

Vergaderjaar 1995–1996

19 637

## Vluchtelingenbeleid

Nr. 143

### BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 10 november 1995

In het Algemeen Overleg van 12 oktober 1995 (19 637, nr. 142) over de Vluchtelingenrapportage 1994 deed ik u de toezegging u op korte termijn een brief te zenden met mijn standpunt over **het beleidskader alleenstaande minderjarige asielzoekers**. Hierbij informeer ik u nader over de hoofdlijnen van het zogenoemde beleidskader voor de toelating, voogdij en opvang van de alleenstaande minderjarige asielzoekers, zoals dat door mij voorlopig is vastgesteld. Ik zal het beleidskader definitief vaststellen na overleg met uw Kamer.

Het concept-beleidskader, opgesteld door KPMG in samenspraak met de betrokken partijen is als bijlage bij deze brief gevoegd.<sup>1</sup>

Allereerst schets ik kort de totstandkoming van het beleid (onder 1), het huidige model (onder 2), alsmede de voorgestelde aanpassingen (onder 3).

#### 1. Inleiding

Voor de voorziening in de toelating, voogdij en opvang van alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's) is vanaf 1989 een model ontstaan. Dit model is voor een belangrijk deel in de praktijk gegroeid en door de verantwoordelijke bewindspersonen bevestigd.

De eerste ama's kwamen terecht in de OC's en AZC's in de jaren 1988/1989. Aangezien het minderjarigen betrof van wie de ouders niet in Nederland aanwezig waren, diende in het gezag te worden voorzien.

De stichting De Opbouw ging voor hen als voogdij-instelling optreden en werd tevens gevraagd de vervolgoegang na het OC/AZC te verzorgen.

Er werd een beroep op de stichting De Opbouw gedaan, omdat deze ervaring had met de voogdij en de opvang van de minderjarige Vietnamese bootvluchtelingen. Een voogdij-instelling doet als regel voor de opvoeding en verzorging van haar pupillen een beroep op de reguliere voorzieningen voor jeugdhulpverlening.

In het geval van de ama's bleek de noodzaak om voor de opvang

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

specifieke voorzieningen te treffen. Het Nederlandse pleeggezin bleek slechts in beperkte mate een geschikte vorm van opvang.

Ook werd geconcludeerd dat het «gewone» tehuis niet de meest adequate opvang zou bieden. Voor de opvang kon volstaan worden met «wonen» met begeleiding. Daarom werd gaandeweg een specifiek opvangcircuit tot stand gebracht.

Voor de eerste opvang werd de Stichting Valentijn ingeschakeld (een voormalig internaat voor Bijzonder Jeugdwerk) en werden ook in een latere fase in de OC's en AZC's speciale jeugdunits ingericht.

Onder de verantwoordelijkheid van de stichting De Opbouw kwam een gedifferentieerd stelsel van vervolgoptvang tot stand.

Ook voor de toelating werd een specifiek beleid ontwikkeld. Op basis van de ervaring met de behandeling van asielaanvragen van ama's is vastgesteld dat de nadruk niet zozeer ligt op de beoordeling of een ama in aanmerking komt voor erkenning als vluchteling, maar op de beantwoording van de vraag of verwijdering in geval van een ongegronde aanvraag wel verantwoord is te achten.

Daarom is in september 1992 een bijzonder verblijfsrecht in het leven geroepen voor het geval dat de verwijdering niet verantwoord werd geacht wegens het ontbreken van adequate opvang in het land van herkomst (de ama-vtv).

In de eerste jaren was de uitvoering moeilijk te plannen. Dit had onder meer tot gevolg dat de financiële voorwaarden voor een goede opvang dan wel vervolgoptvang niet altijd tijdig gecreëerd werden. Er deden zich met enige regelmaat problemen van logistieke aard voor. Dit heeft bij tijd en wijle grote druk op het systeem gegeven, waardoor ook spanningen tussen de partijen ontstonden. Telkenmale zijn de betrokkenen er met de nodige creativiteit in geslaagd problemen min of meer op te lossen.

Dat zich in de «pioniersfase» van de aanpak van een complexe problematiek spanningen voordoen, is niet ongebruikelijk. Bij alle betrokkenen bestond echter de behoefte om die fase te overstijgen.

Aan KPMG Klynveld Management Consulting is in de zomer van 1994 door het ministerie van Justitie en het toenmalige ministerie van WVC de opdracht verstrekt om in overleg met de belangrijkste partijen een concept integraal beleidskader voor de toelating, de voogdij en de opvang van de alleenstaande minderjarige asielzoekers op te stellen. Daarbij is ervan uitgegaan dat het aan de hand van een vastgesteld beleidskader mogelijk is de activiteiten beter op elkaar af te stemmen en eventuele knelpunten systematisch aan te pakken.

Vanaf de start van het huidige kabinet-Kok op 22 augustus 1994 berust de eerste verantwoordelijkheid voor het beleid voor zowel de toelating, de voogdij als de opvang bij de staatssecretaris van Justitie.

Het rapport concept-beleidskader van KPMG is in april 1995 beschikbaar gekomen. Een aantal in het concept-beleidskader voorgestelde aanpassingen heeft nader onderzoek en overleg gevraagd. Dit heeft tot mijn spijt enige tijd in beslag genomen, die echter noodzakelijk was om u een weldoordacht model voor te leggen.

## **2. Het huidige model voor de toelating, voogdij en opvang/vervolgoptvang**

Wanneer een alleenstaande minderjarige asielzoeker (ama) Nederland binnenkomt en een asielaanvraag wil indienen, worden er verschillende activiteiten in gang gezet die terug te voeren zijn op de drie procedures van toelating, voogdij en opvang. Elk van deze procedures heeft een eigen

invalshoek. Voor een goed verloop is op de raakvlakken goede afstemming noodzakelijk.

In algemene zin kan gesteld worden dat de procedure met betrekking tot de toelating het meest richtinggevend is. De indiening van de asielaanvraag is het startsein voor de regeling van de eerste opvang, voogdij en de eventuele vervolgovang.

## *2.1 Toelatingsbeleid sinds 1 september 1992*

Sinds 1 september 1992 geldt een specifiek toelatingsbeleid voor alleenstaande minderjarige asielzoekers. Dit beleid is neergelegd in de Vreemdelingencirculaire hoofdstuk B7/13.

Op grond van dit beleid is een alleenstaande minderjarige asielzoeker: een minderjarige asielzoeker waarbij bij binnenkomst in Nederland geen sprake is van begeleiding en/of verzorging door ouders en/of meerderjarige bloed- en/of aanverwanten.

Op het moment van melding bij het zogenoemde Aanmeldcentrum start de toelatingsprocedure. In het Aanmeldcentrum vindt registratie en intake van alle minderjarigen plaats. Alleen minderjarigen van 12 jaar en ouder dienen in het Aanmeldcentrum ook een asielaanvraag in. Voor minderjarigen van jonger dan 12 jaar kan dit pas geschieden nadat in de voogdij is voorzien.

Na het Aanmeldcentrum gaan de minderjarige asielzoekers door naar een opvangcentrum.

Daar wordt het nader gehoor afgenomen. Kinderen tot 12 jaar worden op dit moment nog niet gehoord. Op basis van het verslag van het nader gehoor vindt een beoordeling van de asielaanvraag plaats. Kan een ama niet als een vluchteling worden erkend en zijn er ook geen bijzondere omstandigheden die kunnen leiden tot toelating op grond van klemmende redenen van humanitaire aard, dan wordt beoordeeld of de ama kan terugkeren naar het land van herkomst.

Daartoe dient vast te staan of teruggeleiding verantwoord is. Het criterium daarvoor is of er adequate opvang aanwezig is in het land van herkomst. Kan dit niet binnen 6 maanden na indiening van de asiel-aanvraag worden vastgesteld, dan wordt de ama in het bezit gesteld van een vergunning tot verblijf onder de beperking: toegelaten als alleenstaande minderjarige asielzoeker (ama-vtv). Deze vtv kan tweemaal worden verlengd. Dit geldt ook indien de ama tussentijds meerderjarig wordt. Pas bij de derde verlenging wordt deze vergunning omgezet in een vergunning tot verblijf zonder beperking, als er nog steeds geen sprake is van adequate opvang in het land van herkomst.

Uitgangspunt van het beleid is terugkeer binnen de eerste drie jaar van verblijf in Nederland, omdat dit in het belang wordt geacht van het kind. Gezinshereniging met ouders en/of familieleden in Nederland is dan in beginsel ook niet mogelijk, tenzij deze personen op zelfstandige grond in aanmerking komen voor toelating.

Het aantal ama's dat om toelating vraagt, lijkt in absolute zin te stabiliseren. Er is echter een relatieve stijging waar te nemen ten opzichte van de totale instroom van asielzoekers. In de jaren 1992 t/m 1994 was de instroom van ama's ongeveer gelijk aan 2,5–3% van de totale instroom (1992: 500; 1993: 850; 1994: 1850). Tot en met het derde kwartaal van 1995 is het aantal ama's (1439) ongeveer 7% van het totaal aantal asielzoekers.

## *2.2 Het beleid voor de eerste opvang, voogdij en vervolgovang*

Wanneer is vastgesteld dat een asielzoeker zowel alleenstaand als minderjarig is, worden zo snel mogelijk stappen genomen om in de

voogdij te voorzien. Als voogdij-instelling voor de alleenstaande minderjarige asielzoekers treedt de landelijk werkende stichting De Opbouw op.

Tussen benoeming van de stichting De Opbouw als voogd en het moment van binnenkomst in Nederland ligt een periode van ongeveer drie maanden. Aanvankelijk werd deze termijn niet gehaald. Door een versnelde intake door de stichting De Opbouw is dit nu in de regel wel mogelijk.

De eerste opvang vindt plaats in een aantal geselecteerde OC's, waarna vervolgens doorplaatsing naar een AZC met een jeugdunit (16–17-jarigen) of het AZC-Valentijn (12–15-jarigen) plaatsvindt. Ama's jonger dan 12 jaar worden bij voorkeur geplaatst in een opvanggezin of het AZC-Valentijn.

Vanaf het moment dat de voogdij is toegewezen, heeft de stichting De Opbouw de verantwoordelijkheid voor de opvang c.q. de vervolgoopvang. De vervolgoopvang betreft de opvang na het AZC. Voor de vervolgoopvang wordt gebruik gemaakt van pleeggezinnen (in bijna alle gevallen uit de eigen cultuurgroep), de ROA-woning, zelfstandige huisvesting, zogenoemde kleine wooneenheden en woongroepen.

De «kleine wooneenheden» is een specifieke vorm van begeleid wonen. De stichting De Opbouw sluit, veelal met instellingen voor jeugdhulpverlening, voor deze vorm van opvang contracten af. De instellingen huren reguliere woningen en voorzien in de dagelijkse begeleiding. In het algemeen verblijven vier jeugdigen in een woning. Het functioneren van deze «kleine wooneenheden» is onlangs geëvalueerd met wetenschappelijke ondersteuning van de Rijksuniversiteit Leiden. Deze vorm van opvang voldoet.

De voogdijvoorziening eindigt zodra de ama 18 jaar wordt. Vanaf dat moment zijn de betrokkenen aangewezen op gemeentevoorzieningen.

### **3. Punten voor heroverweging van het ama-beleid**

#### *3.1. Voorkomen en terugdringen van misbruik en oneigenlijk gebruik*

Het toelatingsbeleid voor de ama's is ruimhartiger dan voor volwassenen en minderjarigen in gezinsverband. Ik wil dit beleid handhaven. Een goed ama-beleid kan echter alleen worden gehandhaafd als de toegang tot de ama-procedure voorbehouden blijft aan degenen die vanwege hun kwetsbare positie daadwerkelijk aangewezen zijn op dit beleid. Het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik is dan ook noodzakelijk.

Hiervoor ontbreken op dit moment passende instrumenten, terwijl er wel duidelijke – maar niet cijfermatig te onderbouwen – aanwijzingen zijn dat er in substantiële mate sprake is van een onterecht beroep op het ama-beleid door meerderjarigen.

Bij de vaststelling van de leeftijd doet zich thans het probleem voor dat documenten ontbreken. De identiteit en de leeftijd van een ama moet dan ook worden aangenomen louter op basis van verklaringen van de asielzoeker. In de praktijk blijkt echter uit optische waarneming en gedragsbeoordeling dat bij een niet onaanzienlijk aantal ama's die beweren dat zij 16–17 jaar zijn, ernstig getwijfeld kan worden aan de geloofwaardigheid van deze verklaring.

Om te kunnen blijven voldoen aan het uitgangspunt van het beleid, bescherming bieden aan diegenen die het ook daadwerkelijk behoeven, zie ik mij genoodzaakt om onder bepaalde omstandigheden een leeftijds-onderzoek toe te gaan passen. Voor de uitvoering daarvan ben ik thans in overleg met de unit Forensische Odontologie van het Academisch Ziekenhuis Groningen die in samenwerking met de Afdeling (Kinder-)

Radiologie van het Academisch Ziekenhuis Groningen een protocol voor leeftijdsbepalingsonderzoek heeft ontwikkeld. Dit protocol omvat klinisch onderzoek van het individu, fotografie en röntgenonderzoek van kaak, gebit, hand en pols.

Vooralsnog ben ik voornemens om dit leeftijdsonderzoek alleen uit te voeren op basis van vrijwilligheid en slechts indien serieus getwijfeld wordt aan de leeftijd van de asielzoeker. Daarbij zullen in de procedure voldoende waarborgen worden ingebouwd, zodat de ama voldoende geïnformeerd wordt over de methode van onderzoek. Als een onderzoek wordt uitgevoerd zal de beslissing op de asielaanvraag worden aangehouden, totdat de resultaten hiervan bekend zijn. Mede op basis daarvan zal een beslissing op de asielaanvraag worden gedaan. Is de asielzoeker niet bereid mee te werken, maar is er wel sprake van ernstige twijfel aan de opgegeven leeftijd, dan kan dit eveneens gevolgen hebben voor de beslissing over de toelating als ama. De weigering niet mede te werken kan samen met andere aanwijzingen grond opleveren om te twijfelen aan de geloofwaardigheid van de identiteit en het relaas van de onderzoeker, hetgeen weer grond kan opleveren hem de toelating te weigeren.

### *3.2. Hogere prioriteit bij terugkeer/beoordeling adequate opvang in het land van herkomst*

Er is thans alleen grond om in het verblijf van een ama in Nederland te berusten als vastgesteld kan worden dat er in het land van herkomst geen adequate opvang mogelijk is. Bij de beoordeling of er sprake is van adequate opvang aldaar, wordt de minister van Binnenlandse Zaken gevraagd onderzoek in het land van herkomst te doen.

Geconstateerd kan worden dat er in de afgelopen jaren nauwelijks ama's daadwerkelijk zijn teruggeleid naar het land van herkomst. De beperkte mogelijkheid van terugzending hangt enerzijds samen met de interpretatie van het begrip «adequate opvang» en anderzijds met de beperkte mogelijkheden om in bepaalde landen van herkomst individueel te onderzoeken of er adequate opvang is. Bij het begrip adequate opvang wordt thans zoveel mogelijk uitgegaan van hereniging met ouders/familieleden.

Ik acht het echter gepast en wenselijk om ook andere vormen van opvang, bijvoorbeeld door reguliere welzijnsinstanties, als adequaat te aanvaarden. De minister van Buitenlandse Zaken kan hierover algemene ambtsberichten uitbrengen. Daarnaast dient er mijns inziens ruimte te zijn om de mate van zelfstandigheid van een ama mee te wegen in de beoordeling of deze daadwerkelijk opvang en bescherming in Nederland behoeft.

Indien er in het individuele geval besloten wordt om de ama terug te laten keren naar het land van herkomst, dient de verwijdering met voldoende waarborgen te zijn omkleed. Naast begeleiding van de terugkeer zal ook vast moeten staan dat de autoriteiten en/of welzijnsinstanties van het desbetreffende land de kinderen daadwerkelijk kunnen opvangen en onderbrengen.

### *3.3 Systematische differentiatie van de eerste opvang*

Zoals ik heb aangegeven, is de bestaande opvangpraktijk in de loop der jaren gegroeid. Het is wenselijk om deze praktijk, waarbij voor verschillende leeftijdsgroepen andere opvangvormen zijn opengesteld, te systematiseren. Dit betekent dat de volgende categorieën ama's kunnen worden onderscheiden:

- \* ama's beneden de 12 jaar zullen in opvanggezinnen worden opgenomen; de stichting De Opbouw is de financiële mogelijkheden geboden om ten behoeve van ama's onder de 12 jaar een pool van

opvanggezinnen te vormen, zodat jonge kinderen direct in een gezins-situatie kunnen worden opgevangen.

- \* ama's van 12 tot 16 jaar worden in principe in Valentijn opgevangen.
- \* ama's van 16 en 17 jaar worden opgevangen in de jeugdunits van de AZC's.

### *3.4. Versnelling van de doorstroom naar de vervolgopvang*

Omdat de stichting De Opbouw er in het verleden niet altijd in slaagde om tijdig voldoende plaatsen voor de vervolgopvang beschikbaar te hebben, stagneerde de doorstroming. De oorzaken van het niet in voldoende mate tijdig ter beschikking hebben van plaatsen in kleine wooneenheden waren onder meer: het niet tijdig kunnen beschikken over financiële middelen en het ontbreken van de bereidheid bij gemeenten en verhuurders om woningen voor alleenstaanden beschikbaar te stellen, die als kleine wooneenheid kunnen worden ingericht.

Door aanvullende maatregelen, waaronder de inzet van extra menskracht bij de stichting De Opbouw, is deze problematiek inmiddels opgelost.

Dit betekent dat er nu praktisch de mogelijkheid is om de duur van de eerste opvang te verkorten. Het huidige verblijf in de eerste opvang is twee maanden in het OC en circa zes maanden in het AZC.

Het streven is erop gericht om ama's beneden de 12 jaar zo snel mogelijk na binnenkomst in Nederland in pleeggezinnen op te vangen. De fase van de eerste opvang in een OC of AZC wordt dus overgeslagen. Voor de overige ama's is het streven om de eerste opvang c.q. verblijf in een OC of AZC terug te brengen tot drie maanden. In deze periode kunnen een aantal procedures worden doorlopen, waaronder het onderzoek van de IND.

### *3.5. Knelpunten bij het bereiken van meerjarigheid*

Bij het opstellen van het bijzonder toelatingsbeleid voor ama's is geen gevolg verbonden aan het bereiken van de meerderjarigheid. Een ama die meerderjarig wordt, maar nog geen drie jaar in Nederland verblijft, behoudt zijn ama-vtv zolang er geen sprake is van adequate opvang in het land van herkomst. De voogdij door De Opbouw vervalt echter en daarmee de bijzondere zorg die is verbonden aan het alleenstaand- en minderjarig-zijn. In de regel moet de 18-jarige ex-ama met een vergunning tot verblijf (ex-ama), voorzover hij in Nederland blijft, zelfstandig kunnen functioneren, maar hij verkeert na het bereiken van de meerderjarigheid in een ongunstiger positie dan de overige volwassen asielzoekers. Dit betekent ook dat hij op zoek moet naar zelfstandige woonruimte. In deze zin telt hij thans niet mee in de bestaande taakstellings- en zorgregelingen. Omdat hij echter uit een voogdijvoorziening komt is het wenselijk hem bij zijn weg naar zijn zelfstandig bestaan te ondersteunen. De wijze waarop dit snel kan worden gerealiseerd staat nog niet vast. Ik voer hierover o.a. nog overleg met de bewindslieden van Binnenlandse Zaken en van VROM.

De Staatssecretaris van Justitie,  
E. M. A. Schmitz