



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### **Betekenisvolle participatie van vluchtelingenkinderen in de asielprocedure**

*Het doel van de asielprocedure, het recht om gehoord te worden en de rol van het kind*

Rap, S.E.

#### **Publication date**

2021

#### **Document Version**

Final published version

#### **Published in**

Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht

#### **License**

Article 25fa Dutch Copyright Act

[Link to publication](#)

#### **Citation for published version (APA):**

Rap, S. E. (2021). Betekenisvolle participatie van vluchtelingenkinderen in de asielprocedure: Het doel van de asielprocedure, het recht om gehoord te worden en de rol van het kind. *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht*, 57(10), 275-281.

#### **General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

#### **Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# Betekenisvolle participatie van vluchtelingenkinderen in de asielprocedure

## Het doel van de asielprocedure, het recht om gehoord te worden en de rol van het kind

FJR 2021/57

**Kunnen vluchtelingenkinderen op een betekenisvolle manier participeren in de Nederlandse asielprocedure? Deze vraag is onderzocht op basis van interviews met professionals uit de asielketen en kinderen die zelf hebben deelgenomen aan de asielprocedure. De asielprocedure is een complexe administratieve procedure die niet gericht is op het horen van de stem en mening van het kind, maar waarheidsvinding en beoordeling van de geloofwaardigheid tot doel heeft. Hierdoor is het voor zowel begeleide als alleenstaande kinderen onmogelijk om hun recht om gehoord te worden uit te oefenen, zoals dat bedoeld is in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.**

### 1. Inleiding

Het recht om gehoord te worden, zoals dat is vastgelegd in artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), maakt deel uit van het bredere paraplu-begrip 'participatie' en de participatierechten uit het IVRK.<sup>2</sup> Het recht om gehoord te worden houdt in dat kinderen die in staat zijn om een eigen mening te vormen, het recht hebben om die mening te delen in alle zaken die hen aangaan (artikel 12(1) IVRK). Bovendien specificeert het IVRK dat kinderen de mogelijkheid moeten krijgen om gehoord te worden in elke juridische en administratieve procedure die hen aangaat (artikel 12(2) IVRK). Zo ook kinderen die als vluchteling asiel aanvragen in een land. Specifiek moeten staten, om te zorgen dat vluchtelingen- en migrantenkinderen hun recht op participatie kunnen uitoefenen in asielprocedures, kinderen op een kindvriendelijke en leeftijdsadequate wijze toegang verlenen tot de procedure, waarbij voldoende rekening wordt gehouden met de leeftijd en de

zich ontwikkelende vermogens van het kind.<sup>3</sup> Kinderen hebben het recht om hun mening te geven over elk aspect van de immigratie- en asielprocedure (waaronder beslissingen over zorg, onderdak of migratiestatus). Daarbij moet het kind de mogelijkheid hebben om zijn<sup>4</sup> redenen voor de asielaanvraag te presenteren, die ofwel zelfstandig ofwel door een ouder is ingediend.<sup>5</sup> Het VN-Kinderrechtencomité benoemt ook dat staten kinderen moeten horen zonder aanwezigheid van hun ouders, en dat hun individuele omstandigheden moeten worden betrokken in de beslissingen in familiezaken in het vreemdelingenrecht.<sup>6</sup>

Elk kind heeft ook het recht om zijn recht om gehoord te worden niet uit te oefenen – het is een keuze, geen verplichting. Het VN-Kinderrechtencomité legt uit dat staten moeten verzekeren dat het kind alle benodigde informatie en adviezen krijgt om een beslissing te maken die in lijn is met zijn belangen. Dit vereiste maakt onderdeel uit van wat gezien wordt als een tweede kerncomponent van het recht op participatie: het recht op informatie.<sup>7</sup> Vluchtelingen- en migrantenkinderen moeten daarom de procedure en mogelijke consequenties begrijpen, toegang hebben tot leeftijdsadequate informatie over opvang, registratie, en beslissingen over de vluchtelingenstatus. Daarnaast moeten kinderen persoonlijk geïnformeerd worden over de uitkomsten, in een taal en op een manier die zij begrijpen en ondersteund door een professional, in een veilige omgeving.<sup>8</sup> In het Kinderrechtenverdrag staan zowel de bescherming van het kind (bijv. tegen geweld) als de participatie van het kind in belangrijke beslissingen in zijn leven centraal.<sup>9</sup> Dit betekent dat een balans moet worden gevonden tussen enerzijds het behandelen van kinderen als actieve deelnemers

1 Dr. S.E. (Stephanie) Rap is universitair docent bij de programmagroep Forensische Orthopedagogiek, Pedagogische en Onderwijswetenschappen, Universiteit van Amsterdam. Zij voert onderzoek uit naar de participatie van kinderen in de Nederlandse asielprocedure, gefinancierd door de Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) (Veni beurs, projectnummer: 451-17-007 4135, 2018-2021).

2 L. Lundy, "'Voice' is not enough: Conceptualising article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child", *British Educational Research Journal* 2007/33, afl. 6, p. 927-942.

3 VN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families & VN-Kinderrechtencomité, *Joint General Comment No. 3 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families and No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the General Principles Regarding the Human Rights of Children in the Context of International Migration*. CMWJ/C/GC/3-CRC/C/GC/22, 16 november 2017, paras. 35 en 37.

4 Waar 'hij' en 'zijn' staan kan ook 'zij' en 'haar' gelezen worden.

5 VN-Kinderrechtencomité, *The right of the child to be heard*. General Comment no. 12. CRC/C/GC/12, 20 juli 2009, para. 123.

6 VN-CMW & VN-Kinderrechtencomité 2017, para. 37.

7 VN-Kinderrechtencomité 2009, para. 16; VN-Kinderrechtencomité, *Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*. General comment no. 6. CRC/GC/2005/6, 1 september 2005, para. 25.

8 VN High Commissioner for Refugees, *Guidelines on international protection: Child Asylum claims under Articles 1 (A) and 1 (F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Statutes of Refugees*. HCR/GIP/09/08, 22 december 2009, para. 77; VN High Commissioner for Refugees, *A framework for the protection of children*, Genève: United Nations High Commissioner for Refugees 2012.

9 T. Liefwaard, 'Child-friendly justice: protection and participation of children in the justice system', *Temple Law Review* 2016/88, afl. 4 p. 905-927.

die rechten hebben en bekwaam zijn om hun rechten uit te oefenen en anderzijds het beschermen en apart behandelen van kinderen vanwege hun nog onvoltooide ontwikkeling.<sup>10</sup> In dit artikel worden de uitkomsten gepresenteerd van onderzoek naar de rol van het recht om te participeren in de praktijk van de asielprocedure. In het kader van dit onderzoek zijn interviews gehouden met professionals die werkzaam zijn in de asielketen (N=42) en kinderen die zelf een rol hebben gespeeld in de asielprocedure (N=21) (zie voor een overzicht van de respondenten Tabel 1 en 2 op p. 281). Eerst zal in paragraaf 2 dieper in worden gegaan op eerder onderzoek naar de participatie van kinderen in asielprocedures. Vervolgens worden in paragraaf 3 de percepties van professionals ten aanzien van participatie in de asielprocedure besproken en in paragraaf 4 de percepties van kinderen zelf. Deze bijdrage sluit af met een discussie waarin de vraag beantwoord wordt in hoeverre vluchtelingenkinderen de mogelijkheid hebben om betekenisvol te participeren in de Nederlandse asielprocedure, zoals vereist door internationale kinderrechtenstandaarden.

## 2. Participatie van kinderen in asielprocedures

Op basis van de huidige literatuur kan worden geconcludeerd dat asielprocedures voornamelijk ontwikkeld zijn voor volwassenen en niet aangepast zijn aan de capaciteiten en mate van ontwikkeling van kinderen.<sup>11</sup> Kinderen en ouders die gevlucht zijn, bevinden zich in een kwetsbare situatie omdat zij hun thuisland ontvlucht zijn en aankomen in een voor hen onbekend land waar zij asiel moeten aanvragen. Dit betreft een complexe juridische procedure, in een taal die zij niet begrijpen.<sup>12</sup> Daarbij vertonen veel vluchtelingen- en migrantenkinderen symptomen van post-traumatische stress en ervaren zij vaak emotionele problemen.<sup>13</sup> Dit houdt verband met de onzekerheid ten aanzien van hun

juridische status, de regels en voorschriften in het proces, de lange wachtperiodes voor beslissingen en het ontvangen van afwijzingen van de autoriteiten.<sup>14</sup>

Eerdere onderzoeken laten zien dat het bijzonder ingewikkeld is voor vluchtelingen- en migrantenkinderen om op een effectieve en betekenisvolle manier te participeren.<sup>15</sup> De implementatie van het recht van het kind om gehoord te worden wordt belemmerd door de vijandige aard van de asielprocedure in sommige landen en de belangrijke rol die de verklaring van het kind en leveren van bewijs spelen in het onderbouwen van de asielaanvraag.<sup>16</sup> De machtsverhouding tussen de staat en de aanvrager in de asielprocedure is ongelijk en de asielaanvrager draagt de bewijslast.<sup>17</sup> Daarbij laten verschillende onderzoeken zien dat kinderen vijandige verhoormethodes ervaren, zich aangevallen en geïntimideerd voelen, dat vragen worden gesteld om inconsistenties te ontmaskeren en om de geloofwaardigheid van het verhaal van het kind te testen.<sup>18</sup> Immigratieambtenaren beschikken vaak niet over gespecialiseerde kennis en vaardigheden op het gebied van het communiceren met kinderen.<sup>19</sup> Zij hebben echter de lastige taak om feiten van fictie te onderscheiden in de asielaanvraag om op die manier te beoordelen of aan de asielaanvrager bescherming kan worden verleend.<sup>20</sup> De communicatie in asielgehoren kan gekarakteriseerd worden door ten minste drie factoren.<sup>21</sup> Ten eerste wordt het gehoor uitgevoerd met behulp van een tolk, aangezien de IND-medewerker en de asielaanvrager over het algemeen niet dezelfde taal spreken. Ten tweede vindt tijdens het gehoor een vorm van interculturele communicatie plaats, wat een subjectieve perceptie van 'otherness' en vooroordelen kan oproepen. Ten derde is het gehoor een vorm van een institutionele interactie in een gestructureerde

10 G. Lansdown, S.R. Jimerson & R. Shahroozi, 'Children's rights and school psychology: Children's right to participation', *Journal of School Psychology* 2014/52, afl. 1, p. 3-12; S. Varadan, 'The principle of evolving capacities under the UN Convention on the Rights of the Child', *International Journal of Children's Rights* 2019/27, p. 306-338.

11 C. Smyth, *European asylum law and the rights of the child*, New York: Routledge 2014; H.E. Stalford, 'David and Goliath: Due weight, the state and determining unaccompanied children's fate', *Immigration, Asylum and Nationality Law* 2018/32, afl. 3, p. 258-283.

12 E. Chase, H. Rezaie & G. Zada, 'Medicalising policy problems: The mental health needs of unaccompanied migrant young people', *The Lancet* 2020/394, p. 1305-1307; E. Chase, 'Transitions, capabilities and wellbeing: How Afghan unaccompanied young people experience becoming 'adult' in the UK and beyond', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 2020/46, afl. 2, p. 439-456; J. Allsopp & E. Chase, 'Best interests, durable solutions and belonging: Policy discourses shaping the futures of unaccompanied minors coming of age in Europe', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 2019/45, afl. 7, p. 293-311; J. Allsopp, E. Chase & M. Mitchell, 'The tactics of time and status: Young people's experiences of building futures while subject to immigration control in Britain', *Journal of Refugee Studies* 2014/28, afl. 2, p. 163-182.

13 C. van Os, *Best interests of the child assessments for recently arrived refugee children. Behavioural and children's rights perspectives on decision-making in migration law* (doctoraalscriptie Groningen), 2018; I. Derluyn, E. Broekaert & G. Schuyten, 'Emotional and behavioural problems in migrant adolescents in Belgium', *European Child & Adolescent Psychiatry* 2008/17, afl. 1, p. 54-62.

14 Chase, *JEMS* 2020/46; Allsopp, Chase & Mitchell, *JRS* 2014/28; G. Iraklis, 'Move on, no matter what... Young refugee's accounts of their displacement experiences', *Childhood* 2020/28, afl. 1, p. 170-176.

15 R.K.S. Kohli, 'The sound of silence: Listening to what unaccompanied asylum-seeking children say and do not say', *British Journal of Social Work* 2006/46, afl. 5, p. 707-721.

16 L. Shamseldin, 'Implementation of the United Nations Convention on the Rights of the Child 1989 in the care and protection of unaccompanied asylum seeking children: Findings from empirical research in England, Ireland and Sweden', *International Journal of Children's Rights* 2012/20, afl. 1, p. 90-121; Stalford, *IANL* 2018/32.

17 J. Dahlvik, 'Asylum as construction work: Theorizing administrative practices', *Migration Studies* 2017/5, afl. 3, p. 369-388; A. Lundberg & J. Lind, 'Technologies of displacement and children's right to asylum in Sweden', *Human Rights Review* 2017/18, afl. 2, p. 189-208.

18 R. Brittle, 'A hostile environment for children? The rights and best interests of the refugee child in the United Kingdom's Asylum Law', *Human Rights Law Review* 2020/19, p. 753-785; Stalford, *IANL* 2018/32; Shamseldin, *IJCR* 2012/20; D. Hedlund, 'Constructions of credibility in decisions concerning unaccompanied minors', *International Journal of Migration* 2017/13, afl. 2, p. 157-172; L. Darmanaki Farahani & G.L. Bradley, 'The role of psychosocial resources in the adjustment of migrant adolescents', *Journal of the Pacific Rim Psychology* 2018/12, afl. 3, p. 1-11; E. Chase, 'Security and subjective wellbeing: The experiences of unaccompanied young people seeking asylum in the UK', *Sociology of Health and Illness* 2013/35, afl. 6, p. 858-872.

19 N. Doornbos, *Op verhaal komen. Institutionele communicatie in de asielprocedure*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006; Kinderombudsman, *Briefrapport KOM002/2019*, Den Haag: De Kinderombudsman 2019.

20 N. Doornbos, 'On being heard in asylum cases: Evidentiary assessment through asylum interviews', in: G. Noll & A. Popovic (red.), *Proof and Credibility in Asylum Law*, Leiden: Nijhoff 2005, p. 103-122 (104).

21 Doornbos 2005.

en bureaucratische context. Doornbos beschrijft dat dit meestal een vraag-antwoord structuur omvat.<sup>22</sup> Bovendien bestaat de veronderstelling, onderliggend aan de taak van de IND-medewerker, dat de vluchteling zijn verhaal zonder inconsistenties kan presenteren. Onderzoek van Doornbos toont aan dat deze veronderstelling geen hout snijdt, aangezien het verhaal van de aanvrager gaat over traumatische en zeer emotionele gebeurtenissen, waarbij het niet altijd mogelijk is om hier op een coherente wijze over te verklaren.<sup>23</sup> In ander onderzoek in Nederland is geconcludeerd dat te veel verantwoordelijkheid wordt gelegd bij kinderen in een asielprocedure, omdat de IND-medewerker te hoge verwachtingen heeft over de kennis van kinderen.<sup>24</sup>

Tot nu toe is veel onderzoek gedaan naar de positie van alleenstaande minderjarige kinderen.<sup>25</sup> Echter, het grootste deel van de vluchtelingen- en migrantenkinderen vraagt samen met een ouder(s) asiel aan. Deze begeleide kinderen worden meestal niet gehoord in de asielprocedure. In Nederland worden begeleide kinderen vanaf vijftien jaar afzonderlijk gehoord, omdat zij zelfstandig asiel moeten aanvragen.<sup>26</sup> Kinderen onder de vijftien jaar kunnen zelf geen asielaanvraag indienen en worden meegenomen in de aanvraag van hun ouder(s). Kinderen tussen twaalf en vijftien jaar kunnen wel gehoord worden over hun asielmotieven, indien zij of hun ouders daartoe hebben verzocht of er naar het oordeel van de minister goede redenen zijn om hen te horen (paragraaf C1/2.11 Vreemdelingencirculaire 2000 (C)).<sup>27</sup> Recentelijk is het Voorschrift Vreemdelingen 2000 aangepast. De staatssecretaris geeft aan dat de informatievoorziening aan begeleide kinderen en gezinnen verbeterd gaat worden: 'Dit houdt in dat gezinnen, zowel tijdens het aanmeldgehoor als schriftelijk, geïnformeerd worden over de mogelijkheid voor kinderen tussen de 12 en 15 om

zelfstandig te worden gehoord over hun asielmotieven'.<sup>28</sup> Deze kinderen hebben echter een minder sterke rechtspositie, omdat hun ouders hun belangen vertegenwoordigen en er geen onafhankelijke vertegenwoordiging beschikbaar is voor hen.<sup>29</sup> Vaak zijn ouders zich niet bewust van de mogelijke zelfstandige asielmotieven (zoals kind-specifieke vormen van vervolging) die hun kinderen wellicht hebben, of zij willen deze niet delen met de autoriteiten.<sup>30</sup> Bovendien zijn ouders soms niet in staat om de belangen van hun kinderen adequaat te behartigen, en wordt door de autoriteiten geen individuele belangenafweging gemaakt voor het kind.<sup>31</sup> In het geval dat begeleide kinderen gehoord worden, komt het soms voor dat het vluchtverhaal van het kind het verhaal van diens ouders tegensprekt, waardoor getwijfeld kan worden aan de geloofwaardigheid van het verhaal dat wordt gepresenteerd aan de immigratieautoriteiten.

### 3. De percepties van professionals

In het kader van dit onderzoek is gesproken met verschillende professionals, die allen een andere rol vervullen in het asielproces. Op het niveau van de praktijk zijn hoor- en beslismedewerkers van de IND, advocaten, jeugdbeschermers (Nidos), vreemdelingenrechters, COA-locatiemanagers en medewerkers van VluchtelingenWerk Nederland geïnterviewd. Daarnaast zijn bij deze organisaties beleidsmedewerkers geïnterviewd over dit thema (zie Tabel 1 op p. 281). Het doel van de asielprocedure is het bepalen of de aanvrager internationale bescherming behoeft, op basis van het Internationale Vluchtelingenverdrag, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Kwalificatierichtlijn van de EU.<sup>32</sup> Het is hiervoor noodzakelijk dat de aanvrager meewerkt aan het onderzoek dat uitgevoerd wordt door de IND en dat duidelijkheid verschaft wordt over de eigen identiteit en de asielmotieven. Dit geldt ook voor minderjarigen die asiel aanvragen en in het bijzonder alleenstaande kinderen, omdat zij de enigen zijn die informatie en bewijs kunnen presenteren ter onderbouwing van hun asielaanvraag.<sup>33</sup> Alle IND hoormedewerkers die minderjarigen horen hebben de European Asylum Support Office (EASO) modules *Interviewing techniques* en *Interviewing children* gevolgd.

Een belangrijk thema in de interviews was de vraag in hoeverre kinderen kunnen participeren in de asielprocedure. De meerderheid van alle geïnterviewde respondenten gaf aan dat kinderen hun verhaal moeten kunnen vertellen

22 Doornbos 2005.

23 Doornbos 2005; zie ook Dahlvik, *MS* 2017/5.

24 L.H.M. van Willigen, *Verslag van de Quick Scan van 'Het kind in het asielbeleid' in de praktijk. Een inventarisatie van knelpunten ten aanzien van de waarborging van een zo ongestoord mogelijke ontplooiing en ontwikkeling van kinderen die naar Nederland zijn gekomen om asiel te verkrijgen*, Amsterdam: Consultant Gezondheidszorg Vluchtelingen en Mensenrechten 2003.

25 R. Brittle & E. Desmet, 'Thirty years of research on children's rights in the context of migration. Towards increased visibility and recognition of some children, but not all?', *International Journal of Children's Rights* 2020/28, p. 36-65.

26 Immigratie- en naturalisatiedienst (IND), *De procedure in het aanmeldcentrum*, Den Haag: IND 2014; *Kamerstukken II* 2003/04, 19637, nr. 824, p. 14; Van Willigen 2003; FRA, *Children's rights and justice. Minimum age requirements in the EU*, 2018, <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/minimum-age-justice>; FRA, *Mapping minimum age requirements with respect to the rights of the child in the EU. Asylum applications for accompanied children*, 2017a, <https://fra.europa.eu/en/publication/2017/mapping-minimum-age-requirements/asylum-accompanied>.

Bij het kiezen voor de leeftijdscategorie twaalf tot vijftien jaar is destijds aangesloten bij de Wet op de Jeugdzorg en de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (WBGO), waarin was vastgelegd dat besluiten ten aanzien van minderjarigen tussen de twaalf en vijftien jaar in beginsel door wettelijke vertegenwoordigers én kinderen samen worden genomen (art. 7:450 (2) BW).

27 Regeling van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 17 juni 2021, nummer 3357924, houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (honderdtweeënzestigste wijziging) (*Stcrt.* 2021, 32590, 23 juni 2021).

28 *Stcrt.* 2021, 32590, 23 juni 2021.

29 M.E. Kalverboer & A.E. Zijlstra, *Kinderen uit asielzoekersgezinnen en het recht op ontwikkeling. Het belang van het kind in het vreemdelingenrecht*, Amsterdam: Uitgeverij SWP 2006.

30 Reneman 2014.

31 Kalverboer & Zijlstra 2006.

32 VN-Verdrag betreffende de status van vluchtelingen 1951 (UN Geneva Convention relating to the Status of Refugees); Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden 1950; Richtlijn 2011/95/EU van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming.

33 Smyth 2014; Stalford, *IANL* 2018/32.

in de procedure en dat zij moeten begrijpen wat hun rol is in de procedure. Echter, de meeste advocaten en jeugdbeschermers uitten sterke twijfels of kinderen daadwerkelijk betekenisvol kunnen participeren in de asielprocedure. De meerderheid van de respondenten gaf daarnaast aan dat de mate van participatie en het begrip van de informatie die gegeven wordt grotendeels afhankelijk zijn van de leeftijd, het onderwijsniveau en de culturele achtergrond van het kind. Sommigen noemden dat participatie een Westers concept is. Dat maakt het volgens hen lastig om participatie te implementeren in de asielprocedure, omdat kinderen die zijn opgegroeid in andere culturen wellicht niet gewend zijn om hun eigen verhaal en mening te delen met volwassenen. De meeste IND-medewerkers gaven aan dat zij aanpassingen doen wanneer zij een kind horen. Zo wordt bijvoorbeeld het doel van het gehoor uitgelegd aan het kind om het op zijn gemak te stellen, er wordt een gesprekje gehouden voorafgaand aan het gehoor, het taalgebruik wordt aangepast aan het begripsniveau van het kind en er worden vaker pauzes genomen.

“X: Ja, dan leg je ook wel uit van het belang inderdaad van het asielrelaas en waarom ik er dan allemaal vragen over ga stellen. Dat ik zelf graag helder wil hebben en dat ik niet vragen stel om iemand in de val te lokken, maar dat ik vragen stel om het verhaal compleet te krijgen zodat als je het later naleest dat je denkt, o, nu snap ik het (IND-medewerker 5).”

Echter, IND-medewerkers gaven ook aan dat zij er vanuit gaan dat jeugdbeschermers en advocaten het kind ook voorbereiden op de gehoren.

IND-medewerkers vertelden dat zij de geloofwaardigheid van het verhaal van het kind moeten beoordelen en dat zij moeten ontdekken wat de waarheid is. Om dat te kunnen doen, vragen zij het kind naar bepaalde details. Soms moeten zij een kind ook confronteren met inconsistenties in zijn verhaal. Daarom vonden zij het belangrijk om aan het kind uit te leggen wat zij van hem verwachten en waarom bepaalde vragen worden gesteld.

“X: Het blijft natuurlijk altijd wel een lastige wegging. Maar je moet, eigenlijk in alle zaken, maar in het bijzonder natuurlijk voor minderjarigen, toch wel wegen van wat zouden ze kunnen weten, wat mag je verwachten. Ja, dan is leeftijd natuurlijk belangrijk maar ook de bepaalde achtergrond, opleiding, hoeveel kennis ze zelf van dingen hebben. Maar in the end komt het er wel op neer, zij vragen hier iets en zij moeten dat wel aannemelijk maken. Want hoe jong ze ook zijn, we kunnen niet maar zo denken van nou, het zal wel. Het blijft wel echt aan hen, hoe jong je ook bent (IND-medewerker 2).”

IND-medewerkers vertelden dat zij begeleide kinderen niet confronteren met kleine inconsistenties. Wanneer het verhaal van het kind echter op significante punten verschilt met het verhaal van zijn ouders, kunnen de IND-medewerkers het kind daarmee confronteren. In dergelijke situaties

moet het kind de ruimte krijgen om uit te leggen waarom hij iets anders vertelde of iets juist niet vertelde. De gehoren van ouders en kinderen vinden vaak tegelijkertijd plaats. De IND-medewerkers kunnen elkaar tijdens de pauzes opzoeken om de zaak en mogelijke inconsistenties te bespreken. De behoefte aan een compleet verhaal houdt ook verband met de mogelijkheid dat een andere beslismedewerker de beslissing neemt in de asielaanvraag op basis van het rapport van de hoormedewerker. De IND heeft echter het beleid geen druk te leggen op kinderen om de waarheid te spreken; toch probeert men door confrontatie bij tegenstrijdigheden en door door te vragen aan waarheidsvinding te doen.<sup>34</sup> Meerdere IND-medewerkers gaven aan dat zij niet altijd de toegevoegde waarde inzien van het horen van begeleide kinderen, met name wanneer het verhaal van de ouders duidelijk is en het kind geen zelfstandige asielmotieven heeft.

Advocaten en jeugdbeschermers hadden het idee dat de IND onvoldoende rekening houdt met de soms jonge leeftijd van een kind. Zij noemden dat te veel nadruk wordt gelegd op het achterhalen van de waarheid en het beoordelen van de geloofwaardigheid van het verhaal van het kind. Advocaten en jeugdbeschermers vertelden ook dat te hoge verwachtingen bestaan over de capaciteiten van kinderen om hun vluchtverhaal en asielmotieven in detail uit te leggen. Kinderen kunnen sociaal wenselijke antwoorden geven in het gehoor met de hoormedewerker. Ook kan hen worden gevraagd naar details die zij wellicht niet weten of hebben onthouden. Deze vragen geven kinderen het gevoel dat de hoormedewerker hen niet gelooft.<sup>35</sup>

#### 4. De percepties van kinderen

In dit onderzoek zijn ook 21 kinderen en jongeren geïnterviewd die als minderjarige betrokken waren bij een asielaanvraag. Het gaat daarbij om kinderen die samen met hun ouders naar Nederland zijn gekomen (begeleide minderjarigen), kinderen die alleen of samen met andere familieleden zijn gekomen (alleenstaande minderjarigen) en kinderen die in het kader van gezinshereniging zijn gekomen (zie Tabel 2 op p. 281). Ten tijde van de interviews waren zij tussen de 12 en 22 jaar oud.

Ten eerste laten de resultaten van dit onderzoek zien dat, in lijn met eerder onderzoek, kinderen hun betrokkenheid bij de asielprocedure als zwaar en stressvol ervaren.<sup>36</sup> Hoewel zij aangaven informatie te hebben ontvangen aan het begin van de procedure, hadden zij weinig kennis over wat zij konden verwachten van het asielgehoor en hun rol daarin.

“X: Ja, ik vond het heel spannend. Omdat ik dat nooit meegemaakt had, ik weet niet wat, ja, wat ze daar gaan vragen. Ja, je krijgt zeg maar een beeld wat ze daar gaan

34 IND, *Het kind. Gespreksvoering met kinderen tussen de 6 en 12 jaar. Hooropleiding 12-*. Oktober 2009 [niet openbaar].

35 Van Willigen 2003.

36 Zie ook Chase, *JEMS* 2020/46.



vragen, maar ik voelde me gewoon zenuwachtig (R7: Alleenstaand meisje uit Syrië).”

De respondenten gaven aan dat zij van verschillende bronnen informatie ontvingen, maar dat dit er niet altijd toe leidde dat zij zich beter voorbereid voelden of zekerder waren over de uitkomst van hun aanvraag. De stress en nervositeit bleven aanwezig gedurende de gehele procedure en werd in stand gehouden doordat zij de redenen achter bepaalde vragen die gesteld werden tijdens het gehoor niet begrepen. De resultaten laten zien dat bij de kinderen veel onzekerheid bestond, wat een negatieve impact had op hun gevoel van controle over de situatie.<sup>37</sup> Daarnaast zorgde voor de meeste kinderen het aspect van tijd en wachten (voordat de procedure start en voor de uiteindelijke uitkomst) voor extra stress, gevoelens van frustratie en een gebrek aan controle over de situatie.<sup>38</sup>

De meeste respondenten waren wel positief over hun behandeling tijdens het gehoor. Zij vertelden dat het een serieuze bijeenkomst was die vrij lang duurt, maar dat de IND-medewerker vriendelijk was en dat ze voldoende pauzes konden nemen. Dit verlichtte bij sommige respondenten de stress enigszins, omdat zij de vragen begrepen en deze konden beantwoorden. De meeste andere respondenten benoemden echter dat zij nog steeds druk en stress voelden tijdens het gehoor, omdat zij moesten praten over lastige, emotionele en confronterende kwesties.

Zoals eerder genoemd gaven veel respondenten aan dat zij niet altijd begrepen waarom bepaalde vragen gesteld werden. Het gaat bijvoorbeeld om gedetailleerde vragen over een plaats of gebeurtenis. De respondenten gaven aan dat zij hier soms geen precieze herinnering meer van hadden. Ook vertelden verschillende respondenten dat dezelfde vraag meermaals werd gesteld, maar op verschillende manieren. Dit leidde tot nog meer gevoelens van onzekerheid en verwarring over wat zij moesten antwoorden en of wat zij vertelden bijdroeg aan een positieve uitkomst. Sommige respondenten gaven aan dat zij bewijs moesten verstrekken aan de IND, zoals documenten of een paspoort, en dat zij het gevoel hadden dat aan hun oprechtheid werd getwijfeld. Tegelijkertijd hadden meerdere respondenten ambivalente gevoelens om alles te vertellen tijdens het gehoor en zij legden uit dat zij ervoor kozen om bepaalde dingen niet te vertellen of om alleen de informatie te delen die hen werd gevraagd, zonder extra details te noemen.<sup>39</sup>

Ten tweede laat dit onderzoek zien dat de respondenten, ondanks de stressvolle situatie waarin zij zich bevonden, een bepaalde vorm van controle of *agency* konden uitoefenen in deze situatie. Zij maakten bewuste keuzes over wat zij de IND-medewerker wel en niet vertelden.

“X: Nee, ik doe alleen wat de persoon vraagt mij. Ja dat is alles denk ik, omdat ik, als ik zeg iets meer dan,

misschien dan gaat iets fout. Ik voel beetje bang (R11: Begeleide jongen uit Jemen).”

De respondenten waren kritisch over de beschikbare ondersteuning, hoewel sommigen het gevoel hadden dat zij geen ondersteunende persoon nodig hadden tijdens het gehoor. Sommigen weigerden toegang tot het gehoor aan bepaalde mensen, zoals een familielid of jeugdbeschermer, of vroegen om een andere tolk. Dit laat zien dat een aantal jongeren een duidelijk doel voor ogen had – een verblijfsvergunning krijgen en familiehereniging aanvragen – waarvoor zij geen ondersteuning nodig hadden van buitenstaanders. Dit is in overeenstemming met het idee dat kinderen *agency* (dat wil zeggen het menselijk potentieel tot zelfstandig handelen en autonomie) bezitten en dat zij in staat zijn om keuzes te maken, wat hen een bepaald gevoel van controle geeft over de situatie.<sup>40</sup>

Een derde hoofdbevinding die voortvloeit uit dit onderzoek is het verschil in opvattingen tussen begeleide en alleenstaande kinderen. Zoals verwacht, kregen begeleide kinderen, naar eigen zeggen, geen aparte informatie of vertegenwoordiging en waren zij in dat opzicht afhankelijk van hun ouders. Ook vonden begeleide kinderen die apart werden gehoord van hun ouders dit bijzonder zwaar en hadden zij het gevoel dat zij zich in een moeilijke positie bevonden. Zij wisten dat hun ouders dezelfde vragen kregen en zij voelden zich gestrest over het mogelijk geven van verschillende antwoorden, wat negatieve consequenties kon hebben voor de asielaanvraag van het hele gezin.

“X: Ik was echt bang, want ik dacht, nou ze hebben mij geïnterviewd, ik heb wel iets gezegd over mama, over papa, over het verhaal en als een beslissing komt en ik heb het niet echt goed herinnerd, de juiste informatie gegeven, dan ben ik verantwoordelijk voor de beslissing. En de gevoel van: ik ben verantwoordelijk voor iets en nog vijftien is, ik ben verantwoordelijk voor de toekomst van iedereen, dat was echt vreselijk (R5: Begeleid meisje uit Palestina).”

De begeleide kinderen die zijn gehoord legden uit dat als zij de keuze hadden zij liever niet gehoord zouden worden door de IND. Zij vonden niet dat hun gehoor een meerwaarde had in de asielaanvraag en vonden het gehoor met name emotioneel belastend. Dit laat onder andere zien dat deze kinderen geen coherente kennis hebben over hoe hun verhaal wordt gewogen ten opzichte van die van hun ouders. De geïnterviewde kinderen waren bang dat hun verhaal wellicht een negatieve invloed zou hebben op de asielaanvraag van het gezin. Uit de interviews met professionals bleek echter dat zij de geloofwaardigheid van het verhaal van het kind beoordelen, maar dat deze beoordeling minder strikt wordt toegepast bij kinderen dan bij volwassenen en dat zij kinderen niet confronteren met kleine inconsistenties tussen het verhaal van het kind en de ouders. Wanneer kinderen deze informatie vooraf duidelijk uitgelegd krijgen, kan dit

37 Zie Allsopp, Chase & Mitchell, *JRS* 2014/28.

38 Allsopp, Chase & Mitchell, *JRS* 2014/28. Zie ook Iraklis, *Childhood* 2020/28.

39 Zie ook Kohli, *BJSW* 2006/46.

40 Zie Allsopp & Chase, *JEMS* 2019/45.

mogelijk helpen bij het wegnemen van spanning en angst voor, tijdens en na het gehoor.

## 5. **Discussie: betekenisvolle participatie mogelijk?**

Onlangs hebben Geertsema en anderen<sup>41</sup> betoogt dat er overeenkomsten te zien zijn tussen de toeslagenaffaire bij de Belastingdienst en de manier waarop er omgegaan wordt met mensen die in Nederland asiel aanvragen. Deze onderzoekers betogen dat ongezien onrecht plaatsvindt in vreemdelingenzaken, onder andere veroorzaakt door rigide wetgeving, geïnstitutionaliseerd wantrouwen ten aanzien van een kwetsbare groep, te weinig oog voor de menselijke maat en de politieke boodschap dat het beleid restrictief moet zijn.<sup>42</sup> Het onderzoek dat in deze bijdrage centraal staat onderschrijft deels de conclusies van Geertsema en anderen. Daarnaast laat onderhavig onderzoek zien dat betekenisvolle participatie van kinderen in de Nederlandse asielprocedure niet goed mogelijk is.

Wanneer kinderen betrokken zijn in een asielaanvraag is de ongelijke machtsverhouding tussen de staat en de aanvrager in het bijzonder zichtbaar. De bewijslast ligt bij het kind en het gezin; zij moeten bewijs presenteren ter ondersteuning van hun vraag om vluchtelingenbescherming te krijgen. Met betrekking tot het recht om gehoord te worden betekent dit dat het voor het kind noodzakelijk is om de redenen achter de aanvraag uit te leggen. Dit onderzoek laat dan zien dat het doel van de gehoren met de IND-medewerker niet per se bestaat uit het bieden van een mogelijkheid aan het kind om te worden gehoord en om zijn mening te delen. Het doel van de gehoren is eerder waarheidsvinding. Met het oog op dat doel beoordeelt de IND-medewerker de geloofwaardigheid van het verhaal en de asielmotieven van het kind.

Uit de interviews is duidelijk geworden dat de IND-medewerkers aan de ene kant en de advocaten en jeugdbeschermers aan de andere kant nogal verschillend denken over de participatie van kinderen in de asielprocedure. De IND geeft kinderen de mogelijkheid hun asielmotieven uit te leggen en doet aanpassingen aan het gehoor. De vertegenwoordigers van de belangen van het kind beargumenteren dat kinderen onvoldoende betekenisvol kunnen participeren omdat het proces een onevenredige nadruk legt op waarheidsvinding en de geloofwaardigheid van het verhaal van het kind, zonder daarbij voldoende rekening te houden met de leeftijd van het kind. Daarnaast geven kinderen zelf aan dat zij onvoldoende worden geïnformeerd om hen voor te bereiden op het gehoor. Zij weten niet wat hen te wachten staat en zij begrijpen de achtergrond en redenen voor het stellen van bepaalde vragen onvoldoende.

Begeleide kinderen worden onevenredig belast met een asielgehoor, omdat zij zich medeverantwoordelijk voelen voor de aanvraag van het gezin. Begeleide kinderen worden

met name benadeeld in dit opzicht omdat zij niet worden geïnformeerd en ondersteund door (juridische) professionals en omdat de IND hun verhaal kan vergelijken met die van hun ouders.<sup>43</sup> Dit leidt ertoe dat deze kinderen aangeven het gehoor als emotioneel belastend te ervaren en dit levert een duidelijk spanning op met de uitgangspunten van artikel 12 IVRK. Een recente beleidswijziging leidt hopelijk tot betere informatievoorziening aan begeleide kinderen tussen 12 en 15 jaar, maar voor de groep vanaf 15 jaar is dit ook zeker noodzakelijk.

De hoofdvraag van dit onderzoek is of vluchtelingenkinderen de mogelijkheid hebben om betekenisvol te participeren in de Nederlandse asielprocedure, zoals vereist door internationale kinderrechtenstandaarden. Het korte antwoord hierop is 'nee'. Op basis van het onderzoek kan geconcludeerd worden dat deze kinderen deelnemen aan een administratieve procedure die niet gericht is op het nemen van een beslissing die daadwerkelijk de stem en mening van het kind meeneemt. In tegenstelling zelfs: het doel van de procedure is waarheidsvinding en het beoordelen van de geloofwaardigheid van het verhaal en de asielmotieven van het kind.<sup>44</sup> De resultaten van het onderzoek laten zien dat er een discrepantie bestaat tussen de veronderstelling van de IND dat kinderen op deze manier hun asielmotieven kunnen uitleggen in een gehoor en de ervaringen en percepties van kinderen en hun vertegenwoordigers, die laten zien dat zij daar veel moeite mee hebben.<sup>45</sup> Ondanks het feit dat hoormedewerkers enige training krijgen in het horen van kinderen, is deze praktijk nog ver verwijderd van een goede implementatie van het recht van kinderen om gehoord te worden in alle zaken die hen aangaan. Het is van belang dat er meer aandacht komt voor de individuele beoordeling van de situatie en persoonlijkheid van het kind (zie artikel 3(1) IVRK), zodat men beter kan aansluiten bij het ontwikkelingsniveau van het kind, en daarnaast zijn *agency* te erkennen en een vorm van controle te geven in de procedure.<sup>46</sup>

41 K. Geertsema e.a., 'Ongezien onrecht in het vreemdelingenrecht', *NJB* 2021/979, p. 1046-1053.

42 Geertsema e.a., *NJB* 2021/979.

43 Zie ook Brittle & Desmet, *IJCR* 2020/28.

44 S.E. Rap, 'The right to effective participation of refugee and migrant children: Views of professionals on hearing children in Asylum procedures in the Netherlands', under review.

45 Dit onderschrijft de resultaten van Doornbos 2005 en Dahlvik, *MS* 2017/5.

46 Zie ook N. Gill e.a., 'What's missing from legal geography and materialist studies of law? Absence and then the assembling of asylum appeal hearings in Europe', *Transactions of the Institute of British Geographers* 2019/45, p. 937-951; R.R. Nunes, 'Participation in child protection: Empowering children in placement processes', *The International Journal of Human Rights*, p. 1-17.

**Tabel 1: Aantal en achtergrond professionals**

Organisatie	Functie	Aantal
Ministerie van Justitie en Veiligheid	Senior beleidsmedewerker	1
Immigratie- en Naturalisatie dienst [IND]	Senior-adviseur Asiel en Bescherming	1
	Hoor- en beslismedewerker	7
Centraal Orgaan opvang Asielzoekers [COA]	Locatie manager	2
Nidos	Beleidsmedewerker	2
	Jeugdbeschermer	5
VluchtelingenWerk Nederland	Beleidsmedewerker	2
	Projectleider	9
Advocatuur	Advocaat	9
Rechterlijke macht	(Voormalige) Vreemdelingenrechter	2
Kinderrechtenorganisatie	Beleidsmedewerker	2
Totaal		42

**Tabel 2: Achtergrond kinderen**

	Land van herkomst	Leeftijd bij aankomst	Status	Type aanvraag
1	Irak	4	Begeleid	Asiel
2	Armenië	8	Begeleid	Asiel
3	Rusland	13	Begeleid	Asiel
4	Syrië	0	Begeleid	Asiel
5	Palestina (Gaza)	15	Begeleid	Asiel
6	Syrië (Palestijns)	16	Alleenstaand	Asiel
7	Syrië	17	Alleenstaand	Asiel
8	Syrië	16	Begeleid	Gezinshereniging
9	Afghanistan	12/13	Alleenstaand	Asiel
10	Jemen	16/17	Begeleid	Asiel
11	Jemen	17	Alleenstaand	Asiel
12	Jemen	16	Alleenstaand	Gezinshereniging
13	Iran (Afghaans)	15	Begeleid	Gezinshereniging
14	Turkije	11	Begeleid	Asiel
15	Jemen	13	Begeleid	Gezinshereniging
16	Jemen	12	Begeleid	Gezinshereniging
17	Jordanië (Palestijns)	11	Begeleid	Gezinshereniging
18	Jemen	13	Alleenstaand	Asiel
19	Jemen	11	Begeleid	Asiel
20	Jemen	17	Alleenstaand	Asiel
21	Jemen	17	Alleenstaand	Asiel