
Vergaderjaar 2000–2001

27 062

Alleenstaande minderjarige asielzoekers

Nr. 14

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 mei 2001

In vervolg op de brieven van mijn ambtsvoorganger van 20 december 2000, nr. 5070115/00/PJS inzake de stand van zaken met betrekking tot de ama-beleidsnota van 24 maart 2000 en van 29 december 2000, nr. 5069337/00/DVB over de inwerkingtreding van het Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire per 4 januari 2001, bericht ik u hierbij over het in aanvulling daarop nieuw ontwikkelde beleid en de concrete maatregelen ter nadere uitwerking daarvan.

De Staatssecretaris van Justitie,
N. A. Kalsbeek

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3	5	Terugkeer	16
				5.1 Identiteitsvaststelling	17
2	Huidige situatie	4	4	5.2 Feitelijke terugkeer	18
	2.1 Instroom 2000	4	4	5.3 Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)	19
	2.2 Vergelijking beleid in ons omringende landen	5	5	5.4 Pilot China	20
				5.5 Samenvatting maatregelen terugkeer	22
3	Preventie en het tegengaan van mensensmokkel	6	6	Opvang en voogdij	23
	3.1 Het aanscherpen van grensprocedures ter regulering van de instroom van potentiële ama's	6	6	6.1 Uitgangspunten	23
	3.2 Verbetering van de informatiepositie	6	6	6.2 Doelgroep terugkeervariant en doelgroep integratievariant	24
	3.3 Maatregelen in bron- en transitlanden	7	7	6.3 Voogdij gedurende de opvang	25
	3.4 Maatregelen in het kader van grensbewaking	7	8	6.4 Uitgangspunten voor de opvang gedurende de basisperiode en in de terugkeervariant	25
	3.5 Aanpak smokkel van en handel in ama's	8	8	6.5 Uitgangspunten voor het programma in de terugkeervariant	25
	3.6 Samenvatting maatregelen preventie en het tegengaan van mensensmokkel	9	9	6.6 Onderwijs aan ama's die moeten terugkeren	26
4	Toelating	10	10	6.7 Opvang in de terugkeervariant per categorie	26
	4.1 Indiening asielaanvraag kinderen jonger dan twaalf jaar	10	10	6.8 Toegang tot de jeugdzorg en de medische zorg	28
	4.2 Het horen van kinderen jonger dan twaalf jaar	10	10	6.9 Opvang in de integratievariant	28
	4.3 Leeftijdsonderzoek (meerderjarigheidsgrens, grens 15 jaar en herhaald leeftijdsonderzoek)	11	11	6.10 Samenvatting maatregelen voogdij en opvang	28
	4.4 Onderzoek naar identiteit, nationaliteit en opvang in het land van herkomst	12	7	Financiële consequenties	30
	4.5 Het aantonen van de leeftijd met documenten	13	7	7.1 Begroting	30
	4.6 Jukkende en zwijgende ama's	13	7	7.2 Toelichting	30
	4.7 Objectieve zelfstandigheid	15	8	Implementatie maatregelen en tijdpad	32
	4.8 Samenvatting maatregelen toelating	16	8	8.1 Activiteiten COA	32
				8.2 Activiteiten IND	33
				8.3 Activiteiten de opbouw	34

1 Inleiding

De toestroom naar Nederland van minderjarige asielzoekers is de laatste jaren sterk gestegen. Deze groei is niet goed voor het draagvlak van het ama-beleid in de Nederlandse samenleving en met name niet voor de kinderen zelf. Slechts weinig kinderen die ontworteld of ontheemd raken, hebben uiteindelijk baat bij de scheiding van ouders en hun omgeving. Bovendien is de positie van de ama's in onze samenleving niet zonder problemen.

Aangenomen moet worden dat de groeiende instroom van ama's voor een groot deel is georganiseerd. Kinderen zijn in toenemende mate het slachtoffer van mensensmokkel. Het is onaanvaardbaar dat er uitgebreide netwerken bestaan die hieraan veel geld verdienen.

De toenemende stroom ama's kan alleen worden omgebogen als degenen die geen recht hebben op asiel daadwerkelijk terugkeren. Daar is veel voor nodig: maatregelen om mensensmokkel tegen te gaan, om de instroom te beperken en de terugkeer te bevorderen. Dit laatste zal ama's consequent duidelijk moeten worden gemaakt: terugkeer vormt een vast onderdeel bij de begeleiding van het kind. Gedurende de (tijdelijke) periode dat ama's in Nederland verblijven, moeten «dubbele boodschappen» zoveel mogelijk worden vermeden.

Het uitgangspunt van het ama-beleid is dat alleenstaande minderjarige asielzoekers van wie de asielaanvraag is afgewezen, moeten terugkeren naar het land van herkomst. Zolang de minderjarige in Nederland verblijft, zal de voogdij en opvang meer dan tot nu toe het geval was op zijn perspectieven moeten aansluiten. Uitgangspunt daarbij is dat iemand van wie mag worden verwacht dat hij langer dan drie jaar in ons land zal verblijven, in aanmerking komt voor de integratievariant. Iemand van wie mag worden verwacht dat hij korter dan drie jaar in Nederland zal verblijven, komt in aanmerking voor de terugkeervariant.

De hiervoor geschetste problematiek alsmede de uitgangspunten voor de uitwerking, bevatten een aantal dilemma's.

In de op 24 maart 2000 aan de Tweede Kamer gezonden kadernota (TK 1999, 2000, 27 062, nr. 2) is een aantal daarvan als volgt verwoord: «Het beleid dient per definitie recht te doen aan het feit dat het hier minderjarigen betreft, maar tegelijkertijd een aanzuigende werking te voorkomen. In het beleid moet het belang van het kind centraal staan, hetgeen overigens niet wil zeggen dat toelating tot Nederland altijd het belang van het kind dient. En als er een primair recht is op bescherming en ontplooiing in de eigen omgeving van de minderjarige, is de opvang in Nederland dan niet hooguit een «second-best» optie, zij het gezien de omstandigheden soms wel noodzakelijk?»

In het nieuwe door mij ontwikkelde ama-beleid is het belang van het kind ook de eerste overweging geweest. 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. Het belang van het kind vraagt in beginsel om herstel van de relatie met ouders, familie en/of sociale omgeving.

Vanwege de actuele situatie (de grote en in het algemeen georganiseerde instroom, geen of weinig terugkeer en het misbruik van de ama-voorzieningen door meerderjarigen), is gekozen voor een consequent toelatings- en terugkeerbeleid, een intensivering van de aanpak van illegale immigratie en mensensmokkel en een zichtbare scheiding tussen de opvangmodaliteiten, zowel in formeel als materieel opzicht.

Samenvattend staan de volgende beleidsuitgangspunten, die een aanscherping vormen ten opzichte van het beleidskader van 24 maart 2000, centraal:

- op een asielaanvraag van een minderjarige dient zo spoedig mogelijk te worden beslist. Alle minderjarige asielzoekers worden gedurende de basisperiode (6 tot 9 maanden) centraal opgevangen in de terugkeervariant;
- als de minderjarige niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning op asielgerelateerde gronden wordt in een zo vroeg mogelijk stadium onderzocht of terugkeer naar het land van herkomst mogelijk is;
- degenen die geen recht hebben op asiel, moeten terugkeren naar het land van herkomst. Dit geldt zowel voor ama's zonder een verblijfsvergunning «voor verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling», onder wie jokkende ama's (paragraaf 4.6), als voor ama's met een dergelijke vergunning;
- indien terugkeer niet meteen mogelijk is, wordt aan de ama in beginsel een (tijdelijke) verblijfsvergunning verleend;
- deze vergunning wordt verleend tot het moment dat adequate opvang in het land van herkomst beschikbaar is of uiterlijk tot het moment dat de ama 18 jaar is geworden;
- er wordt een zichtbare scheiding aangebracht in de opvangmodaliteiten, zowel in formeel als materieel opzicht;
- het illegaal inreizen of binnensmokkelen van personen naar Nederland moet worden verhinderd. De personen en organisaties die zich schuldig maken aan mensensmokkel, zullen strafrechtelijk worden vervolgd.

In het Algemeen Overleg op 15 februari 2001 en het daarop volgende Voortgezet Algemeen Overleg op 21 februari 2001 met Uw Kamer heb ik reeds aangegeven zeer doordrongen te zijn van de urgentie om de ama-problematiek aan te pakken. In deze brief worden de concrete maatregelen uiteengezet die een nadere uitwerking van het ama-beleid vormen.

2 Huidige situatie

2.1 Instroom 2000

Uit analyses van de IND ten aanzien van de binnenkomst van ama's in Nederland blijkt dat de meeste ama's zich melden bij een land-AC. Het vermoeden bestaat dat een deel van de ama's legaal Nederland binnenreist, andere andere via pseudo-ouders en op eigen documenten. Uit de genoemde analyses blijkt ook dat meer dan 95% van de ama's verklaart te zijn geholpen door een reisagent en dat zij zeggen in het algemeen niet of uiterst oppervlakkig bekend te zijn met de gevolgde reisroute. Opvallend is verder dat ruim 70% van het aantal ama's van het mannelijk geslacht is. Vaststaat dat meer dan 95% van de ama's zich niet-gedocumenteerd aanmeldt. De identiteit (en dus ook de opgegeven leeftijd) en nationaliteit van de ama zijn hierdoor moeilijk vast te stellen. Dit klemmt temeer nu er in veel gevallen twijfel is aan de opgegeven leeftijd. Vaststelling van identiteit en nationaliteit is echter cruciaal voor het verkrijgen van vervangende reisdocumenten en voor het realiseren van de terugkeer van ama's. Deze reisdocumenten zijn nodig om te kunnen reizen en om toegang te krijgen tot het land van herkomst of een derde land.

De instroom van ama's is aanzienlijk gestegen in de afgelopen jaren. In 1996 vroegen 1 562 ama's in Nederland asiel aan, in 1997 waren dat er 2 660, in 1998 3 504 in 1999 5 547 en in 2000 6 681 (15% van het totaal aantal asielzoekers).

De top 5 van landen van herkomst in 2000 bestaat uit Angola (1 058), China (937), Guinee (818), Sierra Leone (759) en Somalië (409). In 1999 ging het om vrijwel dezelfde landen. Tevens is het aandeel ama's in de totale instroom van deze landen relatief hoog. In 2000 bestond 48% van de totale instroom uit Angola uit ama's en voor China bestond 67% van de instroom uit ama's. Voor Guinee, Sierra Leone en Somalië zijn deze cijfers respectievelijk 59%, 38% en 19%.

Land	Aantal ama's Per land	Percentage van het totaal aantal ama's	Percentage van de totale instroom van asielzoekers per land
Angola	1 058	16%	48%
China	937	14%	67%
Guinee	818	12%	59%
Sierra Leone	759	11%	38%
Somalië	409	6%	19%
Afghanistan	303	5%	6%
Irak	260	4%	9%
Sudan	217	3%	15%
Togo	166	2%	44%
D.R. Congo	110	2%	20%
Overige landen	1 644	25%	7%
Totaal	6 681	100%	

Instroom van ama's in de periode januari 2000 t/m december 2000.

De totale instroom van ama's in deze periode bedraagt 15% van het totaal aantal asielzoekers.

2.2 *Vergelijking beleid in ons omringende landen*

De kadernota van 24 maart 2000 bevat een bijlage met de grote lijnen van het beleid in een aantal Europese landen. Niettemin is het beleid in de ons omringende landen ten opzichte van het beleid in Nederland opnieuw vergeleken. Geconcludeerd kan worden dat ook in de ons omringende landen een alleenstaande asielzoeker als minderjarig wordt beschouwd als hij onder de 18 jaar is. Alle landen hebben bijzondere maatregelen getroffen voor wat betreft de opvang en begeleiding van alleenstaande minderjarige asielzoekers. Bovendien hanteren alle landen het beleid dat uitzetting slechts mogelijk is als in het land van herkomst opvang voor de minderjarige bestaat.

In Duitsland ligt de wettelijke meerderjarigheidsgrens op 18 jaar. Op grond van de asiel- en vreemdelingenwetgeving kan evenwel een minderjarige van 16 jaar en ouder zelfstandig asiel aanvragen. Als asiel is geweigerd wordt de alleenstaande minderjarige in principe uitgezet. Een «Duldung» (uitstel van uitzetting) wordt echter veelal tot het 18e jaar verstrekt als er geen adequate opvang is in het land van herkomst.

In Frankrijk en Italië is de uitzetting van alleenstaande minderjarigen verboden. De meeste landen geven een tijdelijke verblijfsvergunning als alleenstaande minderjarigen niet in aanmerking komen voor asiel en onmiddellijke terugkeer onmogelijk blijkt. Als terugkeer definitief niet mogelijk is, kan een permanente verblijfsvergunning verleend worden.

Uit een onderzoek van het WODC naar «pull-factoren» blijkt dat het algemene beeld over Nederland in de landen van herkomst positief is: het voorzieningenniveau (o.a. het onderwijs) en de kwaliteit van de opvang, zouden deels een verklaring vormen voor de door asielzoekers en mensensmokkelaars gemaakte keuze om naar Nederland te reizen. Vermoedelijk heeft ook het oude ama-beleid, waarin op relatief eenvoudige wijze een ama-verblijfsvergunning kon worden verkregen, die zonder contra-indicaties leidde tot een verblijf voor onbepaalde tijd, daaraan

bijgedragen. Door adequate communicatie en internationale publiciteit over de aanvullende maatregelen ter uitwerking van het nieuwe ama-beleid, zal worden getracht de positieve beeldvorming over Nederland bij te stellen.

Overigens is het niet mogelijk de omvang van de instroom van ama's in Nederland op betrouwbare wijze te vergelijken met de ama-instroom in de meest relevante landen van de Europese Unie. De reden hiervoor is dat zowel de definitie als ook de wijze van registratie van deze categorie van asielzoekers van land tot land uiteenlopen. Vanuit Nederland zal worden getracht dit onderwerp op de agenda te zetten van de EU en aanvullend onderzoek te entameren.

3 Preventie en het tegengaan van mensensmokkel

De aanpak van illegale immigratie en mensensmokkel richt zich ten eerste op het verhinderen dat personen Nederland illegaal inreizen of dat zij naar Nederland worden gesmokkeld (preventie). Ten tweede is het beleid gericht op de strafrechtelijke aanpak van personen en organisaties die zich schuldig maken aan mensensmokkel.

De preventieve en strafrechtelijk aanpak van mensensmokkel is sedert het besluit tot oprichting van de Task Force Mensensmokkel in oktober 1997 geïntensiveerd.

3.1 Het aanscherpen van grensprocedures ter regulering van de instroom van potentiële AMA's

Instrumenten die thans worden gehanteerd in het kader van de grensprocedures ter regulering van de instroom dan wel het verkrijgen van inzicht in gevolgde reisroutes en identificatie van personen zijn o.a. het zogenaamde «Immigration Liaison Officers (ILO)-netwerk», pre-boarding checks, gate-controles en de afschriftplicht voor luchtvaartmaatschappijen. Deze maatregelen zijn gericht op het algemene streven om de instroom van niet of onjuist gedocumenteerde personen, onder wie ook ama's, tegen te gaan.

Daarnaast wordt in internationaal verband gewerkt aan het tegengaan van smokkel van minderjarigen door de landen ertoe te bewegen om nadere identificatiemogelijkheden van bijgeschreven minderjarigen in reisdocumenten op te nemen dan wel minderjarigen in het bezit te stellen van een eigen reisdocument.

3.2 Verbetering van de informatiepositie

Om tot een effectieve inzet van de beschikbare instrumenten te komen is het noodzakelijk om meer inzicht te krijgen in de reisroutes van potentiële ama's. De informatie die thans uit de asielgehoren van ama's wordt verkregen is zeer summier.

Actuele informatie over de reisroutes, gebruik van valse documenten alsmede de smokkel van ama's zal onder andere verkregen moeten worden uit de bron- en/of transitlanden, de reguliere buitengrensbewaking en het Mobiel Toezicht Vreemdelingen. Deze informatie maakt het mogelijk snel en adequaat te kunnen reageren op trends in reisroutes. Er is besloten dat de analyse van deze informatie, alsmede de informatie-uitwisseling door de betrokken diensten (Koninklijke Marechaussee en IND kantoor Schiphol) wordt uitgebreid. Tevens zal Nederland ernaar streven om in EU-verband een beter systeem van informatievoorziening op te zetten.

3.3 Maatregelen in bron- en transitlanden

Zowel ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee (KMar) als medewerkers van de IND (ILO's) zijn in bron- en/of transitlanden actief. Enerzijds treden ambtenaren van de KMar bij pre-boarding checks op als adviseur van het personeel van luchtvaartmaatschappijen teneinde de aanvoer van niet of onjuist gedocumenteerde reizigers te voorkomen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat vanwege het ontbreken van enige bevoegdheid van Nederlandse ambtenaren in het buitenland het vastleggen van biometrische gegevens van passagiers vooralsnog niet mogelijk is. Anderzijds verzorgen zij trainingen met betrekking tot het onderkennen van valse/vervalste reisdocumenten aan dit personeel en aan de lokale autoriteiten. Voorts worden trends in illegale immigratie vroegtijdig gesignaleerd. Vanaf april 2001 zullen documenttrainingen worden gegeven aan de luchtvaartmaatschappijen en lokale controleautoriteiten in China, Ivoorkust, Kenya en Tanzania. De ama-problematiek krijgt bij deze trainingen speciale aandacht.

Bezien wordt in hoeverre de luchtvaartmaatschappijen meer betrokken kunnen worden bij het vastleggen van nadere informatie over alleen reizende minderjarigen of minderjarigen die worden begeleid door een ouder of andere persoon. Daarbij kan gedacht worden aan het vaststellen van identiteitsgegevens van degene die de minderjarige begeleidt naar of in het vliegtuig.

Het bestaande ILO-netwerk speelt bij het onderkennen van trends in illegale immigratie een belangrijke rol. Thans zijn ILO's actief te Bangkok, Dubai, Johannesburg, Istanboel, Nairobi, Colombo, Lagos, Beijing en Amman. Omdat Angola, China en Guinee belangrijke herkomst landen van ama's zijn en de luchthavens van Kuala Lumpur en Sarajevo belangrijke transitplaatsen zijn van waaruit naar Nederland wordt gereisd, zal de Nederlandse deskundigheid op het gebied van immigratiezaken ter plaatse, uiteraard in nauw overleg met de Minister van Buitenlandse Zaken, worden uitgebreid in de betreffende landen c.q. regio's. Hierbij wordt gedacht aan de plaatsen Guangzhou, Sjanghai (China), Kuala Lumpur (Maleisië), Luanda (Angola), Conakry (Guinee) en Zagreb (Bosnië-Herzegovina). Tevens zullen de ILO's en de documentadviseurs van de Koninklijke Marechaussee en de IND over en weer een beroep op elkaar kunnen doen. ILO's kunnen op deze wijze gebruik maken van de hoogwaardige kennis van de documentadviseurs met betrekking tot valse en vervalste documenten. Daartoe zal de capaciteit van het instrument pre-boarding checks worden uitgebreid.

Ter verkrijging van medewerking van lokale autoriteiten, zal een seminar worden georganiseerd met betrekking tot de specifieke ama-problematiek voor de meest betrokken landen.

3.4 Maatregelen in het kader van grensbewaking

De gatecontroles hebben tot doel vast te stellen met welke vlucht en met welke luchtvaartmaatschappij niet of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen op de luchthaven Schiphol worden aangevoerd, hetgeen het vaststellen van de identiteit en eventuele verwijdering eenvoudiger maakt. De controles vinden om deze reden plaats aan de gate van het aankomende vliegtuig. Besloten is om te bevorderen dat het aantal gatecontroles wordt verdubbeld tot 10 000. Voorts worden de technologische ontwikkelingen die op termijn gatecontroles geheel of gedeeltelijk kunnen vervangen, zoals automatische gezichtsvastlegging en -herkenning, nauwlettend gevolgd en bezien op praktische bruikbaarheid. De huidige stand van de

technologie op dit terrein staat evenwel nog in de kinderschoenen en in de internationale burgerluchtvaart is hiermee nog geen ervaring opgedaan.

De reeds geruime tijd geleden voor bepaalde risicovluchten voor luchtvaartmaatschappijen ingevoerde afschriftplicht met betrekking tot reisdocumenten van passagiers levert positieve resultaten op. Door dit instrument wordt informatie verkregen omtrent identiteit (en eventuele minderjarigheid) en reisroutes, hetgeen van belang is omdat ama's meestal niet gedocumenteerd arriveren.

Thans vindt door het WODC van het Ministerie van Justitie onderzoek plaats naar de effectiviteit van het Mobiel Toezicht Vreemdelingen, waarna bekeken zal worden op welke wijze dit instrument beter ingezet kan worden bij de bestrijding van illegale immigratie, in het bijzonder bij ama's. Dit onderzoek zal september 2001 zijn afgerond.

3.5 Aanpak smokkel van en handel in ama's

Over de aanpak van mensensmokkel zijn, mede naar aanleiding van de Doverzaak, brieven naar de Tweede Kamer gezonden (21 juni 2000, Mensensmokkel, kenmerk 5036341/00/GDRH/WB; 14 augustus 2000, aanbieden IPIT-rapport aan de Tweede Kamer, kenmerk 5044381/500/ml en 2 oktober 2000, nadere informatie aanpak mensensmokkel, kenmerk 5055434/500/wbl). Verder is het eerste Jaarverslag van het Afstemmingsoverleg Mensensmokkel over het jaar 1999 aan de Tweede Kamer gezonden. Op 10 oktober 2000 is in een Algemeen Overleg uitvoerig met de vaste commissie voor Justitie gesproken over de stand van zaken met betrekking tot de aanpak van mensensmokkel in Nederland.

Op 12 december 2000 is te Palermo het VN-verdrag tegen de grensoverschrijdende criminaliteit (inclusief de daarbij behorende protocollen mensensmokkel en mensenhandel) ondertekend. Doel van dit Verdrag is de samenwerking tussen Staten met het oog op een doeltreffende preventie en bestrijding van de grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit te bevorderen.

In het kader van de ama-problematiek is vooral het protocol dat gericht is op de bestrijding van mensensmokkel van belang. Doel van dit protocol is om, met inachtneming van internationaalrechtelijke verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Genève (het Vluchtelingenverdrag), te komen tot een doeltreffend optreden ter voorkoming en bestrijding van de smokkel van migranten over zee en door de lucht. De verwachting is dat op basis van de bepalingen in dit protocol een adequate internationale aanpak tot stand kan worden gebracht.

In het protocol is een clause neergelegd dat elke Partij zich verbindt om zonder ongerechtvaardigde of onredelijke vertraging eigen onderdanen dan wel derde landers met een permanent verblijfsrecht op het moment dat zij naar een land worden gesmokkeld, terug te nemen en de terugkeer ook daadwerkelijk te vergemakkelijken.

Voordat daadwerkelijk een beroep gedaan kan worden op de bepalingen uit het protocol, moet een veertigtal Staten het protocol ratificeren, met dien verstande dat het protocol niet eerder in werking kan treden dan het Verdrag zelf.

Thans worden diverse activiteiten verricht die zijn gericht op een verbetering van de informatiepositie (onder andere in samenwerking met het I.T.S. van de Katholieke Universiteit Nijmegen) en de strafrechtelijke aanpak van de smokkel van en handel in ama's.

Daarnaast worden de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Nederland zal aan China achttien Edison-apparaten leveren. Deze apparatuur maakt betere controle op de juistheid van documenten mogelijk.
- Nederland heeft in het kader van EU het initiatief genomen tot het organiseren van een seminar over valse en vervalste documenten met betrekking tot China.
- In de zomer van 2001 wordt de operationele analyse Chinese ama's afgerond (samenwerking IND/MIG, KMar, IAM en ZOA). Beoogd wordt op basis van deze analyse een (verkenning) strafrechtelijke onderzoek te starten. Dit is afgestemd met de landelijk officier mensensmokkel.
- De IND en de KMar zijn begin 2001 een pilot begonnen op het aanmeldcentrum Zevenaar, gericht op het verbeteren van de informatie over reisroutes en mensensmokkel. De informatie kan mede gebruikt worden ter ondersteuning van een meer gerichte inzet van het Mobiel Toezicht Vreemdelingen (MTV).

In de beleidsplannen voor het OM, de politie en de KMar is georganiseerde criminaliteit in het algemeen en mensensmokkel in het bijzonder een van de prioriteiten. De aanpak van mensensmokkel blijft ook de komende jaren tot de prioriteiten behoren van politie, KMar en Openbaar Ministerie. Het IAM besteedt bij het analyseren van informatie van IND, politie, KMar en andere betrokkenen bijzondere aandacht aan ama's. Een begin 2001 nieuw in gebruik genomen analysesysteem zal meer en betere gegevens opleveren.

In politieregio's met een speciale voorziening voor de opvang van ama's blijkt regelmatig dat ama's verdwijnen. In die gevallen waar indicaties aanwezig zijn van (ernstige) strafbare feiten, wordt door de regio's nader onderzoek ingesteld. Deze onderzoeken krijgen echter in verband met andere dringende zaken niet altijd de hoogste prioriteit. Aan het college van Procureurs-Generaal (PG's) is verzocht om binnen de huidige prioriteitsstelling voor de aanpak mensensmokkel en mensenhandel, in de jaarplannen voor 2002 of zoveel eerder als mogelijk, extra aandacht te besteden aan ama's.

Er zijn sterke indicaties dat gemeenschappen van minderheden in Nederland betrokken zijn bij de smokkel van hun landgenoten. Waarschijnlijk gaat dit ook op voor ama's. Het gaat hierbij vaak om familie en bekenden. In deze gevallen kan niet a priori worden gesteld dat sprake is van mensensmokkel in de zin van het wetboek van strafrecht. De motieven kunnen immers altruïstisch zijn. Maar het is niet uit te sluiten dat deze gemeenschappen, om hun familieleden of landgenoten te laten overkomen, een beroep moeten doen op criminele reisagenten. Op dit aspect zal dit jaar een onderzoek worden uitgevoerd in opdracht van de Minister van Justitie (via het WODC).

3.6 Samenvatting maatregelen preventie en het tegengaan van mensensmokkel

Wat betreft preventie en het tegengaan van mensensmokkel worden de volgende maatregelen genomen:

- uitbreiding van de analysefunctie van en informatie-uitwisseling door KMar en IND-Schiphol;
- documenttrainingen aan de luchtvaartmaatschappijen en lokale controle-autoriteiten in China, Ivoorkust, Kenya en Tanzania;
- uitbreiding van de Nederlandse deskundigheid op het gebied van immigratiezaken in landen van herkomst en versterking ILO-backoffice;
- het bevorderen van een verdubbeling van het aantal gate-controles;
- het uitbreiden van het aantal pre-boardingchecks;

- handhaven reeds ingevoerde afschriftplicht met betrekking tot reisdocumenten voor bepaalde risicovluchten;
- Levering 18 Edison-apparaten aan China;
- In het kader van de EU het organiseren van een seminar over valse en vervalste documenten met betrekking tot China;
- De beoogde start van een (verkenkend) strafrechtelijk onderzoek op basis van een in de zomer van 2001 af te ronden operationele analyse Chinese ama's;
- Pilot AC Zevenaar gericht op het verbeteren van de informatie over reisroutes en mensensmokkel;
- Begin 2001 is een nieuw analyse-systeem in gebruik genomen dat ten behoeve van de aanpak van mensensmokkel meer en betere gegevens zal opleveren;
- Het College van PG's is verzocht extra aandacht te besteden aan de strafrechtelijke aanpak van mensensmokkel en handel van ama's;
- WODC-onderzoek of gemeenschappen van minderheden in Nederland criminele reisagenten inschakelen bij de smokkel van landgenoten.

4 Toelating

Bij brief van 29 december 2000 bent u geïnformeerd over het Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire (TBV) dat op 4 januari jongstleden in werking is getreden. Dit TBV bevat een pakket maatregelen met betrekking tot het toelatingsbeleid en de toelatingsprocedure, dat ondermeer als doel heeft de instroom te beperken. Hieronder bericht ik u over de uitwerking van punten uit de beleidsnota van 24 maart 2000 die niet in het TBV zijn opgenomen alsmede over nieuwe maatregelen.

4.1 Indiening asielaanvraag kinderen jonger dan twaalf jaar

In het huidige beleid kunnen alleenstaande minderjarige asielzoekers jonger dan twaalf jaar niet onmiddellijk na aankomst in Nederland een asielaanvraag indienen. Hiertoe dient op dit moment een wettelijk vertegenwoordiger te worden aangewezen. Dit vergt enige tijd. Nadat de wettelijke vertegenwoordiging is geregeld, kan de vertegenwoordiger een asielaanvraag indienen namens de minderjarige vreemdeling.

Gelet op het belang, ook voor het kind, van een snelle, efficiënte asielprocedure en een snelle beslissing over de toelating, is onderzocht of versnelling van de asielprocedure op dit punt mogelijk is. Dit onderzoek heeft geleid tot de conclusie dat voor ama's jonger dan twaalf jaar de asielaanvraag kan worden ingediend door een zaakwaarnemer die ten name van het kind de asielaanvraag indient en de handtekening zet onder het aanvraagformulier. Doordat de indiening van de asielaanvraag van ama's jonger dan 12 jaar wordt losgekoppeld van de benoeming van een wettelijke vertegenwoordiger (voogd), wordt een tijdsbesparing van zes weken tot drie maanden bereikt.

Aan de Vereniging Vluchtelingwerk Nederland (VVN) en Stichting Rechtsbijstand Asiel (SRA) is gevraagd samen de mogelijkheid te bezien om tot bedoelde zaakwaarneming van jonge ama's bij indiening van de asielaanvraag over te gaan en aan te geven wat daarvoor nodig is. Na ontvangst van de reactie van VVN en SRA zal ik Uw Kamer zo spoedig mogelijk berichten.

4.2 Het horen van kinderen jonger dan twaalf jaar

In de kadernota van 24 maart 2000 is vermeld dat kinderen jonger dan twaalf jaar kunnen worden gehoord tenzij zwaarwegende belangen, in de persoon van het kind gelegen, zich daartegen verzetten. Deze categorie

minderjarigen wordt thans incidenteel gehoord door de IND-ambtenaar op de verblijfslocatie van het kind.

Omdat bijzondere aandacht behoort te worden besteed aan de extra waarborgen die het horen van deze categorie minderjarigen met zich brengt, heeft mijn ambtsvoorganger de Katholieke Universiteit Nijmegen verzocht te onderzoeken hoe het horen van ama's onder de twaalf jaar zou moeten plaatsvinden. De aanbevelingen in het onderzoeksrapport hebben onder meer betrekking op:

- de vraag wanneer het kind wel en wanneer het kind niet zou moeten worden gehoord;
- de wijze waarop het horen zelf dient te worden ingericht; en
- de opleidingseisen en vaardigheden waarover de hoorambtenaar dient te beschikken.

Op basis van deze aanbevelingen is besloten dat in beginsel alle ama's onder de 12 jaar zullen worden gehoord ten behoeve van het nemen van een zorgvuldige beslissing of bijvoorbeeld ter beantwoording van de vraag op welke wijze de jonge ama naar Nederland is gekomen. Thans wordt door de IND gewerkt aan de nadere uitwerking van de aanbevelingen en aan de opleiding van vijftientig gespecialiseerde hoor-medewerkers.

Ook wordt gezocht naar een oplossing voor praktische en logistieke problemen, met name bij de planning van het gehoor. Het horen van ook jonge kinderen dient plaats te hebben op een door de IND aangewezen locatie. Van een (toekomstig) voogd of van een eventuele pleegouder mag worden verwacht dat hij het minderjarige kind tijdens de reis naar bedoelde locatie begeleidt. Overigens vergt deze wijziging nog overleg met betrokken partijen. Zeer binnenkort zal ik dat overleg voeren en een en ander vastleggen in een samenwerkingsprotocol. Dit protocol zal voor advies worden voorgelegd aan de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming.

4.3 Leeftijdsonderzoek (meerderjarigheidsgrens, grens 15 jaar en herhaald leeftijdsonderzoek)

Meerderjarigheidsgrens

In het jaar 2000 hebben van de 6681 nieuw ingestroomde ama's 1066 ama's bij wie twijfel over hun minderjarigheid bestond in de AC-fase een leeftijdsonderzoek ondergaan. Van deze 1066 personen zijn er 426 (40%) meerderjarig bevonden, 475 bleken minderjarig te zijn en van 165 personen kon (nog) geen definitieve uitslag worden vastgesteld. Voorts is bij 1792 personen later in de OC-fase leeftijdsonderzoek uitgevoerd, waarbij het ook kan gaan om asielzoekers die voor 1 januari 2000 zijn binnengekomen. Daarvan is meer dan de helft meerderjarig gebleken.

Tot 4 januari 2001 was het leeftijdsonderzoek alleen gericht op de vraag of de betrokkene al dan niet meerderjarig was. Dit vond plaats door middel van het sleutelbeenonderzoek. Naar aanleiding van de uitspraak van de Meervoudige Kamer van de rechtbank in Den Bosch van 10 oktober 2000 en bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg en het Leids Universitair Medisch Centrum ingewonnen adviezen is besloten om in geval van een volledig gesloten sleutelbeen een minimumleeftijd van 20 jaar te hanteren (zie ook Aangangsel Handelingen nr. 844, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001).

Grens 15 jaar

Vanaf 4 januari 2001 voorziet het beleid ook in leeftijdsonderzoek in de gevallen waarin geen twijfel bestaat over de minderjarigheid, maar waarin twijfel bestaat over de opgegeven leeftijd en de minderjarige zijn leeftijd niet met documenten kan bewijzen. Dit is van belang omdat de eventuele

toelating van een ama, die bij binnenkomst 15 jaar of ouder is, zonder meer tijdelijk is. Het leeftijdsonderzoek is momenteel nog niet ingericht voor onderzoek naar de vraag of de minderjarige asielzoeker ouder of jonger dan vijftien jaar is. Dit kan geschieden door een onderzoek naar de uitrijping van de hand-polsstructuur van de betrokkene. Thans wordt een op dit onderzoek toegespitst protocol opgesteld. Naar verwachting zal het protocol nog deze maand worden ontvangen. Dit protocol zal ter advies worden voorgelegd aan de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Na ontvangst van het advies wordt beoordeeld op welke wijze bedoeld botonderzoek zal worden uitgevoerd.

Herhaald leeftijdsonderzoek

Het TBV dat op 4 januari 2001 in werking is getreden houdt de mogelijkheid in dat de asielzoeker wordt opgeroepen voor een herhaald leeftijds- onderzoek. Dit betekent dat de asielzoeker in gevallen waarin aan de resultaten van het eerste leeftijdsonderzoek een onvoldoende zekere conclusie omtrent de leeftijd kan worden verbonden, na 1 à 2 jaar opnieuw kan worden opgeroepen. Als het sleutelbeen zich ten tijde van het herhaald onderzoek volledig heeft gesloten, kan worden teruggerekend om te bezien welke leeftijd de betrokkene had ten tijde van de binnenkomst. Indien achteraf blijkt dat de asielzoeker bij binnenkomst meerderjarig was, leidt dit tot intrekking van de verblijfsvergunning.

4.4 Onderzoek naar identiteit, nationaliteit en opvang in het land van herkomst

Zolang niet definitief is vastgesteld dat de asielzoeker geen vluchteling is, mag geen contact worden opgenomen met de autoriteiten in het land van herkomst en mag ook van de minderjarige asielzoeker niet verlangd worden dat hij in contact treedt met de autoriteiten van zijn land van herkomst om identiteitsdocumenten te verkrijgen. De ratio hiervan is dat, zolang niet is vastgesteld dat de betrokkene geen vluchteling is, contact met de autoriteiten van het land van herkomst een veiligheidsrisico voor de betrokkene of zijn familie met zich mee kan brengen. Het onderzoek naar de identiteit, nationaliteit en de aanwezigheid van adequate opvang moet daarom gedurende die periode omzichtig plaatsvinden. Bovendien kost het onderzoek daardoor meer tijd.

Gelet hierop is het wenselijk om bij de behandeling van de asielaanvraag de beoordeling van het asielgedeelte bij landen van herkomst waar gericht onderzoek naar de identiteit kan plaatsvinden, los te maken van de beoordeling of betrokkene in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning voor verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling. In de gevallen waarin de asielaanvraag zelf binnen de aanmeldcentrum-procedure kan worden afgewezen, is – in het verlengde van de huidige afspraken met de rechtbank dat AC-beroepszaken binnen tien dagen worden behandeld – waarschijnlijk snel een definitieve uitspraak omtrent de asielaanvraag voorhanden. Indien de rechter het beroep ongegrond verklaart, vindt onderzoek naar identiteit, nationaliteit en opvang in het land van herkomst plaats. De resultaten van het onderzoek worden vervolgens betrokken bij de beoordeling of betrokkene in aanmerking komt voor verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling.

Gevolg van deze nieuwe werkwijze is wel dat er twee procedures ontstaan, waartegen afzonderlijke rechtsmiddelen open staan. Het voordeel van deze werkwijze is dat het onderzoek naar identiteit, nationaliteit en opvang in het land van herkomst sneller en beter kan plaatsvinden doordat contact kan worden opgenomen met de autoriteiten in het land van herkomst. Ik ben van mening dat dit voordeel zwaar weegt omdat het cruciaal is voor het uiteindelijk kunnen realiseren van de terugkeer. Boven-

dien kan zonedig van de betrokkene worden verlangd dat hij zelf contact opneemt met de autoriteiten van het land van herkomst. Tenslotte wordt voorkomen dat eerst een verblijfsvergunning onder de beperking «voor verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling» moet worden verleend, die later weer moet worden ingetrokken.

Onderzocht wordt voor welke landen van herkomst deze nieuwe werkwijze rendement oplevert en kan worden toegepast. Vanzelfsprekend zal hierover nader overleg met de rechterlijke macht, Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland en Stichting Rechtsbijstand Asiel plaatsvinden.

Overigens is het onderzoek naar het effect en de randvoorwaarden bij een goede invoering van motie 78 bij de totstandkoming van de Vreemdelingenwet 2000, die ziet op stuiting met maximaal 3 weken van het AC-proces in verband met het verrichten van onderzoek naar identiteit, nationaliteit en reisroute, afgerond. Hierover zal ik Uw Kamer zoals toegezegd afzonderlijk informeren. Vooruitlopend hierop is het de verwachting dat de mogelijkheden om in het begin van de asielprocedure de identiteit van ama's, indien zij verifieerbare gegevens aanreiken, vast te stellen, verder zullen toenemen.

4.5 Het aantonen van de leeftijd met documenten

Tijdens het notaoverleg van 29 mei 2000 heeft de heer Kamp de gedachte geopperd om van alleenstaande minderjarigen van 16 jaar en ouder te vragen zelf met documenten aan te tonen dat zij minderjarig zijn en, als zij dat niet kunnen, hen te beschouwen als meerderjarig. Hij heeft hierbij voor ogen gehad dat met het leeftijdsonderzoek de leeftijd van 21 jaar is vast te stellen en dat personen van 18, 19 en 20 jaar behandeld worden als waren zij minderjarig. Daarover kan het volgende worden opgemerkt.

In beginsel moet een asielzoeker die beweert minderjarig te zijn zelf het bewijs van zijn leeftijd leveren. Dit bewijs kan geleverd worden door het overleggen van officiële documenten. Indien de minderjarige asielzoeker niet beschikt over die documenten kan pas verlangd worden dat de asielzoeker in contact treedt met de autoriteiten van zijn land van herkomst om identiteitsdocumenten te verkrijgen, indien definitief is vastgesteld dat de asielzoeker geen vluchteling is.

Zoals eerder vermeld wordt bij een volledig gesloten sleutelbeen thans de leeftijd van 20 jaar gehanteerd. Personen van 18 en 19 jaar wordt echter niet automatisch een verblijfsvergunning onder de beperking «voor verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling» verleend. Bij de beslissing of de betrokkene in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning onder de beperking «voor verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling» worden niet alleen het resultaat van het leeftijdsonderzoek betrokken maar ook de overige feiten en omstandigheden van het concrete geval. Indien de betrokkene bijvoorbeeld op belangrijke punten vage, tegenstrijdige of ongeloofwaardige verklaringen aflegt, leidt dit tot een afwijzing. In dat geval zal de betrokkene vanzelfsprekend door het overleggen van officiële identiteitsdocumenten alsnog het bewijs van zijn minderjarigheid kunnen leveren. Voorts moet worden bedacht dat juist deze categorie veelal in aanmerking komt voor herhaald leeftijds-onderzoek.

4.6 Jukkende en zwijgende ama's

In beginsel is in de jurisprudentie aanvaard dat er geen aanspraak kan worden gemaakt op een verblijfsvergunning op grond van het ama-beleid indien de minderjarige door het afleggen van ongeloofwaardige of tegen-

strijdige verklaringen een mogelijk onderzoek naar opvangmogelijkheden in het land van herkomst frustreert. Dit geldt ook indien de rechter de overtuiging heeft dat de minderjarige moedwillig het onderzoek naar opvangmogelijkheden frustreert, bijvoorbeeld door te zwijgen of vage, summier verklaringen af te leggen.

In de huidige jurisprudentie wordt dit alleen aangenomen indien de context van het totale asielaanvraag ongelooftwaardig of tegenstrijdig is. Bij amas onder de 15 jaar wordt al snel aangenomen dat niet kan worden verweten dat er op punten niet-eenduidige dan wel tegenstrijdige verklaringen worden afgelegd.

In afwijking van deze jurisprudentie heb ik besloten dat aan jukkende en zwijgende amas die een mogelijk onderzoek naar opvangmogelijkheden in het land van herkomst frustreren, ook die onder de vijftien jaar, een verblijfsvergunning op grond van het ama-beleid wordt geweigerd. Zij worden in verband met hun minderjarigheid opgevangen en wel in de terugkeervariant. Gedwongen uitzetting naar het land van herkomst kan niet gerealiseerd worden omdat door toedoen van de betrokkene niet kan worden vastgesteld of adequate opvang in het land van herkomst aanwezig is. Gedurende het verblijf in de terugkeervariant wordt het onderzoek naar de terugkeermogelijkheden voortgezet en worden intensieve terugkeergesprekken met de betrokken minderjarige gevoerd. Tenzij de minderjarige eerder zelfstandig vertrekt of verwijderd kan worden, duurt het verblijf in de terugkeervariant (en daarmee het onderzoek naar de terugkeermogelijkheden en de terugkeergesprekken) tot uiterlijk het bereiken van de achttienjarige leeftijd. Dan is het terugkeerbeleid voor volwassenen van toepassing en worden de opvangvoorzieningen beëindigd.

Het voortduren van de opvang van uitgeprocedeerde alleenstaande minderjarige asielzoekers zal geregeld worden in de Regeling Verstrekkingen Asielzoekers (RVA). Op grond van het TBV van 4 januari 2001 is in de RVA reeds opgenomen dat amas die in het aanmeldcentrum worden afgewezen of die geclaimd worden in het kader van de Overeenkomst van Dublin, in afwijking van de hoofdregel, opvang wordt geboden.

Deze jukkende uitgeprocedeerde minderjarigen komen niet na verloop van tijd in aanmerking voor een verblijfsvergunning. Een verblijfsvergunning regulier onder de beperking «voortgezet verblijf» kan alleen worden verleend aan een minderjarige die drie jaar in het bezit is geweest van een verblijfsvergunning onder de beperking «voor verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling» (artikel 3.51 lid 1 sub c Vreemdelingenbesluit 2000).

Betrokkene komt evenmin in aanmerking voor een verblijfsvergunning regulier verband houdend met het feit dat na drie jaren niet onherroepelijk is beslist op de asielaanvraag (artikel 3.6 sub b Vreemdelingenbesluit 2000). Het frustreren van een mogelijk onderzoek naar opvangmogelijkheden in het land van herkomst door onjuiste gegevens te verstrekken of gegevens achter te houden is daarvoor een contra-indicatie.

Het bovenstaande is ook van toepassing op Chinese amas. In aanvulling hierop geeft de IND-werkinstructie 245 van 25 maart 2001 ten aanzien van Chinese amas (zie paragraaf 5.4 in het kader van de pilot China) nog een concrete invulling wanneer er sprake is van het frustreren van het onderzoek naar adequate opvangmogelijkheden in het land van herkomst. Hiervan is sprake indien betrokkene minder dan drie referenties uit zijn omgeving kan noemen of omschrijven. In dat geval wordt geen verblijfsvergunning voor verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling verleend.

4.7 Objectieve zelfstandigheid

In de nota over het beleid ten aanzien van alleenstaande minderjarige asielzoekers is het zogenaamde objectieve zelfstandigheids criterium geïntroduceerd (TK 1999–2000, 27 062, nr. 2, p. 13). Deze objectieve zelfstandigheid is aanwezig indien een persoon die de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt, meerderjarig is naar het recht van het land van herkomst of indien jongeren onder de 18 jaar in het land van herkomst de facto als zelfstandig worden beschouwd. In de beleidsnota van 24 maart 2000 is hierbij, gelet op de vereiste zorgvuldigheid, de leeftijd van zestien jaar aangehouden.

Tijdens het overleg over de beleidsnota op 29 mei 2000 is uitvoerig over het objectieve zelfstandigheids criterium gesproken. Mijn ambtsvoorganger heeft toen aangegeven niet op voorhand te durven zeggen of de zelfstandigheid op grond van objectieve overwegingen een werkbaar criterium is, omdat hiermee nog geen ervaring is opgedaan. In reactie op moties waarin werd voorgesteld dit beleidsvoornemen (voorlopig) niet ten uitvoer te brengen, heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd om dit punt ten aanzien van een aantal concrete landen uit te werken, zodat er nader naar gekeken kan worden.

Op grond van aanwijzingen dat in Somalië en Jemen een lagere meerderjarigheidsgrens dan 18 jaar geldt, is er nader onderzoek ingesteld. Daarbij is naar voren gekomen dat volgens het burgerlijk recht de meerderjarigheidsgrens in deze landen 18 jaar is, hetgeen betekent dat voor deze landen de leeftijdsgrens van 18 jaar als uitgangspunt van het beleid gehandhaafd blijft.

Voorts is de minister van Buitenlandse Zaken gevraagd nader onderzoek te verrichten naar de positie van minderjarigen in China, Guinee en Togo. Het gaat hier om drie landen in de top 10-landen van herkomst van amas waarbij ook het aantal alleenstaande minderjarigen in vergelijking tot het aantal volwassen asielzoekers hoog is. Het onderzoek heeft zich geconcentreerd op relevante wettelijke bepalingen, de opvang en de positie in het maatschappelijk verkeer van minderjarigen.

Op basis van de thans beschikbare informatie is het objectieve zelfstandigheids criterium voor genoemde landen niet te operationaliseren.

Uit de informatie van de Minister van Buitenlandse Zaken in het ambtsbericht «Minderjarigen in China/zelfredzaamheid, opvang en terugkeer» d.d. 9 april 2001, dat bij deze brief wordt meegezonden¹, komt naar voren dat in China de wettelijke meerderjarigheid wordt bereikt bij de leeftijd van 18 jaar en dat men met 18 jaar volledig handelingsbekwaam is. Op grond van artikel 11 van het Chinees Burgerlijk Wetboek wordt een Chinees burger, die de leeftijd van 16 tot 18 jaar heeft en door werk grotendeels in eigen onderhoud voorziet, geacht handelingsbekwaam te zijn in het maatschappelijk verkeer.

Dit laat in ieder geval zien dat jongeren van 16 jaar en ouder in China onder omstandigheden «economisch» zelfstandig kunnen zijn. Daar staat echter het volgende tegenover. Uit het ambtsbericht blijkt dat een groot deel van de jongeren van 16 en 17 jaar niet werkt en dat – in verband met de toegenomen werkloosheid in China – zowel de ouders als de Chinese overheid het doorleren stimuleren. Bovendien zijn er bij het werken door minderjarigen grote verschillen tussen stad en platteland en tussen minderjarigen uit rijkere en armere families. Tenslotte wijs ik er op dat er in China overheidsopvang is voor 16 tot 18-jarigen en dat kinderen van 16

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

jaar of ouder, die in een opvanginstelling verblijven en die niet werken, in de opvanginstelling voortgezet onderdak en begeleiding kunnen blijven genieten. Zij worden dan voorbereid op een zelfstandig bestaan. Zonodig kunnen zij tot het bereiken van de meerderjarigheid of zelfs ook nog daarna onder de zorg van het weeshuis blijven. Al deze informatie overziende is er onvoldoende grond voor de conclusie dat Chinese minderjarigen van 16 jaar en ouder in het algemeen feitelijk zelfstandig zijn.

In Guinee is de wettelijke meerderjarigheid en de toegestane leeftijd om te trouwen 21 jaar en verzorgen NGO's – hoofdzakelijk in Conakry – opvang voor kinderen tot 18 jaar. Informatie omtrent de positie van jongeren van 16 jaar en ouder in het maatschappelijk verkeer en de (mate) van zelfstandigheid is vooralsnog niet voorhanden.

Voor wat betreft Togo heeft de Minister van Buitenlandse Zaken bericht dat de wettelijke meerderjarigheid achttien jaar is. Er zijn in het algemeen geen lokale gewoontes of gebruiken bekend die erop duiden dat men vóór het 18e jaar als zelfstandig wordt beschouwd. De sociaal-culturele praktijk verschilt per sociaal-economische klasse, etnische groep, stad of platteland. Deze informatie wijst er niet op dat jongeren die 16 jaar of ouder zijn in Togo in het algemeen als feitelijk zelfstandig worden beschouwd.

Het bovenstaande brengt mij voorshands tot de conclusie dat het objectieve zelfstandigheids criterium niet te operationaliseren is. Voor wat betreft de overige landen in de top 10-landen van herkomst is besloten om de Minister van Buitenlandse Zaken te vragen mij in de ambtsberichten voor die landen te informeren over de positie van (16- en 17-jarige) minderjarigen.

4.8 Samenvatting maatregelen toelating

Wat betreft de toelating worden – naast het horen van kinderen jonger dan 12 jaar en het leeftijdsonderzoek grens 15 jaar, die uit de beleidsnota van 24 maart 2000 voortvloeien – de volgende maatregelen genomen:

- Zaakwaarneming voor ama's jonger dan 12 jaar;
- Herhaald leeftijdsonderzoek;
- Gescheiden beoordeling van de asielaanvraag en de verblijfsvergunning onder de beperking «voor verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling» bij landen van herkomst waar gericht onderzoek naar de identiteit kan plaatsvinden en onderzoek voor welke landen van herkomst dat rendement oplevert en kan worden toegepast;
- Weigering van een verblijfsvergunning onder de beperking «voor verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling» aan jukkende en zwijgende ama's;
- Ten aanzien van de top 10-landen van herkomst waarvoor nog geen onderzoek heeft plaatsgevonden zal de Minister van Buitenlandse Zaken worden verzocht om mij nader te informeren over de positie van (16- en 17-jarige) minderjarigen.

5 Terugkeer

De IND slaagt er nu slechts zeer beperkt in om uitgeprocedeerde ama's te verwijderen naar hun land van herkomst. Hieronder wordt een aantal maatregelen uiteengezet die de terugkeer van ama's, op een verantwoorde wijze, kunnen bevorderen.

Van de ama's is een aantal kinderen onderdeel van zogenaamde kindgezinnen: een minderjarige moeder met haar zeer jonge kind(eren) of een ouder kind dat vergezeld wordt door een of meer jongere zusjes of broertjes. In die gevallen is het ama-beleid dat geldt voor het oudste kind/

minderjarige moeder op alle kinderen van het gezin van toepassing. Met andere woorden: indien het oudste kind achttien jaar wordt, wordt de verblijfsvergunning onder de beperking «voor verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling» van alle tot het kindgezin behorende kinderen ingetrokken. Dit is conform het uitgangspunt van de beleidsnota van 24 maart 2000 dat het bijzondere beleidskader niet van toepassing is indien meerderjarige bloed- of aanverwanten hier te lande verblijven. Indien het kindgezin bestaat uit een meerderjarig geworden moeder en haar kind wordt de opvang, gelet op het bestaan van een wettelijke zorgplicht van de moeder, van beiden beëindigd. Indien het kindgezin bestaat uit een meerderjarig geworden kind vergezeld door een of meer jongere zusjes of broertjes wordt, gelet op het ontbreken van een wettelijke zorgplicht, alleen de opvang van het meerderjarig geworden kind beëindigd.

5.1 Identiteitsvaststelling

Zoals reeds in paragraaf 2.1 is aangegeven, leert de praktijk dat reis- en identiteitsdocumenten vaak ontbreken op het moment van indiening van een asielverzoek. Vaststelling van identiteit en nationaliteit is echter cruciaal voor het verkrijgen van vervangende reisdocumenten en voor het realiseren van de terugkeer van ama's. Deze reisdocumenten zijn nodig om te kunnen reizen en om toegang te krijgen tot het land van herkomst of een derde land.

In het geval de ama niet in het bezit is van reisdocumenten moet onderzoek naar de identiteit worden gestart. Dit onderzoek kan op diverse, elkaar aanvullende, wijzen plaatsvinden.

Fouillering

In artikel 55 van de Vreemdelingenwet 2000 is de mogelijkheid geschapen om reeds op het moment dat de asielzoeker te kennen geeft asiel te willen aanvragen en voorafgaand aan de doorverwijzing naar de Tijdelijke Nood Voorziening, tot fouillering over te gaan. Deze fouillering is nodig om documenten te verkrijgen waarmee de nationaliteit en identiteit van de ama kunnen worden vastgesteld. Inmiddels is in de vorm van een pilot onderzocht op welke wijze de hier bedoelde documentfouillering effectief kan plaatsvinden. De eerste resultaten zijn bemoedigend. Tevens heeft de pilot een bijdrage geleverd aan het op adequate wijze inrichten van de te volgen procedure door de uitvoerende functionarissen. Per 1 april 2001 wordt de fouillering van ook ama's structureel toegepast.

Taalanalyse

Wanneer er twijfel bestaat aan de nationaliteit van een ama kan in een reeks van talen een taalanalyse worden verricht ter bepaling van de herkomst. Zo is voor onder andere de herkomstlanden Angola, Guinee en Sierra Leone een taalanalyse mogelijk. Besloten is om de capaciteit voor het verrichten van taalanalyse bij ama's, met name ten aanzien van ama's die uit Angola afkomstig zeggen te zijn, uit te breiden, omdat er aanwijzingen zijn dat zij soms uit Brazilië of Kaap-Verdië komen.

Gegevensuitwisseling met land van herkomst

Omdat het niet aannemelijk is, en in bepaalde landen vrijwel onmogelijk, dat ama's zonder documenten het land van herkomst uitreizen, zal worden onderzocht op welke wijze kan worden overgegaan tot een gegevensuitwisseling met de visumbestanden van de consulaire posten in het land van herkomst, bijvoorbeeld door middel van het vergelijken van foto's.

Meereizende minderjarigen

Onaannemelijk is dat ama's geheel alleen vanuit hun land van herkomst naar Nederland reizen. Veelal zullen zij in het gezelschap van een volwas-

sene (al dan niet mensensmokkelaar) reizen. Op het vraagstuk van meereizende minderjarigen valt bij het uitblijven van sluitende internationale (in de eerste plaats in EU/Schengenverband) moeilijk greep te krijgen. Vooruitlopend daarop kan de inzet van goed opgeleide Immigration Liaison Officers (ILO's) bij het in een zo vroeg mogelijk stadium onderkennen van dergelijke praktijken soelaas bieden. Van belang hierbij is dat de ILO is ingebed in een breder kader van – goed voorbereide – samenwerking met de autoriteiten van het desbetreffende land. ILO's zijn immers in staat adviezen te geven aan de luchthavenautoriteiten over de echtheid van documenten en in dat verband in staat te onderkennen dat kinderen ten onrechte zijn bijgeschreven op de reisdocumenten van de begeleidende volwassene.

Nieuw Nederlands paspoort

Per 1 oktober 2001 zullen in het (nieuwe) Nederlandse paspoort, naast een foto van de houder ook de foto's van alle bijgeschrevenen worden opgenomen. Hiermee wordt het voor houders van een – al dan niet vervalst of gefalsificeerd – Nederlands paspoort naar verwachting moeilijker om minderjarigen uit het land van herkomst mee te nemen als eigen kinderen en nadien in Nederland als ama te presenteren.

Afgifte visa

Bij visumaanvragen controleert de ambassademedewerker de reisdocumenten op hun geldigheid. Bij geconstateerde vervalsingen wordt een reisdocument in beginsel aan de roulatie onttrokken en aan de afgeevende instantie geretourneerd. Aldus wordt een belangrijk gedeelte van de documentfraude tegengegaan. Daarnaast doet zich de mogelijkheid voor dat andere kinderen dan die bij de visumaanvraag op de ambassade aanwezig zijn, op het afgegeven visum gaan reizen.

In beide gevallen kan stationering van een ILO aanvullende waarde hebben. Het gebruik van vervalste paspoorten ofwel het meereizen van andere dan de eigen kinderen wordt regelmatig pas ontdekt bij de pre-boarding checks. De ter plaatse werkzame ILO's zullen hierbij vanwege hun specialistische kennis van valse of vervalste reisdocumenten een rol van betekenis vervullen.

Eerste gehoor

De IND hoornmedewerker besteedt gerichte aandacht aan het eerste gehoor van de ama (identiteit, nationaliteit en reisroute). Dit is geïncorporeerd in de lopende projecten ter vergroting van de effectiviteit van de eerste fase van het AC-traject. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) ontwikkelde vragenlijst die specifiek gericht is op de vaststelling van nationaliteit en identiteit.

5.2 Feitelijke terugkeer

Zodra de vreemdeling meerderjarig is, is het normale terugkeerbeleid van toepassing en worden de opvangvoorzieningen beëindigd. Betrokkene is zelfstandig verantwoordelijk voor het regelen van zijn vertrek en kan daarbij desgewenst worden ondersteund door het IOM. Zo mogelijk wordt betrokkene na het verstrijken van de vertrekkermijn uitgezet (indien er documenten beschikbaar zijn). Voor deze categorie is dus geen specifiek terugkeerbeleid nodig. Bijzonder aandachtspunt is overigens wel de beëindiging van de voogdij en de daarmee samenhangende voorzieningen die worden verstrekt door De Opbouw. Hierover wordt overleg met De Opbouw gevoerd.

Voor wat betreft de terugkeer van minderjarigen is besloten om ama's van zestien jaar en ouder ongebeleid te laten terugkeren, tenzij zij zich

verzetten tegen hun vertrek naar het land van herkomst. Bij jongere ama's waarbij dat verzet niet te verwachten is, wordt de betrokken luchtvaartmaatschappij verzocht te handelen volgens de regels voor «unaccompanied minors». De steward(ess) zal in dat geval enige extra aandacht besteden aan het alleenreizende kind. Het IOM zal verzocht worden zorg te dragen voor de opvang op de luchthaven in het land van herkomst. In geval de terugkerende ama naar verwachting zijn uitzetting zal trachten te frustreren, zal begeleiding plaatsvinden door daartoe opgeleid personeel van de KMar.

Separaat dient de voogdij beëindigd te worden. Hiertoe worden werkafspraken met de voogdij-instelling De Opbouw gemaakt.

In de algemene ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt aandacht besteed aan adequate opvang anders dan door ouders of andere familieleden. Het feit dat de adequate opvang niet van hetzelfde niveau is als in Nederland, is op zichzelf geen reden om te komen tot het oordeel dat adequate opvang ontbreekt. Van belang is dat de minderjarige op vergelijkbare wijze wordt opgevangen als andere minderjarige landgenoten.

Op grond van de huidige jurisprudentie van de vreemdelingenrechter moet vaststaan dat betrokkene bij terugkeer tot een concrete opvangplaats wordt toegelaten. Ik ben echter van oordeel dat, daar waar de autoriteiten van het land van herkomst zorg dragen voor de opvang van alleenstaande minderjarigen, er geen taak meer rust op de Nederlandse overheid om te treden in de wijze van opvang van de minderjarigen. In afwijking van de huidige jurisprudentie is dan ook besloten dat in die gevallen de Nederlandse autoriteiten in de terugkeerfase geen onderzoek behoeven te doen naar een concrete opvangplaats in een opvanginstelling, te meer nu beoogd wordt in samenwerking met het IOM de ontvangst op de luchthaven ordentelijk te regelen. Daarmee wordt gehandeld conform de «EU-Council Resolution on unaccompanied minors who are nationals of third countries» van 26 juni 1997. In artikel 5 van deze resolutie is aangegeven dat de autoriteiten die de minderjarige willen terugzenden, dienen samen te werken met de autoriteiten van het land van herkomst, internationale organisaties als de UNHCR, dan wel NGO's. Voor de terugkeer dient derhalve duidelijkheid te bestaan over de ontvangst van de minderjarige in het land van herkomst en de adequaatheid van de opvangvoorzieningen.

5.3 Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)

Het IOM heeft aangegeven bereid te zijn een bijdrage te leveren aan de terugkeer van ama's.

Op mijn verzoek heeft het IOM een bezoek aan China gebracht teneinde de mogelijkheden te onderzoeken in Zuid-China een IOM-kantoor te openen. Dit kantoor kan, naast de bijdrage die het Ministerie van Buitenlandse Zaken al levert, mogelijk bijdragen aan het sneller dan tot nu toe vaststellen van identiteit en plaats van afkomst, zodat gericht onderzoek naar opvang (ouders, familie of anders) kan plaatsvinden. Alhoewel de Chinese autoriteiten de opening van een IOM-kantoor nog in beraad hebben, hebben diezelfde autoriteiten ook aangegeven dat IOM haar activiteiten vooralsnog ook vanuit het te Hong Kong gevestigde IOM-kantoor kan verrichten. IOM heeft mij desgevraagd laten weten alles in het werk te zullen blijven stellen om een kantoor in China te kunnen openen.

Daarnaast heeft het IOM op mijn verzoek de stationering van een Chinese official bij het IOM Nederland met de Chinese autoriteiten besproken. Deze functionaris zou als liaison tussen IOM en de Chinese vertegenwoor-

diging hier te lande (bij voorbeeld bij de verkrijging van vervangende reisdocumenten) kunnen optreden en wellicht een rol kunnen spelen bij de IOM-counselling (begeleiding en gesprekken) van ama's in het kader van terugkeergesprekken. Ook op dit punt zijn de besprekingen tussen IOM en de Chinese autoriteiten nog gaande. In overleg met het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt overigens bezien op welke wijze en onder welke condities aan het bovenstaande nader invulling kan worden gegeven.

Het IOM is bereid om nationaal, net zoals ten aanzien van volwassen asielzoekers, de nodige activiteiten te ontplooiën. In dit kader zal het IOM ook gesprekken aangaan met hier te lande opererende NGO's teneinde het onderwerp terugkeer van ama's bespreekbaar te maken en er op te wijzen welke bijdrage het IOM, als onafhankelijke instantie, kan leveren aan een zorgvuldig terugkeerproces.

5.4 Pilot China

Zowel door de omvang van de instroom als door de feitelijke belemmeringen die bestaan bij de terugkeer, behoeft de terugkeer van Chinese ama's bijzondere aandacht. Hieronder wordt ingegaan op een aantal maatregelen ten aanzien van Chinese ama's die in het kader van een pilot worden beproefd.

Belemmeringen

De terugkeerbelemmeringen vinden hun oorzaak voornamelijk in het feit dat de ama's vaak niet in het bezit zijn van reisdocumenten. Presentatie bij de Chinese autoriteiten kan eerst plaatsvinden nadat definitief is vastgesteld dat de betrokkene geen vluchteling is.

Tot dusver vindt presentatie bij de Chinese ambassade van Chinese vreemdelingen ongeacht hun leeftijd plaats op basis van de door betrokkene zelf schriftelijk aangeleverde gegevens. Op grond hiervan komen de Chinese autoriteiten in circa 20% van de aanvragen om een vervangend reisdocument tot vaststelling van de identiteit. In die gevallen geven de Chinese autoriteiten een reisdocument af. In gevallen waarin vage, onvolledige en/of valse personalia worden opgegeven, is identificatie niet mogelijk en wordt geen reisdocument afgegeven.

Identiteitsvaststelling

De kern van de problematiek is dus de identiteitsvaststelling, waarvoor medewerking van de Chinese autoriteiten nodig is. Identiteitsvaststelling is nodig voor de afgifte van reisdocumenten en voor het bepalen of adequate opvang aanwezig is. In dat licht is vanuit de IND reeds in 1999 een missie naar China ondernomen, gevolgd door een tweede missie in oktober 2000. De directe contacten met de Chinese autoriteiten hebben geleid tot een aantal initiatieven en maatregelen die thans in uitvoering zijn genomen.

Verificatie

Op grond van de recent in werking getreden IND-werkinstructie met betrekking tot China wordt alle Chinese minderjarige asielzoekers bij de start van de asielprocedure en bij de start van de voorbereiding van hun terugkeer gevraagd een vragenlijst omtrent identiteit en opvang in Chinese karakters in te vullen. Deze lijst, een foto en de verklaringen omtrent identiteit en opvangmogelijkheden worden via het ministerie van Buitenlandse Zaken in China geverifieerd. In totaal zal het naar verwachting gaan om 900 onderzoeken.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken beschikt op dit moment nog niet over voldoende onderzoekscapaciteit in China om per jaar deze hoeveelheid identiteitsonderzoeken te doen. Met het ministerie van Buitenlandse

Zaken zal derhalve nader overleg plaatsvinden teneinde de voorzieningen te treffen die nodig zijn om op zo kort mogelijke termijn deze onderzoeken te laten plaatsvinden.

De IND legt het onderzoek in een vroeg stadium van de procedure, dat wil zeggen zo veel mogelijk in de AC-fase, aan Buitenlandse Zaken voor.

De afdoeningspraktijk met betrekking tot Chinese ama's in de genoemde IND-werkinstructie is aangescherpt in de zin dat geen toelating volgt indien er geen te honoreren asielmotieven in het geding zijn en de minderjarige weigert zijn asielaanvraag met referenties te onderbouwen ten behoeve van het verificatieonderzoek door Buitenlandse Zaken. Dit gebrek aan onderbouwing van de asielaanvraag wordt vastgesteld indien betrokkene minder dan drie adressen uit zijn omgeving kan noemen.

Opvang

Het eerdergenoemde ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken d.d. 9 april 2001 over minderjarigen in China bevat zeer uitgebreide informatie over de opvangmogelijkheden in China. Deze informatie komt – kort samengevat – op het volgende neer:

- In de praktijk is er vrijwel altijd een familielid of een bekende in de omgeving die voor opvang kan zorgen;
- Wanneer opvang in eigen kring ontbreekt, komt overheidsopvang aan de orde. In die gevallen is het Ministerie van Burgerzaken in samenwerking met wijk- of straatcomités in de steden of dorpscomités in landelijke gebieden verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van alleenstaande kinderen tot hun achttiende jaar;
- Voor jongeren tot 16 jaar zijn er weeshuizen, voor 16 – 18-jarigen is opvang mogelijk in verzorgingshuizen;
- In dorpen en landelijke gebieden is het gebruikelijk dat de lokale gemeenschap de zorg voor de minderjarige op zich neemt.

Daarbij komt nog dat in China ook onderbrenging bij pleegouders of particuliere opvang mogelijk is. Bovendien kan, indien een al wat oudere minderjarige zelfstandig wenst te leven, het straat- of wijkcomité assisteren bij het vinden van zelfstandig onderdak. Het wijkcomité blijft verantwoordelijk voor diens welbevinden en voor het verlenen van de minimum zorg in de vorm van voeding, kleding, onderdak, medische zorg, begravenis en onderwijs.

Het ambtsbericht wijst er op dat de kwaliteit van de opvangtehuizen in China niet overal van hetzelfde niveau is. Uit de bij het ambtsbericht gevoegde verslagen van bezoeken aan een aantal opvanginstellingen in de regio's waar in de praktijk de meeste Chinese minderjarigen in Nederland vandaan komen mag evenwel worden geconcludeerd dat de overheidsopvang in de bezochte tehuizen (zeker naar lokale maatstaven) voldoet aan de eisen die daaraan gesteld mogen worden. Bovendien heeft het Ministerie van Burgerzaken de afgelopen jaren extra aandacht besteed aan het management van weeshuizen en verzorgingshuizen.

Op grond van deze informatie, ook in onderlinge samenhang gezien, kan worden geconcludeerd dat in China adequate opvang voor minderjarigen aanwezig is. Indien in het individuele geval betwist wordt dat adequate opvang aanwezig is, mag – gelet op de uitgebreide mogelijkheden van (adequate) opvang – van de betrokkene verwacht worden dat hij aantoont dat in zijn geval geen adequate opvang aanwezig is c.q. dat hij aantoont dat er een reële kans is dat hij geplaatst wordt in een weeshuis of verzorgingshuis dat, naar lokale maatstaven gemeten, niet adequaat is. Tenslotte is besloten dat ten aanzien van China de Nederlandse overheid geen onderzoek behoeft te doen naar een concrete opvangplaats in een opvanginstelling (zie hiervoor paragraaf 5.2). Uit het ambtsbericht blijkt genoegzaam dat de Chinese autoriteiten zorg dragen voor de opvang van alleenstaande minderjarigen. In dit verband wijs ik er nog op dat uit het

ambtsbericht blijkt dat, in geval van terugkeer, tevoren in Nederland wordt vastgesteld of er nog familieleden zijn. Als die er niet zijn, wordt betrokkene overgedragen aan het Ministerie van Burgerzaken dat de minderjarige begeleidt naar de plaats van herkomst en zorgt voor opvang.

Identiteitsexperts

Door de Chinese autoriteiten is inzet van Chinese identiteitsexperts aangeboden. Dit voorstel wordt thans samen met de Chinese autoriteiten uitgewerkt. Inmiddels wordt door tussenkomst van de Nederlandse ambassade in Beijing een voorstel besproken omtrent de vormgeving van de inzet van de desbetreffende expertise. Naar verwachting zal deze inzet al op korte termijn de hierboven geschetste belemmeringen voor de terugkeer verder wegnemen.

Onderzoek naar visumaanvraag

Nu de indruk bestaat dat een deel van de ama's uit China legaal Nederland inreist om zich eerst daarna, zonder documenten, te melden bij een AC, wordt in het bovengenoemde verificatieonderzoek van de Minister van Buitenlandse Zaken ook betrokken of een visumaanvraag van de betrokkene bekend is. Bij de Nederlandse vertegenwoordigingen zijn gegevens bekend van zowel verleende als geweigerde visumaanvragen van Chinese vreemdelingen. Vooral de achterliggende documentatie van deze aanvragen kan een bron zijn voor de vaststelling van de identiteit.

Europese samenwerking

In EU-verband wordt momenteel geïnventariseerd hoe de ervaringen met de terugkeer van Chinese asielzoekers in het algemeen zijn. Door mij is een aanbod gedaan bij te dragen aan het onderdeel van het actieplan dat ziet op de uitwisseling van kennis en technieken op het terrein van de bestrijding van valse/vervalste documenten. Voorts neemt Nederland deel aan een missie van de EU die binnenkort naar China gaat en die de mogelijkheden en effectiviteit van een informatiecampagne in China onderzoekt.

Gegeven de mogelijkheden van het verrichten van identiteitsonderzoek in China (bijvoorbeeld aan de hand van door Chinese minderjarigen zelf ingevulde vragenlijsten), de initiële bereidheid van de Chinese autoriteiten om te helpen bij het verrichten van identiteitsonderzoeken in het kader van der terugkeer, de door Buitenlandse Zaken aangereikte informatie over de positie en de opvang van minderjarigen in China, is er ook in verband met de hoge instroom uit dat land alle reden om in het bijzonder de feitelijke uitvoering van het ama-beleid met betrekking tot China als een pilot te beschouwen. Zulks teneinde te gelegener tijd te kunnen beoordelen welk rendement een vergelijkbare intensivering bij andere landen kan hebben. Ik beoog dan ook de maatregelen ten aanzien van China, voor zover die niet reeds in gang zijn gezet, snel na bespreking van de onderhavige brief door uw Kamer door te voeren en reeds een half jaar na effectuering van de maatregelen te evalueren.

Als de maatregelen van de pilot China na evaluatie succesvol blijken, dan zullen deze waar mogelijk ook worden toegepast op andere landen waaruit de instroom van ama's hoog is.

5.5 Samenvatting maatregelen terugkeer

Wat betreft de terugkeer worden de volgende maatregelen genomen:

Verbetering identiteitsvaststelling:

- per 1 april 2001 documentfouillering op grond van artikel 55 Vreemdelingenwet 2000;
- uitbreiding van de taalanalyse-capaciteit;

- (onderzoek naar) gegevensuitwisseling tussen IND en de visumbestanden van de Nederlandse posten in het land van herkomst;
 - inzet Immigration Liaison Officers (ILO's) ten behoeve van aanpak van het vraagstuk van meereizenden minderjarigen;
 - inzet ILO's in het kader van pre-boarding checks teneinde gebruik van vervalste paspoorten of het meereizen van andere dan de eigen kinderen tegen te gaan;
 - bijschrijving (plus foto) van minderjarigen in nieuw Nederlands paspoort per 1 oktober 2001;
 - gerichte inzet hoorcapaciteit op check van identiteit, nationaliteit en reisroute van ama's.
- Feitelijke terugkeer:
- onbegeleide terugkeer van ama's van 16 jaar en ouder;
 - geen onderzoek naar een concrete opvangplaats in een opvanginstelling indien de autoriteiten van het land van herkomst zorgdragen voor de opvang van alleenstaande minderjarigen;
 - inzet IOM bij de opvang op de luchthaven in het land van herkomst (reception center);
 - besprekingen stationering Chinese official bij IOM Nederland;
 - inzet IOM bij terugkeer van ama's, waaronder gesprekken met hier te lande opererende NGO's.
- Pilot China:
- verificatie van identiteit en opvang in China aan de hand van vragenlijst in Chinese karakters, mede aan de hand van verleende en geweigerde visumaanvragen;
 - geen toelating indien de Chinese minderjarige weigert zijn asielaanvraag met referenties te onderbouwen;
 - het aanwezig achten van adequate opvang in China voor minderjarigen;
 - geen onderzoek naar een concrete opvangplaats in een opvanginstelling in China;
 - inzet Chinese identiteitsexperts;
 - het in EU-verband ondernemen van activiteiten ter bestrijding van valse/vervalste documenten;
 - deelname Nederland aan missie van de EU naar mogelijkheden en effectiviteit van informatiecampagne in China.

6 Opvang en voogdij

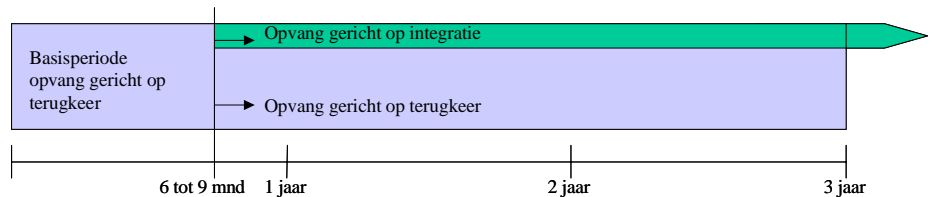
6.1 Uitgangspunten

Na aanmelding van de minderjarige in een aanmeldcentrum heeft de IND, met inbegrip van de tijd van door de IND ingeschakelde onderzoeksinstanties, zes tot negen maanden nodig om een beslissing in eerste aanleg te nemen op de aanvraag tot toelating. Deze periode wordt de basisperiode genoemd.

Effectuering van het terugkeerbeleid leidt ertoe dat de meeste ama's uiteindelijk moeten terugkeren naar het land van herkomst. De opvang van deze ama's is gericht op een zo goed mogelijke voorbereiding op terugkeer naar het land van herkomst en niet op integratie in de Nederlandse samenleving. Deze opvang wordt de terugkeervariant genoemd.

Effectuering van het integratiebeleid betekent dat de opvang en begeleiding gericht is op daadwerkelijke integratie in de Nederlandse samenleving. Deze opvang wordt de integratievariant genoemd.

Dat ziet er als volgt uit:



Alle ama's die zich in Nederland aanmelden worden gedurende de basisperiode opgevangen in de terugkeervariant. Door samenvoeging van opvang in de basisperiode en opvang in de terugkeervariant wordt de ama van meet af aan duidelijkheid gegeven over zijn perspectief: terugkeer naar het land van herkomst, tenzij verwacht mag worden dat hij langer dan drie jaar in Nederland zal verblijven. Tevens leidt de samenvoeging tot een betere beheersbaarheid voor de uitvoeringsinstanties die belast zijn met de opvang en begeleiding van de ama's, omdat het merendeel van de ama's dan niet hoeft te worden overgeplaatst.

6.2 Doelgroep terugkeervariant en doelgroep integratievariant

Na afloop van de basisperiode blijven die minderjarigen van wie verwacht mag worden dat zij niet langer dan drie jaar in Nederland zullen verblijven in de **terugkeervariant**. Het gaat hierbij in ieder geval om:

- Minderjarigen die niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd en ook niet voor een verblijfsvergunning voor verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling omdat:
 - a) zij zich, op grond van in de persoon gelegen omstandigheden zelfstandig kunnen handhaven in het land van herkomst;
 - b) adequate opvang in het land van herkomst aanwezig is of
 - c) omdat zij vage, summier, ongelooftwaardige of tegenstrijdige verklaringen afleggen omtrent hun identiteit, nationaliteit of opvang en daardoor het onderzoek naar adequate opvang frustreren;
 - d) zij criminele antecedenten hebben;
- Minderjarigen die bij binnenkomst 15 jaar of ouder zijn en die niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, maar wel voor een verblijfsvergunning voor verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling. Wanneer alsnog adequate opvang in het land van herkomst aanwezig blijkt te zijn of uiterlijk bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd, dienen zij terug te keren naar het land van herkomst.

Na afloop van de basisperiode worden die minderjarigen van wie mag worden aangenomen dat zij langer dan drie jaar in Nederland zullen verblijven doorgeplaatst naar de **integratievariant**. Het gaat hierbij in ieder geval om:

- Minderjarigen aan wie een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd wordt verleend;
- Minderjarigen die bij binnenkomst jonger zijn dan 15 jaar en aan wie een verblijfsvergunning voor verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling wordt verleend. Wel zal gedurende drie jaar actief worden gezocht naar opvangmogelijkheden in het land van herkomst.

Op basis van de instroomcijfers over 2000 zal naar verwachting circa 20% van de ama's worden doorgeplaatst naar de integratievariant en zal circa 80% van de ama's in de terugkeervariant blijven.

Tijdens het nota-overleg van 29 mei 2000 is gevraagd of de keuze voor een variant wordt vastgelegd in een voor beroep vatbare beslissing en wordt medegedeeld aan de betrokkene. Hierover bericht ik u dat de beslissing in eerste aanleg door de IND op de vraag om toelating, de criteria van de hiervoor vermelde doelgroepindeling mede in aanmerking nemend, automatisch plaatsing in hetzij de integratievariant hetzij de terugkeervariant betekent. Van een afzonderlijke (mededeling in de) beschikking is geen sprake.

6.3 Voogdij gedurende de opvang

Uitgangspunt van het nieuwe voogdij- en opvangmodel is dat Stichting De Opbouw de voogdij van alle ama's op zich neemt. In de basisperiode en in de terugkeervariant is de opvang bij uitsluiting van anderen een verantwoordelijkheid van het COA en zal Stichting De Opbouw uitsluitend de formele voogdij uitoefenen¹. Dat wil zeggen dat de voogdij gedurende de basisperiode en de terugkeervariant een juridische invulling heeft, namelijk voorziening in het gezag. De voogd heeft in de basisperiode en in de terugkeervariant een toezichthoudende en controlerende rol ten aanzien van de ama die onder zijn gezag staat. Over de concrete invulling van de voogdij worden met Stichting De Opbouw nadere werkafspraken gemaakt.

In de integratievariant is de voogd, naast zijn verantwoordelijkheid voor de juridische voogdijtaak, in beginsel vrij in de keuze waar het kind zal worden opgevangen (in pleeggezinnen of residentiële instellingen, contractpartners van Stichting De Opbouw). Gelet op het belang van het kind, zal daarbij de voorkeur uitgaan naar plaatsing in pleeggezinnen. Daar komt bij dat plaatsing in een pleeggezin minder kosten met zich meebrengt dan plaatsing in een residentiële instelling.

6.4 Uitgangspunten voor de opvang gedurende de basisperiode en in de terugkeervariant

Ama's in de basisperiode en in de terugkeervariant worden opgevangen in een setting die is toegespitst op hun terugkeer. Daarbij wordt gedacht aan opvang van ama's op één terrein, verdeeld over kleinere units van circa 25 jongeren met 24-uurs begeleiding. Het karakter van de opvang wordt gekenmerkt door een centrale setting gecombineerd met een op terugkeer gericht dagprogramma.

De opvangsetting en het programma dienen zodanig te worden ingericht dat jongeren de realiteit onder ogen zien en zich verplichten zich voor te bereiden op vertrek uit Nederland en terugkeer naar hun land van herkomst. Dit betekent dat het programma gekenmerkt worden door voldoende discipline, structuur en helderheid.

6.5 Uitgangspunten voor het programma in de terugkeervariant

Het eerste uitgangspunt is dat veel aandacht wordt besteed aan terugkeer naar het land van herkomst. Dat kan door in de dagbesteding aandacht te besteden aan het onderhouden van de eigen taal, het op de hoogte blijven van ontwikkelingen in het land van herkomst en het contact hebben met landgenoten. Ten behoeve hiervan wordt ernaar gestreefd om zoveel als mogelijk begeleiders te werven met dezelfde culturele achtergrond als de ama.

Het tweede uitgangspunt is dat het programma voldoende activiteiten moet bevatten. De reden hiervoor is dat het risico dat jongeren ontspoord raken en vertier zoeken buiten de opvangsetting groter wordt wanneer zij zich vervelen.

¹ De voogdij van ama's is een gezagsvoorziening gebaseerd op het Burgerlijk Wetboek (art. 245 BW).

Het derde uitgangspunt is dat het programma (en ook de setting) geen aanzuigende werking mag hebben op nieuwe instroom. Deze aanzuigende werking zal vooral worden tegengegaan door de niet ter discussie staande terugkeer van de ama, gestaafd door de realiteit. Wanneer jongeren in het land van herkomst eenmaal weten dat ama's in Nederland weinig kans van slagen hebben, zullen zij ervoor kiezen niet in Nederland asiel te vragen.

Het vierde uitgangspunt is dat het programma de zelfstandigheid en zelfredzaamheid van de ama bevordert en zeker niet ondermijnt. Immers, de ama zal bij terugkeer in het land van herkomst hoe dan ook baat hebben bij een grote mate van zelfstandigheid en weerbaarheid. Deze kunnen worden bevordert door eigen keuzes te laten maken in de invulling van de dagbesteding en daarbij het perspectief in het land van herkomst te laten meewegen. Tevens kan de zelfstandigheid worden bevordert door ama's zelf te laten koken, schoonmaken, en dergelijke.

6.6 Onderwijs aan ama's die moeten terugkeren

Naast het hiervoor beschreven dagprogramma in de terugkeervariant, zijn ama's op basis van de Leerplichtwet verplicht onderwijs te volgen. Uitgaande van de centrale doelstelling, het vermijden van dubbele boodschappen en het daadwerkelijk voorbereiden op terugkeer, zou het onderwijs in de terugkeervariant idealiter moeten worden verzorgd op het terrein van de amaopvang en een specifieke invulling gericht op terugkeer dienen te krijgen. Deze specifieke invulling van het onderwijs aan ama's staat echter op gespannen voet met het reguliere onderwijsprogramma.

Voor het onderwijs aan ama's in de terugkeervariant zal maatwerk moeten worden geboden. Daartoe is besloten dat ama's zullen worden ingeschreven bij een reguliere school in de nabijheid van de ama-opvang. Er zullen hierover afspraken worden gemaakt met de voogdij-instelling De Opbouw omdat hiermee de schoolkeuze wordt bepaald door de plaats van de ama-opvang, en de vrije schoolkeuze in dit geval om praktische redenen wordt beperkt.

Binnen de school zullen de ama's een aparte categorie vormen, waarvoor aparte groepen worden gemaakt waarbinnen maatwerk zal worden geboden. Het maatwerk voor de ama's zal kunnen worden geboden op grond van de vrije ruimte in het onderwijsprogramma, danwel verdergaand met behulp van artikel 25 Wet Voortgezet Onderwijs. Daarbij kan tevens aandacht besteed worden aan praktijkgerichte vakken.

De aparte ama-categorie zal niet in bestaande klassen worden ondergebracht, maar zal worden geplaatst in dependances van de onderwijsinstelling, bij voorkeur op het terrein van de centrale ama-opvang. Omdat alleen de ama's in de dependances onderwijs krijgen is het mogelijk het maatwerkonderwijs dat gericht is op terugkeer een structureel karakter te geven. Daarmee krijgt deze groep kinderen een aparte positie binnen het regulier onderwijs, maar wel binnen de kaders van de bestaande onderwijswetgeving. Bij de implementatie van het onderwijs in de terugkeervariant zal tevens aandacht worden besteed aan aanpassingen in het onderwijsprogramma op maat waarvoor programma-ontwikkeling in gang moet worden gezet.

6.7 Opvang in de terugkeervariant per categorie

0- tot en met 12-jarigen

De ervaring van Stichting De Opbouw leert dat vanuit pedagogisch perspectief jonge kinderen van 0 tot 12 jaar beter in pleeggezinnen

kunnen verblijven dan in een grootschaliger opvang. Daarom zal in de toekomst de opvang van 0- tot en met 12-jarigen, zoveel als mogelijk worden gerealiseerd in pleeggezinnen, ook in de terugkeervariant. Doorplaatsing naar pleeggezinnen vindt plaats na de basisopvang van 6 tot 9 maanden. Het aantal 0- tot en met 12-jarigen in de terugkeervariant zal naar verwachting gering zijn.

In de terugkeervariant zullen de pleegouders deze kinderen op mogelijke terugkeer moeten attenderen. De begeleiding van de pleeggezinnen in de terugkeervariant kan plaatsvinden door hen te koppelen aan de centrale ama-opvang en de aldaar aanwezige professionele begeleiding. Er moet een protocol worden ontwikkeld in overleg met voogdij-instelling De Opbouw, waarin de betrokken uitvoeringsinstanties afspraken maken over de vorm en de intensiteit van de begeleiding van pleeggezinnen in de terugkeervariant, gekoppeld aan die van de centrale opvang van het COA.

13- en 14-jarigen

Voor 13- en 14-jarigen kan voor twee typen opvang worden gekozen. De eerste optie is dat zij evenals de 0- tot en met 12-jarigen worden opgevangen in pleeggezinnen. Voor 13- en 14-jarigen die worden opgevangen in een pleeggezin geldt wat betreft begeleiding hetzelfde als voor kinderen van 0 tot en met 12 jaar die in de terugkeervariant worden opgevangen in pleeggezinnen. De tweede optie is dat jongeren van 13 en 14 jaar in dezelfde setting worden opgevangen als de 15- tot 18-jarigen, in een apart van de 15-tot 18-jarigen gesitueerde unit. 13- en 14-jarigen die in dezelfde opvangsetting als 15- tot 18-jarigen worden opgevangen, zullen intensiever begeleid moeten worden dan de 15- tot 18-jarigen. Voor welke optie gekozen wordt is afhankelijk van de persoonlijke ontwikkeling van het kind én van de beschikbaarheid van pleeggezinnen. Ook hier geldt dat de doorplaatsing gerealiseerd wordt na de basisopvang van 6 tot 9 maanden door het COA en de begeleiding van de pleeggezinnen in de terugkeervariant wordt gekoppeld aan die van de centrale opvang.

15- tot 18-jarigen

Ama's van 15 tot 18 jaar worden opgevangen op een terrein waar meerdere units zijn gesitueerd voor circa 25 jongeren. In de opvang is 24-uurs begeleiding aanwezig. In de dagbesteding wordt aandacht besteed aan terugkeer.

Kindgezinnen

In de terugkeervariant worden de jongste kinderen uit een kindgezin, wanneer zij 12 jaar of jonger zijn, opgevangen in een pleeggezin. Het uitgangspunt om de sociale eenheid zoveel mogelijk in tact te houden, wordt hiermee doorkruist. Hier staat tegenover dat de begeleiding van deze pleeggezinnen in de terugkeervariant wordt gekoppeld aan de centrale ama-opvang en de daar aanwezige professionele begeleiding. Wanneer de jongste kinderen 13 jaar of ouder zijn zullen zij gezamenlijk met de oudste worden opgevangen in de centrale ama-opvang.

Meisjes

Meisjes worden in aparte units opgevangen. Immers, in veel (moslim-) landen zullen meisjes die veel met jongens te maken hebben gehad niet meer worden geaccepteerd. Aan meisjes worden andere eisen gesteld dan aan jongens. Zeker in veel moslimlanden kunnen deze verschillen behoorlijk groot zijn. Voor meisjes zullen in het programma dan ook andere activiteiten moeten worden ontwikkeld dan voor jongens. Qua begeleiding en taalontwikkeling gelden dezelfde uitgangspunten.

6.8 Toegang tot de jeugdzorg en de medische zorg

De toegang tot de jeugdzorg zal in de nieuwe Wet op de jeugdzorg via het bureau jeugdzorg geregeld worden. Bezien wordt of ten aanzien van ama's in de terugkeervariant afwijking hiervan gewenst is. Als de ama rechtmatig in Nederland verblijft heeft hij ook recht op jeugdzorg als ieder ander kind. Dat betekent niet dat bij de daadwerkelijke keuze voor jeugdzorg niet rekening zou kunnen worden gehouden met de omstandigheid dat het verblijf kortdurend kan zijn.

Het is niet ondenkbaar dat een dergelijke jeugdzorg op COA-terrein wordt geboden. Dit kan wel afhangen van de aard van de zorg.

In het implementatie-traject zal aan de uitwerking van het vorenstaande expliciet aandacht worden besteed. De medische zorg voor ama's in de basis- en terugkeervariant vindt plaats volgens de zgn. ZRA-regeling. Voor ama's in de integratievariant vindt de medische zorg plaats volgens de vergoedingsregeling uithuisgeplaatste jeugdigen.

6.9 Opvang in de integratievariant

Huisvesting

De huisvesting van ama's in de integratievariant is de verantwoordelijkheid van Stichting De Opbouw. Stichting De Opbouw zal de opvang van de ama's in de integratievariant realiseren in pleeggezinnen (0- tot en met 12-jarigen en 13- en 14-jarigen), kinderwoongroepen (KWG's) (13- en 14-jarigen) en kleinschalige wooneenheden (KWE's) (15- tot 18-jarigen). Het merendeel van de kinderen die in de integratievariant worden opgenomen, zal jonger zijn dan 15 jaar.

Kindgezinnen

Voor kindgezinnen die terecht komen in de integratievariant is het uitgangspunt dat de sociale eenheid zo veel mogelijk in tact blijft. Daarom zullen kindgezinnen in de integratievariant worden opgevangen in woonéenheden met 2 à 3 andere kindgezinnen.

Begeleiding

Kern van de begeleiding van ama's die in Nederland mogen blijven is het ondersteunen van hun integratie in de Nederlandse samenleving.

Op basis van de aanbevelingen van de inspectie Jeugdhulpverlening en jeugdbescherming is op een aantal terreinen verbetering nodig ten opzichte van de huidige begeleiding van ama's om het integratieproces te bevorderen. Ten eerste moet meer geïnvesteerd worden in de verdere professionalisering van de begeleiding. Hiertoe is reeds een methodiek ontwikkeld. Ten tweede moet de toegang tot kwalitatief goed onderwijs van ama's in de integratievariant verbeterd worden. Er worden verschillende onderzoeken verricht naar knelpunten in de toegang tot onderwijs en in de doorstroommogelijkheden naar vervolgonderwijs. De toegang tot de jeugdzorg zal in de nieuwe Wet op de jeugdzorg via het bureau jeugdzorg geregeld worden. Als de ama rechtmatig in Nederland verblijft heeft hij als ieder ander kind, recht op jeugdzorg. De wijze waarop zal nader worden uitgewerkt in het implementatie-traject.

6.10 Samenvatting maatregelen voogdij en opvang

De verschillen tussen opvang in de terugkeervariant (en de basisperiode)

en de integratievariant zien er schematisch als volgt uit:

<i>Basisperiode en Terugkeervariant</i>	<i>Integratievariant</i>
Voogdij door Stichting De Opbouw	Voogdij door Stichting De Opbouw
Materiële opvang door het COA: 0-12 pleeggezin 13-14 pleeggezin, of 13-14 centraal 15-18 centraal	Materiële opvang door De Opbouw: 0-12 pleeggezin 13-14 pleeggezin, of 13-14 KWG 15-18 KWE
Begeleiding gericht op terugkeer door voogd, pleegouder, begeleider COA, gekoppeld aan professionele begeleiding van de centrale opvang	Begeleiding gericht op integratie door voogd, pleegouder, mentor contractpartner
Regulier onderwijs en maatwerk onderwijs in dependances, bij voorkeur op COA terrein.	Regulier onderwijs

Wat betreft voogdij geldt dat:

- in de basisperiode en in de terugkeervariant alsmede in de integratievariant Stichting De Opbouw de formele voogdij uitoefent, als voorziening in het gezag.

Wat betreft de opvang worden de volgende maatregelen ingevoerd:

- Opvang in de integratievariant van minderjarigen aan wie een asielstatus wordt verleend en minderjarigen die bij binnenkomst jonger zijn dan 15 jaar en aan wie een verblijfsvergunning voor verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling wordt verleend.
- Alle overige ama's blijven in de terugkeervariant;
- Opvang en begeleiding in de terugkeervariant wordt, bij uitsluiting van anderen, uitgevoerd door het COA;
- Opvang en begeleiding in de integratievariant wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van Stichting De Opbouw, door pleeggezinnen of residentiële instellingen.

Wat betreft onderwijs worden de volgende maatregelen ingevoerd:

- in de terugkeervariant regulier onderwijs met individueel maatwerk voor ama's gericht op terugkeer, gegeven in dependances van scholen, bij voorkeur op het COA-terrein.

7 Financiële consequenties

7.1 Begroting

Bedragen x f 1.000,-	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Opvang en voogdij						
Basisopvang	119.700	117.187	111.000	104.400	101.500	101.500
Opvang door pleeggezinnen	39.600	46.250	47.500	51.250	55.000	55.000
Centrale Opvang	301.150	358.125	357.050	307.800	273.000	266.000
Subtotaal	460.450	521.562	515.550	463.450	429.500	422.500
Beleidsmaatregelen						
Preventieve maatregelen	25.450	31.050	30.800	30.800	30.800	30.800
Maatregelen gericht op Toelating	5.100	8.100	8.100	8.100	8.100	8.100
Maatregelen gericht op Terugkeer	2.450	8.350	8.600	8.600	8.600	8.600
Maatregelen gericht op Integratie	2.000	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500
Subtotaal	35.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000
Totaal Generaal	495.450	571.562	565.550	513.450	479.500	472.500
Reeds opgenomen in de begroting	237.700	237.700	237.700	237.700	237.700	237.700
Saldo extra kosten	257.750	333.862	327.850	275.750	241.800	234.800

7.2 Toelichting

I: Opvang en voogdij

In Nederland verblijven momenteel circa 12 000 ama's. Verwacht wordt dat dit aantal bij ongewijzigd beleid aanzienlijk zal toenemen. Het verloop van de jaarlijkse instroom van ama's over de afgelopen jaren, bevestigt deze veronderstelling.

Bovendien keren momenteel weinig ama's terug naar het land van herkomst.

Bij ongewijzigd beleid doet de volgende ontwikkeling zich voor.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Instroom	7 000	7 250	7 500	7 750	8 000	8 000
Uitstroom	3 700	4 800	6 600	7 000	7 250	7 500
Gemiddelde Bezetting	13 600	16 475	18 150	18 975	19 725	20 350

Het nieuwe model brengt hierin verandering.

Het nieuwe model impliceert dat de ama, afhankelijk van de beslissing in eerste aanleg van de IND, een onderwijs- en opvangprogramma volgt dat gericht is op hetzij integratie in de Nederlandse samenleving hetzij terugkeer naar het land van herkomst.

Aan dit gedifferentieerde programma zijn vanzelfsprekend kosten verbonden. In deze paragraaf wordt op de kosten nader ingegaan en een toelichting gegeven.

De uitwerking van het ama-beleid zal gericht zijn op een beperking van de instroom, een intensivering van de uitstroom van ama's, op preventie en het tegengaan van mensensmokkel en handel. Het effect van deze maatregelen op in- en uitstroom zal naar verwachting het volgende beeld tot gevolg hebben.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Instroom	6 300	6 250	6 000	5 800	5 800	5 800
Uitstroom	3 650	5 100	7 200	7 000	6 100	5 900
Gemiddelde Bezetting	13 271	15 175	15 150	13 950	13 200	13 000

Zoals vermeld in hoofdstuk 6 wordt bij de opvang van de alleenstaande minderjarige asielzoekers een onderscheid gemaakt tussen de ama's die na ommekomst van de basisperiode (6–9 maanden) voor integratie in aanmerking komen en de ama's die moeten terugkeren naar het land van herkomst.

De huisvesting van ama's in de integratievariant is de verantwoordelijkheid van Stichting De Opbouw. Stichting De Opbouw zal de opvang van de ama's in de integratievariant realiseren in pleeggezinnen (0- tot en met 12-jarigen en 13- en 14-jarigen), KWG's (13- en 14-jarigen), KWE's (15- tot 18-jarigen).

De gemiddelde prijs voor de opvang door pleeggezinnen bedraagt f 22 000 (inclusief kosten voor voogdij).

De gemiddelde prijs voor de basisperiode opvang en de centrale opvang bedraagt f 35 000. Hierin zijn de kosten voor de voogdij en een zeer bescheiden extra begeleiding inbegrepen.

Met het gestegen aantal alleenstaande minderjarige asielzoekers is rekening gehouden in de totale bekostiging voor leerplichtige asielzoekers op de OCW-begroting.

Getracht wordt de afbouw van de huidige opvangfaciliteiten onder verantwoordelijkheid van De Opbouw en de groei van de opvangfaciliteiten onder verantwoordelijkheid van het COA zo goed mogelijk op elkaar te laten aansluiten.

II: Beleidsmaatregelen

Preventieve maatregelen (hoofdstuk 3)

Onder deze post zijn de kosten opgenomen die het gevolg zijn van een versterking van de organisatie van de IND en de KMAR ter verbetering van de informatiepositie, de Immigration Liaison Officers en de grensbewaking teneinde de regulering van de instroom van potentiële ama's en het tegengaan van mensensmokkel te bevorderen.

Wat betreft de strafrechtelijke opsporing, vervolging en handhaving wordt vooralsnog uitgegaan dat dit binnen de bestaande kaders wordt opgevangen.

Maatregelen gericht op Toelating (hoofdstuk 4)

Deze uitgaven hebben betrekking op een intensivering van het leeftijdsonderzoek, het horen van ama's jonger dan 12 jaar en de daarmee samenhangende opleidingen.

Daarnaast wordt geïnvesteerd in de informatiefunctie van de IND ten behoeve van de ketenpartners.

Maatregelen gericht op Terugkeer (hoofdstuk 5)

Deze post betreft de versterking van de organisatieonderdelen van de IND die zich bezig houden met de terugkeer van asielzoekers en het toezicht daarop.

Tevens intensiveert het ministerie van Buitenlandse Zaken de onderzoeken naar opvang, situatie en gegevenscontrole in de landen van herkomst.

Maatregelen gericht op de Integratie (hoofdstuk 6) Deze kosten betreffen methodiekontwikkeling voor voogden en begeleiders van ama's en in 2001 betreft het daarnaast kosten voor wervingscampagnes pleeggezinnen en trainingsaanbod (Nederlandse) pleegouders ter voorbereiding op het pleegouderschap.

8 Implementatie maatregelen en tijdpad

Gezien het belang van een snelle implementatie van de voorgestelde beleidsmaatregelen, wordt een Taskforce Implementatie Amabeleid (TIA) ingesteld die direct onder mijn verantwoordelijkheid zal opereren. Indien nodig zal afstemming met andere departementen, ketenpartners en relevante maatschappelijke organisaties plaatshebben.

Mijn streven is om voor het einde van het jaar alle voorgestelde beleidsmaatregelen te hebben geoperationaliseerd, met uitzondering van het regelen van de nieuwe centrale opvang en de afbouw van de decentrale opvang omdat dit naar realistische maatstaven meer tijd behoeft.

De beleidsmaatregelen zullen overigens in overleg met het IOM op adequate wijze worden gecommuniceerd naar de landen van herkomst. Dit zal worden ondersteund door internationale publiciteit over deze maatregelen zodat de positieve beeldvorming over Nederland wordt gecorrigeerd.

8.1 Activiteiten COA

Programma, onderwijs, begeleiding

- Herijken opvangmethodiek gericht op terugkeer (inclusief pedagogische begeleiding, gebaseerd op taakvaardigheidsmodel/trajectbegeleiding). Uitgangspunt is regulier onderwijs met daarbinnen maatwerkonderwijs gericht op terugkeer. Het herijken van het programma vraagt circa vier maanden;
- Voor het onderwijs wordt uitgegaan van: 2001/2002: regulier onderwijs (OC&W) met start maatwerkonderwijs gericht op terugkeer, binnen de kaders van het regulier onderwijs in dependances van onderwijsinstellingen bij voorkeur op het terrein van de COA-opvang voor ama's;
- Werkafspraken met zorgpartners (landelijk en regionaal) voor wat betreft zowel reguliere zorg als jeugdgezondheidszorg: derde kwartaal 2001;
- Het ontwerpen van een protocol (in 2001) ten aanzien van Pleegzorg met het COA, De Opbouw en de Stichting Pleegzorg Nederland, alsmede in samenspraak met het ministerie van VWS, ten aanzien van de werving, selectie en screening van pleeggezinnen voor 0 t/m 12-jarigen en 13- en 14-jarigen. Aansluitend voorlichting/training/begeleiding van pleeggezinnen voor wat betreft bijdrage aan terugkeer. Hieraan vooraf gaat de overdracht van expertise van De Opbouw aan het COA.

Huisvesting

- Aanneمة is dat 8 500 nieuwe plaatsen binnen twee jaar gevestigd moeten worden;
- Opstellen/bijstellen programma van eisen voor circa 100 units voor centrale opvang van ama's (15- tot 18-jarigen en daarbinnen zo nodig voor een kleinere groep 13/14-jarigen): juni 2001;
- Bepalen welk deel van de huidige ama-plaatsen met nieuw programma van eisen gehandhaafd kan worden;
- Verwerving van nieuwe plaatsen/units: start 4e kwartaal 2001. Hierbij zal per gemeente een traject uitgezet moeten worden om een deel van

de units te realiseren. Gezien beperkt marktaanbod zal nieuwbouw (unitbouw) veelal noodzakelijk zijn.

Organisatie van het implementatietraject in 2001

- Landelijke sturing, planning & control en kwaliteitsbewaking die voor een periode van twee jaar projectmatig wordt georganiseerd;
- Taken van landelijke projectorganisatie betreffende het bovenstaande en het maken van werkafspraken met ketenpartners, het reguliere onderwijs en de zorg;
- Uitgangspunt is dat huidige ama-units op enig moment worden afgebouwd en na goede voorbereiding conform nieuw beleid worden opgebouwd (geen vermenging van twee systemen);
- Werving, selectie en opleiding van medewerkers: start direct nadat opvangmethodiek is herijkt;
- Project wordt na twee jaar gecontinueerd als structureel kwaliteitsbureau;
- Bekostiging: separate projectbegroting en normen herzien.

8.2 Activiteiten IND

- Het horen van kinderen onder de 12 jaar op een IND-locatie kan, na voorlegging van het protocol aan de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming, in verband met selectie en opleiding van hoor-medewerkers, vanaf het najaar van 2001;
- Beoordeling van het protocol botonderzoek hand/pols en advisering hierover door de Inspectie voor de Gezondheidszorg, gevolgd door invoering botonderzoek hand/pols: afhankelijk van de onderzoekscapaciteit implementatie in de tweede helft van 2001;
- Onderzoek voor welke landen gescheiden beoordeling van de asiel-aanvraag en de verblijfsvergunning onder de beperking «voor verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling» rendement oplevert en eventuele implementatie in de loop van de zomer;
- Weigering van een verblijfsvergunning onder de beperking «voor verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling» aan jukkende en zwijgende ama's: tweede helft van 2001;
- De Minister van Buitenlandse Zaken verzoeken om nadere informatie over de positie van (16- en 17-jarige) minderjarigen ten aanzien van de top 10-landen van herkomst waarvoor nog geen onderzoek heeft plaatsgevonden: zodra algemeen ambtsbericht voor het desbetreffende land wordt gevraagd;
- Invoering motie nr 78 NVw: na aanbieding Ex Ante Uitvoeringstoets (EAUT) en besluitvorming in Tweede Kamer kan implementatie plaatsvinden;
- Kindgezinnen, beëindigen verblijfsvergunningen als oudste 18 wordt: tweede helft 2001;
- Fouillering voor aanvang AC-procedure: per 1 april 2001;
- Uitbreiding taalanalysecapaciteit: effectuering medio 2001;
- Onderzoek naar uitwisseling gegevens in het land van herkomst bij visumafgifte zal kunnen plaatsvinden eind 2001;
- Gerichte(re) inzet hoorcapaciteit op ama's: implementatie vanaf april 2001;
- Inzet IOM bij terugkeer en overdracht zal in overleg met IOM in de tweede helft van 2001 geëffectueerd kunnen worden;
- Onbegeleide terugkeer van ama's die 16 jaar en ouder zijn: tweede helft 2001;
- Verificatie gegevens in China aan de hand van vragenlijst: sinds tweede kwartaal 2001; de resultaten zijn mede afhankelijk van uitbreiding van de capaciteit bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Naar verwachting zal vanaf eind 2001 versnelling zijn aangebracht in verkrijging van onderzoeksresultaten;

- Inzet Chinese identiteitsexperts: wordt thans concreet uitgewerkt, kort na de zomer worden de eerste Chinese experts hier te lande verwacht;
- Deelname aan EU missie ten behoeve van onderzoek naar de effectiviteit van publiciteitscampagnes: eind april 2001;
- Uitwisseling expertise inzake bestrijding valse documenten: afhankelijk van EU inspanningen rond de zomer 2001;
- Plaatsing extra ILO's: in overleg met de Minister van Buitenlandse zaken en na selectie en opleiding, naar verwachting in november/december 2001;
- Versterking ILO-backoffice: afhankelijk van selectie maar naar verwachting in de loop van de zomer van 2001;
- Uitbreiding analyse functie KMar/IND Schiphol: naar verwachting na de zomer 2001;
- Uitbreiding preboardingchecks (KMar): KMar beziet thans de mogelijkheden tot herprioritering. Implementatie naar verwachting vanaf het najaar van 2001;
- Verdubbeling gatecontroles: Is afhankelijk van uitbreiding bij de KMar. Dit kan naar verwachting gefaseerd worden gerealiseerd vanaf het einde van 2001.

8.3 Activiteiten De Opbouw

Voogdij en opvang

- Het sluiten van een convenant en een daarop aansluitend uitvoeringsprotocol met betrekking tot de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen het ministerie van Justitie, het COA, de IND en Stichting De Opbouw in de terugkeervariant; Deze hebben onder meer betrekking op de beëindiging van de voogdij, begeleiding van de ama naar de IND en de invulling van de voogdij in de terugkeervariant;
- Het realiseren van twee gescheiden organisatorische eenheden:
- Met betrekking tot voogdij gericht op terugkeer (toetsing en controle);
- Met betrekking tot voogdij gericht op integratie (inclusief de verantwoordelijkheid voor de opvang en begeleiding);
- Het ontwikkelen van een training voor voogden die zich dienen te richten op terugkeer (cultuuromslag): 2001 ontwikkeling, 2002 implementatie;
- Het realiseren van de functiewijziging voor de voogd in de terugkeervariant (waaronder personeels- en sociaalplan): 2001;
- Het opstellen van een afbouwregeling voor de contractpartners van De Opbouw (de begeleiding en opvang voor ama's die moeten terugkeren wordt de verantwoordelijkheid van het COA). Gedurende een periode van naar verwachting twee jaar, zullen de begeleiders/mentoren van de contractpartners de huidige groep ama's nog moeten opvangen en begeleiden;
- Herijken (2001) van de door de PI ontwikkelde methodiek voor KWE's in een methodiek voor voogden en begeleiders in KWG's voor de minderjarige asielzoekers die dienen te integreren, alsmede het implementeren ervan;
- Trainen van voogden en begeleiders van contractpartners van de ontwikkelde methodiek (2002);
- Intensiveren begeleiding door voogd richting pleeggezinnen (2002/2003).
- Het ontwerpen van een protocol (in 2001) ten aanzien van Pleegzorg met het COA, De Opbouw en de Stichting Pleegzorg Nederland, alsmede in samenspraak met het ministerie van VWS, ten aanzien van de werving, selectie en screening van pleeggezinnen, zowel voor ama's die dienen terug te keren, als voor minderjarige asielzoekers die dienen te integreren.

Huisvesting

- Het opstellen van een afbouwregeling voor de contractpartners van De Opbouw, wat betreft het afbouwen van het aantal KWE's: afgerond eind 2001.

Organisatie van het implementatietraject in 2001

- Landelijke sturing, planning & control en kwaliteitsbewaking die voor een periode van twee jaar projectmatig wordt georganiseerd;
- Taken van landelijke projectorganisatie betreffende het bovenstaande en het maken van werkafspraken met ketenpartners;
- Bekostiging: separate projectbegroting en normen herzien.