



SJenV

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Contactpersoon

nota

Opvolging alleenstaande minderjarigen nareis

Datum
19 augustus 2021

Ons kenmerk
3499998

Algemene leiding

Staatssecretaris
Datum/eindparaaf

SG
Datum/paraaf

1. Doel nota

Ter informatie en overweging: opvolging gewijzigde beslispraktijk van nareis omtrent alleenstaande minderjarige statushouders verblijvend bij familieleden.

1. Aanleiding, gevraagde actie(s) en advies

In maart bent u middels bijgevoegde nota geïnformeerd over een nieuwe uitleg van het begrip "alleenstaand" die de IND toepast in nareiszaken. Het betrof minderjarigen die conform de Opvangrichtlijn bij volwassen familieleden verblijven en om die reden niet als alleenstaand worden beschouwd. In het kader van nareis is gezinshereniging daardoor niet mogelijk. De twijfels over de juridische houdbaarheid en enkele knelpunten die de werkwijze tot gevolg bleek te hebben, zijn aan u voorgelegd. U hebt in overleg aangegeven op dat moment geen reden te zien om van de werkwijze af te stappen, maar geïnteresseerd te zijn in een bredere inventarisatie van de casuïstiek en de omvang van de zaken waar de IND mee te maken zou krijgen.

De omvang van de casuïstiek blijkt groter dan in eerste instantie ingeschat. Naast praktische vraagstukken, waaronder de druk op de opvangcapaciteit van het COA, heeft dat ook meer beleidsmatige vragen opgeworpen. De werkwijze lijkt op dit moment minder geschikt als middel om het vooruitsturen van alleenstaande kinderen te ontmoedigen, omdat veel minderjarigen in het 8EVRM kader alsnog een kansrijke aanvraag kunnen indienen. Media hebben aandacht besteed aan de werkwijze, zie ook onder 4.

Met het oog op de afwegingen zoals hieronder uitgezet, verzoek ik u de intrekking van deze werkwijze nogmaals te overwegen.

2. Toelichting op het advies

De werkwijze is in juni 2019 ingevoerd naar aanleiding van een individuele casus, waarin een kind onder voogdij van Nidos stond, maar feitelijk door een

ouderfiguur werd verzorgd, en ook met de biologische ouders wilde herenigen. In juni 2019 is besloten dat niet de Nidos voorgedijakte doorslaggevend is voor de vraag of een kind alleenstaand is, maar de feitelijke situatie. Het primaire doel van de werkwijze was om recht te doen aan de betekenis en lezing van het begrip "alleenstaande" vreemdelingen en het voorkomen van een oneigenlijke situatie. Deze werkwijze werd destijds alleen in vrij evidente gevallen toegepast, zoals wanneer een familielid in het buitenland reeds de feitelijke verzorging van het kind op zich had/nam. Dit kwam sporadisch voor. In oktober 2020 ontving de IND vanuit de uitvoering meerdere vragen en zaken over de werkwijze en is overgegaan op de meer stringente, generieke werkwijze zoals deze nu voorligt. Na overleg met Nidos bleek dat zes amv die hierdoor geraakt zouden worden. De IND heeft sindsdien assertief gevraagd of de nareisaanvraag moest worden omgezet in een (kansrijkere) 8EVRM aanvraag, wanneer de amv bij familieleden woonachtig was. In het voorjaar van dit jaar ontstonden daardoor steeds meer vragen/zaken en waardoor de uitvoering voor uitdagingen kwam te staan.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Datum
19 augustus 2021

Ons kenmerk
3499998

Bij invoering van deze maatregel was de inschatting dat dit slechts in een handvol zaken relevant zou zijn. Ook ten tijde van het aan u voorgelegde advies ter intrekking van de werkwijze was slechts een zestal zaken bekend waarin dit speelde. Voor de IND wordt pas inzichtelijk dat een amv bij een familielid verblijft, op het moment dat het dossier wordt behandeld. Daarom heeft Nidos ten bate van een bredere inventarisatie in kaart gebracht hoeveel minderjarigen met een openstaande nareisaanvraag momenteel bij een familielid verblijven. Zij hebben dit bij 207 amv vastgesteld. De omvang is hiermee aanzienlijk groter dan aanvankelijk ingeschat. Dit vergroot enkele knelpunten die hieronder worden toegelicht.

Risico opvang

Alleenstaande minderjarigen worden, conform het uitgangspunt van de Opvangrichtlijn, zoveel mogelijk bij volwassen familieleden opgevangen. Dit wordt in het belang van het kind geacht en neemt tegelijkertijd druk op alternatieve opvangvoorzieningen weg.

Echter, de werkwijze heeft inmiddels bredere aandacht getrokken van de verschillende belangenbehartigers en voor onrust gezorgd onder de doelgroep. Dit maakt het waarschijnlijk dat familieleden en de betrokken amv's zelf minder bereid zullen zijn opvang te verlenen aan familieleden. Zowel COA als IND signaleren inmiddels dat amv's na vergunningverlening alsnog een verzoek tot overplaatsing naar een COA-locatie indienen. Dit zorgt ervoor dat er in toenemende mate naar alternatieve opvangmogelijkheden moet worden gezocht voor amv's die anders bij familieleden gehuisvest hadden kunnen worden.

Daarnaast bestaat het vermoeden dat amv's mede kiezen voor een verblijf bij een familielid omdat zij in de veronderstelling zijn dat dit tijdelijk is. Uit de onderzochte IND casuïstiek blijkt bijvoorbeeld dat een amv verblijft bij een familielid in . Een dergelijke situatie is voor een amv alleen een reële en wenselijke optie wanneer het om een tijdelijke oplossing gaat. Het is aannemelijk dat in de toekomst amv's in vergelijkbare situaties kiezen voor een verblijf in een COA-locatie in plaats van bij een familielid. Ook wanneer de gezinshereniging de facto niet onder druk staat, omdat hereniging in het 8EVRM kader mogelijk is, wordt overplaatsing verzocht. Het COA heeft inmiddels een toenemend aantal verzoeken tot overplaatsing naar een COA-locatie om deze reden ontvangen. Aangezien de capaciteit van de opvangvoorzieningen reeds

onder zeer grote druk staat, is een dergelijke toename van de vraag naar opvang zeer onwenselijk.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Risico capaciteit IND ten gevolge van dubbele aanvragen

Alle vreemdelingen met een wens voor gezinshereniging kunnen ook een aanvraag indienen in het kader van artikel 8 EVRM. Dit geldt ook voor de minderjarigen die in eerste instantie in aanmerking dachten te komen voor nareis. Het verblijf bij een familielid kan meewegen in de belangenafweging, maar is geen voorwaarde of afwijzingsgrond. Een 8EVRM aanvraag van een minderjarige voor leden van het bio-kerngezin, is over het algemeen kansrijk.

Datum
19 augustus 2021

Ons kenmerk
3499998

De IND signaleert dat amv's simultaan een nareis-en een 8 EVRM aanvraag indienen, of op het verzoek van de IND tot omzetting van de nareisaanvraag naar een 8EVRM aanvraag voor beide procedures kiezen. De verwachting is dat amv's voor dubbele aanvragen zullen blijven kiezen en beide procedures volledig zullen doorlopen. Dit doen zij omdat de aanvraag in het nareiskader niet alleen aan gunstiger voorwaarden wordt getoetst, maar bij inwilliging ook resulteert in een asiolvergunning. De toets in het 8EVRM kader is arbeidsintensief, omdat er naast een toets op identiteit en gezinsleven ook een volledige belangenafweging plaatsvindt. Vanwege de wankelende juridische houdbaarheid wordt bovendien voorzien dat in al deze zaken een beroepsprocedure zal worden gestart. Dit gaat nu nog om een klein aantal zaken maar de verwachting is dat dit aantal toeneemt, gezien de 207 amv's die op dit moment bij familieleden verblijven en blijkens de inventarisatie van Nidos in afwachting zijn van het besluit op hun nareisaanvraag.

De werklust die met het zestal zaken dat in maart van dit jaar werd voorzien, leek beheersbaar te zijn voor beide procedures. Echter, de ruim 200 amv die nu zijn geïnventariseerd zullen naar schatting tot het drie- of viervoudige aantal dubbele procedures leiden. Dit vergroot de druk op de eerste aanleg en bezwaarprocedures in zowel het nareis als 8EVRM kader. Zo kunnen zij een knelpunt vormen in het inlopen van de achterstanden in de uitvoering.

Houdbaarheid 8EVRM zaken jongvolwassenen

De gunstiger voorwaarden van het nareiskader zullen, ondanks de gewijzigde werkwijze, reden blijven vormen om dubbele aanvragen in te dienen. In zaken waarin de IND uit het dossier opmaakt dat de amv bij een familielid verblijft, wordt de amv of vertegenwoordiger gewezen op het 8EVRM kader waarin de aanvraag mogelijk kansrijker is. Deze werkwijze volgt uit de verplichting van de Afdeling om de vreemdeling te wijzen op andere potentiële mogelijkheden voor gezinshereniging, maar ook uit klantvriendelijkheid.

Voor een deel van de casuïstiek is dit echter geen geoorloofde optie. Naar aanleiding van diverse uitspraken van het Hof van Justitie van de EU geldt voor het nareiskader bij de eerste aanvraag van een minderjarige de leeftijd die betrokkene had op het moment van asielaanvraag in Nederland. Wordt de betrokkene tijdens de nareisprocedure 18 of is hij dat op het moment van die aanvraag, dan geldt de minderjarige leeftijd. In het 8 EVRM kader geldt dit niet, maar geldt de leeftijd ten tijde van indiening van de 8 EVRM aanvraag.

Een 8 EVRM aanvraag van de ouders van een jongvolwassene is over het algemeen daarom niet erg kansrijk, omdat het dan de ouders zijn die aannemelijk moeten maken dat zij afhankelijk zijn van hun jongvolwassen kind, terwijl dat in

de realiteit vaak eerder andersom is. In algemene zin kan wel vaak worden geconcludeerd dat er sprake is van gezinsleven, maar wordt vervolgens in de belangenafweging zwaar meegewogen dat er geen beleid is ingericht voor meerderjarige kinderen die om hereniging met hun ouders vragen, niet voor statushouders noch voor reguliere vreemdelingen. Er is daarom geen positieve verplichting voor de Staat om de gezinsleden in Nederland te herenigen. Er moet in de individuele casus dus sprake zijn van bijzondere omstandigheden, wil de belangenafweging met de ouders in het voordeel van de vreemdeling uitvallen.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Datum
19 augustus 2021

Ons kenmerk
3499998

Anderzijds heeft de Afdeling (ondanks daartoe ontbrekende jurisprudentie van het EHRM) in een uitspraak van vorig jaar geoordeeld dat bij de belangenafweging expliciet betrokken moet worden of een referent als minderjarige binnen kwam, vluchteling is en eventuele omstandigheden in een voorgaande nareisaanvraag. Het is denkbaar dat de Afdeling in dit soort 8 EVRM zaken zal oordelen dat de belangenafweging bij de ouders van de betrokkene die tijdens de asielprocedure meerderjarig is geworden, maar enkel vanwege een verblijf bij een familielid niet voor nareis in aanmerking kwamen, eerder ten gunste van de vreemdeling zal uitvallen. Dergelijke jurisprudentie is er echter nog niet.

Praktisch gezien is het dus niet zo dat álle minderjarigen wiens nareisaanvraag in het kader van deze werkwijze wordt afgewezen, in het 8 EVRM kader alsnog aanspraak maken op gezinshereniging.

Doorreis kinderen voorkomen

Een secundair beoogd effect van de werkwijze zou de ontmoediging kunnen zijn van het fenomeen waarin alleenstaande kinderen vooruit worden gestuurd naar Nederland, met het oog op ofwel domiciliekeuze, ofwel naar verwachting betere kansen in de asiel- en nareisprocedure voor het kind in plaats van de ouder. Hiertoe lijkt de werkwijze echter minder geschikt, gelet op de algemene slagingskans van de aanvragen in het 8 EVRM kader. Bovendien signaleren zowel het COA als de IND dat amv's overplaatsing aanvragen, om alsnog aan de nareisvoorwaarden te kunnen voldoen. In die zin is de werkwijze een weinig efficiënt handvat vooruitgestuurde of alleenreizende kinderen te ontmoedigen, maar zal het de IND wel meer werk opleveren dan oorspronkelijk gedacht.

De IND zet ook op andere manieren in het nareiskader in op het tegengaan hiervan. Zo kan het voorkomen dat in een Dublin procedure wordt betoogd dat hereniging met gezinsleden in een andere lidstaat niet gewenst is, om te voorkomen dat een minderjarige door een ander land wordt geclaimd. Dat gaat soms gepaard met een deskundigenrapport waarin het belang van het kind om niet te herenigen wordt betoogd. Wanneer vervolgens alsnog een gezinsherenigingsaanvraag wordt ingediend, zal deze informatie zwaar worden meegewogen.

Daarnaast zal met Nidos het bredere gesprek worden aangegaan over kinderen die vanuit andere lidstaten worden doorgestuurd richting Nederland en het ontmoedigen daarvan.

Door de algemene toepassing van de werkwijze kan geen onderscheid worden gemaakt tussen kinderen die alleenstaand vanuit een vluchtsituatie in Nederland zijn aangekomen, en minderjarigen die vanuit een andere lidstaat vooruit zijn gestuurd. Daardoor raakt de werkwijze onbedoeld een veel grotere groep minderjarigen. Uit de inventarisatie van de casuïstiek die nu bij de IND bekend is,

blijkt zelfs dat het merendeel van de gezinsleden van de amv's niet in andere lidstaten, maar in landen in de regio van herkomst verblijven. Slechts in 2 zaken die nu bij de IND bekend zijn, verblijven de gezinsleden in Griekenland. Door de generieke toepassing is het nagenoeg niet mogelijk om een vorm van menselijke maat mee te wegen in de besluitvorming en eventuele uitzonderingen op hun eigen merites te beoordelen.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Datum
19 augustus 2021

Ons kenmerk
3499998

Conclusie

Met bijgevoegde nota is de ontbrekende uniformiteit in de verschillende kaders voor amv's en de daaruit vloeiende juridische twijfels over de houdbaarheid en de potentiële gevolgen voor de opvang aan u voorgelegd. Het primaire doel van de werkwijze was om recht te doen aan de definitie van de Gezinsherenigingsrichtlijn en een oneigenlijke situatie te voorkomen. De voorziene oneigenlijke situaties doen zich echter slechts in specifieke gevallen voor. Aan het generiek toepassen ervan bleken juridische en praktische risico's te kleven. Secundair kan met de werkwijze worden beoogd te ontmoedigen dat alleenstaande kinderen vanuit andere lidstaten vooruit worden gestuurd. Omdat de 8EVRM aanvragen van minderjarigen echter alsnog kansrijk zijn en de gezinsleden van de amv's slechts in enkele gevallen in een andere lidstaat verblijven, is de werkwijze voor dit doel weinig geschikt.

Het Hof van Justitie moedigt lidstaten in verschillende uitspraken aan om de hereniging van minderjarigen met voorrang en urgentie te behandelen. Omdat hereniging in het 8EVRM kader vaak alsnog kansrijk is, neigen de opgeworpen drempels in het nareiskader bovendien tot formalisme dat moeilijk te verdedigen valt, nu zowel het primaire als het secundaire doel niet met de werkwijze kunnen worden behaald.

In enkele individuele gevallen zal de IND kunnen betogen dat van een alleenstaande minderjarige geen sprake is. Het zal dan bijvoorbeeld gaan om gevallen waarbij de voogdij niet bij Nidos ligt, maar naar het betreffende familielid is overgegaan. Ook in individuele dossiers waaruit blijkt dat de minderjarige Nederland is ingereisd met een meerderjarige bloedverwant die daadwerkelijk zorg en verantwoordelijkheid draagt, zou de IND goed kunnen betogen dat de minderjarige niet alleenstaand is.

Omdat de omvang van de zaken echter groter is dan geschat, zijn de praktische knelpunten voor zowel COA als IND sterk vergroot. Om deze reden, alsmede de conclusie dat de werkwijze minder geschikt is als middel om het vooruitsturen van alleenstaande kinderen te ontmoedigen, vraag ik u opnieuw in overweging te nemen om de werkwijze van de IND in generieke zin los te laten. Ik adviseer u slechts in individuele zaken de ruimte te laten om te betogen dat van een alleenstaande minderjarige geen sprake meer is.

3. Politieke en bestuurlijke context

- Vanuit de vreemdelingenadvocatuur is betoogd dat de juridische houdbaarheid van de uitleg kwetsbaar is. Het doel van de bepaling in de Gezinsherenigingsrichtlijn waarin is opgenomen welke vreemdelingen alleenstaande minderjarigen zijn, is de positie van minderjarigen te verbeteren. Daarom, zo wordt betoogd, is de gehanteerde uitleg te restrictief en beperkt. De uitleg zou in strijd zijn met het doel van de Richtlijn, namelijk het bevorderen van gezinshereniging. Deze positie is nader toegelicht in het bijgevoegde artikel over

nareis, gepubliceerd in het juridisch vakblad A&MR. De IND heeft het verzoek ontvangen om het interne Informatiebericht te delen.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

- Stichting Nidos heeft haar positie omtrent dit vraagstuk uitgewerkt in het bijgevoegde stuk. Zij brengen naar voren hoe onzekerheid over gezinshereniging trauma- en stressverwerking in de weg staat. Kinderen staan nu voor het dilemma de veiligheid van een familielid op te geven, om te voorkomen dat hun ouders niet kunnen nareizen.

Datum
19 augustus 2021

Ons kenmerk
3499998

- VluchtelingenWerk betwijfelt de juridische houdbaarheid van de werkwijze. Ook wijzen zij op de nadelige gevolgen voor amv's die tijdens de procedure meerderjarig worden, wiens aanvragen in het kader van 8EVRM weinig kansrijk zijn. Verder benoemt VWN dat ook legeskosten in het 8EVRM kader een obstakel kunnen vormen.

- De reeds gepubliceerde documentaire *Shadow Game* zal worden opgevolgd met de documentaire [Hammoudi's Droom - Shadowgame](#). Hierin worden twee broers gevolgd tijdens hun verblijf in Nederland. Een van de broers is minderjarig en heeft nareis aangevraagd voor zijn familieleden. Deze aanvragen kwamen voor inwilliging in aanmerking, maar omdat ook deze amv onder de reikwijdte van de werkwijze valt, zijn de aanvragen omgezet naar het 8EVRM kader. Ook hier zijn de aanvragen kansrijk, maar omdat de documentaire zich voornamelijk focust op de gezinsherenigingsprocedure is de kans aanwezig dat de werkwijzeaandacht krijgt.

- Het NRC heeft op 22 augustus jl. een kritisch artikel gewijd aan de kwestie. Aan de hand van een individuele casus worden vraagtekens geplaatst bij de juridische houdbaarheid, de motivering erachter en wordt benoemd dat twijfel hierover aan u zijn voorgelegd.

- Het RTL Ontbijtnieuws presenteerde op 23 augustus jl. een item met vergelijkbare strekking.

4. Communicatie

Indien u akkoord kunt gaan met het loslaten van de generieke toepassing van de huidige werkwijze, adviseer ik u een openbare werkinstructie te publiceren waarin dit wordt toegelicht.

Indien u geen aanleiding ziet om van de werkwijze af te stappen, adviseer ik u het interne informatiebericht over dit onderwerp in een openbare werkinstructie te publiceren.

5. Afstemming

Deze nota is afgestemd met COA, IND en DMB.

6. Bijlagen

- Nota d.d. 6 april 2021 met overwegingen ten bate van intrekken werkwijze
- Positie Nidos
- Drieluik nareis met positie advocatuur
- Artikel NRC 22-08-2021