

Vergaderjaar 2007–2008

27 062

Alleenstaande minderjarige asielzoekers

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 62

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 mei 2008

Tijdens het VAO van 12 april 2007 (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2006–2007, nr. 61, blz. 3422–3426) is een motie ingediend door de leden Spekman c.s.¹. In deze motie werd de regering verzocht om, in afwachting van nieuw beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV-en), met een plan van aanpak te komen voor de reeds hier te lande verblijvende ex-AMV-en.

Op 21 december jl. berichtte ik uw Kamer per brief² tussentijds over de uitvoering van de motie. Die brief bevatte het eerste deel van het plan van aanpak, met maatregelen op het gebied van de toelating en de terugkeer van ex-AMV-en.

Met onderhavige brief beoog ik de uitvoering van de motie van de leden Spekman c.s. te completeren met een pakket van maatregelen dat ziet op het verblijf van de ex-AMV-en. Met de uitvoering van deze motie doe ik tevens mijn toezegging gestand om te (laten) bezien of er in afwachting van de herijking van het AMV-beleid maatregelen nodig zijn. De mijns inziens in dat kader noodzakelijke maatregelen zijn in deze brief benoemd.

De problematiek

De leden Spekman c.s. spreken de zorg uit dat ex-AMV-en, na de beëindiging van de voorzieningen, in de illegaliteit verdwijnen.

Ik deel de mening van deze leden dat het onwenselijk is dat een ex-AMV, die geen zicht meer op een verblijfsvergunning heeft, in de illegaliteit verdwijnt. Deze vreemdeling moet terugkeren naar het land van herkomst als duidelijk is dat hij geen zicht op bestendig verblijf heeft. In mijn reactie bij de indiening van de motie heb ik herinnerd aan mijn toezegging om onderzoek te laten verrichten naar minderjarigen die zich illegaal in Nederland bevinden³. Inmiddels heeft het WODC geconcludeerd dat hiertoe nader veldonderzoek noodzakelijk is. Over de wijze waarop dit wordt vormgegeven bericht ik u nader in mijn beleidsreactie op het WODC-

¹ Kamerstukken II, 2007–2008, 19 637, nr. 1145.

² Kamerstukken II, 2007–2008, 27 062, nr. 61.

³ Handelingen II, 2006–2007, TK 61, blz. 3431.

onderzoek naar illegaliteit. In de eerste brief over de uitvoering van deze motie heb ik uw Kamer een overzicht gegeven van de reeds ingezette beleidsinitiatieven die de aangevoerde problematiek zullen verlichten. In dit tweede deel zal ik deze reactie aanvullen met:

- maatregelen die vooruitlopen op de herijking van het nieuwe AMV-beleid en gericht zijn op preventie;
- een schets van de verstrekkingen waarop een aantal categorieën ex-AMV-en recht heeft als het verblijf in Nederland nog geïndiceerd mocht blijken.

De aanpak

Preventie en repressie: de activiteiten van mensenhandelaren en mensensmokkelaars tegengaan

Een eerste maatregel is om minderjarige vreemdelingen die mogelijk slachtoffer zijn of dreigen te worden van activiteiten van mensenhandelaren of mensensmokkelaars, reeds in een vroeg stadium te identificeren en te beletten dat zij naar Nederland worden gebracht om van daaruit te worden verhandeld. In januari 2008 is een pilot Snelle Actie Teams Nigeria gestart. De inzet van de Snelle Actie Teams in Nigeria heeft primair tot doel om te voorkomen dat mogelijke slachtoffers van mensenhandel/-mensensmokkel, alsmede (overige) niet of onjuist gedocumenteerden, vanuit Nigeria per vliegtuig naar Nederland reizen.

Een SAT-team bestaat uit medewerkers van de Koninklijke Marechaussee en een medewerker van de IND. De SAT's hebben kennis over kwetsbare groepen en documentfraude en kunnen op basis van risicoprofielen en documenten de passagiers met bestemming Nederland screenen.

Van 28 januari tot en met 28 februari 2008 zijn bij twaalf vluchten van de KLM van Nigeria naar Nederland alle passagiers in Nigeria aan een extra controle op reisdocumenten onderworpen door een SAT. De evaluatie van de pilot bevindt zich thans in de afrondende fase. Vooruitlopend daarop kan worden gesteld dat het zich laat aanzien dat er inderdaad een preventieve werking van de inzet van SAT's uitgaat. Tijdens de pilot zijn bij de controle in Nigeria namelijk geen slachtoffers van mensenhandel/-smokkel aangetroffen die trachtten per vliegtuig naar Nederland te reizen. Het aantal vaststellingen van pogingen tot illegale inreis vanuit Nigeria op Schiphol is gedurende de pilot gedaald. Een voorlopige conclusie is dat de inzet van de SAT's en de inzet van strafrechtelijke opsporing en vervolging, waardoor een groot deel van een crimineel netwerk met betrekking tot mensenhandel/-smokkel uit Nigeria op non-actief is gesteld, hebben bijgedragen aan een vermindering van de illegale inreis vanuit Nigeria.

Op basis van de eidevaluatie van de pilot zal worden besloten tot het eventueel voortzetten van de inzet van SAT's in Nigeria en over de inzetmodaliteiten. Tevens zal op basis van deze evaluatie worden bezien of SAT's ook kunnen worden ingezet op andere locaties.

De zorg voor ex-AMV-en wordt ook ingevuld door een repressieve aanpak van mensenhandelaren. Op 27 februari 2008 hebben de minister van Justitie en ik de Task Force Aanpak Mensenhandel ingesteld, die voorgezeten wordt door de Procureur-Generaal Mensenhandel. In deze Task Force hebben naast het OM ook de Politie, diverse betrokken departementen, gemeenten, Zittende Magistratuur en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel zitting. De reeds lopende aanpak van mensenhandel zal hierdoor nog worden versterkt. De Task Force zal zich onder andere bezighouden met het versterken van het toezicht op de prostitutiesector en met het breder implementeren van het barrièremodel. Het barrièremodel

wordt door het Openbaar Ministerie (en andere instanties) gehanteerd in het kader van de Programmatische Aanpak. Het barrièremodel gaat ervan uit dat er een aantal barrières moeten worden overwonnen om iemand in de prostitutie (of in een andere sector) te laten werken. Een persoon moet het land in worden gesmokkeld; er zijn identiteitspapieren nodig, een werkvergunning, werkruimte, woonruimte, etc. Voor elk van deze zaken komen mensenhandelaren en slachtoffers in aanraking met instanties. In de Programmatische Aanpak zal het OM deze instanties betrekken om structurele drempels op te werpen tegen mensenhandel. Ex-AMV-en die slachtoffer zijn van mensenhandel komen door deze benadering mogelijk eerder in het blikveld van de overheid.

Bescherming: beleidsaanpassing jegens ex-AMV-en die slachtoffer van mensenhandel zijn

Het beleid voor de toelating van slachtoffers van mensenhandel is inmiddels aangepast. Na drie jaar aaneengesloten verblijf op basis van een B9-vergunning bestaat nu de mogelijkheid om op aanvraag te toetsen of op dat moment al een zelfstandige verblijfsvergunning verleend kan worden. Dit geldt ook als de strafzaak in het kader van de mensenhandel nog loopt. Verder geldt dat een beroep op de B9-regeling ook mogelijk is voor slachtoffers van mensenhandel die (op andere wijze dan door aangifte) medewerking verlenen aan de opsporing en vervolging van mensenhandel. Deze beleidswijzigingen zijn inmiddels overeenkomstig mijn eerdere voornemens¹ in de Vreemdelingencirculaire neergelegd. Hierdoor kan een ieder die drie jaar in het bezit is van een B9-vergunning een aanvraag doen om voortgezet verblijf op humanitaire gronden en kan ieder slachtoffer dat op enigerlei wijze meewerkt aan opsporing en vervolging van de verdachte in het bezit worden gesteld van een B9-vergunning. Dit geldt dus ook voor AMV-en en ex-AMV-en.

Voorts is, zoals ik in mijn brief van 18 oktober 2007 heb aangegeven, meer nadruk komen te liggen op de mogelijkheid voor slachtoffers die geen medewerking aan opsporing en vervolging willen of durven verlenen om een beroep te doen op een verblijfsvergunning op bijzondere, individuele omstandigheden. Politie en OM bepalen of er sprake is van slachtoffer-schap, daarnaast heeft de hulpverlening een duidelijke rol in het aanleveren van de relevante individuele informatie omtrent de persoon in kwestie.

Beschermde opvang voor (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel

Per 1 januari 2008 is de pilot «beschermde opvang» gestart, waar AMV-en die (mogelijk) slachtoffer zijn van mensenhandel, besloten worden opgevangen. De pilot zal 31 december 2009 worden afgesloten. Zoals reeds toegezegd tijdens de begrotingsbehandeling, kan uw Kamer eind 2008 een tussentijdse voortgangsrapportage tegemoet zien², waarin uw Kamer wordt bericht over de gerealiseerde onderdelen van de pilot. In de pilot worden maatregelen getroffen ter bescherming van risico-AMV-en tegen mensenhandel en mensensmokkel. Het doel van de pilot is het beschermen van jongeren en zodoende het voorkomen van de verdwijning van jongeren uit de opvang. Door deze jongeren beschermde opvang te bieden, wordt een intensief begeleidingstraject ingezet. Hierbij is de verwachting dat het risico op verdwijning aanzienlijk vermindert. In de pilot wordt getracht de jongeren weerbaarder te maken en te ondersteunen bij de voorbereiding op de toekomst, waarvan terugkeer naar het land van herkomst onderdeel uit kan maken. Momenteel (peildatum medio mei 2008) worden er in de pilot 45 jongeren beschermd opgevangen. Twee Nigeriaanse minderjarige meisjes zijn vanuit de pilot zelfstandig teruggekeerd. In januari van dit jaar zijn twee Chinese jongeren verdwenen. In mei is er een Chinese jongen en een Nigeriaans meisje

¹ Kamerstukken II, 2006–2007, 19 637, nr. 1174.

² Handelingen II, 2007–2008, TK 27, blz. 2062.

verdwenen. In 2008 zijn er tot op heden acht Indiase jongens opgevangen, en geen van hen is verdwenen.

Het is prematuur nu reeds te beoordelen in hoeverre de invoering van beschermde opvang bijdraagt aan een afname van het aantal verdwijningen. Dat neemt niet weg dat er een positieve tendens waarneembaar is ten aanzien van het voorkomen van verdwijningen van minderjarige jongens uit India en meisjes uit Nigeria. Voor wat betreft de Indiase jongeren geldt dat in 2006 in dezelfde periode (januari–mei) er 21 jongens zijn verdwenen en in 2007 in dezelfde periode tien jongens. In dezelfde periode 2006 zijn er zeven meisjes uit Nigeria verdwenen, en in 2007 in dezelfde periode ook zeven Nigeriaanse meisjes.

Voor Chinezen jongens geldt dat er in dezelfde periode in 2007 twee jongens zijn verdwenen, en in 2006 zijn er in dezelfde periode 11 verdwenen.

Terugkeer: verwezenlijking van het vertrek voor de achttiende verjaardag

Voor de huidige populatie AMV-en geldt dat een meerderheid niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning. Het is van belang dat deze AMV vóór de achttiende verjaardag terugkeert. In dat geval kan de AMV de terugreis voorbereiden vanuit een situatie waarin deze nog recht op verstrekkingen heeft en daadwerkelijk vertrekken vóór het recht op verstrekkingen met de meerderjarigheid beëindigd wordt. Dit is het uitgangspunt van het AMV-beleid dat ik voorsta: de individuele AMV én de Nederlandse samenleving zijn er het best mee gediend als de AMV meerderjarig wordt in een omgeving waar zijn toekomst ligt.

In de eerste brief, die is gewijd aan deze motie, is reeds aangekondigd dat de intensivering van de terugkeerbegeleiding van de AMV (die geen verblijfsperspectief heeft na meerderjarigheid) door de Dienst Terugkeer & Vertrek wordt geëffectueerd. De jongere wordt gewezen op het belang om zijn toekomstperspectief te wijzigen en wordt aangemoedigd om te werken aan het vertrek. Voorts voorziet het in hulp bij de inspanningen om zelfstandig terug te keren. De doelgroep AMV-en heeft de hoogste prioriteit binnen de caseload van de DT&V; op deze groep wordt intensief casemanagement toegepast. Zo wordt in elk individueel geval actief beoordeeld of er adequate opvang voorhanden is in het land van herkomst en op welke wijze en onder welke voorwaarden de AMV kan terugkeren. Dit geldt zowel voor de AMV-en die in bewaring verblijven, als voor de AMV wiens leefgeld beëindigd worden.

Binnen de DT&V zijn regievoerders exclusief belast met AMV-en die in vreemdelingenbewaring verblijven. In het kader van de prioriteit die ik stel bij de terugkeer van AMV-en heeft de DT&V geïnvesteerd in de samenwerking met Nidos. Voorts worden aparte LTO's (lokale terugkeeroverleggen) belegd, waarin specifiek AMV-dossiers besproken worden. Daarin nemen naast de DT&V ook Nidos, het COA en de vreemdelingenpolitie deel.

Daarnaast wil ik inzetten op verbetering van de concrete mogelijkheden om ook gedwongen terugkeer van alleenstaande minderjarigen te kunnen realiseren. Ook voor de terugkeer van AMV-en geldt dat, naast de medewerking van de vreemdeling, de medewerking van de autoriteiten in herkomstlanden een belangrijke voorwaarde is. Gelet op de omstandigheid dat landen van herkomst niet altijd in staat of bereid zijn om voldoende voortvarend mee te werken aan het terugnemen van eigen onderdanen, richt de DT&V zich op uitvoeringsniveau op de intensivering van het relatiebeheer met de autoriteiten van belangrijke landen van herkomst. In het kader van de maatregelen ter bevordering van de effectiviteit van het asiel- en terugkeerbeleid, zie ik op welke wijze het instrumentarium waarmee landen van herkomst kunnen worden benaderd,

verbreed kan worden. Ik kom hierop terug in mijn brief over een effectievere asielprocedure en een effectiever terugkeerbeleid.

De verblijfsituatie van hier te lande verblijvende ex-AMV-en

Voor een aantal AMV-en geldt dat ze met de achttiende verjaardag nog zicht hebben op een toekomst in Nederland. Voor deze ex-AMV-en is in het kader van de uitvoering van deze motie onderzocht en in beeld gebracht in welke situatie ze nog voor welke verstrekkingen in aanmerking komen. In deze brief worden deze aanspraken overzichtelijk aan uw Kamer gepresenteerd.

De ex-AMV die recht heeft op een uitkering op grond van de Wet werk en bijstand

Voor de ex-AMV-en die voor hun vijftiende verjaardag in het bezit zijn gesteld van een verblijfsvergunning onder de beperking «alleenstaand minderjarig vreemdeling» en tijdig (dat wil zeggen: vóór de achttiende verjaardag) een aanvraag voor een vergunning voortgezet verblijf indienen, geldt dat zij recht hebben op bijstand gedurende de behandeling van de aanvraag en tijdens de duur van een aantal van de aangewende rechtsmiddelen. Dit recht is vervat in artikel 11, derde lid van de WWB juncto artikel 1 van het Besluit gelijkstelling WWB. In de praktijk blijkt dat gemeenten aan deze specifieke groep niet altijd bijstand verstrekken. Ik heb mijn ambtsgenoot van SZW daarom gevraagd in de verzamelbrief van februari jl. van dat departement aan de gemeenten dit recht op bijstand van deze categorie expliciet onder de aandacht van de gemeenten te brengen. De Staatssecretaris van SZW heeft aan dit verzoek gehoor gegeven.

De ex-AMV die recht heeft op opvang in een AZC

Ex-AMV-en van wie de asielprocedure nog niet is afgerond, ontvangen Rva-verstrekkingen in de COA-opvang nadat de leefgelden zijn beëindigd. Het COA heeft intern geregeld dat deze ex-AMV-en rechtstreeks naar een AZC kunnen verhuizen (en zich niet eerst bij het Aanmeldcentrum behoeven te melden om naar de asielopvang te worden uitgeplaatst).

De vertrekplichtige ex-AMV die nog onder het project «Beëindigen leefgelden» valt

Voor de ongeveer 115 ex-AMV-en, die na 1 april 2001 een asielaanvraag indienden, nog onder het project «Beëindiging leefgeld» vallen én geen zicht meer hebben op een verblijfsvergunning, geldt dat het leefgeld door het COA via een maatwerkaanpak wordt beëindigd. De begeleiding van het vertrek van deze groep wordt ter hand genomen door de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Deze aanpak wordt ook toegepast op de ongeveer 110 ex-AMV-en die vóór 1 april 2001 de eerste asielaanvraag indienden, nog leefgeld ontvangen, maar niet voldoen aan de in de Regeling «Afwikeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet» neergelegde voorwaarden. De leefgelden van in totaal ongeveer 225 ex-AMV-en moeten dus nog worden beëindigd. Voor ex-AMV-en uit beide bovenstaande categorieën die nog in afwachting zijn van de uitkomst van een verblijfsprocedure, geldt dat bekeken zal worden of zij na beëindiging van de leefgelden nog recht hebben op één van de andere bovengenoemde verstrekkingen.

De beëindiging van de leefgelden was tijdelijk uitgesteld onder de werking van het pas-op-de-plaatsbeleid¹ en is vervolgens opnieuw opgestart, met de intentie de ex-AMV-en door inzet van de vrijheidsbeperkende locatie gedurende het terugkeertraject in het beeld van de overheid houden. De

¹ Kamerstukken II 2006–2007, 19 637, nr. 1114.

regievoerder bekijkt de zaak van verwijderbare ex-AMV-en nog één keer op alle merites met de partners in het lokaal terugkeeroverleg (LTO). De gemeente, waar de betrokken ex-AMV woont, wordt betrokken bij de vormgeving van het maatwerk. In de lokale praktijk kiezen gemeenten voor uiteenlopende wijzen van participatie in het LTO: de nadere uitwerking van de maatwerkaanpak zal dan ook in die lokale praktijk moeten plaatsvinden.

Als de beëindiging van de leefgelden van een ex-AMV in een bepaalde gemeente wordt gepland, zal dit apart in de uitnodiging aan de gemeente voor het LTO worden vermeld. Voor deze specifieke groep zal naast de gemeente ook de ex-voogd in het LTO worden uitgenodigd, om te garanderen dat alle relevante informatie over de betreffende jongvolwassene is gezien en beoordeeld. Binnen het LTO kan de gemeente de lokale kennis over de situatie van de betrokken vreemdeling inbrengen, opdat de beëindiging van leefgelden en de eventuele plaatsing in de vrijheidsbeperkende locatie (op grond van een vrijheidsbeperkende maatregel ex artikel 56 Vw2000) op een manier kan worden vormgegeven die zo goed mogelijk aansluit op de specifieke situatie van de betrokkene. Voor deze ex-AMV-en worden door het COA twee informerende gesprekken en een zienswijze-gesprek gevoerd, waarna de beëindigingsbeschikking wordt geslagen. Het project «Beëindiging leefgelden» streeft ernaar uiterlijk 15 december 2008 de laatste leefgelden te beëindigen. Als er op dat moment aanleiding is voor een individuele ex-AMV om verstrekkingen op een andere wijze te continueren, zal dat per geval worden beoordeeld.

Financiële consequenties

De uitloop van de uitvoering van het project «Beëindiging leefgelden» leidt in 2008 tot extra uitgaven. Deze extra uitgaven zijn betrokken bij de besluitvorming met betrekking tot de Voorjaarsnota en akkoord bevonden.

Samenvattend: een overzicht van het totale maatregelenpakket

De in deze brief genoemde maatregelen vormen tezamen met de eerder aan uw Kamer gemelde maatregelen¹ een plan van aanpak voor ex-AMV-en, met – kort samengevat – de volgende onderdelen:

- maatregelen die zien op preventie en repressie:
 - de pilot van Snelle Actie Teams in landen van herkomst waar sprake blijkt van activiteiten van mensenhandelaren ofsmokkelaars;
 - oprichting van een Task Force Aanpak Mensenhandel.
- maatregelen die zien op bescherming:
 - verruiming van het toelatingsbeleid jegens (ex)-AMV-en die mogelijk slachtoffer van mensenhandel zijn;
 - het in de pilot «beschermd opvang» opvangen van AMV-en die (mogelijk) slachtoffer zijn van mensenhandel;
 - screenings op mogelijke slachtoffers van mensensmokkelaars en mensenhandelaren door Snelle Actie Teams in Nigeria met behulp van risicoprofielen en controles op documentfraude.
- maatregelen die zien op de verstrekking van bestaansmiddelen:
 - 2x-AMV-en die voor 1 april 2001 hun eerste asielaanvraag indienen en verder ook voldoen aan de in de Regeling «afwikkeling nalatenschap oude vreemdelingenwet» neergelegde voorwaarden, krijgen een verblijfsvergunning;
 - gemeenten worden gewezen op het bestaande recht op bijstand voor bepaalde categorieën ex-AMV-en;
 - ex-AMV-en die nog recht op voorzieningen hebben op grond van

¹ Kamerstukken II, 2007–2008, 27 062, nr. 61.

- de verblijfsprocedure, zullen via maatwerk worden overgeplaatst naar de verstrekkingen waarop ze recht hebben;
 - afronding van het project «Beëindiging leefgeld» vindt plaats op basis van zorgvuldig maatwerk.
- maatregelen die zien op terugkeer:
- de DT&V faciliteert de terugkeer van de (ex)-AMV op intensieve wijze;
 - verwijderbare ex-AMV-en kunnen worden geplaatst in een vrijheidsbeperkende locatie, om de terugkeerfacilitering voort te kunnen zetten;
 - de mogelijkheden om (gedwongen) terugkeer naar landen van herkomst te realiseren worden verbeterd door inzet op de cruciale factoren voor een succesvolle terugkeer, namelijk de medewerking van de minderjarige en van het land van herkomst.

Met bovenstaand pakket aan maatregelen geef ik uitvoering aan de motie van uw Kamer. In aanvulling hierop kom ik voor minderjarige vreemdelingen in de tweede helft van 2008 met een herijking van het AMV-beleid, met als uitgangspunt dat de individuele AMV meerderjarig wordt in een omgeving waar zijn toekomst werkelijk ligt, vanuit de overtuiging dat het belang van de AMV én van de Nederlandse samenleving hiermee maximaal worden gediend. Dit uitgangspunt vergt een snel en duidelijk antwoord op de vraag of de AMV kan worden toegelaten of moet terugkeren, en vereist voorts dat adequaat naar dat antwoord wordt gehandeld.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak