

Vergaderjaar 2000–2001

27 062

Alleenstaande minderjarige asielzoekers

Nr. 16

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 16 juli 2001

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft op 12 juni 2001 overleg gevoerd met staatssecretaris Kalsbeek van Justitie over **de brief d.d. 1 mei 2001 inzake voortgang implementatie AMA-beleidsnota (27 062, nr. 14)**.

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Wijn** (CDA) noemt het beleid rond de alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's) sterk verwaarloosd, ondanks herhaalde oproepen tot het nemen van maatregelen. Als gevolg hiervan kwamen er in het jaar 2000 6681 AMA's naar Nederland, een verviervoudiging in vier jaar en fors meer dan naar andere landen in Europa. Het gros komt om economische redenen, bijvoorbeeld de Chinese AMA's, waarvan er op 3200 aanvragen in drie jaar tijd tien de A-status hebben verkregen. De opvang zit inmiddels vol, terwijl het verblijf aldaar bijna nooit in het belang van de minderjarige is. Meer dan 95% van de AMA's komt naar Nederland zonder documenten. Geen enkele alleenstaande minderjarige asielzoeker komt daarbij zelfstandig. De mensensmokkel tiert dan ook welig. Veel AMA's liegen bovendien over hun leeftijd.

In het nieuwe AMA-beleid moet een aantal uitgangspunten doorklinken. Zo houdt het belang van het kind bijna altijd herstel van de relatie met ouders, familie en sociale omgeving in. Daadwerkelijke terugkeer is daarmee de kern van het beleid, met uitzondering van de noodzaak van asielbescherming. Voorts moet Nederland zich houden aan internationale verdragen, zoals die met betrekking tot de rechten van het kind.

De heer Wijn haalt de analyse van de nota aan, dat Nederland aantrekkelijk is door de kwaliteit van de opvang, het onderwijs en het huidige beleid. De vergelijking met andere Europese landen is echter summier – Scandinavië ontbreekt – en wordt bovendien niet onderbouwd met kwantitatieve gegevens. Daarmee is de kans bijzonder groot dat Nederland te veel blijft afwijken. Kan de staatssecretaris een uitgebreide vergelijking van de landen in Europa opstellen, met een verschillenanalyse ten opzichte van Nederland per land?

Op het vlak van de preventie, het plan van aanpak om mensensmokkel tegen te gaan, ontbreekt specifiek AMA-beleid grotendeels. Ten aanzien

¹ Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Kamp (VVD), Rouvoet (ChristenUnie), O.P.G. Vos (VVD), Passtoors (VVD), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks) Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP) en Wijn (CDA).
Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Cörüz (CDA), Van Vliet (D66), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Hoekema (D66), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Luchtenveld (VVD), Slob (ChristenUnie), Van den Doel (VVD), Rijpstra (VVD), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), De Vries (VVD), Van Walssem (D66), De Pater-van der Meer (CDA) en Arib (PvdA).

van luchtvaartmaatschappijen wordt overwogen om de identiteitsgegevens vast te leggen van degene die met de minderjarige meereist. Het gebrek aan assistentie van luchtvaartmaatschappijen is echter algemeen bekend. Hoe denkt de staatssecretaris een en ander te effectueren? Zijn er ook afspraken met het departement van Buitenlandse Zaken gemaakt over de capaciteit op ambassades in landen van herkomst om visumaanvragen aldaar met latere asielaanvragen in Nederland te vergelijken?

De heer Wijn merkt op dat bij een AMA eerst moet worden vastgesteld of een asielvergunning aan de orde is. Als dat niet het geval is, heeft het probleem betrekking op voor asiel afgewezen minderjarigen die niet worden vervolgd en die niet uit een onveilig land komen. Na afwijzing van de aanvraag komt de leeftijd aan de orde. Bij 20% van de alleenstaande minderjarige asielzoekers is aangetoond dat men meerderjarig is. Vermoedelijk zijn er meer AMA's die liegen over hun leeftijd. Ongeacht eventuele nieuwe methoden om de leeftijd vast te stellen door bijvoorbeeld botonderzoek, moet daarom in het algemeen de bewijslast voor de leeftijd bij de asielzoeker liggen. Waarom wordt er in geval van twijfel niet standaard in het nadeel van de asielzoeker beslist?

In de nota staat overigens dat als achteraf blijkt dat de asielzoeker bij binnenkomst minderjarig is, dit leidt tot intrekking van de verblijfsvergunning. Is dit een afwijking van de eerdere «kanbepaling»? Waarom wordt er overigens gesproken van «jokkende» in plaats van «liegende» AMA's? Het gaat hier toch niet om onschuldige zaken?

De heer Wijn constateert dat liegende, voor asiel afgewezen minderjarige vreemdelingen voortaan op de terugkeervariant zijn aangewezen, en dus niet na drie jaar in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning. AMA's moeten dan ook goed worden gewezen op de gevolgen van zijn of haar liegen, zodat deze zijn te overzien. Moet «liegen» overigens niet nader worden geoperationaliseerd? Wat in het geval bij taalanalyse een andere herkomst blijkt? Bestaan er in de procedure nog mogelijkheden om het gelogene terug te draaien?

Er is nog nooit een voor asiel afgewezen minderjarige vreemdeling, in feite slachtoffers van mensensmokkel, daadwerkelijk teruggekeerd naar het land van herkomst. Dit is echter de beste preventie inzake instroom van nieuwe AMA's, waarbij de terugkeerpilot met China overigens nog op gang moet komen. Het verwaarloosbaar aantal Chinese minderjarigen dat asiel krijgt verleend, is een positieve indicatie van de behandeling van kinderen in China en hun mensenrechtensituatie. Het ambtsbericht terzake laat zien dat er zijn algemeenheid adequate opvang voor minderjarigen in tehuizen bestaat indien de familie onvindbaar blijkt. Volgens de motie-Kamp/Wijn is er vervolgens geen individuele toetsing nodig. Bovendien is het verlies van documenten altijd aan te rekenen. Waarom worden voor asiel afgewezen AMA's uit China, dus na nationaliteitsvaststelling, niet gewoon op een (charter)vliegtuig terug gezet? Het is toch bekend dat zij grotendeels uit dezelfde provincie komen? Nederland moet op dit vlak enige durf tonen om, in het belang van de alleenstaande minderjarige vreemdeling, de huidige ontwikkeling te doorbreken. Waarom overigens niet direct ook pilots in andere landen starten?

De heer Wijn wil in geval een AMA op Schiphol aankomt, vanuit een land waar kinderen in het algemeen niet worden vervolgd, de situatie veilig is voor kinderen en er in het algemeen adequate opvang is voor minderjarigen, een vorm vinden voor afdoening in het aanmeldcentrum. Is de staatssecretaris hiertoe bereid?

Kindgezinnen verdienen extra aandacht bij terugkeer. Dat een kind de moeder volgt is prima. In het geval van meerdere broers en zussen, waarvan er een meerderjarig is, wordt men echter uit elkaar gehaald. Kan de staatssecretaris deze strenge aanpak nader motiveren? Eenzelfde opsplitsing kan plaatsvinden in de opvangvariant, als het oudere kind in de terugkeervariant terechtkomt. Wat is hierbij de motivering? Hoe wordt

vervolgens het sociale verband tussen deze familieleden in stand gehouden?

De heer Wijn wijst erop dat er AMA's verdwijnen, met name meisjes uit West-Afrika. Het gaat hier om slachtoffers van vrouwenhandel die in de prostitutie verdwijnen. Toch gaat de nota nauwelijks in op beschermde opvang van dergelijke risicogroepen. Dit probleem moet echter goed worden aangepakt. Wat is de staatssecretaris hierbij van plan?

In de basisperiode krijgt De opbouw formeel de voogdij. Wat houdt dit in?

Wat is de rol van de voogd in een terugkeervariant? Gaat 80% van de voogden functioneren als terugkeervoogd en 20% als integratievoogd?

Wat is hierbij de rol van het COA (Centraal orgaan opvang asielzoekers) en De opbouw?

In de opvang in de terugkeervariant van voor asiel afgewezen minderjarige vreemdelingen mag geen dubbele boodschap worden afgegeven.

Welke taal wordt in dit verband onderwezen? Wordt een speciaal terugkeercurriculum ontworpen waarin bijvoorbeeld handvaardigheid centraal staat? Overigens moet het onderwijs altijd gegeven worden op de verblijfplaats om de schijn van integratie te voorkomen.

De heer Wijn merkt op dat aan het einde van de nota de aangekondigde maatregelen met een bijbehorend tijdpad te vinden zijn. Voortaan moet de Kamer elk jaar een rapportage ontvangen, waarbij voor elke maatregel de voortgang wordt gemeld. Er is overigens sprake van slechts beperkte ambities. Het verwachte effect van de maatregelen houdt in het jaar 2006 nog steeds meer AMA's in dan in 1999. Voor 2001 betekent dit een verdubbeling van de kosten. Kan de staatssecretaris garanderen, in de vorm van een resultaatsverplichting, dat de genoemde terugkeeraantallen worden gehaald?

De heer **Kamp** (VVD) constateert dat ruim een vijfde van de instroom van asielzoekers uit AMA's bestaat. De laatste vijf jaar is de toestroom van alleenstaande minderjarige asielzoekers met 400% toegenomen, een ondanks alle waarschuwingen van de VVD door de politiek gecreëerd probleem.

Al in 1992 ontdekten mensensmokkelorganisaties Nederland als AMA-bestemming. Bovendien rees snel het vermoeden dat volwassenen zich als AMA voordeden. Leeftijdsonderzoek door middel van röntgenfoto's werd echter tegengehouden door een linkse Kamermeerderheid. Het grootste land van herkomst was ook toen al China.

Hoewel dat land verzekerde dat iedere terugkerende AMA opgevangen zou worden, kregen alle AMA's een verblijfsvergunning. Inmiddels ligt de instroom van AMA's op 6700 en ligt reeds de tweede beleidsnota voor.

De heer Kamp vindt het te laat voor beperkte aanpassingen van het beleid. Mensensmokkelaars hebben Nederland als reisdoel voor AMA's bovenaan de lijst staan. Potentiële klanten zien Nederland als het land dat al tien jaar alle alleenstaande minderjarige asielzoekers een verblijfsvergunning, goede opvang en begeleiding geeft. Er zijn reeds 12 000 AMA's in Nederland, plus 12 000 AMA's die inmiddels achttien jaar of ouder zijn en een vaste verblijfsvergunning hebben. Alleen een rigoureuze beleidswijziging kan het toestroompatroon doorbreken, wat de staatssecretaris zich blijkbaar nog onvoldoende realiseert.

Het nieuwe beleid betekent dat een deel van de AMA's permanent mag blijven en dat een ander deel tijdelijk mag blijven, namelijk tot het achttiende jaar of tot uit een röntgenfoto blijkt dat betrokkene eenentwintig jaar is. Deze groep is in totaliteit zeer groot. Permanent mogen blijven AMA's die zeggen jonger dan achttien jaar te zijn en zeggen uit Afghanistan of Sierra Leone te komen en AMA's die jonger zijn dan vijftien jaar en waarvoor geen opvang bestaat. Tijdelijk mogen die AMA's blijven van vijftien, zestien of zeventien jaar waarvoor geen opvang bestaat, iedereen die jonger dan achttien jaar is en die zegt dat er geen opvang is en liegt

over zijn of haar identiteit en iedereen van achttien, negentien of twintig jaar die zegt jonger te zijn dan achttien en liegt over zijn of haar identiteit. De heer Kamp wijst erop dat voor de opvang van AMA's van vijftien jaar en ouder met tijdelijk verblijf is gekozen voor de terugkeervariant. Het gaat om units van 25 alleenstaande minderjarige asielzoekers, dependances op de COA-terreinen van reguliere scholen, gericht op het onderhouden van de eigen taal en bezigheidsactiviteiten. Dit betekent 8500 nieuwe opvangplaatsen, namelijk 340 units met de bijbehorende onderwijs- en andere voorzieningen. De directe kosten voor opvang en voogdij lopen daarbij op van 237 mln gulden in het jaar 2001 tot 570 mln gulden in het jaar 2002.

Het eerste effect van het nieuwe beleid is dat de AMA's gemiddeld jonger zullen zijn en nog minder geneigd zijn om naar waarheid controleerbare informatie te geven. De terugkeervariant zal als een aantrekkelijke verblijfsvorm worden gezien, met bovendien een goede kans dat het verblijf na het bereiken van de leeftijd van achttien jaar kan worden gecontinueerd. De verwachte daling in de toestroom van 6700 in 2000 naar 5800 in 2004 zal dan ook tijdelijk blijken te zijn.

Het tweede effect is dat er grote problemen ontstaan met alleenstaande minderjarige asielzoekers die achttien jaar worden of waarvan uit een röntgenfoto blijkt dat zij eenentwintig jaar zijn. Jonge mensen die in een cruciale fase van hun leven drie jaar of zelfs langer in Nederland zijn opgegroeid, zullen immers proberen om hier te blijven. Overheidsoptreden om hen tot vertrek te dwingen zal veel weerstand oproepen. Bij AMA's die hebben gelogen over hun identiteit, is gedwongen uitzetting bovendien niet mogelijk. De overheid zou dan ook moeten overgaan tot opsluiting. Dit is echter onuitvoerbaar en onverantwoord voor de betrokken jongeren. De heer Kamp noemt als eerste uitgangspunt voor een beter nieuw beleid het Verdrag inzake de rechten van het kind: het belang van een kind om in eigen gezin, kring, omgeving, taal en cultuur op te groeien. Een tweede uitgangspunt is dat het AMA-probleem geen asielprobleem is. Alleenstaande minderjarige asielzoekers zijn kinderen waarvoor de ouders of anderen veel geld willen betalen aan een mensensmokkelorganisatie om hen in Nederland op te laten groeien. De verklaringen van de AMA's zijn dan ook in de regel ongeloofwaardig. Een medewerkster van de Nederlandse ambassade in China, belast met de controle van AMA-verklaringen, heeft gezegd dat alle door haar onderzochte verklaringen onjuist bleken. Een derde uitgangspunt is dat AMA's bovendien niet de kinderen zijn die er het slechtst aan toe zijn. In Rusland leven 2,5 miljoen kinderen op straat en in Afrika worden jaarlijks 70 000 kinderen met aids geboren.

Het is onacceptabel dat anderen kinderen naar Nederland sturen. Het criterium is dan immers niet de behoefte aan hulp, maar de beschikking over geld. Met het geld dat in Nederland aan opvang wordt uitgegeven, kunnen veel meer kinderen worden geholpen in landen waar de nood het hoogst is.

Het nieuwe beleid moet inhouden dat alle AMA's worden teruggestuurd. Omdat zij geen vluchtelingen zijn, kan hun asielaanvraag binnen 48 uur in het aanmeldcentrum worden afgewezen. Afgewezen AMA's moeten direct terugkeren. Voorzover dat niet mogelijk is, moet er sprake zijn van gecontroleerde opvang van zeer tijdelijke aard en uitsluitend gericht op terugkeer. De overgangperiode van oud naar nieuw beleid zal moeilijk worden. Duidelijk beleid en krachtig en consequent optreden kan echter het immigratiepatroon doorbreken. Het aantal AMA's zal uiteindelijk minder dan 1000 per jaar worden, afhankelijk van de verdere afbouw van de categoriale bescherming. Er is geen nieuwe opvangstructuur nodig. De directe kosten zullen op jaarbasis 400 mln tot 500 mln gulden lager uitvallen.

Mevrouw **Albayrak** (PvdA) is verbaasd over de brief van de staatssecretaris in reactie op twee adviezen, van de Raad voor strafrechttoepassing en jeugdbescherming en de inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming. De inhoud van deze adviezen kan immers niet meegenomen worden in de voorliggende nota.

Het nieuwe beleid zet in op een noodzakelijke trendbreuk bij de instroom van AMA's. Het is echter op zijn minst redelijk dat daarbij de nodige aandacht wordt besteed aan opvang en begeleiding van jongeren die terug moeten keren naar het land van herkomst. De ondergrens hierbij wordt gevormd door het wettelijk kader van de verschillende verdragen. Het gaat tevens om fatsoensnormen bij de behandeling van minderjarige kinderen. Ook mogen er geen onnodige risico's worden genomen inzake de openbare orde. Het COA mag immers niet verworpen worden tot de grootste jeugdinrichting van Nederland.

Mevrouw Albayrak merkt op dat het onderzoek naar mogelijke opvang in het land van herkomst in de afgelopen jaren slecht is verlopen. Er is te weinig energie gestoken in een snelle identiteitsvaststelling en een snelle terugkeer van kinderen. Mede door dit perspectief is er zichtbaar (leeftijdsmisbruik ontstaan in de procedure voor alleenstaande minderjarige asielzoekers. Aan de stijging van het aantal AMA's moet dan ook een halt worden toegeroepen. De georganiseerde mensensmokkel en migratie van alleenstaande minderjarigen brengt hun immers geen beter lot in een westers land. Daar is het wachten op een definitief verblijf, met onvoldoende begeleiding en in alle eenzaamheid.

De aangekondigde wijzigingen concentreren zich op de binnenkomst in Nederland. De leeftijds- en identiteitsvaststelling en een houding gericht op terugkeer van het kind staat voorop. Daarbij zal gewerkt worden met een integratievariant en een terugkeervariant in de opvang. Het uitgangspunt is daarbij dat het belang van minderjarigen in de meeste gevallen gediend is bij terugkeer naar het land van herkomst. Deze in theorie veelbelovende nieuwe plannen, die zeker de steun van de PvdA verdienen, dragen wellicht (onnodige) risico's met zich. Een en ander neemt immers niet weg dat in de procedure ruimte moet zijn voor het herkennen en erkennen van vluchtelingen. Een toegezegde nota over het toetsen van vluchtelingenschap van kinderen is overigens nog niet ontvangen.

Mevrouw Albayrak merkt op dat naar verwachting 80% van de AMA's in de terugkeervariant terecht zal komen. Dat kan dus een forse groep worden. Wat echter als het niet lukt om substantiële aantallen van de 80% naar het land van herkomst te laten terugkeren? Deze minderjarigen vallen bij het bereiken van de leeftijd van achttien jaar onder het volwassenenterugkeerbeleid, wat beëindiging van de voorzieningen inhoudt. Grote groepen jongeren, zonder enige binding met Nederland en zonder kennis van de Nederlandse taal, komen dan op straat te staan. De uitdaging is daarmee om de terugkeervariant zodanig in te kleden dat de verblijfsduur per kind zo kort mogelijk is. In afwijking van het volwassenenterugkeerbeleid ligt er een zware verantwoordelijkheid bij regering en parlement om de vordering van AMA's nauwgezet te volgen. Als uit de evaluatie blijkt dat er sprake is van falend beleid, moet er een realistisch debat worden gevoerd over de consequenties. Is de staatssecretaris bereid om een periodiek verslag aan de Kamer te sturen over welke AMA's terugkeren of niet, de redenen daarvoor en de gemiddelde verblijfsduur?

De jukkende of zwijgende alleenstaande minderjarige asielzoekers komen in de terugkeervariant terecht. Vervolgens zullen alle inspanningen erop gericht zijn alsnog de waarheid uit het kind te krijgen. Is men in de opvang en begeleiding echter in staat om «jokken» van «verwarring» te onderscheiden? Wordt bovendien niet vergeten dat het spreken van de waarheid kan betekenen dat het kind alsnog in de integratievariant terecht komt? Het kan toch gaan om een vluchteling of om een kind waarvoor geen opvang gevonden kan worden?

Mevrouw Albayrak vindt het werken met één begeleider op 25 AMA's in de centrale opvang een risico. Het gaat hier immers om kwetsbare en «explosieve» kinderen, ook door de aangeboden omgeving. De staatssecretaris is tevens te positief bij de inschatting in het voorzien van voldoende pleeggezinnen. Waarom zou men aannemen dat het algemene probleem inzake pleeggezinnen binnenkort zal veranderen? Zal ook dit niet de druk in de centrale opvang vergroten? Hierbij speelt immers een gevaar voor de openbare orde. Bij de daginvulling en het onderwijs wordt bovendien te weinig resultaatgerichte programmering voorgesteld. Het onderwijs dient aan te sluiten bij de intellectuele vaardigheden en de voortgezette scholingskansen in het land van herkomst. Elementaire kennis van het Nederlands is daarbij toch ook een eerste vereiste? Meer in het algemeen moet de opvang en begeleiding van AMA's in de terugkeervariant aan hoge eisen voldoen.

Het scheiden van kindgezinnen vormt een dilemma zonder pasklare antwoorden. Moet hier niet een uitzondering worden gemaakt, opdat de eenheid van (kind)gezinnen niet wordt opgebroken? Welke mogelijkheden zijn er? Kan het oudste broertje of zusje, ouder dan achttien jaar, niet alsnog in de opvang blijven bij de andere kinderen? Is dat ook niet goedkoper? Is de staatssecretaris bereid tot een nieuwe afweging?

Mevrouw Albayrak is van mening dat bij de toegang tot de jeugdzorg geen onderscheid gemaakt mag worden tussen kinderen in de integratie of de terugkeervariant. De duur van het verblijf is in dit verband immers niet relevant als het gaat om traumatische en psychotische minderjarigen. De begeleiding van jongeren in de integratievariant behoeft niet in een justitienota uitgewerkt te worden. Aan de integratie op zich worden echter maar weinig woorden gewijd. Het verzoek is daarom om in samenwerking met het ministerie van VWS een nota op te stellen over de integratie van AMA's, mede op basis van de aanbevelingen van de inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming, met aandacht voor professionalisering van de begeleiding, toegang tot kwalitatief goed onderwijs, de achttienplusproblematiek, de toeleiding tot de arbeidsmarkt en sociale contacten.

Mevrouw Albayrak is verheugd over de constatering van de staatssecretaris dat het begrip objectieve zelfstandigheid in de praktijk niet werkbaar is gebleken. Justitie is daarom voorlopig van deze lijn afgestapt. Wat is overigens de stand van zaken bij de Chinapilot?

De heer **Hoekema** (D66) leest in de nota nieuw beleid dat blijkt geeft van een enorme ambitie met een lawine aan kleine en grote beleidsmaatregelen. De precisie van de te realiseren cijfers bij de terugkeer is echter verbazingwekkend. Op grond van welke verwachtingen kan de staatssecretaris deze verplichtingen waarmaken?

Het aantal feitelijk teruggekeerde alleenstaande minderjarige asielzoekers zou zeer gering zijn. Kan de staatssecretaris dit alsnog aangeven? Er is daarnaast sprake van een zeer grote, voor een groot deel georganiseerde instroom. 95% van de AMA's komt ongedocumenteerd in Nederland. Bovendien bestaat een ruime mate van misbruik van de minderjarigheid. Is volgens de wetenschap reeds een verdere verfijning van het onderzoek naar vaststelling van de eenentwintigjarige leeftijd denkbaar? Het gaat hier tevens om kinderen, wat de overheid volgens de fatsoensnormen en bijvoorbeeld het VN-verdrag voor de rechten van het kind, verplicht om voor hen zorg te dragen. Dat vergt van de kant van de staatssecretaris de nodige evenwichtskunst.

De heer Hoekema vindt dat meer dan in het verleden werk gemaakt moet worden van de terugkeervariant. Het geven van dubbele boodschappen moet dan ook worden vermeden. Het grote risico van de voorgestelde aanpak is dat van de 80% aan AMA's die in de terugkeervariant terecht komt, een groot deel in Nederland zal moeten blijven. Dit is de kern van het probleem, zonder duidelijke of gemakkelijke oplossingen.

De procedure moet bij dit alles zorgvuldig afgewerkt worden. Er zullen immers kinderen zijn die recht hebben op een vluchtelingenstatus. Meer in het algemeen staat het recht op bescherming van het belang van het kind voorop. Een kind is vaak beter af in eigen land en eigen cultuur. De uitwerking daarvan, terugkeer naar het land van herkomst, zal echter moeilijk worden.

De heer Hoekema heeft uit de nota slechts een diffuus beeld opgedaan van de Europese situatie. Kan een en ander nader uitgewerkt worden? Welke kwalitatieve en kwantitatieve instroom komt er naar Europese landen? Welke landen hebben er te maken met welke instroom van AMA's? Is er ook voortgang te bereiken op Europese schaal? Bestaat er een gemeenschappelijke definitie van het begrip AMA in Europees verband? De gewenste omslag in het beleid, effectief op terugkeer gericht, moet overigens gepaard gaan met een omslag in het beeld van Nederland in het buitenland. Hoe denkt de staatssecretaris dit beeld zodanig te veranderen dat er sprake is van een effectieve beperking van de instroom? Worden er naast de pilot met China vergelijkbare pilots met Angola, Guinee en Sierra Leone uitgevoerd? De mensensmokkel moet bij de bron aangepakt worden. Moeten in Europees verband geen strengere straffen uitgevaardigd worden voor mensensmokkel en -handel? Zijn er op dit punt concrete verbeteringen mogelijk? Hoe wordt het fenomeen van «reisagenten», verantwoordelijk voor 95% van de instroom, in dit verband aangepakt? Bestaat er ook inzicht in de reisroutes? Geeft het VN-verdrag voor grensoverschrijdende criminaliteit van 12 december 2000 aanknopingspunten voor beleid terzake? Hoeveel landen hebben het protocol hierbij inmiddels geratificeerd?

Met het oog op de terugkeer moet zo veel mogelijk worden geprobeerd de identiteit van de kinderen vast te stellen. In het geval van jokkende kinderen is het overigens mogelijk dat zij later wel informatie prijsgeven onder de juiste omstandigheden. Het is van het grootste belang dat kinderen terugkeren naar het land van herkomst. Bij het verhoor van kinderen onder de twaalf jaar moeten er overigens garanties bestaan dat dit gebeurt in een kindvriendelijke omgeving, rekening houdend met de pedagogische belangen van het kind. Bij de opvang in het land van herkomst moet overigens zowel de individuele opvangmogelijkheden als het algemene beeld van de opvang vastgesteld worden. Bij terugkeer naar, bijvoorbeeld, China moet de IOM (Internationale organisatie voor migratie) en de ambassade actiever optreden om de kans op behoorlijke opvang te vergroten van deze kinderen.

De heer Hoekema denkt dat de opvang van alleenstaande minderjarige asielzoekers een zware wissel op het COA zal trekken, financieel en organisatorisch. Ongeveer 10 000 AMA's worden in vrij grote eenheden opgevangen. Heeft de staatssecretaris overleg gevoerd met het COA over realisering en beheersbaarheid? Zijn er daarnaast voldoende pleeggezinnen beschikbaar? Komt de opvangstructuur niet onder druk te staan? Bestaat inzicht in de financiën per opvangplaats? Stichting Valentijn komt immers uit op f 42 000 of meer per opvangplaats in plaats van f 35 000. Is het budget hiervoor toereikend? De gewetensvolle afweging van de staatssecretaris op het vlak van de kindgezinnen valt te begrijpen. Het blijft echter moeilijk om kindgezinnen daadwerkelijk te scheiden. D66 kiest er dan ook voor om deze kindgezinnen intact te laten. Is het bovendien altijd en in alle opzichten nodig om de meisjes van de jongens te scheiden, afgezien van het element van de moslimcultuur?

De stichting De opbouw heeft vraagtekens gezet bij de voogdijperiode en -status. Juridische bijstand en voogdij staan op zich los van elkaar, al heeft het kind behoefte aan beide. Volgens de nota wordt de rol van de voogdij beperkt tot een strikt juridische voogdij, zodat het risico wordt gelopen op schending van artikel 245 van boek 1 van het BW. Wat is de reactie van de staatssecretaris in dit verband?

De heer Hoekema steunt het voorstel om de AMA's zo veel mogelijk in de terugkeervariant op te vangen. Het onderwijs moet daarom voorzieningen bevatten die vooruitgrijpen op terugkeer naar het land van herkomst. Daarbij hoort enig begrip van de Nederlandse taal. Is het gezien de problemen op scholen praktisch uitvoerbaar om alleenstaande minderjarige asielzoekers in de huidige voorzieningen te huisvesten? Zijn er daarnaast voldoende leerkrachten beschikbaar, ook in de integratievariant? China is en blijft een groot risico voor het AMA-beleid, nu in 80% van de gevallen de identiteit van Chinese AMA's niet kan worden vastgesteld. Wat verwacht de staatssecretaris van het pilotproject inzake medewerking van China, het identificeren van AMA's en het beschikbaar stellen van documenten? Wanneer gaan de door China aangeboden identiteitsexperts aan de slag? Is reeds enig beleid in gang gezet na de IND-missie (Immigratie- en naturalisatiedienst) van 1999 en 2000?

De heer **Rabbae** (GroenLinks) vindt dat het belang van het kind centraal moet staan in het beleid. Sommigen lijken dit beginsel echter alleen aan te hangen omdat dit bijna altijd betekent dat kinderen terug moeten keren naar het land van herkomst.

De zorg van de staatssecretaris is om deze kinderen terug bij hun familie te krijgen. De zorgvuldigheid daarbij staat op gespannen voet met de wens van een deel van de samenleving en de politiek om Nederland welhaast AMA-vrij te maken. Dit maakt het moeilijk om het probleem in eenduidige termen te definiëren. Het belang van het kind lijkt hier en daar dan ook het onderspit te delven. Zo koerst men af op een categoriale in plaats van een individuele benadering van deze groep kinderen.

De heer Rabbae voorspelt dat het nieuwe beleid zal leiden tot meer jongere asielzoekers en meer AMA's in de illegaliteit en de prostitutie. Ook dat benadrukt dat het belang van het kind, als er geen sprake is van vluchtelingenschap, gezocht moet worden in terugkeer naar het land van herkomst. Daarbij moet echter gekozen voor een werkwijze waarbij elk kind individueel wordt teruggebracht naar familie of ouders. Anders wordt het in het nieuwe beleid moeilijk om in de praktijk humaan en meevoelend om te gaan met de kinderen.

Onzekerheid bij deze kinderen vormt een groot probleem, bijvoorbeeld inzake de begeleiding van deze groep gedurende een periode van drie jaar. Een eerder voorstel van GroenLinks om deze periode van onzekerheid tot een jaar te beperken, heeft echter geen steun gekregen. Om dergelijke frustraties, ook bij de begeleiding, te vermijden moet gekozen worden voor een individuele benadering, gericht op het zoeken van mogelijkheden van opvang door de familie, de terugkeer dus van het kind. De heer Rabbae wijst erop dat het horen van alleenstaande minderjarige asielzoekers beneden de twaalf jaar belastend is voor deze kinderen. Ook dit is dus niet in het belang van het kind. Kinderen kunnen bovendien allerlei motieven hebben om de (pijnlijke) waarheid niet te vertellen. Het jokken van een AMA kan overigens zeer verstrekkende gevolgen hebben, zeker als het om niet meer gaat dan een misstap. Hiermee moet dan ook rekening worden gehouden. De rechter heeft bovendien bepaald dat een leeftijdsgrens van vijftien jaar moet worden gehanteerd bij het aanspreken van een kind op zijn of haar daden. Waarom deze afwijking hiervan? De toelatingsprocedure duurt volgens de nota zes tot negen maanden. Kan dit niet korter, zodat de kinderen ook sneller in het integratietraject terecht kunnen? In het algemeen kan vastgesteld worden dat in het nieuwe beleid de AMA's als reguliere asielzoekers behandeld gaan worden. Hopelijk zijn de staatssecretaris en het COA in staat om een aangepaste opvang voor deze groep kinderen te verzorgen.

Het is inhumaan dat kindgezinnen uit elkaar worden gehaald. In het kader van de Nederlandse hulpverlening hanteert de overheid toch maatstaven om de gezinsstructuur zo veel mogelijk overeind houden? Waarom dan niet in dit geval? Ook de voogdij door stichting De opbouw wordt in

beperktere mate ingevuld dan normaal is binnen het Nederlandse kader. Juist deze kinderen behoeven toch meer aandacht?

De heer Rabbae merkt op dat in de terugkeervariant een ontheffing van de leerplicht verkregen kan worden conform artikel 25 van de Wet op het voortgezet onderwijs. Wat is daarbij echter de argumentatie? De kinderen in de terugkeervariant worden klaargestoomd voor terugkeer. Die moeten enige kennis opdoen van de Nederlandse taal en hun omgeving. Gericht op de terugkeer moet er tevens sprake zijn van korte beroepsopleidingen, computertechniek en vreemde talen, die hen houvast kunnen bieden in het land van herkomst.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie) vindt het hoog tijd dat er aanvullende maatregelen worden genomen, zodat er gelukkig sprake is van enige beweging in een weerbarstig dossier. Met de nieuwe maatregelen lijkt de zaak echter vlot te trekken. De door de staatssecretaris verwachte effecten van het arsenaal aan maatregelen zijn echter niet denderend: een daling van 6700 AMA's in 2000 naar 5800 AMA's in 2006. Dit vraagt niet alleen om goede tussentijdse rapportages, maar ook om streefcijfers die stevige ambities en een resultaatsverplichting weerspiegelen.

Uitgangspunt van beleid moet zijn het terugdringen van het aantal AMA's. De maatregelen daarbij moeten aan normen zijn gebonden, zoals het Verdrag inzake de rechten van het kind. Het beleid omtrent alleenstaande minderjarige asielzoekers ligt immers op het snijvlak van vreemdelingenbeleid en jeugdbescherming. Het verdrag houdt overigens een sterk accent in op het belang van het gezinsverband. Onder bepaalde omstandigheden moet minderjarigen echter opvang in Nederland worden geboden.

De heer Rouvoet zou zich tevreden tonen als de staatssecretaris een trendbreuk weet aan te brengen bij de stijging in het aantal AMA's. Naast veel oud beleid is er ook sprake van nieuwe maatregelen. Zo zal door adequate communicatie en internationale publiciteit over aanvullende maatregelen worden getracht de positieve beeldvorming over Nederland bij te stellen. Hoe denkt de staatssecretaris dit te doen?

Het horen van kinderen jonger dan twaalf jaar verdient de nodige aarzeling vanwege de kwetsbaarheid van deze groep. Waar dient het immers toe? Wat is overigens de situatie rond de pleeggezinnen? Zijn die er voldoende, ook in dit verband? Volgens de nota is het wenselijk, bij de behandeling van een asielaanvraag de beoordeling van het asielgedeelte bij landen van herkomst waar een gericht onderzoek naar de identiteit kan plaatsvinden, los te maken van de beoordeling of betrokkene in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning-AMA. Kan dit nader worden toegelicht?

De heer Rouvoet stemt ermee in om jokkende alleenstaande minderjarige asielzoekers in de terugkeervariant te brengen. Daarbij moet in het oog worden gehouden dat niet ieder inconsistent verhaal van een dertienjarige geïnk of gelieg betekent. Er kan immers om dubieuze redenen spanning of druk op een kind worden gelegd. Op dit vlak zijn dan ook enige pedagogische kwaliteiten van belang. Volgens de nota is het begrip objectieve zelfstandigheid (nog) niet te operationaliseren. Dit stemt tot tevredenheid, al is het onduidelijk waarom een en ander voor de andere top-10-landen verder uitgezocht zal worden. Het gaat toch om een niet werkbaar begrip?

De «black box» van de ambassade verdient wederom de aandacht, dit keer gericht op de pilot in China. Wederom moet maar aangenomen worden dat niet het verhaal van de vreemdelingen, maar van de Chinese ambassade de gang van zaken juist weergeeft.

De heer Rouvoet heeft bezwaren tegen het uit elkaar halen van kindgezinnen, vooral met het oog op de kwetsbaarheid van deze kinderen. Daarnaast moet extra aandacht worden besteed aan het voorkomen van het verdwijnen van vooral meisjes, met het risico dat deze kinderen in de

handen van criminelen of mensensmokkelaars terechtkomen of in de prostitutie.

De heer **De Wit** (SP) vindt de nota een duizelingwekkende aaneenschakeling van maatregelen en voorstellen, erop gericht om de instroom van alleenstaande minderjarige asielzoekers te controleren en in te dammen. Dit internationale probleem hangt samen met de stroom van miljoenen mensen over de gehele wereld die op drift zijn geraakt, op zoek naar geluk. Daarbij is ook de mensensmokkel een belangrijk element. Terre des Hommes wijst erop dat 60 miljoen kinderen onder bizarre omstandigheden werken, dat 300 000 kinderen kindsoldaat zijn en dat 6 miljoen kinderen in de laatste tien jaar gewond of gehandicapt zijn geraakt als gevolg van gewapende conflicten. Dit werpt een ander licht op de veelal eenvoudige maatregelen die erop gericht zijn om het aantal AMA's terug te dringen.

Omdat het om kinderen gaat is een zorgvuldige afweging gewenst, gericht op bescherming van het kind volgens het Verdrag inzake de rechten van het kind. Het is daarnaast ook van belang voor een kind om op te groeien in familie- of gezinsverband en om sociale contacten te onderhouden. Juist met het oog op de zorgvuldigheid is het bedenkelijk om gehoor en nader gehoor zo veel mogelijk in de AC-procedure af te doen. Komt het verhaal van een kind in deze procedure voldoende uit de verf? Wordt juist omgegaan met deze kinderen? Is dit de inzet van de staatssecretaris?

De heer De Wit noemt de terugkeer het centrale element in de nota. Er is zelfs sprake van een soort censuur als er sprake is van de «dubbele boodschap». Blijkbaar mogen de mensen die betrokken zijn bij opvang en contact met AMA's geen dubbele boodschappen uitzenden. Is dat geen miskenning van de loyaliteit die ontstaat tussen begeleiders of leerkrachten en deze kinderen? Is dit bovendien niet te veel gevraagd?

Bij de terugkeervariant is het onderbrengen van AMA's in groepen van 25 en op grote locaties niet zonder gevaren. Met name de ontvankelijkheid voor de boodschap van de terugkeer kan hierdoor bemoeilijkt worden. Hoe intensief is de voorgestelde 24-uursopvang overigens? Hoe gaat de staatssecretaris proberen het positieve beeld van Nederland in de wereld bij te stellen?

De heer De Wit vraagt zich inzake de jukkende AMA's af of het procedureel mogelijk is dat men tot inkeer komt. Ontstaat er bovendien geen substatus voor jukkende AMA's die niet tot inkeer komen, omdat die afsteveneren op een bestaan in de illegaliteit?

Het vaststellen van de identiteit van deze minderjarigen is van groot belang. In de nota staat dat bij vijfminners met een AMA-vergunning drie jaar actief gezocht zal worden naar opvangmogelijkheden in het land van herkomst. Hoe verhoudt dit zich tot de indruk dat het algemene beeld van de opvang in een land reeds voldoende is voor een besluit omtrent terugzending? Adequate opvang in het land van herkomst kan niet gebaseerd worden op louter het ambtsbericht, zonder per individu de garantie van opvang in het land van herkomst vast te stellen. Dit belangrijke punt van de nota is bovendien in afwijking van de rechtspraak.

Antwoord van de staatssecretaris

De **staatssecretaris** constateert algemene instemming met de urgentie van intensivering van het AMA-beleid om de trend bij de instroom naar beneden bij te buigen. Met hier en daar verschillende accenten ligt de nadruk op terugkeer naar het land van herkomst, in het belang van het kind. Daarbij zijn vaak moeilijke afwegingen aan de orde. Alleen zichtbare terugkeer kan de instroom doen verminderen. Daarnaast moet er sprake zijn van preventie van en tegengaan van mensensmokkel, een prioriteit van het openbaar ministerie. Dit vereist overigens de medewerking van

onder andere de politie. Voor AMA's zijn er routes voor massale vormen van dergelijke smokkel. In Europees verband vindt er dan ook intensivering van de samenwerking plaats door middel van aanwezigheid van Nederlandse deskundigheid in de verschillende transitthavens zoals Shanghai of Kuala Lumpur. De extra 8500 plaatsen in de opvang leveren overigens niet een extra aanleiding voor mensensmokkel op. Nederland is sowieso gebonden aan het opvangen van minderjarige kinderen op een humane, zij het sobere wijze. Sinds 1997 heeft de taskforce mensensmokkel enig resultaat geboekt. Het aantal zaken is inmiddels opgelopen tot enkele tientallen.

De Chinapilot is een voorbeeld van goede samenwerking met de Chinese autoriteiten, die zich op dit vlak zeer gemotiveerd tonen om het probleem onder controle te krijgen. Er is over en weer sprake van praktische steun: Nederlandse software voor het checken van vervalste documenten en Chinese taaldeskundigen die over enkele weken naar Nederland komen. Bij de terugkeer van een kind naar China moeten ticket en papieren worden geregeld. Bij een dergelijke begeleide terugkeer wordt het kind in China opgevangen door een medewerker van de IOM. Het kind, waarvan de identiteit en afkomst natuurlijk bekend is, wordt vervolgens overgedragen aan de Chinese autoriteiten. Er is echter van tevoren niet getoetst of er in een individuele situatie sprake is van een opvangplaats. Het ambtsbericht over China laat immers overtuigend zien dat er in zijn algemeenheid altijd sprake is van (generieke) opvang gezien de Chinese maatschappijstructuur en cultuur. Vervolgens vindt er geen monitoring plaats in individuele gevallen.

De staatssecretaris noemde een afschriftplicht voor bepaalde documenten van begeleiders van minderjarige kinderen, die vaak onder het mom van vader of moeder meereizen, niet reëel. Er komen per dag honderden kinderen met papieren via de douane Nederland binnen, voor een deel onbegeleid. Daarbij wordt vastgesteld of er iemand is om het kind op te vangen. Dit is meestal een handlanger van de mensensmokkelorganisatie, die vervolgens het kind aflevert bij een aanmeldcentrum. Het heeft wellicht meer zin om een afschriftplicht in te voeren voor documenten van alleenreizende minderjarige kinderen. Men kan ook overgaan tot het nemen van een foto van dergelijke kinderen.

Met het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn afspraken gemaakt over de onderzoekscapaciteit op de Nederlandse ambassades inzake de visa die in het land van herkomst zijn afgegeven. Hiervoor zijn extra financiële middelen ter beschikking gesteld. Dergelijke vergelijking van visumbestanden is overigens alleen mogelijk als de persoonsgegevens kloppen. In China worden per jaar maar liefst ongeveer 15 000 visa afgegeven.

De staatssecretaris legt uit dat het horen van kinderen onder de twaalf jaar als doel heeft om eventuele asielmotieven te achterhalen. Tevens wordt geprobeerd om de achtergrond van een kind vast te stellen en of hereniging met ouders of andere familieleden of verzorgers mogelijk is. Ook wordt getracht de relatie tussen een kind en een eventuele begeleider helder te krijgen. De IND werkt aan een nadere uitwerking van het horen, dat op een wijze moet plaatsvinden die recht doet aan het kind.

Het streven is erop gericht zo veel mogelijk de zaken in het aanmeldcentrum af te doen. Dit bevordert de snelheid van de procedure, wat gewenst is mits de waarborgen van de zorgvuldigheid, die niet afwijken van die bij volwassen asielzoekers, dit toelaten. Een asielverhaal moet immers goed gehoord kunnen worden, alvorens over te gaan tot honorering of afwijzing. Veel AMA's komen overigens uit landen waar volwassenen op grond van asiel geen status zouden krijgen in Nederland. Het aantal AMA's waarvan het asielverzoek wordt ingewilligd is dan ook zeer gering.

De staatssecretaris wijst erop dat de AC-procedure, inclusief de asielprocedure, snel kan worden afgedaan in geval van kinderen. Vervolgens start het zoeken naar de nationaliteit en identiteit van een kind, met

behelp van de autoriteiten in het land van herkomst. In relatie tot de Chinapilot moet overigens gesteld worden dat dit land beschikt over een buitengewoon goed werkende burgerlijke stand, inclusief adressen. Dit maakt het checken van referteadressen (snel) mogelijk. Het bij liegen over de identiteit direct terugsturen van Chinese kinderen naar het land van herkomst is onmogelijk, ook omdat de Volksrepubliek China niet bereid is om iedereen op te nemen die simpelweg stelt uit China te komen. Er leven immers 80 miljoen etnische Chinezen buiten de Volksrepubliek China. Er is bewust gekozen voor de term «jokkende» AMA. Bij de meerderheid van alleenstaande minderjarige asielzoekers is immers geen sprake van boze opzet. Ouders hebben veel geld betaald aan mensensmokkelaars om hen naar het Westen te brengen, waarbij zij door hun omgeving erop gewezen zijn dat het belangrijk is om niet te vertellen wie zij zijn. Dat neemt echter niet weg dat jokken of zwijgen, ook gedurende drie jaar, geen verblijfsvergunning als beloning mag opleveren. Bij het vaststellen van jokken zal onder meer gekeken worden naar druk, traumata en leeftijd. Een en ander wordt met de grootst mogelijke zorgvuldigheid geoperationaliseerd naar de verschillende landen.

Als een kind op een dag de waarheid vertelt, kan dit inhouden dat het alsnog een verblijfsvergunning krijgt op grond van externe toetsing of een herhaalde asielaanvraag. Het is overigens bekend dat de rechter rekening houdt met onder meer de leeftijd van een kind bij de aanspreekbaarheid. Daarbij is een absolute grens bij de leeftijd van vijftien jaar echter (vooralsnog) onbekend als staande jurisprudentie. Na onderzoek in relatie tot drie landen blijkt overigens vastgesteld dat een objectief zelfstandigheids criterium niet te operationaliseren is. Een en ander wordt nog nagegaan voor de andere top-10-landen, zonder al te hoge verwachtingen.

De staatssecretaris geeft aan dat in het oude beleid AMA's altijd een AMA-VTV (vergunning tot verblijf) kregen. Onder de nieuwe Vreemdelingenwet is de AMA-vergunning een reguliere vergunning geworden. Dat betekent dat altijd eerst naar de asielgerelateerde omstandigheden wordt gekeken. Momenteel worden 25 IND'ers opgeleid om dergelijke kinderen op een verantwoorde manier te horen. Daarnaast moet vastgesteld worden dat het vluchtelingschap in de zin van het verdrag geen aanleiding geeft tot speciale criteria. Natuurlijk wordt er in algemene zin getoetst aan het verdrag, aan artikel 3 van het EVRM (Europees Verdrag inzake de rechten van de mens) en de asielgerelateerde gronden zoals het traumatabeleid en de categoriale bescherming. Daarna vindt pas de reguliere toets plaats. De UNHCR-richtlijnen (het Hoger commissariaat voor de vluchtelingen van de VN) voor omgang met minderjarige vluchtelingen worden onverkort toegepast.

Als het terugkeerbeleid om welke reden dan ook mislukt, komt de niet op integratie gerichte terugkeervariant steeds voller te zitten. Dat risico moet echter genomen worden. Een van de zwakkere kanten van het oude beleid was immers het continu uitzenden van dubbele boodschappen. Een en ander vraagt om een goede monitoring van de situatie in Nederland. De Kamer zal driemaal per jaar bij de asielrapportage ook het AMA-beleid kunnen volgen. Het volgen van achttienplussers met als doel om deze alsnog terug te laten keren is een ander probleem. Kinderen met een AMA-VTV die inmiddels achttien jaar zijn geworden mogen gewoon in Nederland blijven. Hun problemen vallen vooral onder de verantwoordelijkheid van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, de minister van VWS en de gemeenten. In het nieuwe beleid wordt zo veel mogelijk bevorderd dat kinderen reeds voor hun achttiende zijn teruggekeerd.

De staatssecretaris stelt met nadruk dat voor het idee van directe terugkeer van AMA's na binnenkomst in Nederland, vaststelling van de identiteit cruciaal is. Daarna wordt vastgesteld of er in het land van herkomst sprake is van (ruim gedefinieerde) opvang. Geen enkel land is bereid kinderen terug te nemen waarvan niet vaststaat dat zij daarvan onder-

danen zijn. Het simpelweg terugsturen van kinderen is dus een illusie. Het beleid is gericht op een snelle terugkeer, wat ook de eenduidige boodschap aan de kinderen moet zijn. In het geval echter de autoriteiten of het kind zelf niet meewerken, moet er een sobere en humane opvang bestaan die recht doet aan de leeftijdsfase van de kinderen. Dat kan een verblijf van meerdere jaren in de terugkeervariant inhouden, in feite een ongewenst effect van het doel van het beleid.

De basisperiode van zes tot negen maanden is nodig voor een zorgvuldige toetsing van de asielmotieven en de vraag of betrokkene in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning als alleenstaande minderjarige vreemdeling. Het gaat hierbij om een inschatting van een periode die zo kort mogelijk gehouden moet worden. De IND zal overigens prioriteit geven aan AMA's bij de procedure. Ook de percentages: 80% van de kinderen in de terugkeervariant en 20% van de kinderen in de integratievariant zijn niet meer dan een schatting.

De staatssecretaris merkt op dat voor alle AMA's de stichting De opbouw de voogdij uitoefent als voorziening in het gezag, gebaseerd op het Burgerlijk Wetboek. In de basisperiode en de terugkeervariant is de opvang een taak van anderen onder verantwoordelijkheid van het COA. Het COA is overigens in een projectvorm betrokken geweest bij de het opstellen van de nota. Op voorhand lijkt er dan ook sprake van genoeg capaciteit inzake de opvang. In de basisperiode en de terugkeervariant heeft de voogdij een toezichthoudende en controlerende rol ten aanzien van de alleenstaande minderjarige asielzoeker die onder zijn gezag staat. In overleg met De opbouw zullen hierover afspraken worden gemaakt. In de integratievariant is de voogd niet alleen verantwoordelijk voor de juridische voogdijtaak, maar in beginsel tevens vrij in de keuze waar het kind zal worden opgevangen: pleeggezin, residentiële instelling of contractpartners van De opbouw.

De taak van een voogd is opgenomen in het Burgerlijk Wetboek in artikel 247, lid 1, en artikel 248 van boek 1, en houdt in dat de voogd belast is met het ouderlijk gezag. Het gaat om de plicht en het recht het minderjarige kind te verzorgen en op te voeden, mede te verstaan de zorg en de verantwoordelijkheid voor het geestelijk en lichamelijk welzijn van het kind en het bevorderen van zijn persoonlijke ontwikkeling. In artikel 336 staat dat de voogd zorgdraagt dat de minderjarige overeenkomstig diens vermogen wordt verzorgd en opgevoed.

De staatssecretaris geeft aan dat het onderwijs in de terugkeervariant gericht is op een zo goed mogelijke toerusting op de terugkeer naar en zelfstandige toekomst in het land van herkomst. Dergelijk maatwerk kan goed samengaan met de in Nederland geldende leerplicht. Dit kan betekenen het bijhouden van de eigen taal en onderwijs in een wereldtaal. Men zal daarnaast door de omgang met de begeleiding sowieso enige kennis van de Nederlandse taal opdoen. Het curriculum zal in het komende halfjaar ontwikkeld worden door het ministerie van OCW, waarvoor een half miljoen gulden beschikbaar is gesteld. In de nieuwe opzet is er in de terugkeervariant gekozen voor één begeleider op 25 kinderen, zeven dagen per week en 24 uur per dag.

De toegang tot de jeugdzorg is beperkt tot vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven. Met het oog op de wens om kinderen met serieuze problemen altijd goede hulp te kunnen bieden, is echter overleg met de staatssecretaris van VWS over de Wet op de jeugdzorg gestart. Hopelijk zal het aantal pleeggezinnen voldoende zijn in het kader van de voogdij gedurende de opvang. Wellicht kunnen andere groepen aangeboord worden om kinderen op te vangen voor een periode van een of twee jaar. Het ministerie zal hierop actief gaan werven.

De staatssecretaris toont er begrip voor dat de keuze inzake de kindgezinnen wellicht moeilijk te billijken valt. In het geval van een moeder met baby verandert het beleid niet: de gezamenlijke opvang houdt na het doorlopen van de procedure op met het oog op de terugkeer. In het geval

van kindgezinnen, bestaande uit broertjes en zusjes, is er sprake van ander beleid. Voor de AMA die achttien jaar wordt, zal de opvang worden beëindigd, zodat hij of zij gescheiden wordt van zijn jongere broers en zussen in de opvang. Het dilemma hierbij is dat de meer humane oplossing inhoudt dat er een bonus van verlenging van opvang wordt gezet op het meenemen van jongere broertjes of zusjes.

Meer in het algemeen is de wens om het kindgezin in de opvang zo veel mogelijk bij elkaar te houden en gezamenlijk op te vangen. De sobere, verantwoorde opvang door het COA in de terugkeervariant kan het lastig maken voor kinderen om tot hun recht te komen. De keuze, alles afwegende, is hierbij gemaakt om jongere kinderen bij pleeggezinnen onder te brengen, waarbij er contact blijft bestaan met het oudere broertje of zusje. Bij moslimmeisjes is sprake van aparte opvang in het belang van de kinderen zelf. Als zij een aantal jaren in Nederland verblijven, moet bij terugkeer in het land van herkomst immers geen culturele belemmering ontstaan.

De staatssecretaris beaamt dat de integratievariant in de nota niet geheel is uitgewerkt. Kinderen in deze variant worden dan ook behandeld zoals alle andere kinderen in de Nederlandse samenleving: bijvoorbeeld door pleeggezinnen en begeleiding kamerbewoning. Daarbij hebben de ministeries van VWS en, nadat deze kinderen achttien jaar zijn, BZK een eigen verantwoordelijkheid. Hiervoor zal geen aparte nota verschijnen, maar zal in de diverse voortgangsrapportages asielketen wat uitgebreider worden teruggekomen.

In de gemiddelde prijzen: f 22 000 voor opvang in pleeggezinnen en f 35 000 voor opvang in de basisperiode en de gezamenlijke opvang is het nodige verwerkt. Het eerste bedrag bestaat uit twee elementen: de pleegzorgvergoeding van ongeveer f 1000 per maand en de kosten van de voogdij, uitgaande van de «case-load» van één voogd op circa vijftien pupillen. Het tweede bedrag bestaat uit drie elementen: de kosten van opvang, f 28 500, de kosten voor extra begeleiding, f 3500, en de kosten voor de voogdij, uitgaande van een «case-load» van één voogd op circa 45 pupillen. Het gaat om onder meer personeels-, medische, huisvestingskosten en zakgeld, exclusief onderwijskosten.

De staatssecretaris merkt op dat er een onevenredig groot aantal alleenstaande minderjarige asielzoekers naar Nederland komt. Ook andere Europese landen hebben een opvang- en begeleidingsbeleid. Het onderwerp zal op de agenda van de EU moeten komen. Tevens wordt aanvullend onderzoek geëntameerd, wat evenwel niet op korte termijn tot resultaten zal leiden.

Met betrekking tot kinderen die met onbekende bestemming uit een opvangcentrum vertrekken, is het geautomatiseerde vermistepersonensysteem van de CRI (Centrale recherche informatie) van belang. Zij zijn hierin herkenbaar geregistreerd. Vermiste AMA's worden bij afhandeling van de procedure op gelijke wijze behandeld als andere vermiste personen. Met de CRI en de ketenpartners wordt daarnaast bekeken welke aanvullende maatregelen nodig zijn met betrekking tot deze groep. Een en ander wordt meegenomen bij de implementatiefase van preventie en tegengaan van mensensmokkel. De overheid blijft overigens verantwoordelijk voor het lot van deze kinderen. Ook op dit element zal met regelmaat terug worden gekomen in de voortgangsrapportages.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Van de Camp** (CDA) vindt dat er sprake is van een dossier met vele dilemma's. Dat mag echter niet leiden tot talmen. Kern van beleid moet zijn dat alleenstaande minderjarige asielzoekers in principe teruggaan naar het land van herkomst. Ongeveer 95% van hen reist georganiseerd naar Nederland, terwijl slecht zeer weinigen voor een asielstatus in aanmerking komen. In het beleid is uitgesproken dat het voornemen is om

80% van de alleenstaande minderjarige asielzoekers terug te sturen. Dat moet eerder meer dan minder worden, ook indachtig het niet uitzenden van dubbele boodschappen.

Bij onderzoek naar opvang in het land van herkomst moet een ruim begrip van opvang worden gehanteerd. Naast het klassieke gezin kan, bijvoorbeeld, ook aan NGO's (non-gouvernementele organisaties) worden gedacht.

Het nieuwe beleid lijkt stuk te lopen op gebrek aan mogelijkheden om de identiteit van AMA's vast te stellen. Eerder is bij motie gevraagd om het al dan niet bezwaarlijke van ongedocumenteerdheid te onderzoeken. Dit moet beter worden aangepakt, zeker gezien de ervaringen in andere landen. Hoe verhoudt de motie zich overigens tot de identiteitsvaststelling die nodig is volgens de nota?

De heer Van de Camp heeft begrepen dat er inzake de Chinapilot een uitgebreide taalanalyse zal worden gestart. In het ambtsbericht valt echter te lezen dat de meeste Chinese AMA's uit vijf met naam bekende provincies komen. Er wordt toch niet bij ieder Chinees kind naar een uitgebreide taalanalyse gegrepen?

Wat gebeurt er overigens met achttienplussers die niet hebben kunnen terugkeren? Zijn de gemeenten ervan op de hoogte dat zij voor de opvang van hen zorg moeten dragen?

De heer **Kamp** (VVD) vindt het overleg zeer teleurstellend. Er komt een nieuwe, grootschalige en zeer kostbare opvanginfrastructuur. Zwijgen of liegen worden beloofd met opvang. Jonge mensen komen in een onmogelijke en onverantwoorde positie als zij na jarenlange opvang op stel en sprong weg moeten. Er zullen AMA's blijven komen, waarvan de terugkeer een martelgang zal worden. De Nederlandse samenleving wordt onnodig geconfronteerd met hoge kosten en ernstige maatschappelijke problemen. De betrokken groep kinderen heeft echter geen status als vluchteling nodig en zij zijn niet op zichzelf aangewezen in het land van herkomst. De enige manier om de stroom aan AMA's te stoppen, is het perspectief op verblijf in Nederland weg te nemen. De verplichtingen van het Verdrag inzake de rechten van het kind stelt voorop dat kinderen in eigen cultuur en omgeving moeten kunnen opgroeien.

Mevrouw **Albayrak** (PvdA) blijft zich afvragen wat er gebeurt als het beleid mislukt en het niet lukt om substantiële aantallen alleenstaande minderjarige asielzoekers naar het land van herkomst terug te laten keren. In de terugkeervariant worden de kinderen op een zijspoor in de samenleving gezet middels een sobere opvang. Bij het uitblijven van terugkeer is zo een groep gecreëerd die zonder voorbereiding en voorzieningen in de maatschappij wordt gezet, bij voorbaat aan te merken als een probleemgroep. Dit maakt dat regering en parlement een extra verantwoordelijkheid hebben bij het beleid van terugkeer of het falen daarvan, zeker ten opzichte van volwassen asielzoekers. Een monitor, inclusief de aanvullende rapportage in de voortgangsrapportage asielketen is dan ook van belang. Verontrustende gegevens zullen ertoe leiden dat bij de staatssecretaris aan de bel wordt getrokken.

Het is teleurstellend dat de staatssecretaris zich onbeweeglijk heeft getoond in reactie op de vele op- en aanmerkingen op de notitie, met name bij het scheiden van kindgezinnen en de gevraagde uitwerking van de integratievariant. Het scheiden van kindgezinnen voegt niets toe aan het doel van het beleid. Bovendien zal het probleem wegvallen als het nieuwe beleid succesvol zal blijken te zijn.

De heer **Hoekema** (D66) prijst de moed van de staatssecretaris bij het in gang zetten van de vele beleidsmaatregelen inzake terugkeer van en handhaving van opvang voor alleenstaande minderjarige asielzoekers. Hopelijk worden de hierbij verwachte resultaten voor de komende jaren

gehaald, al is hiervoor een cultuuromslag en een trendbreuk noodzakelijk. Van de 80% in de terugkeervariant zal waarschijnlijk nooit 100% teruggaan naar het land van herkomst. Dat vormt een groot risico, al lijken er geen kant en klare oplossingen voor te liggen.

Er moet overigens veel meer werk worden gemaakt van de Europese dimensie. Nederland probeert de trend om te buigen, waarbij de hulp van Europa onmisbaar is om mensensmokkel tegen te gaan. Dit punt moet dan ook zo snel mogelijk op de agenda van de JBZ-raad komen te staan.

De heer **Rabbae** (GroenLinks) is niet overtuigd door het nieuwe beleid van de staatssecretaris. Het signaal dat alle AMA's in principe terug moeten is duidelijk. In de uitwerking van dit beleid zullen echter de nodige problemen ontstaan. Met name de terugkeervariant zal voor de verschillende begeleiders en de alleenstaande minderjarige asielzoekers een bron van teleurstelling en frustratie blijken. Ook de keuze bij de kindgezinnen, het horen van kinderen jonger dan twaalf jaar en de omgang met jukkende en zwijgende AMA's levert grote bezwaren op inzake de vereiste zorgvuldigheid.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie) waardeert de duidelijke en betrokken opstelling van de staatssecretaris, waarbij ook de grenzen van het recht en de moraal in acht worden genomen. Het gaat dan ook om een bijzondere groep mensen met bijzondere verplichtingen voor de overheid.

Op papier is er niet minder dan sprake van een trendbreuk, al zou liever een nog scherpere daling van het aantal instromende AMA's als doel moeten worden genomen. Dit kan echter haaks komen te staan op de verplichtingen van het Verdrag inzake de rechten van het kind om opvang en bescherming te bieden. Binnen dit kader moet gezien worden welke aanvullende maatregelen mogelijk zijn om bijvoorbeeld het perspectief op terugkeer te verbeteren en de mogelijkheden tot identificatie te vergroten. De heer Rouvoet kan inzake de kindgezinnen de moeilijke afweging van de staatssecretaris, ook in de verwachte effecten, volgen. Bij de jukkende AMA's moet daarnaast het verschil tussen liegen en inconsistenties goed in het oog worden gehouden. Hoe is de staatssecretaris van plan het positieve beeld over Nederland op AMA-vlak naar beneden bij te stellen?

De heer **De Wit** (SP) constateert dat volgens het nieuwe beleid AMA's naar China terug kunnen keren op grond van het ambtsbericht en de mededelingen van de Chinese autoriteiten. Is dit echter wel verantwoordelijk in alle gevallen? Bij andere landen wordt weliswaar per individu gekeken naar opvang, maar speelt ook het algemene beeld, ook in ambtsberichten, een rol. Betekent dit geen afwijking van de jurisprudentie op dit punt, die uitgaat van individuele toetsing inzake terugkeer?

De **staatssecretaris** hoort wederom veel steun voor het nieuwe kabinetsbeleid, voor de vele moeilijke keuzen die daarbij zijn gemaakt en de risico's die daarbij de kop opsteken. Bij de implementatie van het beleid zullen de nodige moeilijkheden overwonnen moeten worden, wat niets zal afdoen aan de eerdergenoemde inzet: 80% versus 20%. Er zal inderdaad uit worden gegaan van een ruim opvangbegrip. Inzake de identiteitsvaststelling kan het niet beschikken over documenten onderdeel vormen van de afwijzing van toelating. Een afwijzing veronderstelt op zich geen identiteitsvaststelling. Voor terugkeer is dat evenwel vaak wel nodig voor het verkrijgen van een «laissez-passer». Het gebruik van taalanalyse is, ook in het geval van China, geen overbodige luxe omdat, bijvoorbeeld, AMA's uit Korea claimen uit China te komen. Ook zijn er behoorlijk wat aanwijzingen dat, een ander voorbeeld, AMA's uit Brazilië of Kaap Verdië zeggen uit Angola te komen. Voor achttienplussers die niet hebben kunnen terugkeren eindigt de opvang. Zij kunnen via IOM terug naar het land van herkomst.

Volgens de staatssecretaris gaat het bij de gemaakte keuze inzake de kindgezinnen uiteindelijk om een verschillende waardering van argumenten. Doorslaggevend voor de staatssecretaris is dat peutertjes geen ticket mogen worden voor een langere opvang van broertjes of zusjes. Over de nadere uitwerking van de integratievariant zal, als de implementatie daarvan rond is, de Kamer per brief op de hoogte worden gesteld. Het cijfer van 5800 AMA's in het jaar 2006 is niet meer dan een inspanningsverplichting. Er moet nu eenmaal begroot worden op getallen. Het aantal teruggekeerde AMA's is heel klein. Van de Europese dimensie wordt werk gemaakt, al moet daarbij bedacht worden dat Nederland het grootste probleem heeft op het vlak van alleenreizende minderjarige asielzoekers. Het tegengaan van mensensmokkel is bij voortduring onderwerp van bespreking, ook in de JBZ-raad.

De staatssecretaris geeft aan dat een delegatie in China, een EU-missie, bezig is om betere voorlichting te geven over de mogelijkheden die kinderen in Europa hebben. Dit doet waarschijnlijk weinig af aan de gouden bergen die mensensmokkelaars hun potentiële klanten beloven. Correctie is echter nodig, zodat mensen zicht krijgen op het werkelijke beleid alhier.

Het ambtsbericht over China is een gedegen stuk, dat inzicht verschaft in de situatie aldaar. Bij de andere landen wordt overigens wel individueel getoetst bij de opvang. De vraag is ook daar wat een redelijke opvang is in een land.

De UNCHR-richtlijnen worden niet geheel toegepast, in de zin dat de AC-procedure al sinds jaar en dag wordt toegepast met inachtneming van alle waarborgen uit het Vluchtelingenverdrag.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Swildens-Rozendaal

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Pe