte van hun kind. Het lijkt erop dat de initiatiefnemers de gehele verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van het kind bij de Nederlandse overheid neerleggen. Kunnen zij toelichten hoe zij invulling geven aan, of aanspraak maken op, de verantwoordelijkheid die ouders hebben voor de ontwikkeling van hun kind? Deze leden vragen of er niet in elke zaak een reden te bedenken is waarom een kind beter af is in Nederland dan in het land van herkomst. Tuigen initiatiefnemers met dit wetsvoorstel niet een systeem op waarmee alle kinderen afkomstig uit een ander land waar het minder goed is dan in Nederland, hier verblijf moeten krijgen? Ook vragen de aan het woord zijnde leden wat de asielprocedure nog waard is als alle volwassenen voortaan een kind vooruit kunnen sturen aan wie verblijf verleend wordt als aangetoond kan worden dat een belang van dit kind zou worden geschaad bij terugkeer.

De initiatiefnemers erkennen de verantwoordelijkheid die ouders hebben om voor hun kinderen te zorgen. Evenwel zijn sommige ouders daar niet toe in staat, geven helaas niet alle ouders even goed invulling aan die zorgplicht, en hebben sommige kinderen zelfs geen (betrokken) ouders meer. Ook kan de situatie in een land zo onveilig zijn dat ouders buiten hun eigen invloed om hun kind niet kunnen beschermen. De initiatiefnemers zien in deze gevallen inderdaad een rol voor overheden om deze zorgplicht over te nemen, zoals ook te doen gebruikelijk is in de jeugdzorg. Daarmee leggen zij niet de volledige zorgplicht voor kinderen exclusief bij de overheid, maar wel een verplichting om die zorgplicht over te nemen zolang er geen ouders of verzorgers zijn die de zorgplicht kunnen of willen uitvoeren. Zoals eerder uiteengezet is het voor ouders soms niet mogelijk om hun kinderen tegen ernstige bedreigingen te beschermen bij terugkeer naar het land van herkomst – bijvoorbeeld wanneer het gaat om grote druk vanuit de gemeenschap om meisjesbesnijdenis toe te passen.

Het klopt dat het voor veel kinderen zo zal zijn dat het in hun belang is om in Nederland op te groeien in plaats van het land van herkomst. Dit is waarom de initiatiefnemers, mede op advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel nader hebben gepreciseerd in welke gevallen het belang van het kind doorslaggevend zou moeten zijn. Om de afweging tussen algemene belangen en het

belang van het kind te maken, moet door middel van de kinderrechtentoets beoordeeld worden of het kind bij het niet verkrijgen of voortzetten van verblijfsrecht in Nederland geconfronteerd wordt met significant meer ontwikkelingsschade en veiligheidsrisico's dan een gemiddeld kind dat verzoekt om verblijfsrecht. Voor deze beoordeling moet dus weggestreept worden welke voordelen verblijfsrecht voor een kind in Nederland heeft ten opzichte van verblijf in een minder ontwikkeld land. Het gaat onder andere om bijzondere dreigingsituaties, zoals een substantieel risico bij terugkeer op genitale verminking, ernstige gezondheidsschade, kinderarbeid, blootstelling aan mensenhandel of rekrutering als kindsoldaat.

Initiatiefnemers geven aan dat met het BIC-model aan voor verblijfsrechtelijke kwesties relevante onderwerpen kan worden getoetst. De leden van de VVD-fractie vragen of zij hiermee bedoelen te zeggen dat in de huidige praktijk niet aan deze relevante onderwerpen wordt getoetst? Zo ja, waar blijkt dit dan uit? Kunnen de initiatiefnemers ook toelichten waarom het BIC-model geschikt zou zijn om te toetsen aan voor verblijfsrechtelijke kwesties relevante onderwerpen? De leden van de VVD-fractie vragen wat initiatiefnemers concreet verstaan onder «een significante, bovengemiddelde bedreiging van het belang van het kind». Daarnaast vragen zij hoe initiatiefnemers willen laten toetsen wat de te verwachten situatie van een kind zal zijn, na uitzetting.

In de Vreemdelingenwet 2000 zijn geen bepalingen opgenomen inzake het vaststellen en/of toetsen van de specifieke belangen van het kind. Het belang van het kind kan echter zowel voor kinderen in de asielprocedure als in reguliere procedures in het geding zijn als het kind, en eventueel zijn of haar ouders, het verblijfsrecht wordt ontzegd. Vanuit de (rechts)praktijk wordt ook aangegeven dat een grond in de Vreemdelingenwet 2000 ontbreekt om kinderen wier belang ernstig wordt bedreigd bij het ontzeggen van verblijfsrecht een verblijfsvergunning toe te kennen.²³

Het BIC-model is gebaseerd op een wetenschappelijke internationale literatuurstudie en reflecteert daarmee de wereldwijde consensus in de gedragswetenschappen over wat een kind nodig heeft om zich te kunnen ontwikkelen.²⁴ Aan het model is een vragenlijst verbonden, de BIC-Questionnaire (BIC-Q), waarmee een professional de kwaliteit van de leefomgeving kan beoordelen en kan vaststellen op welke terreinen de ontwikkeling van het kind bedreigd wordt. Dit is een valide en betrouwbaar instrument om op gedragswetenschappelijke wijze het belang van het kind bij een besluit over de verblijfsplaats van het kind vast te stellen.²⁵

²³ Beltman, D & Zijlstra, A.E. (2013). De doorwerking van «het belang van het kind» ex artikel 3 IVRK in het migratierecht: vanuit een bottom-up benadering op weg naar een top-down toepassing. *JNV/R(4)*, 286–308; Kalverboer, M.E. & Beltman, D. (2014). General Comment 14 in vreemdelingenprocedures. *Familie- en Jeugdrecht (7/8)*, 187–193; Walst, J. & Goeman, M. (2015). *Durable Solutions for separated children in Europe. National Report: The Netherlands*, Leiden: Defence for Children, p. 47.

²⁴ Zijlstra, A.E. (2012). *In the best interest of the child? A study into a decision-support tool validating asylum-seeking children's rights from a behavioural scientific perspective*. PhD Dissertation Rijksuniversiteit Groningen.

²⁵ Zijlstra, A.E., Kalverboer, M.E., Post, W.J., Ten Brummelaar, M.D.C. & Knorth, E.J. (2013). Could the BIC-Q be a decision support tool to predict the development of asylum-seeking children? *International Journal of Law and Psychiatry*, 36, 129–135.

Met de frase «een significante, bovengemiddelde bedreiging van het belang van het kind» bedoelen de initiatiefnemers de gevallen waarin een kind meer dan een gemiddeld kind ontwikkelingschade en veiligheidsrisico's oploopt bij discontinuering van verblijf in Nederland. Het gaat dus om bijzondere dreigingssituaties, zoals een substantieel risico bij terugkeer op genitale verminking, ernstige gezondheidsschade, kinderarbeid, mensenhandel of rekrutering als kindsoldaat.

Ten aanzien van de vraag van de leden van de VVD-fractie over hoe getoetst moet worden welke situatie te verwachten is bij terugkeer naar het land van herkomst merken de initiatiefnemers het volgende op. De IND dient bij de uitvoering van de kinderrechtentoets een inschatting te maken of de complexiteit van de zaak advisering door een externe organisatie of deskundige nodig maakt. Te denken valt aan het Bureau Medische Advisering in zaken met medische problematiek, of de Raad voor de Kinderbescherming in het geval van problemen binnen het gezin. Ook dient de IND rekenschap te geven van voor kinderen specifieke informatie met betrekking tot landen van herkomst, zoals beschikbaar uit gerespecteerde internationale bronnen en het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In gevallen waarin dit voor de kinderrechtentoets relevant is, kan de IND het Ministerie van Buitenlandse Zaken om voor minderjarigen specifieke ambtsberichten verzoeken. Onder welke omstandigheden welke externe deskundigheid wordt ingeschakeld, dient te worden vastgelegd in het afwegingskader bedoeld in de voorgestelde artikelen 19a en 32a.

Initiatiefnemers geven aan dat gebruik gemaakt kan worden van deskundigen zoals het Bureau Medische Advisering (BMA), de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), het Ministerie van Buitenlandse Zaken, et cetera. De leden van de VVD-fractie vragen hoe de voorgestelde uitvoering van de kinderrechtentoets zich verhoudt tot het doel van de initiatiefnemers om langdurige procedures te voorkomen. Volgens de initiatiefnemers weegt het algemene belang tot het beperken van migratie alleen op tegen het belang van het kind zolang er geen sprake is van significante en bovengemiddelde bedreiging van dit belang bij uitzetting. Deze leden vragen of dit een niet veel te vage omschrijving is die niet valt te toetsen en of initiatiefnemers kunnen concretiseren wat hieronder moet worden verstaan en hoe dat kan worden getoetst. Daarnaast vragen zij of en hoe de initiatiefnemers ook rekening houden met de belangen van Nederlandse kinderen en de bescherming daarvan door het beperken van migratie.

De initiatiefnemers hebben geen feitelijke informatie gezien waaruit zou blijken dat van het bieden van opvang aan kwetsbare kinderen in Nederland voor reeds in Nederland verblijvende kinderen noemenswaardige risico's uit zouden gaan. De initiatiefnemers zien juist een uitzonderlijke betrokkenheid van vrienden en klasgenootjes in situaties waarin een kind terug moet keren naar het land van herkomst.

Met het invoeren van een kinderrechtentoets kan een procedure in eerste aanleg allicht enkele dagen langer duren, maar de initiatiefnemers zijn er van overtuigd dat dit zich in tijdswinst uitbetaalt in de zin dat het leidt tot kwalitatief betere besluiten, en daardoor ook tot minder aanleiding tot het voeren van beroepsprocedures.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de criteria zijn teneinde te bepalen of een kind, meer dan een gemiddeld kind, ontwikkelingsschade en veiligheidsrisico's oploopt bij discontinuering van het verblijf in Nederland. Is een meer dan gemiddeld risico altijd reden voor een verblijfsverlening? In hoeverre wordt ook rekening gehouden met het feit dat kinderen zich ook weer aan kunnen passen aan een nieuwe situatie, eenmaal terug in het land van herkomst? Waar ligt voor de initiatiefnemers de grens? Is het feit dat een kind bij verblijf in Nederland gelukkiger zou zijn dan bij terugkeer, al voldoende reden voor verblijfsverlening? De aan het woord zijnde leden vragen waar de initiatiefnemers zich op baseren dat in de huidige praktijk niet of onvoldoende getoetst wordt of kinderen bij terugkeer het risico lopen op genitale verminking, mensenhandel of rekrutering als kindsoldaat.

Het gaat om bijzondere dreigingssituaties die de situatie bij terugkeer naar het land van herkomst voor een kind substantieel meer risicovol maakt. Een pleidooi dat in het land van herkomst het welvaartsniveau en de kansen op economische vooruitgang lager zijn, kan in het kader van de voorliggende wet het belang van het kind dus niet boven het algemeen belang van migratiebeperking tillen. Dit kan alleen in het geval dat de kinderrechtentoets een substantieel en bovengemiddeld risico uitwijst voor het kind, zoals bijvoorbeeld een bovengemiddeld risico op genitale verminking, kinderarbeid, blootstelling aan mensenhandel of rekrutering als kindsoldaat. Ook de afwezigheid van adequate zorg en opvang in het land van herkomst indien het een alleenstaande minderjarige betreft, kan doorslaggevend zijn.

Het is voorts niet juist dat de genoemde risico's in de praktijk al voldoende worden meegewogen. In het concrete geval van meisjesbesnijdenis wordt aangenomen dat een ouder het kind kan beschermen dan wel aan het gevaar kan onttrekken. De IND heeft zich eerder op het standpunt gesteld dat een Guineese moeder die niet wil dat haar dochter besneden wordt die dochter daartegen kan beschermen. Inmiddels heeft de IND, na vragen van het EHRM, in enkele zaken alsnog een verblijfsvergunning verleend.²⁶ Blijkbaar liet het nationale beleid hier wel ruimte voor. De initiatiefnemers achten dat onwenselijk.

Ook op andere terreinen in het nationale beleid zien we dat kindspecifieke risico's te weinig worden gewogen. Zo bleek uit antwoorden van de Staatssecretaris van justitie en veiligheid dat bij het terugzenden van minderjarigen naar Afghanistan geen rekening wordt gehouden met de in dat land veel voorkomende kind-specifieke risico's, zoals kinderarbeid, (para)militaire aanvallen op scholen, gedwongen huwelijken en de praktijk van jongensmisbruik die Bacha Bazi wordt genoemd.²⁷

De leden van de VVD-fractie vragen of met het verlenen van voorrang voor minderjarigen binnen verblijfsrechtelijke procedures ook verstaan moet worden dat met voorrang beslist moet worden op verblijfsaanvragen van ouders met minderjarige kinderen, zodat zij zo snel mogelijk duidelijkheid krijgen of zij het land moeten verlaten of niet. Zien de initiatiefnemers ook mogelijkheden om terugkeer te bevorderen en het terugkeerproces te versnellen om op die manier te zorgen dat de kinderen zo snel mogelijk uit de onzekerheid zijn en hun leven kunnen opbouwen in

²⁶ <https://www.defenceforchildren.nl/actueel/nieuws/migratie/2018/alsnog-asielvergunning-voor-guineese-meisjes-wegens-besnijdenisrisico/>

²⁷ Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 3698

het land van herkomst. De leden van de VVD-fractie vragen of verlening van een verblijfsrecht geen oneigenlijk middel is om worteling van kinderen in de samenleving tegen te gaan. Zien de initiatiefnemers ook andere manieren om worteling van kinderen in de samenleving tegen te gaan dan een verblijfsverlening? Hoe kijken zij bijvoorbeeld aan tegen de optie kinderen tijdens de verblijfsprocedure naar school te laten gaan binnen de asielzoekerscentra (azc's) en tegen de optie kinderen les te geven in hun moedertaal dan wel in een taal die hen ook van pas zou komen bij terugkeer in het land van herkomst?

Het is inderdaad het doel van de initiatiefnemers dat alle verblijfsprocedures die kinderen betreffen, dus ook aanvragen van ouders met kinderen, voorrang krijgen en zo sneller worden afgerond, zodat eerder duidelijkheid ontstaat of deze kinderen (al dan niet met ouders) in Nederland mogen blijven of moeten terugkeren. De initiatiefnemers zijn van mening dat het in het belang van het kind is om zo spoedig mogelijk terug te keren indien geen recht bestaat op verblijf. Dit initiatiefwetsvoorstel ziet evenwel niet op het terugkeerbeleid.

De initiatiefnemers zijn niet enthousiast over de optie om segregatie toe te passen tussen kinderen in verblijfsprocedures en overige kinderen in Nederland. Les krijgen in de taal van het moederland kan behulpzaam zijn, maar de initiatiefnemers wijzen er ook op dat in het geval wél verblijfsrecht ontstaat bij een slagende verblijfsprocedure, er een groot belang is vanuit zowel het kind als de Nederlandse samenleving bij snelle integratie. Kennis van de Nederlandse taal is daarbij, zoals ook de leden van de VVD-fractie zullen beamen, cruciaal.

Initiatiefnemers wijzen erop dat procedures jarenlang kunnen slepen door het stapelen van de aanvragen. De leden van de VVD-fractie vragen of de initiatiefnemers ook voorstander zijn van het maximeren van het aantal in te dienen aanvragen. Initiatiefnemers roepen de regering op de beslistermijnen in algemene zin te verkorten. De voorgenoemde leden vragen hoe deze oproep zich verhoudt tot onderhavig wetsvoorstel dat een, in meerdere opzichten, complexe kinderrechtentoets introduceert. Zij vragen waarom de initiatiefnemers niet gekozen hebben voor een wetsvoorstel dat de maximale beslistermijnen wijzigt, in plaats van onderhavig wetsvoorstel? Zou het verkorten van de beslistermijnen niet een veel effectievere en efficiëntere manier zijn om te bereiken dat kinderen minder lang op een definitieve beslissing moeten wachten dan onderhavig wetsvoorstel? Hoe beoordelen de initiatiefnemers, mede in dat licht, de proportionaliteit van onderhavig wetsvoorstel?

Het doen van een herhaalde aanvraag kan al reeds versneld worden afgedaan indien geen nieuwe relevante feiten worden aangedragen. De initiatiefnemers zijn er geen voorstander van om nieuwe feiten die zich kunnen voordoen, zoals gewijzigde omstandigheden in het land van herkomst of ziekte, te negeren, hoezeer zij ook hechten aan een zo kort mogelijke procedure. De initiatiefnemers merken overigens op dat verreweg het grootste deel van de lengte van procedures ontstaat door de ruime tijd die de IND neemt om beslissingen te nemen, zowel in eerste aanleg als beroep.

Ten aanzien van de maximale beslistermijnen merken de initiatiefnemers het volgende op. Het verkorten van de maximale beslistermijnen klinkt sympathiek, maar gaat voorbij aan het feit dat de maximale beslistermijnen nu al regelmatig door de IND

worden overschreden (momenteel ongeveer 10%). Uit de begroting van het Ministerie van justitie en veiligheid voor 2020 blijkt voorts dat het niet de intentie is van de regering om die overschrijding de komende jaren een halt toe te roepen, ondanks een oproep van de Kamer daartoe.²⁸

Initiatiefnemers geven aan dat zij in de memorie van toelichting hebben opgenomen dat het algemeen belang tot het beperken van migratie kan opwegen tegen het belang van het kind. De leden van de VVD-fractie vragen hoe in dit wetsvoorstel daar concreet invulling aan is gegeven. Initiatiefnemers geven aan van mening te zijn dat kinderen zoveel als mogelijk bij hun ouders moeten kunnen opgroeien. Deze leden vragen waarom de initiatiefnemers dan niet volledig inzetten op de spoedige terugkeer van kinderen met hun ouders naar het land van herkomst. Ook geven initiatiefnemers aan dat indien ouders hun ouderlijke taak schromelijk hebben misbruikt of nagelaten, dit een contra-indicatie vormt voor het herenigen van kind en ouders. De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre dit in de praktijk ook kan worden tegengeworpen. Is dit daadwerkelijk een grond voor verblijfsweigering van de ouders? In het geval van nalatige ouders die hun kind alleen vooruit sturen, zal het volgens de initiatiefnemers moeilijk zijn een doorslaggevend beroep te doen op artikel 8 van het EVRM. Heeft onderhavig wetsvoorstel daarmee niet een averechts effect? Immers, kinderen worden dan gescheiden van hun ouders, terwijl het doel van de initiatiefnemers is kinderen bij hun ouders op te laten groeien. Onderstreept dit niet dat het juist in het belang van het kind is terug te keren naar het land van herkomst?

Dat nalatige ouders slechts moeizaam een beroep kunnen doen op artikel 8 EVRM, is nu al staande jurisprudentie van het EHRM.²⁹ Net als in de jeugdzorg is de norm dat kinderen zoveel als mogelijk bij hun ouders moeten kunnen opgroeien. Bij nalatige ouders verandert dit helaas. De initiatiefnemers vinden de situatie waarin een of meer ouder(s) hun kinderen «vooruit» sturen naar een Europees land, om daar een beroep te doen op internationale bescherming en zo voor henzelf een gemakkelijke overtocht te regelen, verwerpelijk. De verblijfsgrond die met dit wetsvoorstel wordt toegevoegd, is een reguliere. Voor gezinsmigratie in het reguliere regime zijn de vereisten strikter dan in het asielregime.

Het doel van de initiatiefnemers is om in verblijfsprocedures beter te toetsen aan het belang van het kind. Helaas kan het in sommige situaties in het belang van het kind zijn om het kind van zijn of haar ouders te scheiden.

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat uit artikel 3, eerste lid, van het IVRK een procedureel recht volgt. Deze leden zijn van mening dat in de bestaande procedure de rechten van het kind reeds worden meegewogen, immers worden de rechten van iedere belanghebbende gewogen. Voorts kunnen kinderen in de thans geldende procedure in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning indien zij voldoen aan de klassieke refoulementverboden gekoppelde asielgronden. De voorgenoemde leden begrijpen dat dit wetsvoorstel geen nieuwe asielgrond introduceert. Kunnen de initiatiefnemers enkele voorbeelden geven van situaties wanneer een kind, middels dit wetsvoorstel een asielvergunning kan

²⁸ Motie van de leden Van Ojik en Jasper van Dijk over de doorlooptijden van de verlengde asielprocedure uiterlijk 2020 binnen de wettelijke termijn brengen (Kamerstuk 19 637, nr. 2495)

²⁹ EHRM 31 maart 2016, nr. 25960/13 (I.A.A. tegen VK)

krijgen, waar dat thans niet het geval is? Kunnen de initiatiefnemers daarmee de noodzaak van dit wetsvoorstel verduidelijken?

De mening van de leden van de CDA-fractie dat het belang van het kind reeds voldoende gewogen zou worden in verblijfsrecht-procedures omdat nu eenmaal de rechten van álle belangheb-benden worden gewogen, wordt niet gedeeld door de initiatief-nemers, aangezien hiermee de bijzondere positie van het belang van het kind wordt gemarginaliseerd. De initiatiefnemers zijn van mening dat de belangen van kinderen dermate specifiek en anders zijn ten opzichte van andere belangen, dat dit een aparte toets rechtvaardigt.

Het voorliggende wetsvoorstel creëert geen nieuwe asielgrond, maar introduceert een nieuwe grond voor verblijf onder een beperking. Indien de kinderrechtentoets daar aanleiding toegeeft, moet in het geval van een asielaanvraag de uitkomst daarvan worden meegewogen op basis van de bestaande gronden voor asiel.

Voorbeelden van situaties wanneer een kind middels dit wetsvoorstel een verblijfsvergunning zou kunnen krijgen waar dit nu niet of te weinig het geval is, zijn bijvoorbeeld situaties waarin een kind bij terugkeer naar het land van herkomst wordt blootgesteld aan een substantieel risico op genitale verminking, ernstige gezondheidsschade, blootstelling aan mensenhandel, uitbuiting of kinderarbeid, gedwongen huwelijken of rekrutering tot kindsoldaat.

De leden van de CDA-fractie constateren dat in het rapport van de Commissie Langdurig Verblijvende Vreemdelingen, de Commissie-Van Zwol, er eveneens de aanbeveling wordt gedaan om reeds bij de eerste asielaanvraag door een ouder, te motiveren hoe het belang van kinderen is meegewogen. Voorts adviseert de Commissie Van Zwol dat kinderen zoveel als mogelijk zelf gehoord moeten worden. Deze leden vragen de initiatiefnemers te verduidelijken wat dit wetsvoorstel toevoegt naast deze aanbevelingen, die door de regering worden overgenomen?

De initiatiefnemers hebben zich verbaasd over het feit dat de leden van de CDA-fractie kennis hadden van het feit dat de genoemde aanbeveling door de regering zouden worden overge-nomen, gelet op het feit dat op het moment van het uitkomen van het verslag de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Van Zwol nog niet aan de Kamer was gestuurd. Evenwel zijn de initiatiefnemers verheugd over het feit dat de regering deze aanbevelingen blijkbaar overneemt. Indien dit het geval is, kan de regering namelijk het onderhavige initiatiefwets-voorstel ondersteunen, hetgeen een concrete invulling van deze aanbeveling van de Commissie Van Zwol betreft.

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat bij de aanvraag voor een verblijfsvergunning door een minderjarige, het risico op ernstige bedreiging van het belang van het kind als eerste overweging in het besluit moet worden meegenomen. Zij lezen in de memorie van toelichting voorts dat die ernstige bedreiging moet worden vastgesteld door een weging van de verwachte schadedreiging ten opzichte van de schadedreiging van een gemiddeld kind bij discontinuering van een verblijf in Nederland. De leden van de CDA-fractie vragen de initiatief-nemers te verduidelijken hoe de schadedreiging van een gemiddeld kind moet worden vastgesteld? Wat is de schadedreiging van een gemiddeld

kind? Betekent dit dat, wanneer er een grote instroom van asielaanvragen van kinderen uit veilige landen is, daarmee de gemiddelde schadedreiging daalt en dat dit voorts tot gevolg heeft dat kinderen vlak boven die gemiddelde schadedreiging nu ineens wél in aanmerking zouden komen voor een verblijfsvergunning? Kunnen de initiatiefnemers uitleggen hoe voorkomen wordt dat dit niet tot willekeur in de asielprocedure zal leiden? Wordt de schadedreiging van een gemiddeld kind bijvoorbeeld per jaar, of per herkomstland, vastgesteld? Deze leden vragen op dit punt een nadere duiding.

Een gemiddeld kind uit een minder ontwikkeld deel van de wereld zal logischerwijs baat hebben bij het opgroeien in Nederland in plaats van in het land van herkomst. Het is echter niet de bedoeling van de initiatiefnemers om met het voorliggende initiatiefwetsvoorstel te regelen dat kinderen op basis van economische of welvaart-gerelateerde aanspraak kunnen maken op een verblijfsvergunning. Indien deze aspecten van het belang van het kind worden «weggestreept» tegen het algemene belang van migratiebeperking, blijven overige belangen van het kind over, zoals het belang om beschermd te worden tegen kindspecifieke bedreigingen als kinderarbeid, ernstige ontwikkelingschade en gezondheidsschade, kindhuwelijken, kinderprostitutie en genitale verminking.

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het algemene belang tot het beperken van migratie kan opwegen tegen het belang van het kind. De aan het woord zijnde leden vragen de initiatiefnemers enkele voorbeelden te geven, buiten de voorbeelden genoemd in de memorie van toelichting, van situaties waarbij het algemene belang tot beperking van migratie kan prevaleren boven het belang van het kind. Kunnen de initiatiefnemers voorts aangeven hoe dit zal afwijken van de thans geldende belangenafweging in de asielprocedure?

De initiatiefnemers zijn redelijk uitputtend geweest in hun opsomming van mogelijke gronden van algemeen belang in de memorie van toelichting. Welke algemene belangen er precies zijn moet bovendien van zaak tot zaak bekeken worden. Het valt niet met volstrekte nauwkeurigheid te voorspellen dat in de toekomst geen nieuwe gronden van algemeen belang kunnen ontstaan, al zien de initiatiefnemers die op het moment niet.

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de initiatiefnemers de regering oproepen de beslistermijnen in algemene zin te verkorten. Zij onderschrijven deze oproep. De aan het woord zijnde leden vragen of het opleggen van verdere procedurele verplichtingen, het introduceren van een nieuw spoor in het sporenbeleid en het verder belasten van de IND, aan die verkorting gaat bijdragen. Dit wetsvoorstel regelt voorts dat de aanvraag voor een verblijfsvergunning met betrekking tot een kind zoveel mogelijk met voorrang afgehandeld dient te worden, terwijl uit verschillende onderzoeken juist blijkt dat dit soort zaken erg lang duren. Deze leden vrezen dat, als gevolg van dit wetsvoorstel, reguliere aanvragen verder vertraagd zullen worden, waardoor de beslistermijn in algemene zin zal oplopen. Kunnen de initiatiefnemers op deze zorgen reageren? Hoe gaat dit wetsvoorstel de beslistermijnen in algemene zin verkorten?

Met het invoeren van een kinderrechtentoets kan een procedure in eerste aanleg allicht enkele dagen langer duren, maar de initiatiefnemers zijn er van overtuigd dat dit zich in tijdswinst uitbetaalt in de zin dat het leidt tot kwalitatief betere besluiten,

en daardoor ook tot minder aanleiding tot het voeren van beroepsprocedures.

De initiatiefnemers onderkennen het risico dat het verlenen van voorrang aan zaken met betrekking tot minderjarigen kan leiden tot vertraging elders in de keten. Dit is waarom de initiatiefnemers oproepen de beslistermijnen in algemene zin te verkorten. Zij zijn blij dat deze oproep wordt ondersteund door de leden van de CDA-fractie. De initiatiefnemers zijn, tot op zekere hoogte, bereid het risico op vertraging elders in de keten voor lief te nemen, gelet op het aangetoonde belang van snellere afhandeling bij kinderen. Het is wetenschappelijk bewezen dat onzekerheid over het toekomstperspectief en uitzetting na jaren van worteling in Nederland tot psychische schade leidt bij minderjarigen.³⁰ Die psychische schade is minder bij volwassenen, omdat hun hersenen reeds ontwikkeld zijn.

De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze wordt in de kinderrechtentoets rekening gehouden met de maatstaven in het land van herkomst van het kind? Voorts vragen zij hoe de initiatiefnemers de vergelijking tussen de situatie in het land van herkomst zien, als het bijvoorbeeld gaat om economische welvaart of levensstandaard, ten opzichte van Nederland? Delen zij de mening dat Nederland één van de beste landen ter wereld is om te wonen en dat het belangrijk is in de afwegingen die gemaakt worden rekening te houden met de maatstaven in herkomstlanden? Op welke wijze houden de initiatiefnemers in voorliggend wetsvoorstel rekening met de situatie in het land van herkomst op bijvoorbeeld terreinen als economische welvaart, levensstandaard en kwaliteit van onderwijs? Voorts wordt gesproken in de memorie van toelichting over een «gemiddeld kind» in een «situatie die als normaal kan worden beschouwd». Ook de Afdeling spreekt hierover in haar advies en de leden van de D66-fractie vragen wat verstaan wordt onder deze begrippen «normaal» en «gemiddeld». Kan worden toegelicht hoe de tekst van de initiatiefnemers «wat de initiatiefnemers betreft betekent het belang van het kind echter niet automatisch ook verblijfsrecht in Nederland» zich verhoudt tot de tekst «[dat] het belang van het kind per definitie in het geding is als een kind verblijfsrecht wordt ontzegd»?

De initiatiefnemers delen de mening van de leden van de D66-fractie dat Nederland een ontzettend «gaaf» land is om in te wonen. Dit is inderdaad waarom de initiatiefnemers, mede op advies van de Afdeling, in hun wetsvoorstel hebben toegevoegd dat het belang dat een gemiddeld kind uit een minder ontwikkeld land heeft bij het opgroeien in Nederland moet worden weggestreept.

Het is niet de bedoeling van de initiatiefnemers om met het voorliggende initiatiefwetsvoorstel te regelen dat kinderen op basis van economische of welvaart-gerelateerde aanspraak kunnen maken op een verblijfsvergunning. Indien deze aspecten van het belang van het kind worden «weggestreept» tegen het algemene belang van migratiebeperking, blijven overige belangen van het kind over, zoals het belang om beschermd te worden tegen kindspecifieke bedreigingen als kinderarbeid, ernstige gezondheidsschade, kindhuwelijken, kinderprostitutie en genitale verminking.

³⁰ Prof. E. Scherder, Dr. E. Zijlstra en Dr. Mr. E. van OS, 2018. Schaderisico bij uitzetting langdurig verblijvende kinderen. Rijksuniversiteit Groningen en Vrije Universiteit Amsterdam.

Dit is niet strijdig met hetgeen de initiatiefnemers hebben gezegd over het altijd in het geding zijn van het belang van het kind indien verblijfsrecht wordt ontzegd. Daarmee hebben de initiatiefnemers immers slechts bedoeld dat in elke zaak een kinderrechtentoets moet plaatsvinden, niet dat die toets er altijd toe moet leiden dat een verblijfsvergunning wordt toegekend.

De leden van de CU-fractie merken op dat de kindbescherming die centraal staat in de jeugdwet op dit moment geregeld schuurt met de Vreemdelingenwet 2000, zoals de jurisprudentie en zaken in de praktijk laten zien. Tracht dit wetsvoorstel de jeugdwet en vreemdelingenwet met elkaar in lijn te brengen?

De initiatiefnemers delen deze constatering van de leden van de ChristenUnie-fractie. Het is inderdaad de wens van de initiatiefnemers om de Vreemdelingenwet 2000 en de Jeugdwet meer met elkaar in lijn te brengen.

Klopt het, dat de toets aan het belang van het kind ook kan uitwijzen dat het in het belang van het kind is terug te keren naar het land van herkomst? Kan deze informatie dan worden gebruikt teneinde de terugkeer van het kind beter voor te bereiden?

Dit is correct. Indien geen recht op verblijf bestaat, is het in het belang van het kind om zo snel mogelijk terug te keren en in het land van herkomst te bouwen aan een toekomst. De informatie uit de kinderrechtentoets kan bij een afwijzing inderdaad de basis vormen voor een terugkeerplan, waarmee het kind zoveel als mogelijk in staat wordt gesteld om zich optimaal te ontwikkelen in het land van herkomst.

Zijn de initiatiefnemers van mening dat de kinderrechtentoets uitgevoerd kan worden door de IND of zou dit door een aparte instantie gedaan moeten worden zoals de Raad voor de Kinderbescherming, die in jeugdrechtszaken de ontwikkelingsdreiging voor en het belang van het kind onderzoeken?

De IND dient bij de uitvoering van de kinderrechtentoets een inschatting te maken of de complexiteit van de zaak advisering door een externe organisatie of deskundige nodig maakt. Te denken valt aan het Bureau Medische Advisering in zaken met medische problematiek, of, zoals de leden van de fractie van de ChristenUnie benoemen, de Raad voor de Kinderbescherming in het geval van problemen binnen het gezin. Ook dient de IND zich te laten adviseren door voor kinderen specifieke informatie met betrekking tot landen van herkomst, zoals beschikbaar uit gerespecteerde internationale bronnen en het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In gevallen waarin dit voor de kinderrechtentoets relevant is, kan de IND het Ministerie van Buitenlandse Zaken om voor minderjarigen specifieke ambtsberichten verzoeken. Onder welke omstandigheden welke externe deskundigheid wordt ingeschakeld, dient te worden vastgelegd in het afwegingskader bedoeld in de voorgestelde artikelen 19a en 32a.

De initiatiefnemers stellen dat, indien bij de vaststelling van het belang van het kind wordt geconstateerd dat het belang van het kind, afgezet tegen het niveau van bescherming van dit belang dat een gemiddeld kind in een minder ontwikkeld land geniet, ernstig geschaad zou worden bij uitzetting, het algemene belang van migratiebeperking niet boven het belang van het kind kan worden gesteld. De leden van de CU-fractie

vragen op welke wijze de initiatiefnemers voorstellen dat vastgesteld wordt wat de situatie is van een gemiddeld kind in een minder ontwikkeld land? Worden hierbij de ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken leidend of de rapporten van Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO)? Is hierover voldoende informatie beschikbaar of vraagt dit ook aanpassing van de landeninformatie die beschikbaar is voor de immigratieautoriteiten?

Het is niet de bedoeling van de initiatiefnemers om met het voorliggende initiatiefwetsvoorstel te regelen dat kinderen op basis van economische of welvaart-gerelateerde aanspraak kunnen maken op een verblijfsvergunning. Indien deze aspecten van het belang van het kind worden «weggestreept» tegen het algemene belang van migratiebeperking, blijven overige belangen van het kind over, zoals het belang om beschermd te worden tegen kindspecifieke bedreigingen als kinderarbeid, kindhuwelijken, kinderprostitutie en genitale verminking.

Voor het vaststellen of er in een land van herkomst sprake is van voor kinderen specifieke bedreigingen, zou het zeer nuttig zijn als het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij het opstellen van thematische ambtsberichten uitgebreider ingaat op de positie van minderjarigen in het land van herkomst, en in het bijzonder de prevalentie van kindspecifieke risico's.

De initiatiefnemers schrijven in hun reactie op het advies van de Afdeling dat over de afweging tussen het belang van het kind en andere belangen dat «per kind beoordeeld moet worden of het kind bij het niet verkrijgen van verblijfsrecht in Nederland geconfronteerd wordt met significant meer ontwikkelingsschade en veiligheidsrisico's dan een gemiddeld kind dat verzoekt om verblijfsrecht. Voor deze beoordeling moet dus weggestreept worden welke voordelen verblijfsrecht voor een kind in Nederland heeft ten opzichte van verblijf in een minder ontwikkeld land. De resterende gevallen, te weten de gevallen waarin een kind meer dan een gemiddeld kind ontwikkelingsschade en veiligheidsrisico's oploopt bij discontinuering van verblijf in Nederland, kan het algemene belang van migratiebeperking niet boven het belang van het kind gesteld worden.» De leden van de CU-fractie vragen hoe het voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 waarborgt, dat deze belangafweging ook leidend wordt in het afwegingskader dat volgens dit voorstel door de regering wordt opgesteld.

Op basis van het voorliggende initiatiefwetsvoorstel is de regering verplicht om het op te stellen afwegingskader zo in te richten, dat hiermee bewerkstelligd wordt dat de belangen van de minderjarige een eerste overweging zijn bij het geven van de beschikking. Tevens regelt het wetsvoorstel de verplichting dat in het afwegingskader gewicht dient toe te komen aan de voorwaarden voor een gezonde ontwikkeling van een minderjarige, zoals gedefinieerd in het Best Interest of Child-model en General Comment nr. 14 van het VN-Kinderrechtencomité. Voorts committeren de initiatiefnemers zich aan het controleren van de regering op een deugdelijke invulling van dit afwegingskader.

Zoals hiervoor al aangehaald, kan in de gevallen waarbij een kind meer dan een gemiddeld kind, ontwikkelingsschade oploopt en veiligheidsrisico's bij beëindiging van het verblijf in Nederland het algemene belang van migratiebeperking niet boven het belang van het kind worden gesteld. Dat stelt ook de toelichting bij de Nederlandse goedkeuringswet van het IVRK en dit is weer in overeenstemming met General Comment 6 van het

VN-Kinderrechtencomité. Wat de initiatiefnemers betreft is van een dergelijke situatie sprake bij een aanneemelijk risico op genitale verminking, misbruik, kindhuwelijken of rekrutering tot kindsoldaat. De leden van de CU-fractie vragen of deze opsomming van de initiatiefnemers limitatief is, of ontbreekt daar de woorden «onder andere»? Zijn de meeste van de genoemde situaties op zichzelf al geen gronden voor asiel? Kan de toets ook in het voordeel uitpakken van bijvoorbeeld ernstig gehandicapte kinderen die op dit moment niet in aanmerking komen voor asiel of een medische vergunning omdat zij naar verwachting niet binnen drie maanden overlijden, maar hun levensverwachting substantieel wordt verminderd bij uitzetting? Of voor kindslachtoffers van mensenhandel waarvoor de dader niet wordt veroordeeld of waarin geen onderzoek naar de dader wordt opgestart wegens onvoldoende aanknopingspunten maar waarbij het slachtofferschap van het kind aanneemelijk is bevonden?

De door de initiatiefnemers opgesomde voorbeelden van bij welke voor kinderen voorkomende risico's sprake is van een ernstige dreiging, zijn niet limitatief. Het zou getuigen van een aan zelfoverschatting grenzende ingenomenheid indien zij zouden stellen zicht te hebben op alle mogelijke kindspecifieke risico's, al was het maar vanwege de onbekendheid van ontwikkelingen in de toekomst. Dit is ook een van de redenen waarom de initiatiefnemers niet hebben gekozen voor een wetsvoorstel dat toegang tot verblijfsrecht verschaft voor kinderen bij een limitatieve lijst van kindspecifieke risico's, maar voor het invoeren van een afwegingskader. Het spreekt wat de initiatiefnemers betreft voor zich dat ook in het geval van een ernstige handicap of medische aandoening het belang van het kind gewogen dient te worden. Immers, indien in het land van herkomst de aanwezigheid van zorg of de toegang daartoe ontbreekt, kan dit een zeer grote impact hebben op de mogelijkheid van een kind om zich te ontwikkelen, of zelfs te overleven. In sommige landen worden gehandicapte kinderen uit schaamte thuisgehouden. Ook zulke zaken dienen een factor van belang te zijn bij het vaststellen en wegen van het belang van het kind.

De initiatiefnemers hadden inderdaad graag gezien dat de door hen benoemde kindspecifieke risico's nu al gronden zouden zijn voor het krijgen van asiel. Helaas blijkt dit niet het geval, zoals de initiatiefnemers eerder in dit verslag uiteen hebben gezet in reactie op vragen over hetzelfde punt.

Voorts zouden de aan het woord zijnde leden nog willen weten of de initiatiefnemers van mening zijn dat de kinderrechtentoets ook vraagt om aanpassing van de samenstelling van de vreemdelingenkamer? Zouden hierin ook kinderrechtters moeten plaatsnemen die meer ervaring hebben met toetsing aan rapporten van onder andere de Raad voor de Kinderbescherming en ernstige bedreiging van belangen van kinderen?

De initiatiefnemers hebben een positieve grondhouding ten opzichte van dit voorstel van de leden van de fractie van de ChristenUnie. Kinderrechtters hebben immers meer expertise dan andere rechtters als het gaat om de toetsing van de rechten van het kind, en kunnen vanuit hun ervaring geacht worden beter te kunnen oordelen over gemaakte belangenafwegingen rond kinderen. Het voorliggende wetsvoorstel ziet hier echter niet op, maar de initiatiefnemers zouden een voorstel hiertoe vanuit de Kamer met een positieve grondhouding benaderen.

De leden van de SGP-fractie vragen de initiatiefnemers aan te duiden wat wordt bedoeld met de specifieke belangen van de minderjarige? Waarom kiezen de initiatiefnemers ervoor om in artikel 19a en artikel 32a van dit wetsvoorstel twee onderdelen van het vast te stellen afwegingskader wél in de wet op te nemen, maar de overige bepalingen van het afwegingskader aan de regering te laten? Deze leden herinneren de initiatiefnemers eraan dat de regering begin 2019 nieuwe afspraken heeft gemaakt met betrekking tot langdurig in Nederland verblijvende minderjarige vreemdelingen. Genoemde leden vragen de initiatiefnemers hoe hun wetsvoorstel zich tot deze afspraken verhoudt.

Het klopt dat de initiatiefnemers met het voorliggende wetsvoorstel de opdracht willen geven aan de regering om een afwegingskader op te stellen, en dit gedeeltelijk in te kaderen door te bepalen dat het Best Interest of Child-model en General Comment nr. 14 hierin in ieder geval gewicht dienen te krijgen. Hiermee beogen de initiatiefnemers een bepaalde mate van ruimte te geven aan de regering, die naar aard en omvang beter in staat is om een dergelijk kader vast te stellen op basis van uitvoerbaarheid, maar tegelijkertijd wel te garanderen dat aan de relevante belangen van het kind wordt getoetst.

De initiatiefnemers hebben kennisgenomen van de afspraken die begin 2019 binnen de coalitie en de regering zijn gemaakt met betrekking tot de afhandeling van aanvragen voor verblijf door of namens kinderen die nu al langdurig in Nederland verblijven. Deze regeling is echter inmiddels afgesloten. Dit initiatiefwetsvoorstel richt zich op het voorkomen van nieuwe gevallen van langdurig verblijvende kinderen die geen perspectief op permanent verblijf in Nederland hebben. Het voorliggende initiatiefwetsvoorstel is in die zin complementair aan de gemaakte afspraken.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in het initiatiefvoorstel de focus ligt op de belangen van het kind. Kunnen de initiatiefnemers schetsen wat voor praktische consequenties het voorstel heeft voor familieleden van kinderen die onder dit wetsvoorstel vallen. Betekent dit bijvoorbeeld dat hun ouders, wanneer zij wegens misdraging tijdens de asielprocedure geen verblijfsvergunning krijgen, Nederland worden uitgezet, maar dat de kinderen vanwege het voor hen specifieke belang wél in Nederland mogen blijven? Of dat deze ouders in zo'n geval toch een verblijfsvergunning krijgen, omdat dat dit in het belang van het kind zou zijn?

De leden van de SGP-fractie constateren dat wat de initiatiefnemers betreft het belang van het kind niet automatisch ook een verblijfsrecht in Nederland betekent. Genoemde leden delen dit standpunt. Zij vragen of hun waarneming correct is dat het doel van de initiatiefnemers eigenlijk is met dit wetsvoorstel de kans op het afwijzen van een asielerzoek van een minderjarige asielzoeker zo klein mogelijk te maken.

Deze constatering van de leden van de SGP-fractie klopt niet. Wat de initiatiefnemers beogen is dat zowel de snelheid als de kwaliteit van verblijfsprocedures rond kinderen worden verbeterd. Het is goed mogelijk dat door het beter toetsen aan de belangen van kinderen, meer verblijfsvergunningen aan kinderen worden verstrekt. Dat is dan echter een gevolg van het doel van de initiatiefnemers, en niet het doel an sich. Het is eveneens goed mogelijk dat het wetsvoorstel leidt tot snellere uitzetting van

minderjarige vreemdelingen, aangezien hun procedures eerder, en kwalitatief beter, worden afgerond.

Deze leden vragen waarom het nodig is de prioritering van de aanvragen van kinderen wettelijk te regelen? Delen de initiatiefnemers de mening van de leden van de SGP-fractie dat dit door de IND het gemakkelijkst op beleidsniveau zou kunnen worden geregeld? De initiatiefnemers geven immers zelf al aan dat deze prioritering kan worden ingepast binnen het sporenbeleid dat reeds door de IND wordt gehanteerd. De leden van de SGP-fractie vragen de initiatiefnemers voorts breder te reflecteren op de prioritering die de IND zou moeten hanteren. Immers, er valt heus wel wat voor te zeggen de eenvoudigste zaken als eerst te behandelen om zo ruimte te creëren voor andere zaken. Verder zijn er, naast kinderen, nog wel meer zeer kwetsbare groepen asielzoekers te noemen, voor wie een korte procedure en een snelle beslissing ook van grote waarde zou zijn. Te denken valt aan christelijke asielzoekers of bekeerlingen uit streng islamitische landen.

De prioritering van kinderen binnen het sporenbeleid dient inderdaad plaats te vinden op beleidsniveau. Evenwel hechten initiatiefnemers eraan dit bij wet vast te leggen, omdat zij dit als een wenselijke prioritering zien en het niet aannemelijk achten dat dit in de toekomst snel kan veranderen.

De initiatiefnemers zijn, tot op zekere hoogte, bereid het risico op vertraging elders in de keten voor lief te nemen, gelet op het aangetoonde belang van snellere afhandeling bij kinderen. Het is wetenschappelijk bewezen dat onzekerheid over het toekomstperspectief en uitzetting na jaren van worteling in Nederland tot psychische schade leidt bij minderjarigen.³¹ Die psychische schade is minder bij volwassenen, omdat hun hersenen reeds ontwikkeld zijn. Overigens roepen de initiatiefnemers de regering op de gemiddelde beslistermijnen ketenbreed terug te dringen, omdat zij net als de leden van de SGP-fractie ook voor andere verzoekers graag een zo kort mogelijke procedure zien.

4. Financiële effecten

De leden van de VVD-fractie vragen of de initiatiefnemers een indicatie kunnen geven met meerdere scenario's van de kosten aan opvang, scholing, zorg en huisvesting die onderhavig wetsvoorstel met zich meebrengt. Kunnen de initiatiefnemers ook aangeven welke dekking zij daarbij voor ogen hebben? Initiatiefnemers gaan ervan uit dat het aantal kinderen dat op basis van dit wetsvoorstel verblijf zal krijgen, beperkt zal zijn. Zal dit wetsvoorstel er niet toe leiden dat dit aantal toe zal nemen? Waar baseren de initiatiefnemers de verwachting op dat de mate waarin dit wetsvoorstel bijdraagt aan motieven voor kinderen of gezinnen om naar Nederland af te reizen, in alle redelijkheid als beperkt is in te schatten? Kunnen zij deze stelling staven?

Uit onderzoek van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken blijkt dat de pushfactoren om het land van herkomst te verlaten krachtiger zijn dan de pullfactoren naar Nederland. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken stelt hierover: «Bij vertrek uit het land van herkomst bleken er weinig pullfactoren naar

³¹ Prof. E. Scherder, Dr. E. Zijlstra en Dr. Mr. E. van OS, 2018. Schaderisico bij uitzetting langdurig verblijvende kinderen. Rijksuniversiteit Groningen en Vrije Universiteit Amsterdam.

Nederland te zijn en bleken veel personen via een omweg en min of meer toevallig in Nederland te belanden».³²

De initiatiefnemers kunnen de door de leden van de VVD-fractie gevraagde «scenario's» niet leveren, omdat hen niet duidelijk is welk soort «scenario's» deze leden hier precies mee bedoelen.

Voor de gemiddelde kosten van een verblijfsprocedure en/of opvang verwijzen de initiatiefnemers naar eerder door het Ministerie van justitie en veiligheid gepubliceerde gegevens hierover. Indien de leden van de VVD-fractie hier op detailniveau meer over wensen te weten, raden de initiatiefnemers hen aan hierover navraag te doen bij het genoemde ministerie.

Overigens merken de initiatiefnemers op dat het voorliggende initiatiefwetsvoorstel juist ook tot kostenbesparingen kan leiden, bijvoorbeeld doordat de procedures van kinderen worden verkort, en dat terugkeerprocessen realistischer worden doordat bij afwijzing de informatie uit de kinderrechtentoets kan worden gebruikt bij het opstellen van een terugkeerplan.

Kunnen zij daarbij ook ingaan op het feit dat Nederland al een toename ziet van het aantal kinderen dat als vooruitgeschoven posten door hun ouders naar Europa worden gestuurd? Kunnen de initiatiefnemers daarbij eveneens ingaan op het feit dat wij bij bijna alle alleenstaande minderjarige vreemdelingen aan wie verblijf is verleend, zien dat zij vervolgens ook gezinshereniging met hun ouders aanvragen? Welke invloed zal onderhavig wetsvoorstel ook op deze trend hebben?

De initiatiefnemers zijn niet bekend met bronnen die bevestigen hetgeen de leden van de VVD-fractie hier stellen. Op basis van de meest recente cijfers van de IND ligt het aantal aanvragen van alleenstaande minderjarige asielzoekers de laatste maanden gemiddeld juist lager dan in 2018.³³

Initiatiefnemers stellen dat onderhavig wetsvoorstel een positief effect zal hebben op de kosten voor de overheid voor wat betreft langdurig verblijf in opvangcentra. De leden van de VVD-fractie vragen of daarbij ook is meegenomen dat dit positieve effect wellicht teniet wordt gedaan door het tekort aan woningen waar statushouders naar kunnen doorstromen. Initiatiefnemers verwijzen voor de kosten van de kinderrechtentoets naar de kosten voor het opstellen van een orthopedagogische rapportage. De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre pedagogen en onderwijskundigen toegerust zijn rapportages ten behoeve van verblijfsprocedures te maken. In hoeverre hebben zij bijvoorbeeld verstand van de situatie van kinderen in de landen van herkomst? In hoeverre zullen zij een oordeel vellen vanuit een Nederlands perspectief en in hoeverre zijn hun oordelen over het belang van het kind realistisch c.q. toepasbaar voor kinderen in landen van herkomst?

De initiatiefnemers merken op dat een toegewezen kind en/of diens familie sowieso zal moeten doorstromen naar woonruimte, ongeacht hoelang de procedure duurt, en dat dit voor het benodigde aantal huizen dus uiteindelijk niet uitmaakt. Bovendien lopen de kosten door langere procedures op, doordat het moment dat het kind en/of diens ouders kan starten met integreren en bouwen aan een toekomst hiermee ook verschuift, en het kind en/of diens ouders daardoor langer afhankelijk is van overheidsmiddelen. Overigens hopen de initiatiefnemers dat de

³² Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, februari 2018, Op zoek naar veilige(r) landen – onderzoek naar beweegredenen van asielzoekers, p. 2

³³ https://ind.nl/en/Documents/AT-September_2019_Hoofdrapport.pdf

leden van de VVD-fractie hiermee niet bedoelen, dat zij verblijfsprocedures zo lang mogelijk willen maken om maar te kunnen voorkomen dat asielzoekers doorstromen naar een huis.

Orthopedagogen, psychologen en onderwijskundigen hoeven voor de invulling van het belang van het kind vanuit gedragswetenschappelijk perspectief geen verblijfsrechtelijke kennis te hebben. Het is immers aan de immigratieautoriteiten en eventueel rechters om de aangedragen belangen van het kind af te wegen tegen andere verblijfsrechtelijke, belangen, zoals die van de overheid in het beperken van immigratie. De gedragswetenschappers die dit diagnostisch onderzoek naar het belang van het kind uitvoeren, zijn daarvoor gekwalificeerd, zij handelen in lijn met hun beroepscode en de wet en zijn onderworpen aan het tuchtrecht van hun beroepsvereniging.

5. Consultatie en reacties op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling hebben initiatiefnemers het wetsvoorstel grondig herzien. De leden van de VVD-fractie vragen of een grondige herziening van een wetsvoorstel niet vraagt om een nieuw advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Kunnen de initiatiefnemers toelichten waarom zij daar niet voor gekozen hebben en/of waarom zij dat niet nodig achten? Zijn de initiatiefnemers van mening dat de aangebrachte wijzigingen in voldoende mate tegemoet komen aan de bezwaren van de Afdeling, en zo ja, kunnen zij dit toelichten?

Het klopt dat de initiatiefnemers hun initiatiefwetsvoorstel grondig hebben herzien naar aanleiding van de Raad van State, en tevens ook naar aanleiding van het advies van de Adviescommissie Vreemdelingenzaken en de Raad voor de Rechtspraak. Zij kunnen zich voorstellen dat een aanvullend advies van de Raad van State op het gewijzigde wetsvoorstel wenselijk is. Evenwel is aan de initiatiefnemers niet de bevoegdheid toebedeeld om een dergelijk aanvullend advies te vragen. Zo'n verzoek zal vanuit de Kamer moeten worden gedaan.

De initiatiefnemers zijn inderdaad van mening dat het gewijzigde wetsvoorstel tegemoet komt aan de adviezen van de Raad van State. De afweging tussen algemene belangen en de belangen van minderjarigen is door de initiatiefnemers genuanceerd en verduidelijkt. De noodzaak tot het beschermen van minderjarigen tegen voor hen specifieke risico's hebben de initiatiefnemers nader gemotiveerd in de memorie van toelichting. De initiatiefnemers hebben, zoals de Afdeling terecht constateert, hun wetgevende bevoegdheid gebruikt om nadere invulling te geven aan hetgeen verplicht is gesteld in artikel 3, eerste lid, IVRK. Dit is passend en te doen gebruikelijk voor de nationale wetgever. De initiatiefnemers zijn van mening dat dit de bescherming van minderjarige vreemdelingen tegen voor hen specifieke risico's op ernstige schade vergroot. Tevens hebben de initiatiefnemers hun wetsvoorstel uitgebreid met bepalingen die ertoe strekken minderjarige vreemdelingen bij verblijfsrechtelijke procedures voorrang te verlenen, zodat deze procedures worden verkort. Het gewijzigde voorstel leidt er toe dat kinderen sneller een duidelijk en afgewogen oordeel krijgen over hun toekomst, of dat nu in het land van herkomst of in Nederland is.

De leden van de VVD-fractie merken op dat, mede op basis van het advies van de Raad voor de Rechtspraak, de initiatiefnemers hebben gekozen voor striktere formuleringen in het wetsvoorstel. De voorgenoemde leden vragen of zij kunnen toelichten in welke zin de formuleringen strikter zijn geworden. Initiatiefnemers hebben naar aanleiding van een vraag van de ACVZ over onder meer de aanzuigende werking, de reikwijdte van de nieuwe reguliere verblijfsvergunning onder beperking teruggebracht naar in Nederland verblijvende kinderen. Deze leden vragen waarom ook een regeling alleen voor in Nederland verblijvende kinderen geen aanzuigende werking zou kunnen hebben.

Naar aanleiding van het advies van de Raad voor de Rechtspraak hebben de initiatiefnemers onder meer verduidelijkt dat het initiatiefwetsvoorstel niet alleen ziet op het verlenen van een verblijfsvergunning, maar ook op de wijziging, verlenging en/of intrekking ervan. Het overgangsrecht is geschrapt nu de Raad voor de Rechtspraak terecht aangaf te vrezen voor herhaalde aanvragen indien de wet slechts op nieuwe gevallen van toepassing zou zijn. In het oorspronkelijke wetsvoorstel werd een aparte vergunning gecreëerd «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.» De Raad voor de Rechtspraak vond de afbakening van hetgeen hieronder viel onduidelijk, waardoor jurisprudentie nodig zou zijn om hier duidelijkheid over te scheppen. Door het wetsontwerp zodanig aan te passen dat hiertoe een afwegingskader zal worden opgesteld op basis van het BIC en General Comment nr. 14, wordt hier meer duidelijkheid over verschaft. Voorts is in de memorie van toelichting verduidelijkt hoe het belang van het kind gewogen dient te worden.

Doordat de reguliere verblijfsvergunning op basis van dit initiatiefwetsvoorstel slechts toegankelijk is voor kinderen die reeds in Nederland verblijven, wordt onmogelijk gemaakt dat aanvragen vanuit het buitenland kunnen worden gedaan voor een MVV, op basis waarvan men naar Nederland kan komen om hier een aanvraag te doen. Dit verkleint dus de toegang tot de regeling.

De leden van de CDA-fractie lezen in het advies van de Afdeling en de reactie daarop van de initiatiefnemers, dat de initiatiefnemers het wetsvoorstel, naar aanleiding van het advies van de Afdeling, substantieel hebben gewijzigd. Deze leden vragen de initiatiefnemers daarom of zij bereid zijn het grondig gewijzigde wetsvoorstel opnieuw voor te leggen aan de Afdeling? Zij vragen dit teneinde tot een zorgvuldige afweging te kunnen komen.

Het klopt dat de initiatiefnemers hun initiatiefwetsvoorstel grondig hebben herzien naar aanleiding van de Raad van State, en tevens ook naar aanleiding van het advies van de Adviescommissie Vreemdelingenzaken en de Raad voor de Rechtspraak. Zij kunnen zich voorstellen dat een aanvullend advies van de Raad van State op het gewijzigde wetsvoorstel wenselijk is. Evenwel is aan de initiatiefnemers niet de bevoegdheid toebedeeld om een dergelijk aanvullend advies te vragen. Zo'n verzoek zal vanuit de Kamer moeten worden gedaan.

De leden van de D66-fractie merken op dat het voor de Afdeling niet duidelijk is wanneer sprake is van een «ernstige bedreiging» in de zin van het initiatiefwetsvoorstel. Daardoor komt de vraag op wanneer is er sprake van een dergelijke bedreiging? Weliswaar is die minder ernstig dan die waartegen genoemde waarborgen reeds beschermen, maar niettemin wel zo ernstig dat hierop een recht op een verblijfsvergunning zou moeten worden gebaseerd. Kunnen de initiatiefnemers ingaan op dit punt en duidelijker toelichten wanneer sprake is van een ernstige bedreiging in de zin van het wetsvoorstel?

Zoals eerder in deze beantwoording genoemd, kunnen de initiatiefnemers niet een limitatieve lijst geven van de gevallen waarin sprake is van een ernstige bedreiging. Hiervoor is het afwegingskader nodig, zoals geregeld in dit initiatiefwetsvoorstel. Wel kunnen de initiatiefnemers aangeven dat wat hen betreft onder een «ernstige bedreiging» in het kader van dit initiatiefwetsvoorstel in ieder geval kan worden volstaan: een significant risico bij terugkeer naar het land van herkomst van het kind op blootstelling aan kinderarbeid, kindhuwelijken, mensenhandel, kinderprostitutie, genitale verminking of rekrutering als kindsoldaat.

De leden van de D66-fractie constateren dat in het recent uitgebrachte rapport van de Commissie-Van Zwol wordt geconcludeerd dat het niet nodig is wet- en regelgeving aan te passen. Kunnen de initiatiefnemers reflecteren op deze conclusie en hoe zich dit verhoudt tot het voorliggende initiatiefwetsvoorstel?

Ook de initiatiefnemers hebben kennisgenomen van deze aanbeveling van de commissie Van Zwol. Zij constateren echter dat de commissie Van Zwol in hetzelfde rapport heeft geadviseerd om in verblijfsprocedures beter inzichtelijk te maken hoe de IND het belang van het kind toetst. Hiervoor zou de wet ook niet per se aangepast hoeven te worden, indien de regering hier zelf een helder afwegingskader in zou richten. Het is niet voor niets dat onderhavig initiatiefwetsvoorstel de regering daartoe juist dwingt. Alle aspecten van het initiatiefwetsvoorstel – zowel de nieuwe grond voor regulier verblijf onder beperking, het afwegingskader voor het belang van het kind en het verlenen van voorrang aan kinderen in procedures – zijn opdrachten aan de regering om dit in lagere regelgeving te organiseren. Dat de initiatiefnemers hiertoe een initiatiefwetsvoorstel hebben ingediend, vindt zijn grond in dat de regering dit tot nu toe nog niet uit zichzelf heeft gedaan, en ook niet positief heeft gereageerd op verzoeken daartoe vanuit de Kamer.

De voorgenoemde leden hebben de uitgebreide reactie van de Afdeling en de ACVZ op voorliggend wetsvoorstel gelezen. Alhoewel zij de inspanning van de initiatiefnemers waarderen, vinden zij het lastig te beoordelen of het gewijzigde voorstel zoals dat nu voorligt tegemoet komt aan de opmerkingen die de Afdeling en de ACVZ destijds over de eerste versie van het wetsvoorstel hebben gemaakt. Daarom zouden deze leden graag zien dat het wetsvoorstel nogmaals aan de Afdeling en de ACVZ wordt voorgelegd, teneinde tot een goede beoordeling over voorliggend wetsvoorstel te kunnen komen. Zijn de initiatiefnemers daartoe bereid?

De initiatiefnemers danken de leden van de D66-fractie over hun inspanningen. Ook de initiatiefnemers zijn benieuwd naar het oordeel van zowel de Afdeling als de ACVZ over de mate waarin het gewijzigde initiatiefwetsvoorstel aan hun kritiek tegemoet

komt. Het vragen van een aanvullend advies van de Afdeling en/of van de ACVZ is echter geen bevoegdheid van de initiatiefnemers, maar de Kamer. Een verzoek daartoe zal dus vanuit de Kamer moeten worden gedaan.

De leden van de SP-fractie vragen de initiatiefnemers in te gaan op het advies van de Afdeling waarin wordt gesteld dat de noodzaak tot ruimere bescherming niet dragend wordt gemotiveerd. Kan voorts worden ingegaan op de kanttekeningen die de Afdeling plaatst bij de praktische uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel.

De noodzaak van het voorliggende initiatiefwetsvoorstel is gemotiveerd in zowel de memorie van toelichting, de reactie op het advies van de Raad van State als in dit verslag. Kort samengevat is in de ogen van de initiatiefnemers de noodzaak van dit wetsvoorstel gelegen in het feit dat kinderen nu te lang op duidelijkheid over hun toekomst moeten wachten, en dat hun specifieke belangen onvoldoende worden meegewogen in verblijfsrechtelijke besluiten.

De opmerkingen die de Afdeling heeft gemaakt ten aanzien van de praktische uitwerking van het wetsvoorstel zagen op de vorm en formulering van het oorspronkelijke wetsontwerp. De opmerkingen en suggesties van de Afdeling zijn ter harte genomen en hebben de basis gevormd voor de vorm en formulering van het gewijzigde wetsontwerp.

De leden van de SP-fractie constateren dat dit wetsvoorstel regelt dat kinderen voorrang krijgen in de asielprocedure. De redenen daarvoor zijn te begrijpen, maar wat betekent dit voor de doorlooptijden voor andere groepen, en welke mogelijk eveneens kwetsbare personen betreft dit? Is hier een inschatting van te geven? Is de rechtspraak en/of de IND om inschatting of advies gevraagd wat er nodig zou zijn teneinde de doorlooptijden voor alle personen te verkorten?

De initiatiefnemers beschikken niet over de capaciteiten en middelen om een inschatting te kunnen maken van de precieze consequenties voor de doorlooptijden van andere groepen. Zij benadrukken nogmaals dat zij het wenselijk achten dat het invoeren van de maatregel om kinderen voorrang te verlenen, gepaard gaat met het verkorten van gemiddelde doorlooptijden in brede zin.

ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I, onderdeel A

De leden van de VVD-fractie merken op dat de initiatiefnemers wijzen op het feit dat het belang van het kind moeizaam is vast te stellen indien het kind in het buitenland verblijft. Deze leden vragen of het niet ook moeizaam is vast te stellen hoe het een kind zal vergaan na terugkeer naar het land van herkomst en welk effect dat zal hebben op het belang van het kind.

Deze analyse wordt niet gedeeld door de initiatiefnemers. Dit blijkt ook niet uit de huidige asielpraktijk. Het betreffende kind is in Nederland, wat maakt dat het kind zorgvuldig onderzocht en ondervraagd kan worden. Voor het in kaart brengen en wegen van kindspecifieke risico's in het land van herkomst beschikt de

Bijlage 1 Best Interests of the Child-Model (BIC-model)

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de initiatiefnemers van mening zijn dat de veertien voorwaarden uit het BIC-model te garanderen of te vervullen zijn voor verblijfsverlening. In hoeverre houden deze voorwaarden verband met de verblijfsplaats van een kind? In hoeverre kan de Nederlandse staat verantwoordelijk gehouden worden voor de vervulling van deze voorwaarden en voor hoe ouders voor hun kind zorgen? Kunnen de initiatiefnemers daarnaast ook nog reageren op de opmerking van de Afdeling dat aan het belang van het kind niet als zodanig een recht op verblijf in Nederland kan worden ontleend? In hoeverre maakt onderhavig wetsvoorstel het nog mogelijk dat de Nederlandse staat rekening houdt met de rechten, maar vooral ook met de plichten, van degenen die wettelijk voor een kind verantwoordelijk zijn?

Alle voorwaarden uit het BIC-Model zijn in meer of mindere mate te vervullen voor verblijfsverlening. Tijdens de asielprocedure kan de overheid ouders faciliteren om hen te steunen in het vervullen van hun rol als opvoeder en verzorger. Basale voorzieningen zijn toegankelijk. Sommige voorwaarden zijn lastiger te realiseren tijdens de asielprocedure zoals het creëren van een ondersteunend sociaal netwerk. De voorwaarden uit het BIC-Model zijn het resultaat van een uitvoerige internationale wetenschappelijke literatuurstudie. Alle voorwaarden zijn universeel geaccepteerd als noodzakelijk voor de ontwikkeling van het kind. De wijze waarop de voorwaarden vervuld worden, kan variëren in verschillende culturen. Zoals de manier waarop ouders hun kinderen affectie tonen verschillend kan zijn in China vergeleken met Cambodja. Maar dat kinderen voor hun ontwikkeling affectie van primaire verzorgers nodig hebben, wordt in geen enkel land ontkend. De gedragswetenschappers sluiten in hun toetsing aan bij de culturele normen in het gezin, zolang deze passen binnen de grenzen van het VN-Kinderrechtenverdrag.

Het is de wens van de initiatiefnemers dat Nederland verantwoordelijkheid neemt voor kwetsbare kinderen op haar grondgebied, ongeacht of ze hier geboren zijn of niet. De initiatiefnemers zouden graag zien dat alle andere landen in de wereld en alle ouders even goed voor kinderen zouden zorgen, maar moeten constateren dat dit niet het geval is en ook niet op korte termijn het geval zal zijn. De initiatiefnemers zijn niet genegen om het gebrek aan nemen van verantwoordelijkheid door ouders af te wentelen op kinderen. Een kind dat dreigt te verdrinken in het water laten we immers ook niet verdrinken onder de argumentatie dat de ouders van het kind zelf maar moeten ingrijpen.

De Afdeling stelt inderdaad dat artikel 3, eerste lid, IVRK geen subjectief recht op een vergunning, maar slechts een procedureel recht bevat voor een kind om zijn of haar belangen getoetst te laten worden, alvorens de overheid een beslissing neemt die hem of haar aangaat. Aan dit «procedurele recht» kan evenwel niet worden voldaan indien het de mogelijke uitkomst van een procedure niet kan veranderen. De initiatiefnemers beogen niet om met onderhavig wetsvoorstel een kafkaëske situatie te

creëren waarin de belangen van een kind wel uitgebreid en zorgvuldig gewogen kunnen worden, maar de uitkomst van deze weging geen materiele consequentie kan hebben.

Van Ojik
Kuiken
Van Kooten-Arissen
Jasper van Dijk
Wassenberg