

Vergaderjaar 2011–2012

27 062

Alleenstaande minderjarige asielzoekers

Nr. 75

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE, INTEGRATIE EN ASIEL

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2012

Inleiding

Hierbij bied ik u, zoals toegezegd in mijn brief d.d. 14 december 2010¹, de uitwerking van de herijking van het beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) aan.

In december 2009 liet de toenmalige staatssecretaris van Justitie aan uw Kamer weten op welke manier zij het beleidskader wilde aanpassen². De in die brief aangekondigde herijking is door mij verder uitgewerkt. U treft deze uitwerking in de bijlage bij deze brief. Met deze brief ga ik daarnaast in op één motie en een aantal toezeggingen die ik aan uw Kamer heb gedaan³.

Huidig amv-beleid

In het huidige beleid is de situatie voor amv's dusdanig ingericht dat zij na afwijzing van hun asielaanvraag nog een reguliere verblijfsvergunning (een «amv-vergunning») kunnen krijgen. Daar heeft men recht op, op het moment dat er geen adequate opvang beschikbaar is in het land van herkomst. Veel van deze jongeren komen echter niet in aanmerking voor permanent verblijf in Nederland, ofwel omdat men binnen een tijdspanne van drie jaar meerderjarig wordt, ofwel omdat er alsnog adequate opvang beschikbaar is gekomen. Hoewel de genoemde verblijfsvergunning nadrukkelijk een tijdelijk karakter heeft, hebben veel amv's die het betreft, alsmede de directe omgeving van deze jongeren (begeleiders en hulpverleners) met de ontvangst van deze vergunning de indruk gekregen dat zij verzekerd waren van een toekomst in Nederland, terwijl een deel van hen uiteindelijk toch terug moet keren naar het land van herkomst. Met het verstrijken van de tijd zijn deze amv's dus vaak gericht geraakt op een bestaan in Nederland. Terugkeer blijkt daarom erg moeilijk te accepteren en te realiseren.

¹ Brief van 14 december 2010; 2010–2011, 27 062, nr. 67.

² Brief van 11 december 2009; 2008–2009, 27 062, nr. 64.

³ Motie Nieuwenhuizen-Wijbenga, begrotingsbehandeling BZK november 2011, motie om met spoed adequate opvang te realiseren in zoveel mogelijk herkomstan en dit mede uit OS-middelen te bekostigen (Kamerstuk 33 000 VII, nr. 38).

Toezegging gedaan in AO 24 mei 2011, bij de uitwerking van het buitenschuldbeleid rekening te houden met de termijn in de Wet op de Jeugdzorg (Kamerstuk 27 062, nr. 70).

Toezegging gedaan in AO 24 mei 2011, om een mogelijke verruiming van de Rust-en Voorbereidingstermijn (RVT) te onderzoeken. Toezegging gedaan door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in AO 10 november 2011 om in te gaan op de rol van de voogd in de procedure (Kamerstuk 30 573, nr. 79).

Toezegging gedaan in AO 24 mei 2011 om het vraagstuk van de legitimatieplicht te betrekken bij deze uitwerking.

Toezegging gedaan in begrotingsbehandeling BZK november 2011, om uw Kamer te berichten over hoe ik omga met de groep van ex-amv's (Handelingen II 2011/12, nr. 25, item 4, blz. 5–36 en item 12, blz. 50–56).

Toezegging gedaan in begrotingsbehandeling BZK november 2011 om in de uitwerking de nieuwe situatie af te zetten tegen de huidige situatie, zodat duidelijk wordt wat de wijzigingen zijn en waarom deze nodig worden geacht.

Tevens kan onder het huidige beleid het bestaan van de amv-vergunning door reisagenten, mensensmokkelaars en migranten gebruikt worden om de indruk te wekken dat minderjarigen in Nederland in beginsel in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning, wat een effect kan hebben op nieuwe instroom.

Uitgangspunten nieuw amv-beleid

Nederland staat voor een streng en rechtvaardig asielbeleid. In overeenstemming hiermee zal aan een amv die recht heeft op bescherming, een asielvergunning worden verleend, en dienen amv's die na een zorgvuldige asielprocedure worden afgewezen terug te keren naar het land van herkomst onder de voorwaarde van adequate opvang. Net als in het geval van mijn plannen om de toelatingsprocedures te stroomlijnen, is het mijn ambitie om ook amv's eerder en duurzaam duidelijkheid te bieden en het stapelen van procedures te voorkomen. De amv-vergunning komt daarom onder het nieuwe beleid te vervallen. Eerder duidelijkheid over het verblijfsperspectief en snelle terugkeer naar het land van herkomst wanneer bescherming niet aan de orde is, is in het belang van het kind. Met de herijking beoog ik dit te realiseren.

Verder is een kwalitatief hoogstaand toelatingsbeleid onlosmakelijk verbonden met een effectief terugkeerbeleid. De terugkeer van uitgeprocedeerde amv's, onder de voorwaarde van adequate opvang, is van groot belang. Indien op zorgvuldige wijze in het kader van de asielprocedure is vastgesteld dat een amv niet in aanmerking komt voor bescherming, kan de inzet zich eerder en maximaal op terugkeer richten. In eerste instantie wordt hierbij ingezet op hereniging met ouders of andere familieleden. Wanneer dat niet mogelijk blijkt, wordt gezocht naar andere vormen van lokale opvang, zoals opvanghuizen. Daarvoor vinden reeds investeringen plaats in extra lokale opvang. Dit is in lijn met de motie hierover van het Kamerlid van Nieuwenhuizen-Wijbenga. Succesvolle terugkeer is voor een belangrijk deel afhankelijk van de medewerking van de amv, van zijn omgeving, van ambassades en van de opvang in het land van herkomst. Het vergt tijd deze medewerking en adequate opvang te realiseren. Daarom is het belangrijk dat er een redelijke termijn gehanteerd wordt om te werken aan terugkeer.

De duidelijkheid die wordt beoogd met de herijking, wil ik ook bieden aan amv's die geen recht hebben op bescherming, maar van wie helder is dat zij buiten hun schuld niet kunnen terugkeren naar het land van herkomst. Daarom pas ik het bestaande buitenschuldbeleid voor amv's aan. In het nieuwe beleid zal een maximale termijn van drie jaar worden gehanteerd, die begint te lopen vanaf het moment van aanvraag. Door het stellen van een maximale termijn wordt de periode waarin een amv in onzekerheid verkeert over zijn verblijfsperspectief begrensd. Wanneer uiterlijk na drie jaar na de asielaanvraag blijkt dat adequate opvang, buiten de schuld van de amv, niet gerealiseerd kan worden en de amv nog steeds minderjarig is, kan de amv in aanmerking komen voor een buitenschuldvergunning. Ik hecht eraan hierbij op te merken dat het buitenschuldbeleid bedoeld blijft voor uitzonderlijke gevallen. Ook in het geval van een minderjarige geldt immers dat wie terug wil ook terug kan, zolang er een vorm van adequate opvang bestaat.

Zoals aangegeven in mijn brief d.d. 7 juli 2011, hebben de Europese Commissie en de JBZ-Raad in juni 2010 een actieplan voor amv's vastgesteld. De herijking van het amv-beleid sluit op belangrijke onderdelen aan bij het actieplan. Bijvoorbeeld door het uitgangspunt zo snel mogelijk te beslissen over de toekomst van een minderjarige en door de

primaire inzet op hereniging van een kind met zijn ouders of andere familieleden.

Toetsingskader en toelatingsbeleid

Het kader waarbinnen de toelatingsvraag van amv's in Nederland wordt beoordeeld, blijft ongewijzigd. In de Vreemdelingenwet 2000 en de lagere regelgeving, zijn het Vluchtelingenverdrag en de richtlijnen van de UNHCR, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) en de Europese richtlijnen inzake kwalificatie, procedures, opvang en terugkeer verdisconteerd.

De kwetsbare positie van kinderen komt op veel plaatsen in het vreemdelingenbeleid tot uitdrukking. Dit blijkt ondermeer uit de uitzondering op het koppelingsbeginsel, waarmee ook kinderen die niet rechtmatig verblijven een recht op onderwijs hebben en onderdak wordt geboden. Daarnaast is er de bijzondere begeleiding en voorbereiding die (alleenstaande) minderjarigen wordt geboden bij de indiening en behandeling van een asielerzoek en het in het beleid opgenomen uitgangspunt dat minderjarigen in beginsel niet in vreemdelingenbewaring worden gesteld behoudens enkele bijzondere (limitatief neergelegde) situaties. Ook in het toelatingsbeleid wordt bijzonder rekening gehouden met kindspecifieke situaties en het belang van het kind. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het beleid rond kindsoldaten en het beleid inzake dreigende genitale verminking bij meisjes. Misbruik van kinderen, in welke vorm dan ook, wordt tegengegaan.

Overgangsrecht

Vanaf de datum van inwerkingtreding zal op nieuwe aanvragen het nieuwe beleid worden toegepast. Voor amv's die nog in procedure zijn of in het bezit zijn van een amv-vergunning op de datum van inwerkingtreding van het nieuwe beleid, geldt overgangsrecht. Het overgangsrecht wordt zo vormgegeven dat op lopende zaken het bestaande beleid wordt toegepast. Wanneer de procedure al was gestart voor de datum van inwerkingtreding van het nieuwe beleid, wordt indien aan de betreffende voorwaarden wordt voldaan, de amv-vergunning verleend. Ook de mogelijkheden om na afloop van de drie jaar in aanmerking te komen voor voortgezet verblijf zullen blijven bestaan onder dezelfde voorwaarden. Aan amv's jonger dan 15 jaar, die hun aanvraag hebben ingediend onder het oude beleid, van wie zonder nader onderzoek duidelijk is dat er geen adequate opvang in het land van herkomst aanwezig is, kan direct een buitenschuldvergunning worden verleend, mits zij voldoen aan de gebruikelijke voorwaarden hiervoor.

Daarnaast informeer ik u hierbij, zoals uw Kamer eerder is toegezegd, over de aanpak van de groep van ex-amv's jongeren die hebben deelgenomen aan het experiment «Perspectief». Zoals ik uw Kamer eerder heb laten weten, heb ik, in samenwerking met de gemeenten die bij het experiment betrokken waren, een plan van aanpak ontwikkeld over de verdere handelwijze ten aanzien van deze ex-amv's. Dit plan van aanpak is verschillende keren besproken tijdens het bestuurlijk overleg met de VNG op 15 december 2011 en op 19 april 2012. Uitgangspunt van het plan van aanpak is om in goede samenwerking met de gemeenten tot een verantwoordelijke oplossing te komen in de individuele dossiers van deze jongeren, waarbij -zoals gebruikelijk- oog zal zijn voor schrijnende situaties. Oplossingsgericht werken en maatwerk vormen daarbij de uitgangspunten. Daar waar terugkeer aan de orde is, zal de inzet daarbij gericht

zijn op het realiseren van vrijwillig vertrek, ditmaal onder regie van het Rijk. Daarbij wordt het nieuwe terugkeerinstrumentarium expliciet ingezet.

Tot slot

De herijking is erop gericht het beleid ten aanzien van amv's zo sluitend mogelijk te maken. In dit kader wil ik tot slot graag twee opmerkingen maken.

Allereerst de notie dat preventie vooraf beter is dan terugkeer achteraf. Daar wil ik aan werken. Zo is de intentie een preventieproject in Afghanistan op te starten. Dit gebeurt bij voorkeur in samenwerking met andere organisaties in binnen- en buitenland.

Daarnaast acht ik het van belang om in dit kader te benadrukken dat de sleutel tot het slagen van het beleid niet uitsluitend bij de overheid ligt. Daar waar terugkeer aan de orde is, is de medewerking van alle betrokkenen van doorslaggevend belang. Het is in het terugkeerproces essentieel dat de amv van alle betrokken (keten)organisaties een eenduidige boodschap krijgt, zodat het beeld realistisch is en terugkeer wordt bespoedigd. Als de amv, door gebrek aan medewerking aan terugkeer, die terugkeer telkens op de lange baan weet te schuiven, en intussen nieuwe procedures begint, zullen we ook in de toekomst nog te maken hebben met mensen die lang in Nederland verblijven, maar toch terug moeten.

Ik zet met aanpassingen van het beleid in op snelle procedures en haal de prikkels uit het systeem die doorprocederen en het niet meewerken aan terugkeer aantrekkelijk maken. Een daadwerkelijk succesvolle uitvoering van het beleid staat of valt met de medewerking van alle betrokkenen.

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,
G. B. M. Leers

Bijlage

Nadere uitwerking van de maatregelen

Rust- en Voorbereidingstermijn

De Rust- en Voorbereidingstermijn (RVT) bedraagt in de normale asielprocedure wettelijk minstens zes dagen. Voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) geldt dat in de praktijk een minimumtermijn van drie weken wordt gehanteerd. Tijdens de RVT vinden verschillende handelingen plaats. De betrokken diensten zijn niet allemaal op alle amv-locaties aanwezig, waardoor de amv moet reizen. Die reisbewegingen zijn voor amv's talrijker dan voor volwassenen, omdat ze met meer organisaties en handelingen te maken hebben.

Ik heb, zoals toegezegd aan uw Kamer, de mogelijkheid tot verruiming van de RVT onderzocht. Uit inventarisatie blijkt dat bij de amv niet in alle gevallen behoefte bestaat aan een verruiming, omdat dit ook een verlenging van de onzekerheid betekent. Daarnaast werd onvoldoende duidelijk of deze investering aan het begin van het traject bijdraagt aan een snellere en betere procedure.

De RVT blijft voor amv's daarom drie weken. Nidos heeft echter de mogelijkheid om in individuele gevallen de IND te adviseren een langere termijn te hanteren. Daarmee kan het bijvoorbeeld beter mogelijk worden om, waar nodig, een externe deskundige in te schakelen die een oordeel geeft over de belangen van de amv in dat individuele geval. Indien Nidos een langere termijn raadzaam acht, zal zij daartoe een gemotiveerd verzoek indienen bij de IND. Gezien het belang van heldere afspraken over de rolverdeling, taken en verantwoordelijkheden en informatie-uitwisseling, is tussen de IND en Nidos een convenant opgesteld. Met dit convenant beogen Nidos en IND de onderlinge samenwerking te verbeteren en de uitwisseling van gegevens te bevorderen. Daarmee kan de toelatingsprocedure zorgvuldiger en sneller worden. Zo kan een versterkte samenwerking bijvoorbeeld leiden tot het sneller beschikbaar komen van relevante informatie met betrekking tot een amv, hetgeen een positieve uitwerking heeft op de snelheid waarmee duidelijkheid in het perspectief kan worden geboden.

Verder wordt ten aanzien van de RVT ingezet op het zoveel mogelijk beperken van het aantal reisbewegingen door de RVT voor amv's bij voorkeur op een centrale locatie te laten plaatsvinden, waar ook de betrokken diensten aanwezig zijn. Hierbij spelen uiteraard factoren als instroom een rol.

Tijdens het Algemeen Overleg van 10 november 2011 heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie toegezegd na te gaan of de adviezen van Nidos ook terugkomen in de beoordeling van de rechter. In de vreemdelingrechtelijke procedure heeft de voogd op elk moment de mogelijkheid om de feiten en omstandigheden betreffende de amv, die naar zijn oordeel van belang zijn voor de besluitvorming via de advocaat in te brengen. De IND neemt alle ingebrachte informatie mee in haar besluit. De vreemdelingenrechter toetst vervolgens dit besluit, waarbij het belang van het kind een onderdeel is. Het is aan de rechter om te beoordelen in hoeverre de door de voogd ingebrachte feiten en omstandigheden voldoende door de IND zijn meegewogen.

Specifiek buitenschuldbeleid

In het bestaande buitenschuldbeleid is het zo dat een amv in aanmerking kan komen voor een buitenschuldvergunning nadat hij onherroepelijk is uitgeprocedeerd, vervolgens minimaal drie jaar aaneengesloten in Nederland heeft verbleven en de meerderjarigheid nog niet heeft bereikt.

Zoals gezegd, zal in de nieuwe situatie een maximale termijn van drie jaar worden gehanteerd, die begint te lopen vanaf het moment van aanvraag. Ook in het aangepaste buitenschuldbeleid voor amv's blijft zwaar meewegen dat een amv heeft meegewerkt aan zijn terugkeer. Amv's die de eigen terugkeer tegenwerken, bijvoorbeeld door te zwijgen of onwaarheden te vertellen, komen in beginsel niet in aanmerking voor een buitenschuldvergunning.

Zo wordt van de amv verwacht dat hij voldoende aanknopingspunten biedt voor een onderzoek naar adequate opvang en dat hij inspanningen verricht om reisdocumenten te verkrijgen. De regievoerder van de DT&V zal de amv in het vertrektraject actief begeleiden. In dit verband wordt een vertrekplan opgesteld met als doel dat de amv Nederland daadwerkelijk verlaat. Indien de amv buiten zijn of haar schuld Nederland echter niet kan verlaten zal de regievoerder van de DT&V dit ambtshalve toetsen. Op basis van de bevindingen van de regievoerder zal de DT&V al dan niet een zwaarwegend positief advies uitbrengen aan de IND. Om amv's zo kort mogelijk in onzekerheid te laten verkeren, dient terugkeer binnen drie jaar na aanvraag gerealiseerd te zijn.

Om ondermeer het stapelen van procedures tegen te gaan, wordt de termijn gestuit wanneer tijdens de driejaarstermijn een nieuwe aanvraag wordt ingediend. Ik maak hierbij een uitzondering voor die zaken waarin toepassing hiervan tot een kennelijk onredelijke uitkomst leidt door het instellen van een hardheidsclausule. De IND oordeelt of hier sprake van is. De nieuwe buitenschuldvergunning is vijf jaar geldig. De vergunning wordt in beginsel niet meer ingetrokken, tenzij blijkt dat deze oneigenlijk is verkregen.

Met deze aanpassing van het huidige buitenschuldbeleid creëer ik een vangnet voor de amv jonger dan 15 jaar die niet in aanmerking komt voor asielbescherming, maar voor wie terugkeer onmogelijk blijkt. Dit is in lijn met de ambitie om eerder en duurzaam duidelijkheid te bieden.

Voor wat betreft mijn inzet ten aanzien van de groep amv's van 15 jaar en ouder met een terugkeerperspectief, merk ik op dat bij hen direct en maximaal zal worden ingezet op terugkeer. Voorkomen moet worden dat deze groep tot het bereiken van de 18-jarige leeftijd in de opvang verblijft zonder dat terugkeer is bewerkstelligd en men na het 18^e jaar zelf verantwoordelijk is voor de terugkeer. Jongeren die, ondanks hun medewerking, niet terug kunnen wordt wel degelijk een vangnet geboden: voor de amv's van 15 jaar en ouder blijft het immers, net als voor volwassenen, mogelijk om in aanmerking te komen voor een reguliere buitenschuldvergunning. Het enige belangrijke verschil met het specifieke buitenschuldbeleid voor amv's jonger dan 15 jaar, is dat er van de jongeren van 15 jaar en ouder een grotere mate van initiatief wordt verwacht.

Het specifieke buitenschuldbeleid blijft overigens, zoals gezegd, bedoeld voor uitzonderlijke gevallen.

Wet op de Jeugdzorg en termijn specifieke buitenschuldbeleid

Zoals ik de Kamer heb toegezegd zou ik bij de uitwerking van deze herijking, bezien in hoeverre termijnen die in de Wet op de Jeugdzorg gelden, ook binnen het nieuwe beleidskader voor amv's toepasbaar zouden kunnen zijn. Het is daarbij van belang om op te merken dat het hier twee verschillende terreinen betreft, die elk een eigen dynamiek bezitten. Gemeenschappelijk is echter dat in beide terreinen ernaar wordt gestreefd om in het belang van het kind een onzekere situatie zo kort mogelijk te laten duren binnen de kaders die daarvoor gesteld zijn. De Wet op de Jeugdzorg kent geen standaardtermijnen; afhankelijk van het soort maatregel dat in het kader van bescherming aan jeugdigen kan worden opgelegd, is sprake van verschillende termijnen die passend zijn voor de betreffende maatregel. Ik hanteer in het vreemdelingrechtelijke kader voor

wat betreft de toepassing van het specifieke buitenschuldbeleid, een maximale termijn van 3 jaar. Het uitgangspunt is daarbij dat kinderen zo kort als mogelijk met een onzeker (toekomst)perspectief worden geconfronteerd en dat maatwerk wordt geleverd. Daar waar eerder zekerheid kan worden geboden en het waarschijnlijk is dat de amv buiten zijn of haar schuld, niet meer zal kunnen terugkeren naar diens ouders of een andere als adequaat aan te merken vorm van opvang, zal ik die duidelijkheid ook geven. Ik acht deze maximumtermijn hier ook passend. Mijn inzet is er primair op gericht om amv's die een terugkeerperspectief hebben, in hun belang te herenigen met hun ouders. Een te beperkte termijn zou de ruimte kunnen ontnemen om daarbinnen de ouders te traceren en de hereniging te realiseren.

De asielpcedure van een amv duurt, inclusief rechtsgang, doorgaans ongeveer een jaar. Wanneer asielbescherming niet aan de orde is, moet worden ingezet op terugkeer. Om terugkeer te bewerkstelligen is een redelijke termijn nodig. Gelet hierop is een zinvol toelatings- en terugkeerbeleid niet mogelijk wanneer na één jaar buitenschuld zou worden aangenomen.

Wanneer een maximale termijn van twee jaar zou worden gehanteerd, is er na afronding van de asielpcedure nog maar een jaar de tijd om te werken aan terugkeer. Dit is een relatief korte tijd, gelet op het tijdrovende karakter van bijvoorbeeld het opsporen van ouders in het land van herkomst en vervolgens het zonedig verkrijgen van documenten voor (gedwongen) terugkeer. Een maximale termijn van twee jaar zou dan ook strijdig zijn met de doelstelling om maximaal in te zetten op terugkeer van uitgeprocedeerde amv's. Daarbij komt dat een relatief korte periode om te werken aan terugkeer ertoe zou kunnen leiden dat het aantal buitenschuldvergunningen dat verstrekt wordt, toeneemt. Dit zal vervolgens naar verwachting kunnen leiden tot een aanzuigende werking op de instroom.

Een termijn van twee jaar om te werken aan terugkeer, na afronding van de asielpcedure, beschouw ik als een redelijke termijn.

Overigens sluit de termijn van drie jaar aan bij de huidige praktijk. Uit het huidige systeem volgt dat in beginsel alleen amv's die jonger zijn dan 15 jaar in aanmerking komen voor voortgezet verblijf nadat hun amv-vergunning tweemaal met een jaar is verlengd.

Amv's en de vreemdelingenrechter

In een Algemeen Overleg d.d. 2 april 2009 heeft uw Kamer de toenmalige staatssecretaris van Justitie verzocht om in het kader van de herijking te bezien of specialisatie van vreemdelingenrechters op het terrein van amv's gewenst is. Deze vraag is betrokken bij deze uitwerking van de herijking en voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak.

De Raad heeft, na overleg met de gerechten, geconcludeerd dat er ten aanzien van amv's niet zodanige inhoudelijke ontwikkelingen spelen dat specialisatie op dit vlak nodig is. Door naast de al bestaande zaakstromen binnen de vreemdelingenrechtspraak een inhoudelijke specialisatie toe te voegen, neemt de druk op de doorlooptijden toe. Immers, het verdelen en zonedig herverdelen van zaken wordt daardoor bemoeilijkt, wat niet past in mijn streven om eerder duurzaam duidelijkheid te bieden. Daarnaast is het zo dat gezien het geringe aantal amv-zaken slechts een klein aantal rechters zich zou kunnen specialiseren, wat de behandeling van amv-zaken eerder kwetsbaarder dan minder kwetsbaar zou maken.

Overigens zal de invoering van de nieuwe gerechtelijke kaart, waarbij tien in plaats van zestien rechtbanken vreemdelingenzaken behandelen, leiden tot een zekere concentratie in de behandeling van amv-zaken.

De genoemde punten zijn ook besproken met voorgedijinstelling Nidos. Aan de behoefte van Nidos aan kennisuitwisseling met vreemdelingenrechters

over de invulling van het belang van het kind, wordt invulling gegeven door Nidos deel te laten nemen aan een bestaand afstemmingsoverleg tussen de Raad voor de rechtspraak, advocatuur en procesvertegenwoordiging van de IND. Specialisatie binnen de vreemdelingenrechtspraak is hiervoor niet nodig.

Ongedocumenteerde alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Zoals toegezegd heb ik gezien of kan worden voorzien in een identiteitsbewijs voor amv's zonder vergunning.

Het is van belang om hier op te merken dat amv's die onrechtmatig in Nederland verblijven tot het bereiken van de meerderjarigheid wel bepaalde rechten hebben. Zo hebben zij recht op opvang, scholing en medische zorg. Het ontbreken van een identiteitsdocument staat hieraan niet in de weg. Scholen kunnen een amv bijvoorbeeld niet weigeren voor een opleiding omdat hij zich niet kan identificeren.

Voor andere situaties, bijvoorbeeld bij inschrijving bij een sportclub, is er geen wettelijke identificatieplicht. Het staat maatschappelijke organisaties vrij om hierin een eigen afweging te maken. Wanneer zich toch problemen voordoen, is er primair een rol weggelegd voor de voogd.

Verder is het beleid erop gericht een aantal van de gestelde problemen te voorkomen. Zo zal aan amv's geen inreisverbod worden opgelegd en is het beleid inzake vreemdelingenbewaring erop gericht de in bewaringstelling van amv's te beperken. Mede naar aanleiding van de consultatie van bij de praktijk van het amv-beleid betrokken organisaties heb ik voorts besloten in te zetten op het voorkomen van situaties waarin deze categorie van vreemdelingen in dit soort problemen terecht kan komen, door de politie hierop nader te instrueren.

De Vreemdelingenwet biedt geen grondslag voor het verstrekken van een identiteitsbewijs aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Het is onwenselijk een wettelijke grondslag te creëren om aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen een «bewijs van onrechtmatig verblijf» te verstrekken, en dit aan te wijzen als wettig identiteitsbewijs. Allereerst geeft een door de Nederlandse overheid verstrekt document aan deze specifieke groep amv's een tegenstrijdig signaal. Daarnaast zal het de prikkel tot vertrek naar verwachting doen afnemen en dat staat haaks op wat er met de herijking van het amv-beleid wordt beoogd. Van deze amv's wordt juist verlangd dat zij, om terugkeer te bewerkstelligen, de gang naar de diplomatieke vertegenwoordiging van het land van herkomst maken om daar een identiteitsbewijs aan te vragen. Daarom zal ik niet overgaan tot het verstrekken van een identiteitsbewijs aan deze jongeren.

Amv's en voogdij

Amv's worden omdat zij minderjarig zijn en omdat (tijdelijk) het ouderlijk gezag ontbreekt onder voogdij gesteld. De voogd oefent het gezag uit over de minderjarige vreemdeling¹. De minister van Veiligheid en Justitie kan bepalen om de voogdij voor bepaalde categorieën minderjarigen aan een daartoe aanvaarde rechtspersoon toe te wijzen en aan de aanvaarding van deze rechtspersoon voorwaarden te stellen of voorschriften te verbinden².

Nidos is aangewezen om de voogdij uit te oefenen over amv's³. Aan deze aanvaarding is de voorwaarde verbonden dat Nidos haar taken uitoefent met inachtneming van het kenbaar gemaakte regeringsbeleid met betrekking tot amv's over wie zij de voogdij en gezinsvoogdij uitoefent⁴. Dit betekent concreet dat Nidos ook werkt met inachtneming van het vreemdelingrechtelijk kader en de besluiten die binnen dat kader worden genomen. De gedachte achter deze bepaling is dat uit een vreemdelingrechtelijk genomen meeromvattend besluit, volgt dat terugkeer moet worden gerealiseerd naar het land van herkomst. Het werken aan, en

¹ Artikel 1:245 Burgerlijk Wetboek (BW).

² Artikel 1:302, tweede en derde lid BW.

³ Besluit aanvaarding rechtspersoon d.d. 12 februari 2005.

⁴ Artikel 2, eerste lid Besluit aanvaarding rechtspersoon.

succesvol bewerkstelligen van, terugkeer is dan ook niet afhankelijk van de vraag of al dan niet aan de civiele rechter een verzoek is gedaan tot opheffing van de voogdij, of dat een dergelijk verzoek door de civiele rechter is bekrachtigd. Civielrechtelijke (gezags)verhoudingen dienen deze primair vreemdelingrechtelijke beoordeling niet te door kruisen. Zodra duidelijk is dat er sprake is van een amv wordt de voogdij door de rechter opgedragen aan Nidos. De voogdij blijft voortduren tot het moment dat de amv meerderjarig wordt, of tot het moment dat de verantwoordelijkheid wordt overgedragen aan een ouder of een andere voogd, hetzij binnen, hetzij buiten Nederland. Van de voogd wordt in dat geval verwacht dat een verzoek wordt gedaan bij de rechtbank om bijvoorbeeld de voogdij op te heffen, welk verzoek de basis vindt in een vreemdelingrechtelijk genomen besluit. Dat besluit is tot stand gekomen binnen een met waarborgen omklede procedure, waarbij is vastgesteld dat er geen duurzaam toekomstperspectief voor de amv is in Nederland. Hierbij geldt dus het principe dat de vreemdelingrechtelijke meeromvattende beslissing leidend is voor een civielrechtelijk verzoek om opheffing van de voogdij. In het kader van de vreemdelingrechtelijke beslissing komt het belang van het kind integraal aan de orde; ook de zienswijze van de voogd ten aanzien van de belangen van het kind wordt in dit besluit meegenomen.

Voorkomen van misbruik

Kinderen vormen een kwetsbare groep, die moet worden beschermd tegen uitbuiting en misbruik. In dat kader vinden er gesprekken plaats tussen amv's, voogden van Nidos en mentoren van het COA. In die gesprekken wordt specifiek aandacht gegeven aan de vormen en situaties waarin misbruik kan voorkomen, en welke risico's hieraan verbonden zijn. Ter verdere ondersteuning van de voogden en mentoren schrijven Nidos en het COA gezamenlijk een toelichting, die bij deze gesprekken kan worden gebruikt. De toelichting beschrijft in algemene zin waar misbruik in gelegen kan zijn, en hoe mentoren en voogden dit zoveel mogelijk kunnen voorkomen. In de bestaande trainingen aan mentoren en voogden wordt nader aandacht besteed aan het herkennen en bespreekbaar maken van signalen van misbruik. De huidige afspraken ten aanzien van de registratie van incidenten van misbruik worden daarbij aangescherpt en verbeterd. De richtlijnen van de Inspectie Jeugdzorg over de registratie van incidenten zijn hierbij richtinggevend.

Terugkeer en adequate opvang

De criteria¹ voor het vaststellen van adequate opvang blijven ongewijzigd. Het streven blijft om een uitgeprocedeerde amv in eerste instantie te herenigen met de ouders of andere familieleden in het land van herkomst. Opvang bij ouders wordt in beginsel adequaat geacht, tenzij aannemelijk wordt gemaakt dat de hereniging het kind blootstelt aan misbruik of mensenrechtenschending die zo ernstig zijn dat het belang van hereniging ondergeschikt is aan bescherming van het kind². Onwil van de familie om mee te werken aan terugkeer staat in beginsel niet in de weg aan het constateren van adequate opvang. Dit uitgangspunt zal expliciet opgenomen worden in het beleid. Wel is het altijd mogelijk dat op grond van informatie van de amv of zijn omgeving de conclusie wordt getrokken dat opvang door familie niet adequaat is. Wanneer de wil van de familie, na inspanningen om dit te veranderen, in de weg blijft staan aan de feitelijke hereniging, of wanneer er geen ouders of andere familieleden getraceerd kunnen worden, wordt naar andere mogelijkheden van adequate opvang gezocht, zoals opvanghuizen. Het kabinet investeert, mede uit de middelen voor ontwikkelingssamenwerking, in het realiseren van deze vorm van adequate opvang in landen

¹ Om als adequaat te worden aangemerkt dient de opvangvoorziening de minderjarige in elk geval te bieden:

- onderdak tot de minderjarige de leeftijd van 18 jaar zal bereiken, tenzij de opvang dient tot het overbruggen van een beperkte periode, waarna de minderjarige door zijn eigen familie kan worden opgevangen;
- beschikbaarheid van voedsel, kleding en hygiëne naar lokale maatstaven;
- toegang tot onderwijsvoorzieningen naar lokale maatstaven;
- toegang tot medische verzorging naar lokale maatstaven.

² UNHCR Guidelines on the Formal Determination of the Best Interests of the Child.

van herkomst. Waar mogelijk wordt gebruik gemaakt van bestaande faciliteiten. Zoals bekend werkt Nederland in Europees verband aan het realiseren van opvangvoorzieningen in Afghanistan omdat dit het belangrijkste herkomstland voor amv's is. Dit proces verloopt vooralsnog moeizaam. Niettemin zijn de inspanningen er maximaal op gericht om in Afghanistan een adequate voorziening te realiseren.

Onder het huidige beleid is er een mogelijkheid om de jongere terug te laten keren bij afwezigheid van adequate opvang, indien de jongere zelfredzaam is. De Terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG) laat echter geen ruimte meer voor het hanteren van dit criterium, zonder dat er sprake is van adequate opvang. Het criterium van zelfredzaamheid wordt daarom uit het beleid geschrapt.

In de huidige praktijk wordt voor het vaststellen van de aanwezigheid van adequate opvang gebruik gemaakt van ambtsberichten van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Er kan ook op grond van een deskundigenbericht van DT&V worden vastgesteld dat er sprake is van adequate opvangvoorzieningen. De ambtsberichten van Buitenlandse Zaken hebben betrekking op een land als geheel. Het komt echter voor dat er aanwijzingen zijn dat er in een bepaalde opvangvoorziening adequate opvang aanwezig is. Om in een dergelijk geval te kunnen vaststellen dat er sprake is van een adequate opvangvoorziening kan een deskundigenbericht van DT&V worden gebruikt. Het voordeel van deze procedure is dat er de mogelijkheid is tot meer maatwerk.

De terugkeer van uitgeprocedeerde amv's wordt op verschillende manieren ondersteund. Zo kunnen amv's aanspraak maken op een vergoeding in geld en in natura. In het nieuwe beleid wordt een financiële ondersteuning beschikbaar gesteld voor amv's die binnen een vastgestelde termijn te kennen geven Nederland zelfstandig te zullen verlaten, aanvullend op wat de amv krijgt op basis van het beleidskader terugkeer. Het exacte bedrag en de termijn zullen in samenspraak met de meest betrokken organisaties worden vastgesteld.

Bij het realiseren van de terugkeer en het bepalen van de mate van ondersteuning daarbij, wordt rekening gehouden met de individuele situatie en leeftijd van de minderjarige en de situatie ter plaatse in het land van herkomst. Naast situaties waarin, zoals gebruikelijk, escortering door de KMar aangewezen is, kan de amv tijdens de reis ook begeleid worden door de DT&V. Voor jongeren vanaf 17 jaar is het mogelijk om hen, na aankomst in het land van herkomst, onbegeleid te laten reizen van het vliegveld naar de adequate opvang. Voorwaarde daarbij is dat op basis van de mate van hun volwassenheid wordt aangenomen dat zij hier zelfstandig toe in staat zijn.

Amv's die 18 jaar worden en voor wie er op korte termijn perspectief is op terugkeer, maar voor wie de terugkeer nog niet gerealiseerd is op het moment dat ze 18 worden, kunnen opgevangen worden in een VBL. Hiermee probeer ik, mede naar aanleiding van de consultatie van bij de praktijk van het amv-beleid betrokken organisaties, te voorkomen dat een amv die intensief naar terugkeer is begeleid en is opgevangen, door het bereiken van de meerderjarigheid (ineens) volledig zelf verantwoordelijk wordt voor zijn terugkeer en processen van begeleiding daarmee doorkruist worden. Voorwaarde is dan wel dat op korte termijn perspectief is op een terugkeer. De geldende termijn van maximaal 12 weken voor opvang in de VBL wordt daarbij gehandhaafd. Het vertrek dient dan ook binnen die periode plaats te vinden. Op die manier is er opvang beschikbaar tot het moment van terugkeer en kan de DT&V het werk voortzetten.