

Vergaderjaar 2006–2007

**27 062**

## **Alleenstaande minderjarige asielzoekers**

**Nr. 56**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2006

#### **Aanleiding**

Zoals u is toegezegd in het AO d.d. 28 juni jongstleden over de verdwijning van Indiase alleenstaande minderjarige vreemdelingen (kamerstuk 27 062, nr. 54) zend ik u hierbij, mede namens de Minister van Justitie, een brief waarin nader wordt ingegaan op de mogelijkheden respectievelijk de beperkingen die bestaan bij het voorkomen van het verdwijnen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

In de eerdere overleggen met uw Kamer is het dilemma rondom de verdwijningen uitvoerig aan de orde geweest. Enerzijds staat vast dat het maximale dient te worden gedaan om de verdwijningen te voorkomen en te bestrijden, anderzijds blijkt dat dergelijke maatregelen onontkoombaar tot voor de minderjarigen ingrijpende consequenties leiden, zoals tot vrijheidsbeperking of zelfs vrijheidsontneming, ter bescherming van de minderjarige. Een extra complicerende factor is dat de minderjarige er veelal zelf voor kiest om uit de toelatingsprocedure en de bescherming en verzorging die de overheid biedt te verdwijnen, op basis van een – in de regel volstrekt onbetrouwbaar – toekomstbeeld dat aan de minderjarige is geschetst.

In de afgelopen periode zijn de mogelijkheden om tot aanvullende maatregelen te komen nader onderzocht. Daarover informeer ik u bij deze en kom vervolgens tot voorstellen.

#### **Reeds getroffen maatregelen**

Inmiddels heb ik de volgende maatregelen op het gebied van de vergroting van de veiligheid van deze groep minderjarigen reeds getroffen:

- Er is 24-uurs toezicht en begeleiding in de locaties van het COA waar de minderjarigen verblijven, inclusief cameratoezicht en key-cards;

- Het wordt mogelijk gemaakt de voogdij voor deze minderjarigen binnen 24 uur te regelen;
- IND neemt bij aanvang van de procedure van alleenstaande minderjarige vreemdelingen vingerafdrukken af, ook bij kinderen onder de 12 jaar;
- Bij het COA wordt in het project Bestrijding mensenhandel gewerkt aan training van medewerkers, om signalen van mogelijke mensenhandel op te pakken, om registratie en melding te verbeteren, en om het COA-netwerk te verbeteren;
- Nidos en COA hebben toegezegd direct na kennisname van vermissing van de minderjarige aangifte of melding te doen bij de politie;
- Het protocol vermissing wordt geactualiseerd en aangepast; hierbij zullen tevens afspraken worden gemaakt over de wijze waarop de implementatie van het protocol wordt gemonitord. Dit betreft zowel de handelwijze van de uitvoeringsorganisaties COA en Nidos (preventie van verdwijningen, alsmede het doen van aangifte en melding), alsmede de acties vanuit de politie die in het protocol worden beschreven.

### **Omvang doelgroep**

Alvorens in te gaan op de overige maatregelen die kunnen worden getroffen, is hieronder een indicatie opgenomen van de omvang van de groep alleenstaande minderjarige vreemdelingen, op wie deze verdere beschermende maatregelen van toepassing kunnen zijn. Voor de duidelijkheid wil ik opmerken dat onderstaande maatregelen bedoeld zijn voor jongeren die ouder zijn dan 12 jaar. Immers, kinderen tot en met 12 jaar worden in een pleeggezin geplaatst. Daarmee acht ik de begeleiding en bescherming van de jongeren in die leeftijdscategorie voldoende geborgd.

Op basis van de instroomgegevens van het eerste halfjaar van 2006 wordt de jaarlijkse instroom van alleenstaande minderjarige vreemdelingen geschat op 360 personen. Hiervan behoren op dit moment circa 80 personen tot de zogeheten risicocategorie. Bij deze laatste categorie gaat het om minderjarigen waarvan op basis van ervaringen van de IND is vastgesteld dat het risico op verdwijning groot is. Momenteel worden met name de alleenstaande minderjarigen afkomstig uit India en Nigeria als risicogroep beschouwd.

Op basis van de ervaringen die zijn opgedaan met deze laatstgenoemde groepen, werkt de IND aan de ontwikkeling van risicoprofielen, waarmee risicocategorieën mogelijk vroegtijdiger en op een meer systematische wijze kunnen worden herkend. Deze profielen zullen nauwlettend moeten worden onderhouden en aangepast aan nieuwe ontwikkelingen. Echter, niet kan worden uitgesloten dat pas kan worden vastgesteld dat er sprake is van een risicocategorie met een bijbehorend risicoprofiel, nadat eerst een aantal jongeren met een bepaalde achtergrond is verdwenen.

### **Aanvullende maatregelen**

#### *a) Besloten opvang*

Onder besloten opvang versta ik: opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in een kleinschalige setting met intensieve en persoonlijke begeleiding; de jongeren mogen in deze situatie de opvanglocatie slechts met instemming en zonodig onder begeleiding verlaten.

Het model van intensieve, besloten opvang vergt, om te kunnen bewerkstelligen dat een jongere zich slechts met instemming, en zo mogelijk onder begeleiding, buiten de opvanglocatie begeeft, de aanwezigheid van extra begeleiders. *Continue* individuele begeleiding is echter te kostbaar,

zal leiden tot verzet van de minderjarigen en daarmee tot onbeheersbare situaties. Tevens zal een continue begeleiding waarbij de jongere altijd onder begeleiding naar buiten zou moeten, naar verwachting een specifieke wettelijke basis vereisen die thans ontbreekt.

Gedurende de periode van verblijf in de besloten opvang kan getracht worden de minderjarige ervan te overtuigen dat het volgen van de aanwijzingen van de mensenhandelaar of anderen die hem tot zijn reis hebben aangezet, grote risico's kent. Ook kan in deze periode (beter) onderzoek worden verricht, zowel naar de vraag of betrokkene in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning als in het kader van een eventueel te starten strafrechtelijk opsporingsonderzoek. Tenslotte kan, in gesprekken met de minderjarige, eventuele terugkeer effectiever worden voorbereid. In gesprekken moet de hulpverlener op een gestructureerde en systematische manier contact leggen met de jongere, om te bepalen met welke personen hij zich heeft ingelaten en om te bewerkstelligen dat hij alternatieven gaat overwegen, zoals aangifte en eventuele terugkeer. De jongere krijgt voorlichting over de mogelijkheden die er zijn om, desgewenst na een bedenktijd, aangifte te doen van mensenhandel. Het blijft echter, ondanks de intensieve begeleiding en zorg, mogelijk dat de jongere ervoor zal kiezen om zich aan de opvang en procedure te onttrekken.

Besloten opvang in een kleinschalige setting vindt plaats in een zogeheten kindervoorgroep. Aangezien een dergelijke kindervoorgroep slechts 12 plekken heeft, vergt besloten opvang van *alle* alleenstaande minderjarige vreemdelingen de inzet van een groot aantal extra kindervoorgroepen<sup>1</sup>.

Besloten opvang in bovenbedoelde zin vergt naar mijn mening geen wetswijziging en is naar verwachting op relatief korte termijn te realiseren. Hierin verschilt besloten opvang van vormen van gesloten opvang, zoals die hieronder worden toegelicht.

Ten aanzien van de kostenaspecten het volgende. De basiskosten van besloten opvang bedragen, uitgaande van opvang in een kindervoorgroep, €12,6 miljoen per jaar, wanneer voor opvang van de totale populatie wordt gekozen. Bij opvang van risico groepen bedragen de basiskosten € 2,8 miljoen per jaar. Deze kosten dienen nog te worden verhoogd met een bedrag ter dekking van de hierboven beschreven intensivering van de begeleiding en opbouw van de capaciteit; in de huidige basiskosten voor kindervoorgroepen is in deze aanvullende zaken niet voorzien. Met inbegrip van deze kosten wordt geschat dat het budgettaire beslag van de toepassing van de maatregel van besloten opvang voor de risicocategorie omstreeks € 4 miljoen zal bedragen.

#### *b) Gesloten opvang*

Zoals aangegeven is het veelal de jeugdige zelf die – al dan niet onder druk – ervoor kiest de toelatingsprocedure en de opvang te verlaten. De meest ingrijpende manier om het vertrek met onbekende bestemming van alleenstaande minderjarige vreemdelingen te voorkomen is in die situatie de toepassing van vormen van gesloten opvang.

Het doel van de gesloten opvang is om de minderjarige te beschermen tegen kwalijke invloeden van buitenaf door hem in een afgeschermd omgeving op te vangen en begeleiding te bieden.

Het programma van begeleiding en onderzoek tijdens de gesloten opvang kan op eenzelfde wijze als hierboven bij de besloten opvang is geschetst worden ingericht. Wezenlijk verschil met de besloten opvang is hier echter dat de beschikbaarheid van de minderjarige voor begeleidings- en

---

<sup>1</sup> Zie hiervoor bij de omvang van de populatie: voor opvang van de huidige instroom in kindervoorgroepen zijn (360/12=) 30 extra kindervoorgroepen vereist.

onderzoeksactiviteiten kan worden gegarandeerd, nu de minderjarige er zelf niet voor kan kiezen de opvanglocatie tijdelijk of definitief te verlaten.

Met gesloten opvang zijn overigens ook aanzienlijke kosten gemoeid. De kosten bedragen, wanneer voor opvang van de totale populatie wordt gekozen, naar schatting € 39,3 miljoen per jaar. Wanneer de opvang tot de risicogroepen wordt beperkt zijn de jaarlijkse kosten circa € 8,7 miljoen. Het betreft hier een indicatieve berekening, gebaseerd op de kosten van plaatsing van een jeugdige in een Justitiële Jeugdinstelling (€ 313 per dag).

Voor de toepassing van gesloten opvang gelden zware waarborgen. Deze vloeien onder andere voort uit artikel 5, eerste lid, onder d van het EVRM, dat vergt dat een maatregel van gesloten opvang noodzakelijk is voor het toezicht op de opvoeding en verzorging van de minderjarige.

De mogelijkheid om een minderjarige in een gesloten opvang op te nemen behoeft een wettelijke basis. De Vreemdelingenwet 2000 biedt een dergelijke basis niet en is daarvoor ook niet de geëigende plaats. Centraal staat immers de behoefte aan specifieke bescherming van de minderjarige.

Het reeds aanhangige voorstel tot wijziging van de Wet op de jeugdzorg om jeugdzorg in een gesloten setting mogelijk te maken (wetsvoorstel 30 644) biedt voor een deel van deze jeugdigen een aanknopingspunt. Het wetsvoorstel beoogt gesloten jeugdzorg mogelijk te maken voor jeugdigen met ernstige opvoed- en opgroei problemen, die zijn ontwikkeling naar volwassenheid ernstig belemmeren.

De Wet staat, ingevolge artikel 3 van de Wet en artikelen 7 en 8 van het Uitvoeringsbesluit, open voor rechtmatig en niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen.

Om een aanspraak ingevolge deze Wet te krijgen dient een jeugdige, vreemdeling of niet, te voldoen aan de criteria van deze Wet. Indien aldus een alleenstaande minderjarige vreemdeling voldoet aan de criteria die gelden voor gesloten jeugdzorg, zal deze een indicatie krijgen van het Bureau jeugdzorg en is, na verkrijgen van een machtiging van de rechter, gesloten behandeling op basis van deze Wet mogelijk.

#### *c) Elektronisch toezicht*

Ook de mogelijkheden voor de inzet van elektronisch toezicht worden verkend. In 2007 worden -in een ander kader- verschillende pilots elektronisch toezicht gehouden, alle onder auspiciën van de DJI. Deze pilots richten zich op jongeren in een justitiële jeugdinstelling. Deze populatie is qua leeftijd vergelijkbaar met alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Binnen deze pilots zullen de technische mogelijkheden worden beproefd van technisch verschillende soorten volgsystemen die op de markt zijn. Het oogmerk van deze pilots is om vast te stellen of elektronisch toezicht een toegevoegde waarde heeft voor de behandeling. Afhankelijk van de uitkomsten van deze pilots, die in het eerste kwartaal van 2008 worden verwacht, kan inzet van elektronisch toezicht worden overwogen.

Overigens geldt voor gedwongen toepassing van elektronisch toezicht dat dit wordt gezien als een vorm van gesloten opvang en dat daarvoor dan ook een wettelijke basis moet worden gecreëerd. Invoering zal om die reden dan ook niet op kortere termijn tot de mogelijkheden behoren. Daarnaast dient ook, zoals aangegeven, de ontwikkeling van de technische mogelijkheden (en beperkingen) van elektronisch toezicht te worden afgewacht.

## Voorstellen

Het is onontkoombaar dat de problematiek van verdwijnende alleenstaande minderjarige vreemdelingen tot aanvullende maatregelen leidt. Deze maatregelen zullen, ongeacht welke keuze wordt gemaakt, voor de minderjarige ook onplezierige gevolgen hebben.

Een dilemma bij het maken van keuzes op dit punt is dat ik geen maatregelen ken die de kans op verdwijning van minderjarigen volledig kunnen wegnemen. Daarvoor heeft minderjarige tijdens en na zijn inreis in Nederland eenvoudigweg teveel mogelijkheden om zijn eigen keuzes te maken, ook wanneer deze, naar onze maatstaven, bedreigend voor zijn toekomst zijn.

De bovenstaande maatregelen overziend en de voor- en nadelen van de verschillende opties overwegende, kom ik tot de volgende voorstellen.

In eerste instantie acht ik het raadzaam om te beoordelen in hoeverre vormen van intensieve, besloten opvang kunnen bijdragen aan het terugdringen van verdwijningen. Hierbij heb ik in aanmerking genomen dat besloten opvang als maatregel sneller kan worden geïmplementeerd dan vormen van gesloten opvang. Daarnaast geldt dat gesloten opvang ontegenzeggelijk een zware maatregel is, die diep ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer van de minderjarige. Daarom wil ik eerst beoordelen in hoeverre de verdwijningen kunnen worden bestreden met het lichtere middel van besloten opvang.

Hiertoe zal in het voorjaar van 2007 een pilot worden gestart met een looptijd van twee jaar, waarin de minderjarigen die behoren tot de risicogroepen besloten worden opgevangen.

Bij de inrichting van de pilot zullen de ervaringen met de opvang in de campus Vught worden meegenomen. Een wezenlijk verschil met de inrichting van de campus is dat de besloten opvang zal plaatsvinden in kleinschalige opvanglocaties, waarin meer mogelijkheden zijn tot direct contact met de jongeren en tot intensieve begeleiding. De aandacht zal met name gericht zijn op het ondersteunen van de jongeren. Doel hierbij is om hen bewust te maken van de uitbuitingssituaties waarin zij terecht zouden kunnen komen en tevens met hen de alternatieven, waaronder (indien van toepassing), de mogelijkheid tot terugkeer, te overwegen. Afhankelijk van de ontwikkeling van de technische en juridische mogelijkheden van vormen van elektronisch toezicht wordt overwogen om deze vorm van toezicht binnen de pilot besloten opvang toe te passen. Nu het vereiste wettelijk kader ontbreekt, kan elektronisch toezicht vooralsnog uitsluitend op vrijwillige basis worden toegepast.

In 2008 zal, mede gelet op de uitkomsten van de pilots van DJI, de pilot besloten opvang worden aangevuld met een proef met elektronisch toezicht.

De pilot besloten opvang zal met name worden beoordeeld op:

1. De afname van de hoeveelheid verdwijningen;
2. De afname van het aantal minderjarige vreemdelingen dat tot een risicocategorie behoort;
3. Een toename van het aantal jongeren, dat terugkeert naar het land van herkomst.

Voor wat betreft deze pilot heb ik de organisaties COA en Nidos op voorhand verzocht, met inachtneming van de tijd die voor een zorgvuldige voorbereiding van een dergelijke pilot vereist is, om deze zo mogelijk in het voorjaar van 2007 te starten.

Na overleg met uw Kamer zal ik het bovenstaande voornemen, in nauwe samenwerking met de betrokken ketenpartners, verder uitwerken. De

exacte termijn waarop een en ander kan worden gerealiseerd is afhankelijk van de mogelijkheden om voldoende kindervoorgroepplaatsen te realiseren.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,  
Mede namens de Minister van Justitie,  
M. C. F. Verdonk