

Vergaderjaar 2003–2004

**19 637**

**Vluchtelingenbeleid**

**Nr. 824**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2004

Hierbij zend ik u het advies «Kinderen en de asielpraktijk» van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)<sup>1</sup>. In deze brief treft uw Kamer mijn reactie op dit advies aan.

Voorts heb ik uw Kamer tijdens de behandeling van de zogenoemde Terugkeernota op 9 februari jl. toegezegd nader in te gaan op een aantal aspecten die betreffen «kinderen in het vreemdelingenbeleid», in het bijzonder pleegkinderen. Aan deze toezegging wordt hierbij uitvoering gegeven.

Hieronder treft u achtereenvolgens aan 1. een samenvatting van het advies, 2. de aanbevelingen (A) en aandachtspunten (B) uit het advies met de daarbij behorende reactie, en 3. een algemene beschouwing van de positie van kinderen in het vreemdelingenbeleid, met in het bijzonder aandacht voor de positie van pleegkinderen.

### **1. Samenvatting van het advies**

In 1999 is door Steenbergen c.s. geconcludeerd<sup>2</sup> dat de vreemdelingenwetgeving in zijn algemeenheid moest worden geacht te voldoen aan het Kinderverdrag en dat het Nederlandse ama-beleid ruimschoots aan de positieve verplichtingen van het Verdrag voor de Rechten van het Kind (VRK) voldeed. Nu inmiddels de Vreemdelingenwet (Vw) 2000 is ingevoerd acht de ACVZ het alleszins gewettigd om opnieuw te onderzoeken of de Nederlandse regelgeving en het beleid en – belangrijker nog – de uitvoeringspraktijk, aan het VRK en andere internationaal en Europees rechtelijke normen voldoen en hoe het algemeen humanitaire gehalte van de Nederlandse behandeling van kindvreemdelingen moet worden beoordeeld. De ACVZ concentreert zich in het advies op de asielprocedure van met name alleenstaande minderjarigen.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Steenbergen, J.D.M. e.a., Internationaal immigratierecht. Verdragen, besluiten van internationale organisaties en internationale jurisprudentie van belang voor het Nederlandse immigratierecht, Den Haag, 1999.

### *Enkele belangrijke uitgangspunten*

De ACVZ gaat uit van het principe dat de verantwoordelijkheid voor de rechten en plichten ten aanzien van kinderen gedeeld wordt tussen de overheid, ouders en de kinderen zelf, waarbij de verantwoordelijkheid van de ouders centraal staat.

Bij beslissingen die voor kinderen negatieve gevolgen kunnen hebben, moet blijken dat men het belang van het kind expliciet heeft overwogen en waarom dat toch moest wijken. Dit uitgangspunt vormt een belangrijke pijler onder de ACVZ aanbevelingen.

De ACVZ gaat er van uit dat de rechten uit het VRK niet op het «Nederlandse niveau» beleefd hoeven te worden en dat het VRK geen «aanspraak» geeft op verlening van een verblijfsvergunning.

### *Internationaal recht*

De ACVZ is van mening dat verdragen primair «contracten» zijn tussen staten, ook al richten de mensenrechten zich met name op de relatie tussen staat en individu. Het VRK richt zich in beginsel op alle landen, en heeft betrekking op alle kinderen die zich op het grondgebied van een land bevinden.

De ACVZ merkt voorts op dat kinderen tot voor kort in het EU-recht onzichtbaar waren. Benadrukt wordt dat de Europese regelgeving op het gebied van asiel en migratie (vooralsnog) vooral minimumnormen betreft en dat gunstiger regelingen zeer wel mogelijk zijn.

### *De Nederlandse situatie*

#### *Toegang tot zorg en onderwijs*

Ama's hebben recht op toegang tot het onderwijs. De ACVZ stelt dat het afmaken van een opleiding indien betrokkene inmiddels de 18-jarige leeftijd heeft bereikt, niet automatisch hoeft te worden toegestaan. Illegaal hier te lande verblijvende minderjarigen dan wel ama's wier asielaanvraag is afgewezen maar voor wie nog geen terugkeer is gerealiseerd, mogen deelnemen aan het beroepsonderwijs voor zover het praktijkgedeelte minder dan 60% van de opleiding inneemt. Bij meer dan 60% werk in de opleiding dient een tewerkstellingsvergunning te worden overgelegd.

### *Jeugdzorg voor illegale minderjarigen*

De ACVZ is van mening dat jeugdzorg niet in de weg staat aan terugkeer, mits voor de behandelde dan wel te behandelen problemen, gemeten naar de maatstaven van het land van terugkeer, adequate hulpverlening aldaar bestaat, te koppelen aan de criteria van artikel 3 EVRM. In het geval van mishandeling dan wel exploitatie of verwaarlozing door de ouders, verdient het kind bescherming tegen die ouders. In dat geval kan sprake zijn van een belemmering voor terugkeer. Indien een kind in een dergelijke situatie verblijf moet worden toegestaan, heeft dat in principe geen gevolgen voor de verplichting van die ouders om terug te keren naar het land van herkomst.

### *Procedures en detentie*

De ACVZ wijst op de noodzaak een minderjarige ten minste 24 uur rust te gunnen alvorens de procedure een aanvang neemt. Voorts acht de ACVZ de praktijk met betrekking tot vreemdelingenbewaring van minderjarigen niet onaanvaardbaar, hoewel deze dient te worden beperkt tot maximaal

drie maanden. Daarnaast dient de praktijk van de vreemdelingenbewaring aan internationale standaarden te voldoen en moet op de (kwaliteit van de) tenuitvoerlegging van de bewaring toezicht worden gehouden. Ook moet er meer aandacht voor gestructureerd onderwijs komen.

#### *Bama's*

Het beleid met betrekking tot begeleide alleenstaande minderjarige asielzoekers (bama's) staat volgens de ACVZ op gespannen voet met internationaalrechtelijke verplichtingen.

#### *Smokkel, mensenhandel en kindsoldaten*

Meer aandacht moet worden besteed aan de psychosociale problemen waarmee kindsoldaten en slachtoffers van mensenhandel geconfronteerd worden. De ACVZ stelt echter dat een behandeling vaker dan wellicht voorondersteld in het land/de regio van origine kan plaatsvinden. Voorts dient Nederland onder meer de Palermo protocollen, met name die over mensensmokkel en mensenhandel, alsmede de VRK protocollen over kindsoldaten en prostitutie zo spoedig mogelijk te ratificeren.

#### *Terugkeer en «tracing»*

Meer en intensiever dan tot op heden de algemene praktijk is, moet worden nagegaan of opvang in het land van herkomst een reële mogelijkheid is, waarbij ook meer aandacht gegeven moet worden aan het opsporen van familieleden («tracing»), alsmede aan opvang door anderen dan familie. «Tracing» zou via organisaties als Unicef, het Rode Kruis, SCF (Save the Children Alliance) en ICMPD (International Centre for Migration Policy Development) kunnen worden bevorderd.

Wat kinderen met psychosociale problemen betreft wordt gesteld dat de behandeling ervan in het land van herkomst kan. Wel moeten continuïteit van de behandelingsmogelijkheden en structurele inbedding in de landen van herkomst aandachtspunten zijn.

De ACVZ is voorts van mening dat indien een minderjarige asielzoeker geen vluchteling blijkt te zijn, het beleid daadwerkelijk gericht moet zijn op terugkeer. Daarbij dient de opvang in het land van herkomst aan de minimumeisen van het VRK te voldoen. Indien opvang in Nederland noodzakelijk is, moet deze dienstbaar zijn aan terugkeer na het bereiken van de leeftijd van 18 jaar. Ruim voor die leeftijd moet de minderjarige op de terugkeer worden voorbereid.

### **Algemene conclusie ACVZ**

De algemene conclusie van de ACVZ luidt dat de vreemdelingenwetgeving nog steeds «in zijn algemeenheid» moet worden geacht te voldoen aan het VRK. Wel merkt de ACVZ daarbij op dat op een enkel punt spanning bestaat tussen de uitvoeringspraktijk en het VRK, met name met betrekking tot de bama-problematiek en het soms te lange verblijf in het grenshospitium. De ACVZ waarschuwt voorts dat de Nederlandse ontwikkeling met betrekking tot de algemene bovenverdragsrechtelijke humanitaire normen, tot verdere spanning met het VRK zou kunnen leiden.

### **2. Reacties op de aanbevelingen en aandachtspunten**

In het onderstaande is steeds de aanbeveling (A) c.q. het aandachtspunt (B) in cursief opgenomen, waarna de reactie is geformuleerd.

## A. Aanbevelingen

### Algemeen

**A.1** Artikel 3.1 VRK verplicht staten bij de behandeling van zaken die alle kinderen betreffen die zich onder hun rechtsmacht bevinden, om eerst de vraag te beantwoorden hoe de belangen van het kind het best gediend kunnen worden. Die belangen mogen overigens in voorkomende gevallen wel worden afgewogen tegen andere belangen (bijvoorbeeld die van de ontvangende samenleving of die van een consistente uitvoering van het vreemdelingenrecht). De motivering van een beslissing omtrent een asielverzoek van een minderjarige moet weerspiegelen dat onderzocht en vastgesteld is wat het belang van het daarbij betrokken kind is en hoe dat gewogen is. Hiertoe dient bij elke beschikking met betrekking tot een minderjarige een «best interest» omschrijving te worden opgenomen. Zo een werkwijze dwingt om de belangenafweging te expliciteren. De ACVZ ziet deze aanbeveling als een belangrijke pijler onder de andere aanbevelingen.

De afweging in asielzaken van minderjarigen die ik, ook binnen het kader van het VRK, moet maken ten aanzien van de vraag hoe de belangen van de minderjarige het beste kunnen worden gediend, heeft mede als uitgangspunt dat gezinnen niet worden gescheiden. De individuele belangen van de minderjarige weeg ik af tegen het algemeen belang van de Staat, zoals ook in dit advies is aanbevolen. Deze belangenafweging is een plaats gegeven in het beleid op grond waarvan de individuele beoordeling plaatsvindt. In de ama-nota<sup>1</sup> van 24 maart 2000 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer heeft de toenmalig Staatssecretaris van Justitie onder meer opgenomen:

- De belangen van het kind vormen de eerste overweging bij de inrichting van het beleid voor alleenstaande minderjarigen. Het Verdrag inzake de rechten van het kind, de richtlijnen van de UNHCR en de resolutie van de Raad van de Europese Unie vormen een belangrijk toetsingskader.
- De belangen van het kind kunnen vragen om herstel van betrekkingen met ouders, familie en/of sociale omgeving inclusief de zorgrelatie van deze ten aanzien van de minderjarige.
- Er kan geen sprake zijn van «gedwongen» terugkeer indien noodzakelijke opvang in het land van herkomst ontbreekt.

De ACVZ beveelt aan in de beschikking met betrekking tot een minderjarige een «best interest» omschrijving op te nemen. Ik neem deze aanbeveling over. Zoals hierboven reeds aangegeven is deze belangenafweging al neergelegd in het beleid. In individuele gevallen wordt hieraan getoetst. De motivering van een beslissing omtrent een asielverzoek van een minderjarige kent hierin zijn grondslag.

De motivering van hierbedoelde beslissingen zal ik op korte termijn in de nieuw te nemen beschikkingen aanvullen met overwegingen waaruit de in het beleid neergelegde belangenafweging explicieter blijkt.

Volledigheidshalve merk ik hierbij op dat dit geen beleidswijziging betreft, maar een op basis van de bestaande beleidsregels in de beschikking op het individu toegesneden motivering.

**A.2** De aanscherping van het ama-beleid die de afgelopen jaren in Nederland heeft plaatsgevonden is naar de mening van de ACVZ alleen dan te rechtvaardigen, indien daarbij vastgehouden wordt aan algemene (boven-)verdragsrechtelijke humanitaire normen en waar nodig tegelijkertijd naar

---

<sup>1</sup> TK 1999–2000, 27 062 nrs. 1 en 2.

*acceptabele terugkeermogelijkheden in het land van herkomst wordt gezocht. Aan dit laatste aspect dient meer aandacht te worden besteed zowel qua menskracht als budget.*

Ik kan vanzelfsprekend instemmen met het advies om vast te houden aan (boven) verdragsrechtelijke humanitaire normen. In dit verband is van belang dat de ACVZ aangeeft dat zij de recente kritiek van Human Rights Watch, die impliceert dat Nederland op diverse fronten de mensenrechten zou schenden en dat de asielprocedure voor kinderen ver beneden de maat zou zijn, niet deelt. Het Nederlandse ama-beleid voldoet, aldus de ACVZ, aan de positieve verplichtingen van het VRK. Wel is er naar het oordeel van de ACVZ spanning met dit Verdrag waar het betreft de bama-problematiek en het verblijf in het grenshospitium. Op deze twee punten wordt hieronder bij de desbetreffende aanbevelingen (A.4 en A.6) ingegaan.

Onderzoek naar een acceptabele terugkeer vindt plaats tijdens de aanvraagprocedure. Tijdens het onderzoek naar de vraag of de vreemdeling in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel wordt bezien of betrokkene een verdragsvluchteling is en of hij anderszins bescherming in Nederland behoeft. Tijdens het ambtshalve onderzoek of de vreemdeling in aanmerking komt voor verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling wordt onderzocht of de vreemdeling zich zelfstandig kan handhaven en, zo nee, of in het land van herkomst adequate opvang aanwezig is. Voor wat het laatste betreft is het mogelijk dat via het ministerie van Buitenlandse Zaken onderzoek in het land van herkomst wordt gestart.

Voorts wordt op het terrein van terugkeer van minderjarigen meer menskracht en budget ingezet dan voorheen. Zo zijn er de inspanningen rond het creëren van adequate opvang in de landen van herkomst. De instelling van het opvanghuis voor minderjarigen te Mulemba (Angola) is hier een eerste voorbeeld van. Ik zoek naar mogelijkheden om ook in andere herkomstlanden dergelijke opvangmogelijkheden te creëren. (Zie verder A.14 en de reactie daarop, blz. 14)

## **Nederland**

**A.3** *Het horen en beslissen over minderjarigen dient met uiterste zorg te geschieden (kindvriendelijke omgeving, ervaren tolk, aanwezigheid voogd, rechtshulp). De Vreemdelingencirculaire 2000 dient zodanig te worden aangepast dat ama's en gezinnen met minderjarige kinderen absolute voorrang krijgen bij de afhandeling van aanvragen. Het bij voorrang afhandelen van beroepszaken waarbij kinderen zijn betrokken dient te worden gefaciliteerd. Het toepassen van de AC-procedure, onder condities zoals die in diverse protocollen zijn vastgelegd, is alleen toelaatbaar als de ama tenminste 24 uur rust voorafgaand aan die procedure wordt gegund.*

Met de ACVZ ben ik van mening dat met betrekking tot minderjarigen extra aandacht rondom de procedure nodig is. In de Vc2000 is nu al aangegeven dat zaken van jonge alleenstaande minderjarige vreemdelingen met voorrang in het AC dienen te worden behandeld. Een verdere prioritering met betrekking tot gezinnen met minderjarige kinderen is naar mijn mening niet haalbaar. De IND heeft te maken met verschillende prioriteitsstellingen. Daarnaast zijn er relatief veel gezinnen met kinderen die asiel aanvragen.

Het huidige beleid voorziet niet in een rustperiode van 24 uur alvorens de procedure een aanvang neemt. Indien deze periode in de AC-procedure

zou vallen, zou dat betekenen dat een beslissing binnen de AC-procedure illusoir zou zijn. Wel zijn er voor de land-AC's tussen Nidos en de IND afspraken gemaakt voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen jonger dan vijftien jaar. In de huidige praktijk verblijven zij gedurende een – kortere of langere – periode bij Nidos alvorens de AC-procedure start. Tijdens de AC-procedure worden zij begeleid door een vertegenwoordiger van Nidos.

Zie overigens ook hetgeen is opgenomen bij aandachtspunt B.15 ten aanzien van AC Schiphol.

**A.4** *Waar het gaat om «begeleide ama's», dient de bama-praktijk (het toevertrouwen van kinderen aan in Nederland verblijvende niet-naaste familieleden, die daarenboven veelal belast worden met de terugkeer van deze kinderen) te worden aangepast.*

*a) in gevallen waarin een eerstegraads familielid in Nederland zou verblijven, zijn de volgende gevallen/aspecten te onderscheiden:*

- *de eerstegraads onderhoudsplicht (conform Nederlandse wetgeving);*
- *de minderjarige zoekt gezinshereniging bij de ouder;*
- *het asielverzoek van de ouder(s) is afgewezen; terugkeer van de ouder(s) wordt uitgesteld tot na afdoening asielaanvraag minderjarige.*

*b) in de gevallen waarin een ama alleen reist, is het niet goed te verdedigen de bama-praktijk (in het geval van een tweede t/m vierdegraads familielid) toe te passen: de ama dient in zo'n geval als ama behandeld te worden.*

*c) in gevallen waarin een ama reist onder begeleiding (bijvoorbeeld met een oom of tante) is het heel wel mogelijk om de ama en zijn/haar begeleider aan een zelfde «regime» te onderwerpen.*

*d) bij begeleiding bij de binnenkomst moet aan de bama-praktijk een redelijkheidstoets toegevoegd worden of de begeleider in redelijkheid geacht kan worden verantwoordelijk te zijn voor de ama.*

Momenteel wordt het zogenoemde bama-beleid herzien. Aanleiding vormt een uitspraak van de Raad van State van 14 mei 2003 dienaangaande. De Raad van State acht het bestaande beleid niet houdbaar en wijst daarbij met name op het ontbreken van de beoordeling of de minderjarige vreemdeling bij terugkeer naar het land van herkomst aldaar adequate opvang zou hebben. Dit omdat de terugkeer nu eenmaal onlosmakelijk is verbonden met de weigering van een verblijfsvergunning. Aan deze uitspraak is direct gevolg gegeven in de zin dat geen beslissingen worden genomen die in strijd met deze uitspraak zouden zijn. Over de herziening van het bama-beleid zal ik u zo spoedig mogelijk separaat informeren.

Ten aanzien van de gevallen waarin een eerstegraads familielid in Nederland verblijft dient inderdaad het onderscheid te worden gemaakt dat wordt aangegeven door de Adviescommissie. Het is in het belang van het kind dat het niet gescheiden wordt van de ouders en in voorkomende individuele gevallen gezamenlijk met de ouder terugkeert naar het land van herkomst.

Deze overwegingen, en de overwegingen onder A.4. b, c, en d, zullen worden betrokken bij de aanpassing van het bama-beleid.

**A.5** *De nieuwe toepassing van Awb artikel 4:6 verdient in de uitvoeringspraktijk voor minderjarigen bijzondere aandacht; een evaluatie in 2005 wordt aanbevolen.*

Uit de tekst van het rapport komt maar voren dat deze aanbeveling wordt gedaan in het kader van het traumatabeleid. De ACVZ verwijst hier naar het Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire (TBV) 2003/24 van 5 augustus 2003, waarin de toepassing van artikel 4:6 Awb is gewijzigd. In dit TBV is onder andere een passage opgenomen voor gevallen waarin een asielzoeker een tweede of volgende aanvraag indient, terwijl hij in de eerdere procedure is vertegenwoordigd door zijn ouders. Indien de asielzoeker dan voor het eerst feiten en omstandigheden naar voren brengt die specifiek zien op de eigen persoon en die niet reeds door de ouders naar voren zijn gebracht, wordt in geen geval geoordeeld dat die feiten en omstandigheden in redelijkheid eerder naar voren konden worden gebracht.

Naar mijn mening is de nieuwe toepassing van artikel 4:6 Awb, ook ten aanzien van ama's, voldoende geborgd. De rechter kan de beschikkingen aan dit TBV toetsen, zodat een onjuiste toepassing steeds bekend zal worden. Een tijdrovende evaluatie door middel van dossieronderzoek lijkt me daarom niet wenselijk.

**A.6 Inbewaringstelling van minderjarigen (bij zowel toegang als bij terugkeer) dient tot een minimum te worden beperkt (maximaal drie maanden); langdurige inbewaringstelling staat op gespannen voet met het internationale recht.**

In het overleg met de Tweede Kamer van maandag 9 februari 2004 naar aanleiding van de Terugkeernota heb ik toegezegd dat ik in de reactie op dit ACVZ-advies duidelijke uitspraken zal doen over de duur van de vreemdelingenbewaring van kinderen en welke duur nog acceptabel wordt geacht. Het onderstaande vormt de uitwerking van deze toezegging.

Vrijheidsontneming is een ingrijpende maatregel. De toepassing ervan dient tot het strikt noodzakelijke beperkt te blijven, zeker wanneer er kinderen bij betrokken zijn. Voordat in deze gevallen tot vreemdelingenbewaring wordt overgegaan, wordt altijd bezien of met een lichter middel kan worden volstaan, bijvoorbeeld door de aanzegging om op een bij de politie bekend opvangadres te verblijven. Derhalve wordt in de huidige praktijk de inbewaringstelling op grond van artikel 59 Vw en de oplegging van de maatregel van artikel 6 Vw zoveel mogelijk vermeden. Voorts worden ama's ten aanzien van wie niet wordt getwijfeld aan de minderjarigheid, niet op grond van artikel 6 Vw in het grenshospitium geplaatst.

Een maximale termijn van drie maanden is voor beide maatregelen echter niet in het beleid opgenomen. Mijns inziens is een dergelijke maximumtermijn ook niet wenselijk. De huidige wet- en regelgeving bevat voldoende waarborgen om te voorkomen dat vrijheidsontneming van jongeren disproportioneel is.

In de regelgeving ten aanzien van inbewaringstelling op grond van artikel 59 Vw is opgenomen dat deze maatregel alleen kan voortduren zolang er zicht is op uitzetting. Dit wordt iedere vier weken door de rechter getoetst. De rechter kan hierbij alle omstandigheden meewegen en toetst hierbij ook aan het internationale recht. Bovendien kan de vreemdeling op elk gewenst moment zelf beroep instellen tegen de oplegging of het voortduren van de maatregel indien deze door de vreemdeling onrechtmatig wordt geacht.

In 2003 heeft de Raad van State twee uitspraken gedaan over de tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring van minderjarigen (24 februari 2003 en 4 september 2003). De consequenties van deze uitspraken met

betrekking tot de tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring van minderjarigen in justitiële jeugdinrichtingen voor de huidige praktijk worden nader bezien.

Ten aanzien van de plaatsing van ama's in het grenshospitium wordt opgemerkt dat het hier alleen gaat om ama's die zelf een leeftijds-onderzoek hebben aangevraagd. Indien de betrokkene minderjarig blijkt, wordt de maatregel stopgezet. Dat is na hooguit enkele weken.

Ten aanzien van gezinnen met kinderen geldt dat zij worden geplaatst in een speciaal voor deze groep ingerichte afdeling van het grenshospitium. Het gaat dan om een locatie waar een soepel regime van toepassing is. De bewegingsvrijheid is hierbij zo ruim mogelijk en het contact met de buitenwereld door middel van bezoek en telefoneren kent weinig beperkingen.

**A.7** *Een fysieke scheiding in de ama-campus, terugkeermodel van ama's met een negatieve beschikking en ama's zonder zo'n eerste beschikking (hoe lastig in de praktijk ook te verwerklijken), is noodzakelijk. Voorts moet bezien worden of een effectief terugkeermodel kan worden uitgevoerd met gebruikmaking van kleinere wooneenheden.*

Met betrekking tot de aanbevolen fysieke scheiding binnen het campus-model van ama's met en ama's zonder negatieve beslissing op hun asiel-aanvraag zij gewezen op het volgende. De doelgroep van de campus wordt gevormd door ama's van 15 jaar of ouder van wie aannemelijk wordt geacht dat zij, na een onherroepelijke afwijzing van de asiel-aanvraag, kunnen terugkeren naar het land van herkomst. In sommige gevallen betreft het ama's die reeds binnen 48 AC-procedures zijn afgewezen. In andere gevallen vindt beoordeling van de asielaanvraag in de normale procedure plaats. Gegeven het feit dat in de meerderheid van de gevallen deze beoordeling resulteert in een afwijzende beslissing, en gegeven het feit dat terugkeer wordt bevorderd indien in een zo vroeg mogelijk stadium wordt gewerkt aan de voorbereiding daarvan, zie ik geen reden een fysieke scheiding aan te brengen tussen de door de ACVZ genoemde categorieën. Overigens zal deze opvangmodaliteit in 2004 worden geëvalueerd. Op basis hiervan zal vervolgens besluitvorming plaats over de toekomst ervan plaatsvinden.

**A.8** *Alle ama's dienen na binnenkomst een «veiligheidstoets» ter bescherming van henzelf te ondergaan (bijv. drugs, kinderprostitutie); indien nodig dient te worden besloten tot een kinderbeschermende maatregel zoals opvang in een gesloten instelling.*

De Adviescommissie merkt in het advies terecht op dat er specifieke aandacht moet zijn voor ama's die slachtoffer zijn van bijvoorbeeld mensenhandel. Aanbevolen wordt een «veiligheidstoets» in te voeren, waardoor direct op de daaruit gebleken problematiek kan worden ingespeeld. Ik ben hier echter geen voorstander van. Ik ben van mening dat de reeds bestaande procedure voldoende waarborgen biedt. Een eventuele kinderbeschermende maatregel kan uiteraard, net als bij andere kinderen die in Nederland verblijven, ook ten aanzien van deze groepen worden opgelegd.

**A.9** *Ten aanzien van minderjarigen, ook als zij deel uitmaken van een gezin, is het niet aanvaardbaar dat geen opvang bestaat tussen de afwijzende AC-beslissing en de rechterlijke spoeduitspraak m.b.t. de rechtmatigheid daarvan (Vovo-uitspraak); die opvang dient te worden gecreëerd.*



Alleenstaande minderjarige asielzoekers die in het AC zijn afgewezen hebben recht op opvang. Dit geldt niet voor volwassenen en kinderen in gezinsverband wier asielaanvraag in het AC is afgewezen. Recht op opvang ontstaat pas indien door de rechter een voorlopige voorziening is toegewezen om het beroep tegen de AC afwijzing in Nederland te mogen afwachten. Het moet dan overigens gaan om een eerste asielaanvraag. Asielzoekers met een tweede of volgende asielaanvraag hebben, behoudens in zeer schrijnende humanitaire omstandigheden, geen recht op opvang. Alleenstaande minderjarigen zijn van deze regel echter uitgezonderd. Zij krijgen bij een tweede of volgende asielaanvraag wel opvang. Gegeven de aan de AC-afwijzing verbonden rechtsgevolgen en vertrekverplichting ben ik niet voornemens om vooruitlopend op de uitspraak van de rechter in het kader van het verzoek om een voorlopige voorziening opvang te verlenen.

**A.10** *Het internationale recht noopt voor (alleenstaande) illegale kinderen tot een boven-minimale toegang tot gezondheidszorg, jeugdzorg en onderwijs. Met name een Amvb bij de nieuwe wet op de jeugdzorg dient hier rekening mee te houden.*

Zoals in het advies van de Adviescommissie is opgenomen, bestaat er ten aanzien van kinderen die zich in Nederland (al dan niet illegaal) bevinden een recht op onderwijs. Daarnaast is ook voor illegale kinderen medisch noodzakelijke zorg toegankelijk.

Met betrekking tot het recht op jeugdzorg voor illegale kinderen merk ik op dat in de ontwerp-AMvB krachtens de Wet op de Jeugdzorg een aanspraak op jeugdzorg is opgenomen voor illegale kinderen. De in dit ontwerp-AMvB opgenomen aanspraken worden aan niet rechtmatig in Nederland verblijvende minderjarige vreemdelingen verleend omdat ik van mening ben dat het onverantwoord is om jeugdzorg die strikt noodzakelijk is, aan deze jeugdigen te onthouden. Het ontwerpbesluit regelt dat kinderen tot 18 jaar, die geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben, aanspraak hebben op jeugdzorg. Dit betekent overigens niet dat een dergelijke aanspraak een recht op rechtmatig verblijf geeft. De aanspraak op jeugdzorg omvat alle zorg waarop andere kinderen tot 18 jaar ook aanspraak kunnen maken. Een uitzondering daarop is het verblijf in een pleeggezin. Een verblijf in een pleeggezin is alleen mogelijk als een verblijf in een tehuis geen oplossing biedt voor de problemen. Daarnaast is de maximale duur van een aanspraak op jeugdzorg voor deze groep een half jaar. Regulier is dat één jaar. Telkens na een half jaar beoordeelt Bureau Jeugdzorg opnieuw of de jeugdige nog steeds op jeugdzorg is aangewezen, omdat bij niet rechtmatig in Nederland verblijvende kinderen de omstandigheden snel kunnen wisselen. De AMvB zal tegelijk met de Wet op de jeugdzorg in werking treden op 1 januari 2005.

**A.11** *«Hard and fast rules» zijn alleen effectief als sprake is van een consequente uitvoering van het beleid. Met betrekking tot ama's dient het beleid consequenter te worden uitgevoerd dan thans het geval is. In dit verband is bijzondere aandacht nodig voor de voorbereiding op terugkeer van diegenen van wie het asielverzoek is afgewezen, voor wie geen alternatieve opvang in het land van herkomst bestaat en die (om die reden) eerst terug moeten keren zodra zij de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt.*

Ik deel de mening van de Adviescommissie dat «hard en fast rules» alleen effectief zijn als sprake is van een consequente uitvoering van het beleid. Met haar verdere opmerkingen met betrekking tot ama's en de voorbereiding op terugkeer doelt de Adviescommissie, blijkens de context bij deze aanbeveling, op minderjarigen die slechts een verblijfsvergunning krijgen tot de achttiende verjaardag. Deze groep is één van de doelgroepen van het campusmodel. In dit model worden jongeren voorbereid op hun

terugkeer. In lijn met het terugkeeroverleg zoals dat gevoerd wordt op de ama-campussen tussen de betrokken ketenpartners, zijn in een aantal opvanglocaties voor ama's AMA LTG's (landelijke taakgroepen) opgezet. In deze AMA LTG's zitten vertegenwoordigers van de verschillende ketenpartners. Het doel van de LTG is voor wat betreft de terugkeer tweeledig: a) het bevorderen van de zelfstandige terugkeer van ama's en b) het faciliteren van uitzetting en ontruiming van verwijderbare ama's. Voorts verwijs ik naar de inspanningen om in de landen van herkomst adequate opvang te realiseren, zoals in Angola (Mulemba). Ik zal met de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking bezien op welke wijze deze inspanningen verder kunnen worden verhoogd.

## **Internationaal**

**A.12** *In het geval van een negatieve beschikking/uitspraak dienen ama's en gezinnen met minderjarige kinderen voorrang te krijgen bij het faciliteren van terugkeer; van alle afgewezen ama's – ongeacht de leeftijd – dienen de terugkeermogelijkheden onderzocht te worden; de pro-actieve rol van het IOM dient te worden versterkt, door onder andere herhaalde confrontatie, bemiddeling en «counselling».*

Ik merk op dat onderzoek naar een acceptabele terugkeer al in een vroeg stadium, nl. tijdens de aanvraagprocedure, plaatsvindt. Zie in dit verband mijn opmerkingen bij aanbeveling A.2.

Eerste stap bij het faciliteren van de terugkeer van vreemdelingen is het regelen van de benodigde (vervangende) reisdocumenten. De autoriteiten van de landen van herkomst stellen ieder hun eigen eisen aan het vaststellen van nationaliteit en identiteit, alvorens zij een document afgeven. Zo vereisen de Chinese autoriteiten dat de identiteit is vastgesteld na onderzoek in China en hebben de Angolese autoriteiten aangegeven dat zij in het kader van het identiteitsonderzoek ook onderzoek naar de aanwezigheid van familieleden. In veel gevallen worden geen reisdocumenten afgegeven vanwege onvoldoende duidelijkheid over de identiteit. Voor ama's is het voorts vaak nodig om ter realisering van de feitelijke terugkeer, plaatsing in een weeshuis of ontvangst door de familie op het vliegveld te regelen, teneinde te voorkomen dat de minderjarige bij terugkomst alleen op straat komt te staan en niet in staat zal zijn zijn opvangadres te bereiken. In een enkel geval blijkt daarvoor aanvullend onderzoek nodig. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als gegevens omtrent de verblijfplaats van familie verouderd is. De periode tussen het onderzoek dat wordt verricht in het kader van de beslissing op de asielaanvraag en het moment dat de vreemdeling definitief is uitgeprocedeerd kan verscheidene maanden, soms zelfs jaren, omvatten. Voorts merk ik op dat in een aantal gevallen onderzoek in het geheel niet mogelijk is, omdat de minderjarige vreemdeling geen documenten heeft en over zijn identiteit «jokt» of «zwijgt». In die gevallen kan de feitelijke terugkeer niet gerealiseerd worden, terwijl de houding van de vreemdeling niettemin tot een weigering van een verblijfsvergunning zal leiden.

In het geval van gezinnen met kinderen, dienen de vreemdelingen zelf het contact met het IOM te zoeken. In alle centrale opvangvoorzieningen is het IOM vertegenwoordigd en informatie over het IOM en de werkzaamheden van het IOM is ruim voorhanden. In alle afwijzende beschikkingen wordt gewezen op de mogelijkheid om contact te zoeken met het IOM. Terugkeer is de verantwoordelijkheid van de vreemdeling. Ouders dienen hierin ook hun verantwoordelijkheid ten opzichte van hun kinderen te accepteren. Ik zie dan ook geen aanleiding het door de Adviescommissie voor de terugkeer van gezinnen met kinderen voorgestelde intensieve begeleidings-traject over te nemen.

**A.13** *Bij de behandeling van asielverzoeken van ama's dient voor zover mogelijk, gebruik gemaakt te worden van «tracing» (het opsporen van familieleden); hierbij dient, naast de inschakeling van Ambassades, waar mogelijk gebruik gemaakt te worden van daarin gespecialiseerde organisaties als Unicef, het Rode Kruis, SCF, en ICMPD. Naar het inzicht van de ACVZ heeft nader overleg met met name Unicef en ICMPD de beste kans op succes op de korte termijn.*

Deze aanbeveling kan ik onderschrijven. Inschakeling van genoemde organisaties zou de kans op terugkeer van de minderjarige kunnen vergroten.

Blijkens de tekst van het rapport is de ACVZ van mening dat «tracing» primair belegd zou moeten worden bij de daarin gespecialiseerde organisaties. Onderzoek naar de aanwezigheid van familie zou, aldus de ACVZ, in een zo vroeg mogelijk stadium moeten plaatsvinden.

Hierbij is echter wel een aantal kanttekeningen te plaatsen. Zoals de Adviescommissie al heeft opgemerkt, is van het Rode Kruis bekend dat zij tot nog toe alleen onderzoek doen op verzoek van de betrokkene zelf en dat zij de gegevens niet aan derden doorgeven. Daarnaast kan het onderzoek van de betreffende organisatie worden bemoeilijkt als de vreemdeling geen of onjuiste gegevens verstrekt.

Organisaties als Unicef en ICMPD zijn voor tracing als structurele taak niet ingericht en kunnen daaraan ook niet bijdragen.

**A.14** *In overleg met onder meer in aanbeveling 13 genoemde instanties en het IOM dient daarnaast systematisch te worden gezocht naar veilige alternatieve opvang in het land van herkomst. De huidige inspanningen om zo nodig in het land van herkomst veilige opvang te creëren dienen te worden uitgebreid.*

Uit de context van deze aanbeveling binnen het rapport blijkt dat wordt bedoeld op het opzetten van opvang zoals dat in Angola is gebeurd (Mulemba). De ACVZ geeft aan dit een goede ontwikkeling te vinden. Zij merkt op dat het niet alleen om zelf gerealiseerde opvang hoeft te gaan, maar dat het ook mogelijk is om plaatsen «in te kopen» in bestaande opvanghuizen. Bij adequate opvang kan, naast opvanghuizen, volgens de ACVZ ook gedacht worden aan pleeggezinnen of «boarding schools». Met dit onderdeel van de aanbeveling kan ik instemmen. In Angola betekent de aanwezigheid van het opvangtehuis Mulemba dat veel minder onderzoek in het land van herkomst nodig is. Inmiddels worden de mogelijkheden onderzocht om de inrichting van soortgelijke opvang in de Democratische republiek Congo te realiseren.

Bij het onderzoek naar de mogelijkheden opvang in andere landen te creëren zal er aandacht zijn voor de door de Adviescommissie ter zake gedane suggesties, waaronder het «inkopen» van plaatsen. Overigens verwijs ik hier nog naar hetgeen reeds onder A.2 is opgemerkt.

## **B. De aandachtspunten**

**B.1** *Het VRK dient te worden gezien in de context van andere volkenrechtelijke regelgeving, zoals het oorlogsstrafrecht en de Palermo Protocolen over mensenhandel en mensensmokkel. Een zo spoedig mogelijke toetreding tot de Palermo Protocolen is gewenst. De Nederlandse wet- en regelgeving over mensensmokkel en handel dient daaraan aangepast te worden (hetgeen overigens voorzien is voor medio 2004). Ook toetreding van Nederland tot de Protocolen bij het VRK over kindsoldaten en kinderprostitutie dient niet langer op zich te laten wachten.*

Toetreding tot de Protocolen behorend bij het Verdrag over Grensoverschrijdende Misdrijven (Palermo, december 2000) en het Protocol bij het VRK inzake kinderprostitutie wordt op korte termijn voorzien, namelijk in de loop van 2004. De procedure tot aanpassing van de wet- en regelgeving is in gang gezet. De implementatiewetgeving is momenteel aanhangig bij de Tweede Kamer; de Nota naar aanleiding van het verslag<sup>1</sup> is op 13 mei 2004 door de Kamer ontvangen. Ook voor wat het Protocol bij het VRK over kindsoldaten betreft, worden de procedures gevolgd die voor de toetreding van Nederland tot dat Protocol benodigd zijn. Implementatie van dit Protocol behoort tot de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Defensie.

**B.2** *In het kader van de komende «implementatie» (het omzetten in nationale wet- of regelgeving) van de relevante Europese Richtlijnen acht de ACVZ het wenselijk deze implementatie voor te bereiden in nauw overleg met alle betrokkenen (dus inclusief NGO's).*

Implementatie vindt in de praktijk reeds plaats in nauw overleg met betrokken NGO's.

**B.3** *Bij het voorstel voor een Richtlijn betreffende de voorwaarden voor toekenning van de vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming dringt de ACVZ naar aanleiding van artikel 11 van de (ontwerp)Richtlijn over criteria («daden van vervolging») er op aan dat het begrip «daden van kindspecifieke aard» nader wordt gespecificeerd.*

In de Richtlijn is het begrip niet nader uitgewerkt. Bij de implementatie wordt momenteel bezien of het beleid op dit punt als gevolg van de richtlijn nadere invulling behoeft.

**B.4** *De ACVZ vraagt aandacht voor de richtlijnen van het Separated Children in Europe Programme (van UNHCR en SCF), en hier, waar relevant, rekening mee te houden in het nationale recht, het beleid en de implementatie daarvan.*

De «Statement of Good Practice», opgesteld door en ten behoeve van de Separated Children in Europe Programme, is mij bekend. Het bevat de basis van waaruit het Project werkt en probeert de doelstellingen te bereiken. Het bevat derhalve geen richtlijnen die rechtstreeks aan landen gericht zijn, omdat deze niet zouden voldoen aan internationale standaarden.

Met de rechten van kinderen, die in internationale verdragen zijn opgenomen, wordt uiteraard bij het opstellen van wet- en regelgeving, alsmede in de uitvoeringspraktijk, rekening gehouden.

**B.5** *Het is wenselijk dat zes maanden vóór het bereiken van de 18-jarige leeftijd bij kinderen die op hun 18e jaar terug moeten, wordt nagegaan of er in de persoonlijk situatie bijzondere omstandigheden zijn, die terugkeer in de weg staan.*

Dit punt ziet voornamelijk op het voorkomen van psychische en/of mentale problemen die de terugkeer zouden kunnen bemoeilijken. In het huidige beleid vallen deze personen onder het normale beleid voor volwassen vreemdelingen. Als er beletselen zijn voor terugkeer, dan kunnen zij ofwel artikel 64 Vw 2000 inroepen, ofwel een nieuwe verblijfsaanvraag indienen met een specifiek doel (bijvoorbeeld medische behandeling). Een onderzoek op eigen initiatief zes maanden voor het bereiken van de 18-jarige leeftijd acht ik niet wenselijk. Het huidige beleid voldoet naar mijn inzicht.

---

<sup>1</sup> (TK 2003–2004, 29 291, nr. 7).

**B.6** *Een kindvriendelijke omgeving voor het horen is noodzakelijk; lengte en duur van het gehoor dienen geoptimaliseerd te worden (ruime, regelmatige pauzes).*

Blijkens de context van dit aandachtspunt binnen het rapport wordt hier bedoeld op gehoren van ama's jonger dan 12 jaar. Begin 2002 is een aanvang gemaakt met het horen van deze categorie. Hiertoe zijn speciale kindvriendelijke hoorruimtes ingericht in de AC's en in behandelkantoor Den Bosch en zijn hoorambtenaren opgeleid. Voor de inrichting van het gehoor is gebruik gemaakt van het rapport «Het horen van jonge AMA's» (2000) van de Katholieke Universiteit Nijmegen. Er wordt gewerkt volgens het «Protocol Horen Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers». De methode is in 2003 geëvalueerd. Conclusie hiervan is dat het horen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen jonger dan 12 jaar met voldoende waarborgen omkleed is. Wel is de conclusie getrokken dat het horen van 4- en 5-jarigen veelal niet zinvol bleek. Die gehoren zijn dan ook gestaakt. Per casus wordt (veelal in afstemming met NIDOS) gezien hoe met de aanvraag om te gaan.

Op incidentele basis ben ik bereid verzoeken van NIDOS/SRA te honoreren om ook kinderen in de leeftijdscategorie 12 tot 15 jaar door speciaal opgeleide hoormedewerkers in de kindvriendelijke hoorruimte nader te horen.

In verband met de voorgenomen sluiting in de komende maanden van een AC (AC Rijsbergen) wordt gezien hoe het horen in kindvriendelijke ruimtes in de AC-procedure ook in de toekomst kan worden gewaarborgd.

**B.7** *Tolken die voor het horen van kinderen worden ingezet dienen ervaring met kinderen te hebben en kindvriendelijk te zijn; ook voor deze categorie is een aparte opleiding nodig.*

De IND maakt gebruik van onafhankelijke, niet aan de IND gelieerde tolken. Deze worden dan ook niet door de IND opgeleid. Wel is voor hen een aparte brochure ontwikkeld die zij kunnen doornemen voorafgaand aan het nader gehoor. Indien een tolk voor het eerst aanwezig is bij een kindvriendelijk nader gehoor wordt hij/zij uitgebreid door de medewerker van de IND geïnformeerd omtrent aard, vorm en opzet van een dergelijk nader gehoor.

Overigens zal er steeds bij voorkeur gebruik worden gemaakt van tolken van wie reeds bekend is dat zij goed functioneren in gehoren met minderjarigen, maar hierbij zal de beschikbaarheid van de desbetreffende tolk steeds een rol spelen.

**B.8** *Voorrang bij de behandeling van asiolverzoeken zou ook moeten gelden voor (volwassen) familieleden die langer dan drie maanden na de aanvraag van het kind hun eigen asielaanvraag hebben ingediend.*

Zoals hierboven onder A.3 reeds uiteen is gezet, is het niet raadzaam om bijzondere prioriteringen voor gezinnen met kinderen vast te leggen. Waar mogelijk worden de procedures wel gelijkgetrokken, zodra de ouders melden dat hun kind hen al vooruit gereisd was, opdat de ouders en het kind feitelijk zo snel mogelijk kunnen worden herenigd en opdat niet onnodig gezinnen in de opvang of bij de eventuele uitzetting gescheiden worden.

**B.9** *De mogelijkheid in de huidige praktijk voor een door Nidos benoemde voogd om bij het gehoor aanwezig te zijn, dient in beleidsregels vastgelegd te worden.*

Blijkens de context van dit aandachtspunt binnen het rapport wordt hier bedoeld op gehoren van ama's jonger dan 12 jaar. Voor de voogd bestaat

reeds de mogelijkheid om het gehoor te volgen. Momenteel worden deze nader gehoren in bijna alle gevallen bijgewoond door de voogd. Het is mijns inziens echter niet wenselijk om als beleidsregel in te voeren dat een gehoor niet doorgaat als de voogd niet aanwezig is. Dit zou kunnen leiden tot onwenselijke vertragingen in de procedure, die weer strijdig zouden zijn met het belang van het kind om zo spoedig mogelijk duidelijkheid te krijgen omtrent de uitkomst van de procedure. Bovendien geldt dat in de opleiding van de ambtenaren die deze minder-jarigen horen, speciale aandacht wordt gegeven aan de extra zorgvuldigheid die in deze gevallen bij het horen nodig is. Ook bestaat uiteraard de mogelijkheid, indien de voogd niet bij het gehoor aanwezig heeft kunnen zijn, het verslag van gehoor nader aan te vullen indien daaraan behoefte bestaat.

**B.10** *De onderzoeks- en beslisprocedure ten aanzien van een ama dient zo te worden ingericht dat de ama gedurende de gehele procedure door bij voorkeur één rechtsbeschermer wordt bijgestaan.*

Dit is een aandachtspunt dat mijns inziens eerder ziet op de organisatie en coördinatie van en tussen de verschillende rechtshulpinstanties dan dat dit een verantwoordelijkheid is van de overheid.

**B.11** *Het is wenselijk dat de ama in voorkomende gevallen naar huis wordt begeleid of opvang krijgt na afloop van een gehoor.*

Ik ben het met de Adviescommissie eens dat het wenselijk kan zijn dat een ama in voorkomende gevallen naar huis wordt begeleid. Dit is echter mijns inziens een verantwoordelijkheid die thuishoort bij de voogd, dan wel de rechtshulpverlener.

**B.12** *Bij gezinnen verdient het de voorkeur dat wanneer zulks in het belang van het gezin zou zijn (bijvoorbeeld wanneer het asielverzoek van de ouders dreigt te worden afgewezen) een eigen, onafhankelijk asielverzoek van een minderjarige (4- tot 18-jarigen) wordt behandeld; het onderzoek terzake dient tot een afzonderlijke beslissing te leiden.*

In beginsel dienen kinderen binnen een gezin zelfstandig een asiel-aanvraag in vanaf de vijftienjarige leeftijd. Deze categorie wordt ook apart gehoord. Als regel worden de ouders in staat gesteld hun asielaanvraag mede te laten gelden voor hun kinderen tot vijftien jaar. Het is echter steeds mogelijk dat ook jonge kinderen op verzoek een aparte aanvraag indienen en apart worden gehoord.

Tot nu toe is van deze mogelijkheid zelden gebruik gemaakt. Het is mijns inziens dan ook niet wenselijk om jonge kinderen standaard een eigen procedure te laten voeren. De huidige werkwijze voldoet naar mijn mening.

**B.13** *Bij kindgezinnen moet het belang van elk kind beoordeeld worden; het scheiden van zulke kindgezinnen dient als uitgangspunt te worden vermeden; het asielrelaas van elk kind in een kindgezin, dient, waar relevant, apart te worden beoordeeld.*

Dit aandachtspunt wordt onderschreven. In de praktijk wordt hier reeds uitvoering aan gegeven.

**B.14** *Ondertekening van het gehoor door de vreemdeling dient overeenkomstig hetgeen geldt in andere Nederlandse juridische procedures te geschieden; bij de groep 4- tot 12-jarigen door de voogd; bij de groep van 12- tot en met 15-jarigen door zowel de voogd als het kind; en bij ama's van 15 jaar en ouder door het kind zelf.*

Tot nog toe wordt het rapport van nader gehoor niet getekend door de vreemdeling, slechts door de hoorambtenaar. Ik zie geen aanleiding hierin verandering aan te brengen. Ik merk hierbij nog op dat het voor de gemachtigde mogelijk is om binnen een gestelde termijn correcties en aanvullingen in te dienen op het rapport van nader gehoor.

**B.15** *Vooruitlopend op een advies omtrent de AC-procedure adviseert de ACVZ om zeker te stellen dat de ama ten minste 24 uur rust wordt gegund; dat kan in de huidige situatie worden bereikt door het kind die tijd te gunnen in de opvangmodaliteiten zoals die voor de diverse leeftijdscategorieën van ama's gedurende de AC-procedure gelden.*

Op deze materie ben ik voor wat betreft de land-AC's al ingegaan in mijn opmerkingen bij aanbeveling A.3.

Voor wat AC Schiphol betreft merk ik op, dat AC Schiphol een dergelijke opvangfaciliteit niet kent. Daar wordt de minderjarige direct in de procedure opgenomen. De wachttijd bedraagt ten hoogste zes uren.

Aan vreemdelingen die op Schiphol een asielaanvraag indienen, is in de regel de toegang tot Nederland geweigerd en aan hen is een vrijheidsontnemende maatregel opgelegd. Dit geldt ook voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Het is niet wenselijk om ama's een rustperiode van tenminste 24 uur te gunnen, omdat dit in de praktijk betekent dat de vrijheidsbenemende maatregel langer duurt.

**B.16** *De kind(on-)vriendelijkheid van de opvang dient, waar relevant, bijzondere aandacht te krijgen door middel van een inventarisatie; bij die inventarisatie dient tevens de vraag te worden betrokken of maatregelen getroffen kunnen worden om de veiligheid van allen te optimaliseren.*

Naar aanleiding van het onderzoek naar de veiligheid en de veiligheidsbeleving van vrouwen en meisjes in de opvang zijn en worden maatregelen getroffen ter verbetering van de veiligheid van de opvang. Uiteraard zullen maatregelen die beogen eventuele kindonvriendelijkheid in de opvang op te heffen, hun werking hebben ten aanzien van alle minderjarigen, zowel meisjes als jongens. Over de kwaliteit van de opvang en de maatregelen die naar aanleiding van het veiligheidsonderzoek worden genomen is uitgebreid gesproken tijdens het Algemeen Overleg met de vaste commissie voor Justitie op 16 maart jl. Ook heb ik uw Kamer een brief toegezegd over de kwaliteit en krimp van COA-opvangvoorzieningen en de stand van zaken van de implementatie van de in het onderzoek naar de veiligheid en veiligheidsbeleving gedane aanbevelingen terzake van de veiligheid voor vrouwen en meisjes. Het COA is momenteel bezig met een inventarisatie van de centra die voor de totstandkoming van deze brief nodig is. Zodra deze informatie beschikbaar is, zal ik uw Kamer informeren.

**B.17** *Met betrekking tot de vraag of illegale hier te lande verblijvende jongeren (jonger dan 18 jaar), dan wel ama's wier asielaanvraag is afgewezen maar voor wie nog geen terugkeer is gerealiseerd, deel mogen nemen aan beroepsonderwijs waaraan deeltijdswerk is verbonden, staat de ACVZ op het standpunt dat dit in de rede ligt voor zover het praktijkgedeelte minder dan 60% van de opleiding inneemt. E.e.a. is conform de bestaande beleidsopvattingen van SZW. Als er meer dan 60% werk in de opleiding is opgenomen dient een tewerkstellingsvergunning te worden overgelegd.*

De ACVZ heeft in het advies al aangegeven dat dit stand beleid is.

**B.18** *Dublin II (Europese regelgeving over het land dat een asielverzoek in behandeling moet nemen) moet ook gebruikt worden voor het – waar mogelijk – samenvoegen van asielverzoeken van kinderen en ouders.*

Op grond van Dublin II worden asielverzoeken van kinderen en ouders waar mogelijk gezamenlijk behandeld. Dit uitgangspunt is neergelegd in de preambule (overwegingen 6 en 7) en in de tekst (artikelen 6,7 en 14) van de Dublin Verordening (EG nr 343/2003). Daarnaast biedt de humanitaire clausule in artikel 15 van de Dublin Verordening de mogelijkheid aan lidstaten, wanneer zij met toepassing van de in deze verordening vastgestelde criteria niet verantwoordelijk zijn voor de behandeling, gezinsleden en andere afhankelijke familieleden te herenigen op humanitaire gronden, in het bijzonder op grond van familiebanden of culturele gronden. De toepassing hiervan is nader uitgewerkt in de Uitvoeringsregels behorende bij de Dublin Verordening en overgenomen in het beleidsdocument TBV 2003/32 van 27 augustus 2003.

**B.19** *Waar het gaat om kindvreemdelingen dienen beleid, praktijk en uitvoering op het Grenshospitium aan een ander onderzoek en evaluatie te worden onderworpen. Op dit moment vindt toezicht in/op het Grenshospitium plaats door de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) ten behoeve van zijn taak bij de bescherming van justitiabelen en jeugdigen tegen te ver gaande inbreuken op hun (grond-) rechten of een willekeurige toepassing daarvan. De Inspectie voor Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming zou het bedoelde onderzoek en evaluatie in samenspraak met de RSJ kunnen verrichten.*

Toezicht op/in het Grenshospitium vindt reeds plaats door de RSJ. De RSJ rapporteert de bevindingen van hun onderzoek aan het Ministerie van Justitie. Gelet hierop ben ik van mening dat een onderzoek als bedoeld niet noodzakelijk is.

**B.20** *Nader onderzoek dient te worden verricht naar de hoogte van het voedingsgeld voor minderjarige asielzoekers en asielzoekende gezinnen.*

Met betrekking tot de hoogte van de leefgelden voor asielzoekers, waaronder kinderen en alleenstaande minderjarige asielzoekers, geldt, zoals ik uw Kamer reeds heb bericht, dat voortaan jaarlijks aan de hand van de loon- en prijsbijstelling in de Rijksbegroting zal worden gezien of de toelage voor asielzoekers kan worden bijgesteld aan de prijsontwikkeling.

**B.21** *De informatieverschaffing (met name over rechten en plichten, mogelijkheden en onmogelijkheden) is een punt van zorg en moet in goede samenwerking tussen overheidsinstellingen, non-gouvernementele organisaties en communicatiedeskundigen worden verbeterd. Overwogen zou kunnen worden dat de IND een handleiding vervaardigt die voor alle betrokkenen zicht biedt op de procedure en de rechten en plichten van minderjarigen en hun ouders.*

Iedere vreemdeling die een asielaanvraag doet wordt persoonlijk voorbereid op de asielprocedure die hij zal doorlopen. Dit geldt nog in het bijzonder voor de minderjarige vreemdeling. Onderdeel van het afnemen van het gehoor is de uitvoerige en zorgvuldige uitleg over de procedure door de IND. Hierbij wordt ook gebruik gemaakt van een speciaal op minderjarigen gericht boekje (getiteld «Praten met de IND»). Hierin staat met foto's en eenvoudige tekst aangegeven wat er staat te gebeuren. Voorts leggen ook de rechtshulpverlener en in veel gevallen ook de voogd (Nidos) aan de minderjarige uit hoe de asielprocedure werkt. Nidos en rechtshulp zijn in het bezit gesteld van genoemd boekje. Ik acht deze werkwijze toereikend.



De ACVZ wijst daarnaast op de plichten van minderjarigen en hun ouders. Bij gelegenheid zal hiervoor aan betrokkenen en hulpverlenende instanties aandacht worden gevraagd. Ik acht het van belang dat bij de ouders duidelijkheid bestaat omtrent de verantwoordelijkheden die zij ten opzichte van hun kinderen hebben.

**B.22** *In internationaal verband dient te worden gestreefd naar het opzetten van een databank over opvang, onderwijs en gezondheidsvoorzieningen (inclusief psychosociale opvang) in de landen van herkomst.*

Ik ben voornemens de mogelijkheden te onderzoeken om psychosociale behandeling van kindsoldaten in het land van herkomst te laten plaatsvinden en als zodanig in het toelatingsbeleid op te nemen. In dit kader zal de mogelijkheid van en de behoefte aan een internationale databank als door de ACVZ voorgesteld, nader worden gezien.

### **3. De positie van kinderen in het vreemdelingenbeleid**

Ingevolge het VRK dienen bij alle maatregelen die kinderen raken, de belangen van het kind een eerste overweging te vormen. Daarnaast moeten de Verdragsstaten alle passende wettelijke, bestuurlijke en andere maatregelen nemen die nodig zijn om de in het VRK erkende rechten en plichten te verwezenlijken. Binnen de Nederlandse wet- en regelgeving – bijvoorbeeld in het Burgerlijk Wetboek en in de Wet op de Jeugdzorg – zijn waarborgen opgenomen om er voor zorg te dragen dat aan de wettelijke normen ter bescherming van het kind ook daadwerkelijk wordt voldaan.

Indien de ouders van een kind een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning indienen, mede ten behoeve van hun kind, zal het belang van dat kind – zeker bij aanvang van de procedure – in het algemeen niet anders zijn dan dat van de ouders. Bij het nemen van de beslissing over het verblijfsrecht is er ruimte voor een weging van de individuele belangen van de gezinsleden, dus ook die van het kind.

In een situatie van langdurig onrechtmatig verblijf in Nederland van het kind acht ik het primair de keuze van en daarmee de verantwoordelijkheid van de ouder(s) die het kind in een dergelijke situatie heeft gebracht. Aan eventuele banden met Nederland die in die periode kunnen ontstaan, kunnen het kind en de ouder(s) in beginsel geen recht op verblijf ontleenen. Bij de beoordeling van de individuele belangen in het kader van een verblijfsaanvraag wordt in voorkomende gevallen rekening gehouden met de banden die een kind zelfstandig heeft opgebouwd met Nederland. Daarbij kan er sprake zijn van dermate schrijnende omstandigheden dat verblijf aan het kind moet worden toegestaan. Deze omstandigheden zullen zich met name kunnen voordoen als een kind wordt bedreigd in zijn ontwikkeling en het kind zich dus in een beschermingswaardige situatie bevindt. Daarmee kom ik bij de positie van illegale pleegkinderen in het vreemdelingenbeleid.

#### **Pleegkinderen**

Zoals hiervoor vermeld heb ik tijdens het debat van 9 februari jl. inzake de terugkeernota gezegd dat ik uitleg zou geven over het beleid met betrekking tot de positie van illegale pleegkinderen. Tijdens dat debat werd het voorbeeld genoemd van een pleegkind dat bij Nederlandse pleegouders was ondergebracht omdat de moeder, die ook illegaal in Nederland verbleef, niet in staat zou zijn het kind te verzorgen. Dit kind zou echter,

ondanks het feit dat het in een pleeggezin was geplaatst, toch niet in Nederland mogen blijven.

Ik wil hier niet specifiek ingaan op de in het debat aan de orde gestelde casus maar in algemene zin op situaties waarin sprake is van een kindbeschermingsmaatregel. De Raad voor de Kinderbescherming heeft de taak om in Nederland verblijvende kinderen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd te beschermen, ongeacht hun verblijfsstatus. Het bureau jeugdzorg is vervolgens verantwoordelijk voor de uitvoering van een maatregel. Uitgangspunt is dat noch de maatregel zelf, noch de daarbinnen geboden zorg op zichzelf verblijfsrechtelijke gevolgen hebben. De invulling van de zorg kan evenwel op gespannen voet staan met het perspectief van een minderjarige zonder verblijfsstatus. Vandaar dat in de eerdergenoemde ontwerp-AMvB krachtens de Wet op de jeugdzorg met betrekking tot zorgaanspraken voor vreemdelingen is bepaald dat kinderen die hier illegaal verblijven slechts aanspraak maken op plaatsing in een pleeggezin indien dit in het belang is van de ontwikkeling van dat kind en verblijf in een tehuis geen oplossing biedt voor de problemen. Deze bepaling is opgenomen om zoveel mogelijk te voorkomen dat terugkeer naar het land van herkomst onmogelijk wordt doordat een kind langdurig in een pleeggezin is geplaatst. Voorts is gelet op het feit dat de omstandigheden van illegale kinderen sterk kunnen wijzigen de aanspraak op jeugdzorg in de ontwerp-AMvB per te nemen indicatiebesluit beperkt tot een half jaar. Zie ook hetgeen bij A.10 is opgenomen.

Zoals hiervoor al is opgemerkt kan het enkele feit dat een illegaal kind in het kader van de uitvoering van een kindbeschermingsmaatregel in een pleeggezin is geplaatst omdat dat in het belang van de ontwikkeling van het kind kan worden geacht, niet leiden tot aanvaarding van het verblijf. Ook het illegale kind zal in de regel terug moeten keren naar het land van herkomst.

Als de ouders Nederland dienen te verlaten zal ook het kind met hen mee dienen te gaan. Het belang van het kind zal er immers in de meeste gevallen in gelegen zijn niet gescheiden te worden van de (biologische) ouders. Slechts in bijzondere situaties kan het belang van het kind erin gelegen zijn niet mee te gaan met ouders maar in Nederland te blijven. Ik denk hierbij met name aan gevallen waarin sprake is van mishandeling van kinderen door de ouder(s), waarbij de dreiging dat die mishandeling in het land van herkomst zal worden voortgezet, reëel is. Dit zal steeds in een individuele belangenafweging moeten worden bezien.

Waar ouders niet langer het gezag hebben, omdat zij zijn ontheven of ontzet van de ouderlijke macht, is sprake van door de kinderrechter vastgestelde ongeschiktheid of onmacht van de ouders om de plicht tot verzorging en opvoeding te vervullen dan wel, in het geval van ontzetting, van bepaalde misdragingen van de ouders. Met de ACVZ ben ik van mening dat de zorgplicht ten aanzien van een kind in een dergelijke situatie een probleem kan vormen voor de terugkeer indien geen adequate opvang in het land van herkomst gevonden kan worden, bij voorkeur bij familie of vrienden. Een probleem doet zich ook voor als er geen persoon of instantie is die de verantwoordelijkheid voor het welzijn van het kind op zich wil nemen.

In elk geval kan in die gevallen waarin het voor een kind bedreigend is om weer binnen de invloedssfeer van ouders te komen uit oogpunt van kindbescherming geen sprake zijn van terugkeer met ouders naar het land van herkomst. Deze situatie kan zich ook voordoen indien kinderen niet bij een pleeggezin zijn geplaatst maar bijvoorbeeld – met broertjes en zusjes – in een voorziening voor jeugdhulpverlening zijn ondergebracht.

De situaties waarin een kindbeschermingsmaatregel is getroffen moeten worden onderscheiden van de situaties waarin (tijdelijk) door de rechter in het gezag wordt voorzien. Deze laatste situatie doet zich bijvoorbeeld voor indien kinderen alleen in Nederland worden aangetroffen en verder onderzoek nodig is naar nationaliteit, identiteit en familieleden in en buiten Nederland.

Ik ben voornemens om samen met de betrokken partijen het beleid in bovenstaande zin te verduidelijken.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,  
M. C. F. Verdonk