



Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

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

Datum
3 januari 2024

Ons kenmerk
5151894

nota

Motie Van den Brink en Brekelmans, 36333 nr. 71

1. Aanleiding

Een aangenomen motie van de leden Van den Brink (CDA) en Brekelmans (VVD) over het Nederlandse nareisbeleid¹. De motie stelt dat minderjarigen steeds vaker vooruit worden gestuurd om vervolgens in Nederland een aanvraag tot nareis of gezinshereniging in te dienen. De motie stelt verder dat het Nederlandse nareisbeleid ruimhartiger is dan de Gezinsherenigingsrichtlijn en het beleid in de ons omringende landen. De motie verzoekt de regering daarom strenger te toetsen of alleenstaande minderjarigen daadwerkelijk «alleenstaand» zijn en niet door familieleden kunnen worden verzorgd, en terug te gaan naar het beleid zoals dat er was tussen 2019 en 2021. De motie verzoekt de regering verder het nareisbeleid voor jongvolwassenen terug te brengen naar het nareisbeleid conform de Europese Gezinsherenigingsrichtlijn.

2. Geadviseerd besluit

1. Ten aanzien van het eerste deel van de motie, dat ziet op het toetsen van het daadwerkelijk alleenstaand zijn van amv, adviseer ik u de huidige werkwijze niet aan te passen. De redenen daarvoor zijn in de toelichting hieronder uiteengezet.
2. Voor het tweede deel van de motie, dat ziet op het jongvolwassenenbeleid, geldt dat binnen het huidige wettelijk kader het beleid aangescherpt kan worden. In de toelichting zijn twee beleidsopties uitgewerkt, die in beginsel zonder wetwijziging kunnen worden ingevoerd.

De Gezinsherenigingsrichtlijn biedt ook ruimte voor nog verdergaande aanscherpingen, zoals enkel nareis voor medisch afhankelijke meerderjarige kinderen of het afschaffen van nareis voor meerderjarige kinderen (binnen het asielkader). Hiertoe is een wijziging van artikel 29 lid 2 van de Vw vereist. In de toelichting is dit nader uiteengezet.

In december 2023 heeft de Afdeling een themazitting gehouden over het onderwerp "nareis, en specifiek over de invulling van het huidige beleid voor meerderjarige kinderen. De Afdeling heeft aangegeven naar verwachting uiterlijk 31 mei 2024 uitspraak te doen. De uitspraak kan van invloed zijn op de voorgestelde beleidsopties, en mogelijk zelfs verdere aanscherping eisen. Ik adviseer u daarom de beleidswijzigingen in gang te laten zetten, onder

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023 – 2024, 36 333 nr. 71

voorbehoud van de Afdelingsuitspraak. Ik adviseer u ook om pas ná de uitspraak extern te communiceren over de voorgestelde beleidswijzigingen.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Daarnaast verzoek ik u aan te geven of u ook een wetstraject in gang wil zetten om het jongvolwassenenbeleid/beleid voor meerderjarige kinderen af te schaffen binnen het nareiskader, of dat u die eventuele keuze wilt overlaten aan een volgend kabinet.

Datum
3 januari 2024

Ons kenmerk
5151894

3. Toelichting

Ad. 1 Strenger toetsen of amv daadwerkelijk alleenstaand zijn en teruggaan naar het beleid dat er was tussen 2019 en 2021

Om nareis voor de ouder(s) te kunnen aanvragen, moet een minderjarige vreemdeling volgens de Gezinsherenigingsrichtlijn als alleenstaand zijn aangemerkt. Vóór juni 2019 ging de IND daarvan uit wanneer Nidos de voogdij over een minderjarige had. Vanaf juni 2019 werd afgestapt van het uitgangspunt dat voogdij door Nidos doorslaggevend is voor de vraag of de minderjarige alleenstaand is. Nareisaanvragen van minderjarigen die bij een familielid verbleven, werden vanaf dat moment in beginsel afgewezen. Dit terwijl een minderjarige vreemdeling die Nederland inreist zonder ouders of een andere persoon die het gezag over het kind heeft, conform de Opvangrichtlijn, indien mogelijk, wordt opgevangen bij hier verblijvende familieleden.

De gedachte achter deze veranderde werkwijze was dat de minderjarige statushouder die bij een familielid verbleef, door het betreffende familielid verzorgd werd. De zorg van de ouders zou daarmee niet langer nodig zijn, waardoor de minderjarige statushouder niet (langer) als alleenstaand werd beschouwd, ongeacht of het familielid bij wie de minderjarige verbleef de voogdij had of dat er vanuit Nidos een voogd was toegewezen bij wie het gezag lag. Deze veranderde interpretatie van de definitie in de Gezinsherenigingsrichtlijn ontstond naar aanleiding van een individuele casus.

Deze praktijk zorgde voor vragen bij de uitvoering, belangenbehartigers, Tweede Kamer en de vreemdelingenadvocatuur en had bovendien nadelige consequenties in de praktijk. Nidos benadrukte destijds het belang voor jonge minderjarigen om door familieleden te worden opgevangen. Tegelijkertijd gaf Nidos aan dat ze grote moeite had met het uitplaatsen van minderjarige vreemdelingen bij familie, als dat vervolgens inhield dat zij daarmee de nareisaanvraag voor de ouder(s) van de minderjarige onmogelijk maakten. De werkwijze zorgde daarmee voor extra druk op de opvang en het bleek om meer zaken te gaan dan van tevoren verwacht. Bovendien schuurde (en schuurt) de veranderde werkwijze met het uitgangspunt van de Opvangrichtlijn dat, in het belang van het kind, opvang bij een familielid de voorkeur heeft.

Daarnaast bestaat naast nareis de mogelijkheid om een beroep te doen op gezinshereniging op basis van artikel 8 EVRM. Voor de IND zou dit extra werk betekenen. Bovendien hebben deze zaken een grote slagingskans, waardoor de ouders via die weg alsnog verblijf in Nederland zouden kunnen krijgen.

De werkwijze bleek daarmee een weinig efficiënt handvat om het vooruitsturen van (alleenreizende) kinderen te ontmoedigen, terwijl het de IND wel meer werk opleverde dan oorspronkelijk gedacht en het ook voor de opvang een ongewenst effect had.

Generiek gebruik van de werkwijze werd daarom niet houdbaar geacht. De voormalig staatssecretaris heeft de Tweede Kamer bij brief van 24 augustus 2021² geïnformeerd dat zij af zag van deze generieke werkwijze en besloot deze slechts toe te passen in situaties waarin evident is dat de minderjarige niet alleenstaand is. Het uitgangspunt is sindsdien (weer) dat wanneer Nidos de voogdij en het gezag over een amv draagt, de IND aanneemt dat de amv ook in het nareiskader daadwerkelijk alleenstaand is.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Datum
3 januari 2024

Ons kenmerk
5151894

Ik adviseer u, mede gezien de huidige situatie bij de IND en de situatie in de (amv-)opvang, om hieraan vast te houden.

Ad. 2 Jongvolwassenenbeleid aanscherpen of afschaffen en mogelijke consequenties Afdelingsuitspraak

Het Nederlandse nareisbeleid beoogt recht te doen aan gezinnen die van elkaar zijn gescheiden door oorlog, geweld of de vlucht en vanuit die (conflict)situaties een gezamenlijk gezinsleven willen herstellen.

De Gezinsherenigingsrichtlijn schrijft voor dat lidstaten de nareis van kerngezinsleden moeten toestaan. De gezinsleden die onder het verplichte kader van de Gezinsherenigingsrichtlijn vallen zijn:

- Echtgenoot/echtgenote;
- Minderjarige kinderen³; en
- Ouders van een alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv)

Momenteel is de groep die kan nareizen onder het Nederlandse nareisbeleid echter breder dan waartoe de richtlijn verplicht. Volgens het Nederlandse nareisbeleid is het onder andere mogelijk dat ook (jongvolwassen) meerderjarige kinderen nareizen.

De voorliggende motie vraagt om 'het nareisbeleid voor jongvolwassenen terug te brengen naar het nareisbeleid conform de Europese Gezinsherenigingsrichtlijn'. Uit de Gezinsherenigingsrichtlijn volgt, zoals hiervoor uiteengezet, geen verplichting om de gunstigere nareisvoorwaarden tot gezinshereniging van toepassing te laten zijn op jongvolwassenen.

In de afgelopen periode is bekeken op welke wijze aan deze motie uitvoering gegeven kan worden. Daarbij is meegenomen dat de uitvoering van het jongvolwassenenbeleid de laatste jaren – als gevolg van jurisprudentie – zeer complex⁴ is geworden.

Concreet gaat het bij dit vraagstuk om artikel 29, tweede lid, onderdeel b van de Vreemdelingenwet. Dat artikel bepaalt dat nareis is toegestaan voor 'de vreemdeling die als partner of meerderjarig kind van de in het eerste lid bedoelde

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2020 – 2021, 27062 nr. 124

³ Dit zijn kinderen die uit het huwelijk geboren zijn en kinderen die in het huwelijk geadopteerd zijn; kinderen, met inbegrip van geadopteerde kinderen, van de gezinshereniger, indien de gezinshereniger het gezag over de kinderen heeft en dezen te zijnen laste komen en kinderen, met inbegrip van geadopteerde kinderen, van de echtgenoot, indien de echtgenoot het gezag over de kinderen heeft en dezen te zijnen laste komen.

⁴ Onder complex wordt hier verstaan dat het meer tijd, handelingen, afwegingen, kennis en/of samenwerking vergt om tot een definitief besluit op de aanvraag te komen.

vreemdeling **zodanig afhankelijk** is van die vreemdeling, dat hij om die reden behoort tot diens gezin'.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Of en wanneer sprake is van een dergelijke afhankelijkheid is nader ingevuld in het beleid (B7/3.8.1 van de Vreemdelingencirculaire) en in een Informatiebericht van de IND (IB I 2022/56 Jongvolwassenenbeleid Nareis en 8 EVRM).

Datum
3 januari 2024

Ons kenmerk
5151894

Zowel de Vc als het IB kunnen (zonder wetswijziging) worden aangepast.

Voorts is van belang dat Gezinsherenigingsrichtlijn gezinshereniging met een meerderjarig kind toestaat wanneer het kind **ten laste** komt van de referent.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft het arrest T.B. overwogen dat de eis van artikel 10, tweede lid, Gezinsherenigingsrichtlijn dat het gezinslid ten laste moet komen van de referent, niet vrijblijvend is. Het Hof oordeelt uitdrukkelijk dat het de lidstaten niet is toegestaan om een recht op gezinshereniging op grond van artikel 10, tweede lid, toe te kennen als het gezinslid niet ten laste komt.

Uit vaste jurisprudentie van het HvJ blijkt dat het begrip "ten laste komen" betekent dat het gezinslid vanwege zijn economische en sociale toestand niet in staat is om te voorzien in zijn basisbehoeften. De noodzaak van materiële steun moet in de lidstaat van oorsprong of van herkomst van het familielid bestaan op het tijdstip waarop dit familielid verzoekt om zich bij de Unieburger te mogen voegen (Het HvJ benadrukt echter dat bij vluchtelingen rekening moet worden gehouden met hun bijzondere situatie. Het kan immers zo zijn dat de referent door omstandigheden buiten zijn wil die steun niet of niet langer kan verlenen. Van dergelijke omstandigheden is volgens het Hof bijvoorbeeld sprake wanneer de vluchteling in de materiële onmogelijkheid verkeert om de nodige middelen over te maken of wanneer hij vreest dat hij de veiligheid van zijn gezinsleden in gevaar brengt door met hen contact op te nemen.

In het beleid kan worden opgenomen dat onder de "zodanige afhankelijkheid" in artikel 29 dit Unierechtelijke criterium "ten laste komen van" wordt begrepen.

DWJZ geeft aan dat voor het afschaffen van het jongvolwassenenbeleid als het aanscherpen naar enkel medisch afhankelijke meerderjarige kinderen, een wetswijziging vereist is. Een beperking in het beleid tot enkel medische afhankelijkheid op grond waarvan de "zodanige afhankelijkheid" wordt beoordeeld, zou namelijk een te grote afwijking zijn van de huidige wettelijke normstelling, die afhankelijkheid in meer opzichten dan alleen medisch erkent. Ook als er geen beleid is, kan er dus een (direct) beroep op het betreffende onderdeel in de wet worden gedaan.

Hieronder ga ik nader in op het huidige jongvolwassenenbeleid, zet ik uiteen welke mogelijkheid er bestaat om op korte termijn tot enige aanscherping te komen binnen het huidige beleid en ga ik in op het afschaffen van het jongvolwassenenbeleid binnen het asieldomain. Het is goed om te benadrukken dat afschaffen of aanscherpen van beleid bij nareis naar verwachting enkel leidt tot een verschuiving naar het 8 EVRM-kader. Ook daar ga ik in de nota nader op in.

1. Huidige jongvolwassenenbeleid en het aanscherpen daarvan

Het huidige jongvolwassenenbeleid is in 2015 ingericht voor *nét* meerderjarige kinderen in een gezin, die zonder jongvolwassenenbeleid alleen zouden achterblijven. Het beleid sluit als gevolg van ontwikkelingen in de jurisprudentie al geruime tijd niet meer aan op die oorspronkelijke gedachte.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Datum
3 januari 2024

Ons kenmerk
5151894

In 2015 werd geen leeftijdsgrens aangewezen, waardoor ook kinderen die al ruimschoots volwassen waren zich op het jongvolwassenenbeleid beriepen. Wanneer niet kon worden tegengeworpen dat er van een afhankelijkheidsrelatie en gezinsband geen sprake meer was, zag de IND zich genoodzaakt deze zaken in te willigen. In 2017 werd daarom een leeftijdsbepaling opgenomen in het beleid, waarmee 'jongvolwassene' werd gedefinieerd als een meerderjarig kind tot ongeveer 25 jaar.

Op 28 april 2022 oordeelde de Afdeling dat de leeftijdsgrens geen zelfstandige afwijzingsgrond is, maar enkel onderdeel mag zijn van een integrale beoordeling. De uitvoering is voor de IND daarmee complexer geworden, omdat een aanvraag van iemand ouder dan 25 niet langer om die reden afgewezen kan worden, maar ten aanzien van elke aanvraag beoordeeld en gemotiveerd moet worden of aan de overige voorwaarden van het jongvolwassenenbeleid is voldaan. De IND ontvangt bovendien signalen van misbruik⁵, waarbij na aankomst in Nederland blijkt dat de afhankelijkheid van het meerderjarige kind met de ouders wél verbroken was, bijvoorbeeld omdat hij eigen kinderen heeft. De middelen die de IND tot haar beschikking heeft, zoals horen en screenen, blijken onvoldoende geschikt om dit tegen te gaan. Sinds de uitspraak is daarom breed onderzocht of en hoe er toch een concretere leeftijdsgrens kon worden aangewezen voor deze categorie, ook om zo weer beter aan te sluiten bij de oorspronkelijke ratio van het beleid. Dit is niet gelukt. Bovendien kent de Gezinsherenigingsrichtlijn geen leeftijdsgrens voor het beleid van meerderjarige kinderen.

Beleid aanpassen conform artikel 10, lid 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn

Een andere mogelijkheid tot aanscherping is om volledig aansluiting te zoeken bij de bepaling in de richtlijn over gezinsleden die 'ten laste' komen van de referent; artikel 10, lid 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Deze bepaling geeft lidstaten de ruimte om ook nareis toe te staan van onder andere meerderjarige kinderen die *niet* medisch afhankelijk zijn. Met het huidige jongvolwassenenbeleid is van deze ruimte gebruik gemaakt. Het Hof heeft de norm 'ten laste komen van' echter geconcretiseerd in enkele voorwaarden die restrictiever zijn dan de huidige Nederlandse praktijk. Dit zit enerzijds in de bewijslast, die zwaarder bij de vreemdeling ligt en de zogenaamde 'noodzakelijkheidstoets'; de vreemdeling moet aannemelijk maken dat de (financiële) ondersteuning die hij krijgt noodzakelijk en reëel is. Gelet hierop is het mogelijk dat de verwachte Afdelingsuitspraak (op korte termijn) ertoe noopt dat het beleid dienovereenkomstig wordt aangepast.

Indien u de Afdelingsafspraken niet af wilt wachten, is het terugbrengen van het nareisbeleid voor meerderjarige kinderen naar het begrip 'ten laste komen van' zoals bedoeld in artikel 10 lid 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn momenteel de beste optie. Het betekent echter wel een ander soort toetsing dan de uitvoering nu gewend is. Het zal extra tijd kosten om medewerkers deze nieuwe toets aan te leren. Daarentegen is de verwachting dat de uitvoering uiteindelijk beter uit de voeten kan met deze nieuwe toetsing, omdat de bewijslast veel meer bij de

⁵ Het gaat hier om een beperkt aantal.

vreemdeling komt te liggen en ook duidelijker is welk bewijs er verlangd kan worden.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Terug naar MTNET-eis

Tot 2015 gold voor alle biologische meerderjarige kinderen de zogeheten MTNET-eis (more than the normal emotional ties). De kinderen die tijdens de nareisprocedure van de referent 18 jaar werden, of dat al waren, moesten aantonen dat er meer dan gebruikelijke én exclusieve afhankelijkheid was van de ouder(s), of andersom.

Het is mogelijk om zonder wetswijziging terug te gaan naar die beleidspraktijk, omdat deze kan worden gezien als een invulling van het hiervoor beschreven artikel 29, tweede lid, onderdeel b. Daarbij is het goed om op te merken waarom er in 2015 van de MTNET- eis is afgestapt.

Het beleid werd in 2015 ingericht na enkele toezeggingen aan de Tweede Kamer en naar aanleiding van een aantal zaken bij het EHRM, die destijds als juridisch kwetsbaar werden ingeschat.⁶ De drempel om aan de MTNET-eis te voldoen, lag destijds zeer hoog, waardoor er in de praktijk zelden tot nooit aan werd voldaan. Daarin zat ook de bedenking van de Kamer destijds.

Inmiddels is de invulling van de MTNET- toets naar aanleiding van jurisprudentie enigszins anders en minder streng dan destijds. Het betekent niettemin een aanscherping van het huidige beleid. Tegelijkertijd is het stellen van de MTNET-eis bij nareis niet goed verenigbaar met de Gezinsherenigingsrichtlijn, omdat dit een andere norm betreft dan volgt uit de richtlijn. De verwachte Afdelingsuitspraak zal hoogstwaarschijnlijk niet inhouden dat het jongvolwassenenbeleid aangepast kan worden conform MTNET, omdat de MTNET-eis dus onvoldoende invulling geeft aan de Gezinsherenigingsrichtlijn. De kans is daarom groot dat wanneer u nu besluit tot deze beleidsaanpassing, dit op (korte) termijn weer moet worden teruggedraaid of nog voor implementatie ervan moet worden herzien.

2. Afschaffen jongvolwassenenbeleid

Zoals eerder aangegeven vormen jongvolwassenen/meerderjarige kinderen een facultatieve categorie binnen de Gezinsherenigingsrichtlijn. Nederland vormt een uitzondering binnen Europa met het huidige jongvolwassenenbeleid⁷. Bovendien voldoet het beleid als gevolg van jurisprudentie niet meer aan de oorspronkelijke ratio en is de uitvoering voor de IND zeer complex geworden. Bij een meerderheid van de Tweede Kamer lijkt de wens te bestaan om de mogelijkheid tot nareis voor deze categorie af te schaffen.

8 EVRM/regulier kader

Voor zowel het aanscherpen als het afschaffen van het jongvolwassenenbeleid geldt dat daarmee de aanvragen voor nareis en gezinshereniging van meerderjarige kinderen niet verdwijnen. Zoals aan het begin van de nota aangegeven, leidt het naar verwachting tot een verschuiving naar het 8 EVRM-kader (wat vervolgens weer kan leiden tot (negatieve) jurisprudentie, waar geen tot weinig invloed op is).

⁶ Kamerstukken II, vergaderjaar 2014 – 2015, 32175 nr. 57

⁷ In België komen alleen meerderjarige kinderen met een medische beperking in aanmerking voor nareis. Verder is het in Zweden mogelijk voor meerderjarige kinderen om na te reizen als zij ten laste komen van de referent, conform artikel 10, tweede lid van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Duitsland, Frankrijk en Oostenrijk maken het niet mogelijk voor meerderjarige kinderen om na te reizen.

Datum
3 januari 2024
Ons kenmerk
5151894

Als de motie zo moet worden uitgelegd dat er restrictiever beleid gevoerd moet worden voor (jongvolwassen) meerderjarige kinderen van statushouders, dan ligt het in de rede om de verstrenging bij nareis door te trekken naar 8 EVRM. Als nareis verstrengd wordt, maar 8 EVRM voor deze doelgroep ongewijzigd blijft, betekent dit dat je de voordeur weliswaar sluit, maar de achterdeur open laat staan.

Wat exact de mogelijkheden zijn om binnen 8 EVRM tot aanscherping te komen voor deze doelgroep, vergt nadere uitwerking.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Datum
3 januari 2024

Ons kenmerk
5151894

Het bovenstaande in acht nemende, adviseer ik u de Afdelingsuitspraak af te wachten. Indien u daar niet voor kiest, adviseer ik u artikel 10, lid 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn volledig te implementeren. Daarnaast verzoek ik u aan te geven of u een wetstraject wil starten om het jongvolwassenenbeleid/beleid voor meerderjarige kinderen af te schaffen of dat u die eventuele keuze aan een volgend kabinet wil laten.

4.1 Politieke context

De motie is door de voorgaande Tweede Kamer aangenomen. Naar verwachting is er in de huidige Tweede Kamer eveneens een meerderheid voor het afschaffen en/of aanscherpen van het jongvolwassenenbeleid. Met het oog op de demissionaire status van het kabinet kunt u ervoor kiezen nu geen wijzigingen door te voeren en deze keuze aan een nieuw kabinet te laten (zowel aanpassingen in beleid, als een eventuele start van een wetswijziging). Tegelijkertijd betekent dat dat u de motie niet uitvoert, terwijl de wens en de meerderheid daarvoor naar verwachting wel bestaan.

4.2 Communicatie

Nadat u een beslissing heeft genomen, wordt er een brief opgesteld waarmee de Tweede Kamer geïnformeerd kan worden over de uitvoering van deze motie.

5. Informatie die zich niet leent voor openbaarmaking

5.1 Toelichting

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.