

Vergaderjaar 2023–2024

27 062

Alleenstaande minderjarige asielzoekers

Nr. 137

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2023

Zoals aangekondigd in mijn brief aan uw Kamer van 4 november 2022¹ is binnen mijn departement een onderzoek gestart naar de oorzaken van de hogere instroom van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv). Daarnaast is het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) een kwalitatief onderzoek gestart. Met deze brief informeer ik u over deze uitkomsten en geef ik mijn reactie weer op de belangrijkste bevindingen.

Aanleiding

Sinds de zomer van 2021 is sprake van een verhoogde instroom van amv. Om meer inzicht te krijgen in de samenstelling van deze groep, is binnen mijn departement een kwantitatief onderzoek uitgevoerd naar de instroomcijfers van amv in Nederland. Als onderdeel van dit kwantitatieve onderzoek zijn via het European Migration Network (EMN) vragen gesteld over de amv instroom buiten het asielsysteem, zoals binnen kindbeschermingssystemen.

In aanvulling op het kwantitatieve onderzoek van het departement is het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) vervolgens een kwalitatief onderzoek gestart om inzicht te krijgen in de beweegredenen van deze groep om voor Nederland te kiezen, dan wel de redenen waarom zij in Nederland terechtkomen. Daartoe heeft het WODC een *QuickScan* van literatuurstudie verricht en een kennistafel met experts georganiseerd. Het WODC heeft de onderzoeksresultaten middels een Kennisbericht gepubliceerd. De volgende onderzoeksvragen zijn daarin richtinggevend:

- Wat kan er gezegd worden over de redenen van de recente toename in de instroom van amv en de veranderingen in de samenstelling van de groep?

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 19 637, nr. 3006

- Wat zijn de redenen voor amv om in Nederland terecht te komen? Is het aannemelijk dat deze redenen anders zijn voor de huidige piek dan die in 2015?

Bevindingen kwantitatief departementaal onderzoek

Het is volgens de onderzoekers complex gebleken om de instroom van amv te vergelijken met andere Europese lidstaten. Waar in Noord-Europese landen zoals Nederland en België het toelatingsbeleid voor amv gebaseerd is op asiel, is in Zuid-Europese landen zoals Spanje en Italië het toelatingsbeleid voor amv gebaseerd veelal op kindbescherming. In die landen is het aanvragen van asiel vaak niet nodig om als minderjarige rechtmatig verblijf te krijgen wat daar derhalve resulteert in lage instroomcijfers in het asielsysteem. Dat geldt naast Spanje en Italië ook voor Frankrijk.

Bovendien geldt dat amv soms in verschillende lidstaten asiel aanvragen². Dat betekent dat er deels overlap zit in het aantal asielaanvragen van de verschillende Europese lidstaten. Omdat uitgebreid dossieronderzoek noodzakelijk is om die overlap te corrigeren, is deze component in onderhavig onderzoek niet nader uitgesplitst.

Het aandeel amv binnen de asielinstream in Nederland nam toe van 8 procent in 2017 tot 16 procent in 2023³. De instroom van amv neemt sterker toe dan de instroom van het totaal aantal eerste asielaanvragen. Hierbij dient de kanttekening geplaatst te worden dat historisch gezien de instroom van amv sterk fluctueert.

De top-5 nationaliteiten van de amv instroom betreffen in 2023 nationaliteiten met een hoog inwilligingspercentage. De instroom Syrische amv is het sterkst toegenomen. In 2023 (t/m november) was het aandeel Syrische amv 49 procent, Eritrese amv 18 procent, Somalische amv 9 procent, Iraakse amv 5 procent en Soedanese amv 4 procent van de totale amv instroom.

Dit verkennende onderzoek helpt vooral om een indicatief beeld te geven van de omvang en samenstelling van de instroom amv. Geconcludeerd kan worden dat, op basis van gegevens van Eurostat⁴, er sprake is van een toename van het aandeel van Nederland in de totale Europese amv asielinstream. Het aandeel van Nederland binnen de totale EU amv asielinstream is scherp toegenomen van 4 procent in 2017 tot 13 procent in 2023⁵.

Bevindingen kwalitatief onderzoek WODC

Uit het Kennisbericht van het WODC blijkt dat er belangrijke verschillen zijn onder amv die voor vertrek uit het land van herkomst al een bestemmingsland op het oog hebben. Op hoofdlijnen geldt, net zoals in het eerdere WODC-onderzoek⁶, dat veel amv die in Nederland asiel hebben aangevraagd, zonder een beoogde bestemming waren vertrokken of beoogden om naar «Europa» te gaan. Het huidige onderzoek van het

² Een Dublinoverdracht van een alleenstaande minderjarige vreemdeling is alleen toegestaan indien dit in het belang van het kind is.

³ Bron: IND. Peildatum november 2023.

⁴ Eurostat is het bureau voor de statistiek van de Europese Unie.

⁵ Bron: Eurostat. Peildatum september 2023.

⁶ WODC Cahier 2018-18, «Unaccompanied minor asylum seekers in the Netherlands: choice or chance?» I. Kulu-Glasgow e.a.

WODC bevestigt echter dat Syrische amv een uitzondering vormen⁷. De beoogde bestemming van Syrische jongeren die recentelijk naar Nederland zijn gekomen, was vaak Nederland. Deze groep is goed geïnformeerd over de mogelijkheden tot verblijfsrecht en gezinshereniging in Nederland. Door de verslechterde situatie in Turkije zijn Syrische amv uit Turkije op zoek naar betere toekomstmogelijkheden voor het gezin als geheel. In bepaalde gevallen worden amv door de familie vooruitgestuurd met als doel om gezinshereniging in Nederland aan te vragen, aangezien amv niet worden teruggestuurd naar het eerste EU-land waar ze zijn ingereisd of een asielaanvraag hebben gedaan, of zodat de vaders kunnen achterblijven om voor het gezin te zorgen.

Familie- en sociale netwerken in verschillende Europese landen zijn voor hen daarbij een belangrijke bron van informatie. Via sociale media wordt informatie over verschillende onderwerpen uitgewisseld, zoals over verschillende aspecten van de procedures en het leven in Nederland.

Veel andere jongeren migreren zonder een duidelijk land in gedachten en bepalen hun voorkeursbestemming terwijl ze onderweg zijn of omdat hun ambities niet worden verwezenlijkt op de oorspronkelijke migratiebestemming.

In onderhavig onderzoek benadrukken experts dat migratieplannen steeds weer veranderen gedurende de reis. Jongeren nemen onderweg nieuwe beslissingen om verschillende redenen, zoals de aanwezigheid van grenscontroles, informatie die zij in hun eigen sociale netwerk krijgen of van mensen die zij toevallig ontmoeten.

De geraadpleegde experts noemen verschillende redenen waarom amv uiteindelijk in Nederland terechtkomen. Daarin is niet altijd een sterke rangschikking te onderscheiden behalve dat een gevoel van veiligheid en de aanwezigheid van sociale netwerken veelvuldig genoemd worden. Experts onderstrepen dat het heel belangrijk is om per nationaliteit te kijken welke motieven redengevend zijn voor amv om naar Nederland te komen, omdat per nationaliteit sterke verschillen zichtbaar zijn. Ook kunnen meerdere factoren tegelijkertijd een rol spelen in waarom jongeren uiteindelijk naar Nederland komen.

Volgens meerdere experts wordt veiligheid als veelvoorkomende push-factor genoemd, zowel om land van herkomst te verlaten als om door te reizen naar Nederland na aankomst in Europa. De geraadpleegde experts benoemen namelijk dat de landen aan de buitengrenzen van Europa, in het bijzonder Griekenland, geen landen zijn waar jongeren zich willen vestigen omdat ze zich daar niet veilig voelen en lang moeten wachten op procedures.

Met name Eritrese en Somalische jongeren die uit een wankele of zwakke gezinsstructuur komen, en in het land van herkomst vaak op straat zwerven, zijn op zoek naar een veilige leefomgeving die zij in de landen aan de buitengrenzen van Europa niet vinden.

Mensensmokkelaars spelen een belangrijk rol in het bepalen van Nederland als bestemming voor amv. Voor sommige jongeren is hun rol bepalend in waarom ze in Nederland eindigen, ook in gevallen waar hun beoogde bestemming niet Nederland was. Voor anderen is de rol van smokkelaars beperkt tot het garanderen van aankomst in Europa en het functioneren als een bron van informatie over welke mogelijkheden er zijn in verschillende Europese landen, over de grenscontroles, en over hoe zij zich schuil kunnen houden voor politie of andere autoriteiten.

⁷ Zie ook: WODC Cahier 2018-18, «Unaccompanied minor asylum seekers in the Netherlands: choice or chance?» I. Kulu-Glasgow e.a.

Ook het imago van Nederland als vrije en tolerante samenleving is een bepalende factor, met name voor jongeren die vluchten uit conservatieve of religieuze samenlevingen en die op zoek zijn naar een betere toekomst. In dit verband wordt als voorbeeld LHBTIQ+ jongeren genoemd. Deze jongeren kunnen aannemen dat de tolerante houding in de Nederlandse samenleving wat betreft mensenrechten ook een rol speelt in het asielbeleid. Hetzelfde geldt voor jongeren uit Irak en Noord-Syrië, waar jongeren naar Nederland komen vanwege de vrees voor etnische, religieuze en politieke vervolging.

Voorts zijn de mogelijkheden tot onderwijs en werkgelegenheid redengevend. Veel jongeren willen niet alleen overleven en veilig zijn, maar uiteindelijk ook een goede toekomst opbouwen, waarbij ze kunnen studeren en geld verdienen. Zolang jongeren kunnen vasthouden aan een toekomstperspectief in Nederland accepteren zij de lange duur van de procedures.

Eerder onderzoek van het WODC⁸ liet zien dat de reputatie van Nederland met betrekking tot de snelheid van de procedures, in het verleden de meest genoemde reden was door jongeren om in Nederland terecht te komen. In dat kader werd toen het positieve beeld van Nederland genoemd met betrekking tot procedures.

Omdat Nederland geen snelle procedures meer kent vanwege de voorraden bij het afhandelen van de asielaanvragen, en gezinnen vaak lang van elkaar gescheiden zijn tot gezinshereniging plaatsvindt, is, zo stellen de onderzoekers de verwachting dat het imago van Nederland als land van snellere procedures niet meer geldt. Tegelijkertijd geldt dat informatie circuleert onder sociale netwerken en in de diaspora die niet altijd correspondeert met de werkelijkheid.

Voor sommige jongeren is Nederland een transitland. Zo zijn er jongeren die naar Nederland komen voor wie de beoogde bestemming eigenlijk het Verenigd Koninkrijk is (vooral Eritrese, Somalische en Jemenitische amv) omdat zij in het Verenigd Koninkrijk betere mogelijkheden hebben voor integratie en werk. Zij worden hierover vanuit de diaspora geïnformeerd. In dat verband noemt een expert de grote toename na de Brexit van het aantal amv in het Verenigd Koninkrijk. Jongeren die eerder via Frankrijk naar het Verenigde Koninkrijk reisden, proberen nu dat land via Nederland te bereiken vanwege de strengere grenscontroles in Frankrijk. In dat kader rijst de vraag of de jongeren die recentelijk naar Nederland zijn gekomen, ook daadwerkelijk in Nederland blijven.

Aanwezigheid van familie en etnische netwerken speelt volgens de experts een grote rol voor jongeren om naar een bepaald land te gaan. Wat Nederland betreft zien we dat volgens de geraadpleegde experts vooral terug bij de Syrische, Somalische en Irakese gemeenschap. Deze netwerken zijn tevens een bron van informatie en bieden hulp bij aankomst.

Voorts is door de geraadpleegde experts naar voren gebracht dat veel jongeren toevalligerwijs in Nederland belanden, al dan niet met hulp van een mensensmokkelaar. Hier is het van belang te benoemen dat jongeren hun leeftijds- of reisgenoten niet uit het oog willen verliezen en hen simpelweg volgen in het migratietraject. Soms spelen ook vage positieve associaties over Nederland een rol.

⁸ WODC Cahier 2018-18, «Unaccompanied minor asylum seekers in the Netherlands: choice or chance?» I. Kulu-Glasgow e.a.

Reactie

Ik ben de onderzoekers van het WODC erkentelijk voor de rapportage. Mijn waardering geldt eveneens voor het onderzoek uitgevoerd op mijn departement. Zowel de cijfermatige verkenning over de verhoogde instroom van amv als het kwalitatieve onderzoek door het WODC naar de beweegredenen van amv om naar Nederland te komen, bieden inzichten in de verschillende factoren die voor amv van invloed zijn om naar Nederland en naar andere EU-lidstaten te gaan. Ook toekomstige cijfermatige ontwikkelingen worden door het departement gevolgd.

Hoewel er uiteenlopende, en per nationaliteit unieke, motieven zijn voor een amv om diens asiolverzoek uiteindelijk in Nederland in te dienen, zie ik in de gerapporteerde feiten in het onderzoek in ieder geval het belang van een verdere harmonisering van het gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS). Een belangrijke mijlpaal hierbij is het akkoord op hoofdlijnen dat het Spaans Voorzitterschap bereikte met het Europees Parlement over het Asiel en Migratiepact, waarover uw Kamer gister per brief is geïnformeerd.⁹

Ik acht het verder aan een toekomstig kabinet om daar waar nationale beleidsaanpassingen mogelijk en noodzakelijk worden geacht, verder keuzes te maken.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg

⁹ Kamerstuk 32 317, nr. 865.