

Reactie op de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact 2026

Afzender: UNICEF Nederland

Geadresseerde: Ministerie van Asiel en Migratie

Datum: 17 februari 2025



Inleidend aandachtspunt

In het voorliggende wetsvoorstel en de memorie van toelichting is het voor UNICEF Nederland niet duidelijk hoe en hoe zwaar het belang van het kind, zoals gespecificeerd in artikel 3 van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van Kind (vanaf nu: IVRK), is meegewogen.

De memorie van toelichting stelt her en der wel dat het belang van het kind een overweging is geweest, maar specificeert niet welke overweging gemaakt is en hoe zwaar deze dit gewogen heeft in de besluitvorming. Artikel 3 van het IVRK verplicht staten dit wel te doen en stelt daarnaast dat het belang van het kind de **éérste** overweging dient te vormen bij alle maatregelen die het kind treffen.

Wij vragen u in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel helder in kaart te brengen welke afwegingen rondom het belang van het kind gemaakt zijn en hoe zwaar deze gewogen hebben. Ook vragen wij u dit wetsvoorstel te toetsen aan kinderrechten, door middel van een kinderrechtentoets¹.

In de rest van deze consultatie zullen wij ingaan op specifieke onderdelen van het voorliggende wetsvoorstel.

Kwalificatieverordening

Memorie van toelichting, vanaf pagina 9

1. **Eenstatusstelsel naar tweestatusstelsel**

Gelijkwaardige rechten en plichten

Pagina 13 van de memorie van toelichting stelt dat Nederland de mogelijkheid heeft om binnen het tweestatusstelsel te differentiëren in sociale zekerheid en sociale bijstand. Dit roept bij UNICEF zorgen op over de naleving van het non-discriminatiebeginsel en de waarborging van een adequate levensstandaard voor kinderen, zoals gewaarborgd in artikel 2 en artikel 27 van het IVRK.

Artikel 2 IVRK bepaalt dat alle kinderen recht hebben op dezelfde bescherming en voorzieningen. Staten dienen kinderen in de eerste plaats immers als kinderen te behandelen en niet primair als vluchtelingen of subsidiair beschermden. Het VN-Kinderrechtencomité benadrukt daarom in General Comment nr. 22 dat staten de plicht hebben om de rechten van kinderen te respecteren, beschermen en vervullen, ongeacht hun migratiestatus. Staten dienen in die zin ook te verzekeren dat kinderen in een asielprocedure een levensstandaard hebben die toereikend is voor de lichamelijke, geestelijke, intellectuele en morele ontwikkeling.

¹ Bijvoorbeeld de kinderrechtentoets van Kinderombudsman.

Nareis subsidiair beschermden

Met invoering van een tweestatusstelsel worden daarnaast beperkingen opgelegd aan gezinshereniging. Volgens de memorie van toelichting zullen kinderen onder subsidiaire bescherming minder mogelijkheid hebben op gezinshereniging. Dit heeft verstrekken gevolgen voor kinderen die hierdoor langdurig gescheiden blijven van hun ouders.

Het recht op gezinshereniging is een fundamenteel recht, vastgelegd in artikel 10 van het IVRK. Hierin is bepaald dat ieder kind recht heeft op gezinshereniging en dat verzoeken hiertoe op een welwillende, spoedige en humane manier moeten worden afgehandeld. Artikel 22 IVRK bepaalt daarnaast dat staten verplicht zijn inspanningen te leveren om ouders van kinderen op te sporen en gezinshereniging mogelijk te maken. De voorgestelde vereisten, waaronder een wachttijd van twee jaar, lijken zich moeilijk tot deze rechten te verhouden. Daarnaast maken criteria zoals een woning en een baan hebben gezinshereniging in de praktijk bijzonder ingewikkeld, met oog op de woningnood en de strenge regels rondom arbeid voor statushouders. Met als gevolg een verdere verlenging van de wachttijd voor kinderen.

- UNICEF Nederland vraagt u er zorg voor te dragen dat alle kinderen, ongeacht hun migratiestatus, geen nadelige effecten in hun ontwikkeling ervaren als gevolg van het Nederlandse migratiebeleid. Wij vragen u duidelijk in kaart te brengen wat de gevolgen van een tweestatusstelsel zijn op kinderen en te borgen dat elk kind, onder welke status dan ook, zich volledig kan blijven ontwikkelen.

Beperken nareis tot kerngezin

De voorgestelde beperkingen van gezinshereniging houden ook het beperken van nareis tot het kerngezin in. UNICEF Nederland maakt zich zorgen over deze voorgenomen beperking, in het bijzonder de uitsluiting van pleegkinderen van het kerngezin. General Comment nr. 14 stelt dat het begrip 'gezin' breed moet worden geïnterpreteerd en zo ook 'pleegouders' omvat. De plicht van staten om actieve maatregelen te nemen om de gezinsband te bevorderen, waaronder de hereniging van gescheiden gezinsleden, geldt dus ook voor pleegkinderen.

- UNICEF Nederland dringt er op aan om pleegkinderen toe te voegen aan de definitie van het kerngezin.

2. *Impact doorlooptijden*

Een andere zorg is de impact van het tweestatusstelsel op de IND-procedures. Eerder is bewust gekozen voor een eenstatusstelsel om procedures te vereenvoudigen en wachttijden te verkorten. Door opnieuw differentiatie aan te brengen tussen statussen, wordt een extra last op de uitvoeringskracht van de IND gelegd. De IND zal niet alleen moeten motiveren waarom een bepaalde status is toegekend, maar ook meer capaciteit moeten inzetten in verband met het te verwachten doorprocederen voor een betere status. Dit zal leiden tot nog langere doorlooptijden en een verdere verhoging van de druk op de asielketen.

Voor kinderen betekent dit een langere periode van onzekerheid, wat schadelijk kan zijn voor hun ontwikkeling. Daarnaast vreest UNICEF Nederland voor een langer verblijf in de (nood)opvang, terwijl de Inspectie van Justitie en Veiligheid recentelijk (januari 2025) nog concludeerde dat lang verblijf in locaties, waar deze voorzieningen niet voor zijn ingericht, een nadelige invloed hebben op het mentale en fysieke welzijn van bewoners. Een voorbeeld hiervan zijn de externe wachtlocaties waar er, zo blijkt uit de rapportage, geen toegang is tot formeel onderwijs, er sprake is van onvoldoende rust en privacy, onvoldoende aanbod van gevarieerd eten en een zeer beperkt aanbod aan speelruimten of activiteiten. Dit kan grote nadelige effecten hebben op de ontwikkeling van kinderen.

3. *Verblijfstitel van 5 naar 3 jaar en afschaffen vergunning onbepaalde tijd*

Het verlenen van een verblijfstitel voor de duur van drie jaar in plaats van vijf jaar en het afschaffen van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, zorgt voor extra onzekerheid voor kinderen. Kinderen op de vlucht leiden geen 'normaal' leven. Gedurende hun reis hebben ze veel moeten doorstaan. Ze hebben hun thuis moeten verlaten en familieleden moeten achterlaten. Sommige kinderen verliezen gezinsleden tijdens de overtocht, anderen hebben maanden geen contact meer kunnen leggen met het thuisfront. Bij aankomst in Nederland begint een nieuwe periode van onzekerheid over de asielaanvraag. Dit leidt tot continue spanning. Veilig en kansrijk opgroeien betekent meer dan alleen een dak boven het hoofd. Kinderen moeten de mogelijkheid krijgen om zich tot volwassenen te kunnen ontwikkelen. Onder andere uit artikel 6 IVRK volgt de verplichting om een omgeving te creëren waarin kinderen op een gezonde en beschermde manier kunnen opgroeien, in een omgeving vrij van ongezonde angst en stress.

Kinderen hebben continuïteit en stabiliteit nodig. Wanneer deze basisvoorwaarden ontbreken, kan er onherroepelijke ontwikkelingsschade ontstaan.

Bij deze maatregelen vraagt UNICEF zich af of het beoogde doel niet op andere manieren te behalen is, zonder dat kinderen extra worden geraakt. Wij vragen de minister helder in kaart te brengen hoe het belang van het kind is meegewogen in deze beslissing en hoe schade voor kinderen wordt geminimaliseerd of voorkomen kan worden.

Uitvoering procedureverordening (EU)

Memorie van toelichting, vanaf pagina 21

1. Mogelijkheid tot eigen gehoor

Uit artikel 12 IVRK vloeit voort dat ieder kind, ongeacht zijn leeftijd, het recht heeft zijn mening vrijelijk te uiten in aangelegenheden die het kind raken, waarbij aan de mening van het kind passend belang moet worden gehecht. Voor kinderen in een asielprocedure is het waarborgen van dit recht van cruciaal belang vanwege hun bijzonder kwetsbare positie. Het VN-Kinderrechtencomité onderstreept in General Comment nr. 12 dat uit dit kernartikel de verplichting volgt dat een individueel gehoor altijd beschikbaar moet zijn. Dit is essentieel, omdat kinderen bijvoorbeeld een eigen grond voor asiel kunnen hebben, zoals huwelijksdwang, behoren tot de groep LHBTIQ+ of andere politieke voorkeuren dan hun ouders. Die mogelijkheid om individueel gehoord te worden moet er niet alleen zijn, het moet ook duidelijk zijn voor kinderen dat zij hier recht op hebben en waarom dat voor hen belangrijk kan zijn. Daarvoor is niet alleen kindvriendelijke informatie vereist in een taal en vorm die kinderen begrijpen, maar ook actieve ondersteuning om ervoor te zorgen dat zij deze informatie daadwerkelijk begrijpen en kunnen gebruiken. Zonder deze (leeftijdsadequate) informatie kunnen kinderen in de asielprocedure hun participatierecht niet effectief uitoefenen en bestaat het risico dat relevante asielgronden onbesproken blijven. Het enkel wijzen op het bestaan van de procedure is daarmee dus onvoldoende.

- Wij vragen het ministerie in dit wetsvoorstel duidelijk te zijn over het feit dat alleen informatie verschaffen onvoldoende is en dat er een plicht is voor de uitvoering om te zorgen dat kinderen de informatie ook daadwerkelijk begrijpen.

2. Vreemdelingenbewaring

Artikel 37 van het IVRK bepaalt dat kinderen niet zomaar van hun vrijheid mogen worden beroofd en alleen als uiterste maatregel. Als kinderen in een uiterst geval worden gevangen genomen hebben ze recht op juridische bijstand en op een menswaardige behandeling, onderwijs en contact met hun familie. UNICEF stelt daarbij voorop dat vreemdelingenbewaring nimmer in het belang van het kind is.

Op pagina 43 van de memorie van toelichting wordt gesteld dat een minderjarige vreemdeling niet in bewaring wordt gesteld, behoudens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen uitzonderlijke omstandigheden en slechts in de laatste instantie wanneer bewaring naar het oordeel van de Minister van Asiel en Migratie in het belang is van de minderjarige vreemdeling. Het is voor UNICEF onvoldoende duidelijk op welke manier het belang van het kind wordt meegewogen binnen het oordeel van de Minister en op welke manier er procedurele checks-and-balances zijn om dit belang van het kind te toetsen. Dit zou altijd inzichtelijk moeten zijn bij besluitvorming.

Daarnaast zijn onder het migratiepact kinderen niet meer uitgezonderd van de grensprocedure. Dat betekent dat kinderen, onder bepaalde omstandigheden, bij aankomst in Nederland direct in een cel kunnen worden geplaatst. Het Pact geeft aan dat dit een hoge uitzondering is, maar ook dan is het voor UNICEF niet duidelijk hoe het belang van het kind zal worden meebewogen bij de beoordeling om gezinnen met kinderen vrijheidsbeperking op te leggen.

- Wij dringen erop aan om duidelijk vast te leggen hoe het belang van het kind vastgesteld moet worden in de besluitvorming rondom vrijheidsbeperkende maatregelen. Daarbij moet deze belangenafweging ook inzichtelijk worden gemaakt in het besluit. In General Comment 14 van het IVRK wordt duidelijk beschreven hoe het belang van het kind kan worden vastgesteld. Als laatste wil UNICEF nog opmerken dat het nimmer mag gebeuren dat kinderen omwille van capaciteitsproblemen in bewaring worden gesteld.

Implementatie herschikte Opvangrichtlijn

Memorie van toelichting, vanaf pagina 39

1. **Onderwijs**

Volgens artikel 28 IVRK heeft ieder kind recht op onderwijs. Dat betekent dat staten verplicht zijn om kinderen in de asielprocedure gelijke toegang tot onderwijs te verschaffen als ingezetenen, zo blijkt uit General Comment nr. 23. Dit onderwijs moet niet alleen toegankelijk zijn, maar ook van goede kwaliteit, zodat asielzoekende kinderen volwaardig kunnen deelnemen en zich optimaal kunnen ontwikkelen. De herschikte Opvangrichtlijn sluit zich aan bij dit uitgangspunt.

Zo stelt artikel 16 van de herschikte Opvangrichtlijn dat kinderen binnen twee maanden, na datum van het verzoek op internationale bescherming, moeten worden toegelaten tot onderwijs. Wij ondersteunen dit van harte. Om dit te bewerkstelligen zijn er aanpassingen in de uitvoering nodig. Momenteel wordt de huidige termijn van drie maanden niet altijd gehaald. Dit komt vooral voor bij tijdelijke gemeentelijke opvang (TGO) en noodopvang. Scholen worden niet tijdig op de hoogte gebracht van de nieuw te openen locatie, of er ontbreekt capaciteit om de (tijdelijke) extra instroom op te vangen en les te geven. Ook zijn er de afgelopen tijd periodes geweest waarin Internationale Schakelklassen vol zaten en kinderen in de middelbare schoolleeftijd geen onderwijs konden volgen maar op een wachtlijst belandden. Het verkorten van de wettelijke termijn is op zichzelf geen oplossing zolang de uitdagingen in de uitvoering niet zijn aangepakt.

In de Opvangrichtlijn staat niets opgenomen over het belang van doorlopende leerlijnen, UNICEF wil dit wel benadrukken. In de huidige praktijk wordt het onderwijs aan kinderen te vaak onderbroken door het vele verhuizen. Het komt voor dat kinderen bij elke verhuizing opnieuw een paar weken geen onderwijs krijgen. Bij elkaar telt dat op tot het missen van veel onderwijs, terwijl dit cruciaal is voor de ontwikkeling van kinderen.

- UNICEF Nederland denkt dat het halen van de twee maanden termijn alleen kan als er een structureel plan ligt om de verhuizingen van kinderen drastisch in te perken. Wij vragen daarvoor uw aandacht.

2. **Gezondheidszorg**

Volgens artikel 24 IVRK heeft ieder kind recht op een zo goed mogelijke gezondheid en op de best mogelijke gezondheidszorg. Uit General Comment nr. 23 vloeit voort dat staten daarom de verplichting hebben om kinderen in een asielpcedure dezelfde toegang tot gezondheidszorg te verschaffen als ingezetenen. Hierbij moet rekening worden gehouden met de gezondheidsbehoeftes en de precaire situatie waarin zij zich kunnen bevinden. Niet moet worden vergeten dat kinderen op de vlucht ernstig emotioneel leed kunnen meemaken, waardoor zij specifieke en vaak urgente geestelijke gezondheidsbehoeftes hebben. Artikel 39 IVRK verplicht staten dan ook om kinderen die slachtoffer zijn geworden van een gewapend conflict of elke mogelijke vorm van wrede, onmenselijke of ontrendende behandeling een passende behandeling te bieden die hun herstel en herintegratie in de samenleving bevordert.

Op dit moment is de gezondheidszorg voor kinderen in de asielopvang niet gelijk aan die van kinderen in de reguliere gezondheidszorg. Op grote locaties vallen kinderen tussen wal en schip en door de vele verhuizingen zijn zorgverleners genoodzaakt hun behandelingen te onderbreken. Dat kan gigantische impact hebben, denk aan de voorbeelden waarin traumatherapie plotsklaps onderbroken moest worden vanwege een onaangekondigde verhuizing. Het is daarom goed dat de Opvangrichtlijn zo duidelijk is over het gewenste niveau van zorg. Om de zorg te kunnen verbeteren is het nodig dat kinderen en hun individuele gezondheid goed in beeld zijn. Dat wordt momenteel bemoeilijkt door de vele verhuizingen en de grootschaligheid van locaties.

- Net als bij het onderwijs stellen wij dat het halen van deze ambitie alleen kan als er een structureel verbeterplan ligt. Wij vragen hiervoor uw aandacht in de verdere uitwerking.

3. **Verhuisbewegingen**

Het aantal verhuisbewegingen dat kinderen in de opvang in Nederland maken is structureel te hoog. De Opvangrichtlijn geeft aan dat deze bewegingen tot een minimum beperkt moeten worden. Het is voor UNICEF onduidelijk hoe Nederland aan deze eis gaat voldoen, wanneer de Spreidingswet wordt ingetrokken en er geen ander plan ligt voor structurele en kleinschalige opvang op tafel ligt. Op dit moment wordt ad-hoc gewerkt, met verschijnende en verdwijnende opvanglocaties. Dit heeft veel verhuisbewegingen tot gevolg, die schadelijk zijn voor kinderen. Voor hun ontwikkeling, voor hun hechting, voor het hun onderwijs en voor hun gezondheid.

- Wij vragen de Minister blijvend in te zetten op het realiseren van kleinschalige en structurele opvang verspreid over Nederland.

4. *Kindvriendelijke opvanglocaties*

Uit de opvangrichtlijn volgt de verplichting voor lidstaten om te zorgen dat kinderen in opvangcentra kunnen deelnemen aan vrijetijdsactiviteiten, waaronder bij hun leeftijd passende spel- en recreatieve activiteiten, en aan activiteiten in de open lucht, en waar nodig toegang hebben tot lesmateriaal. Dit sluit aan bij artikel 31 IVRK, waarin het recht op rust, vrije tijd, spel, recreatie en deelname aan culturele en artistieke activiteiten staat opgenomen.

Op dit moment voldoet Nederland op veel locaties niet aan bovenstaande overwegingen uit de Opvangrichtlijn. Met name noodopvanglocaties en Tijdelijke Gemeentelijke Opvanglocaties (TGO) zijn ongeschikt om kinderen in op te vangen en voldoen veelal niet aan bovenstaande vereiste. Tot op heden hebben wij geen concrete plannen gezien om deze situatie voor kinderen structureel te verbeteren. Om aan de bovenstaande richtlijnen te voldoen is echter wel inzet nodig. Zonder structureel plan om kleinschalige en vaste opvang te realiseren, voldoet Nederland in onze ogen niet aan deze richtlijn.

- Wij vragen de Minister blijvend in te zetten op het realiseren van kleinschalige en structurele opvang verspreid over Nederland.

5. *Toezicht op de opvanglocaties*

De situatie in de opvanglocaties is al langer niet goed voor kinderen. Diverse partijen hebben hiervoor meermaals aan de bel getrokken, waaronder ook de Inspecties van Justitie en Veiligheid en Jeugd en Gezondheid. Structurele verbetering blijft echter al jaren uit. Er staat in het wetsvoorstel duidelijk hoe het toezicht op opvanglocaties ingericht wordt, zowel op Europees als Nederlands niveau. De vraag die hierbij open ligt is in hoeverre dit toezicht ook mandaat heeft om actie te ondernemen bij ondermaatse opvangsituaties.

- Wij vragen nadrukkelijk om te borgen dat het toezichtsorgaan toegang heeft tot alle opvanglocaties, ook die in de grensprocedure, maar ook dat dit toezichtsorgaan specifiek toezicht houdt op kinderrechten en kan ingrijpen op het moment dat kinderrechten geschonden worden.