

Vergaderjaar 2009–2010

27 062

Alleenstaande minderjarige asielzoekers

Nr. 64

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 december 2009

Inleiding

Hierbij bied ik u, mede namens de minister van Justitie en de minister voor Jeugd en Gezin, de toegezegde beleidsnotitie aan inzake de herijking van het beleid voor (alleenstaande) minderjarige vreemdelingen.

In voorbereiding op de uitvoering van de Regeling ter afwikkeling van de oude Vreemdelingenwet en het bestuursakkoord met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), heb ik in het Algemeen Overleg van 4 april 2007 toegezegd het beleid voor alleenstaande minderjarigen vreemdelingen (amv) te zullen herijken. Meer recentelijk heb ik in mijn brief van 30 juni jongstleden over «diverse toezeggingen inzake het vreemdelingenbeleid» (Kamerstukken II, 2008/09, 30 573, nr. 45) uw Kamer gemeld dat bij deze herijking ook de positie van gezinnen en kinderen in het reguliere vreemdelingenbeleid wordt betrokken. De herijking moet leiden tot een verbetering van de positie van kinderen in het vreemdelingenbeleid vooral door hen snel en volledig uitsluitel te bieden over hun verblijfsperspectief.

Beleidsuitgangspunten

Kinderen vormen een kwetsbare doelgroep in het Nederlandse en Europese vreemdelingenbeleid en verdienen bijzondere aandacht. De uitgangspunten voor de benadering van kinderen in het Nederlandse vreemdelingenbeleid zijn gebaseerd op een solide toetsingskader: het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK); het Vluchtelingenverdrag en de richtlijnen van de UNHCR; de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) en het wetsvoorstel inzake de verbetering van de asielprocedure (Kamerstukken II, 2008/09, 31 994, nr. 2); de richtlijnen van de Europese Raad inzake kwalificatie, procedures, opvang en terugkeer. Het coalitieakkoord d.d. 7 februari 2007 met daarin specifieke doelstellingen van dit kabinet ten aanzien van jeugd en gezin, en het bestuursak-

koord tussen Rijk en VNG d.d. 25 mei 2007, vormen de politiek-bestuurlijke context.

Op grond hiervan gelden de volgende beleidsuitgangspunten:

- Minderjarigen en ouders hebben het recht om samen te leven, tenzij dit in strijd is met het belang van het kind;
- Voorkomen moet worden dat (alleenstaande) minderjarige vreemdelingen als kwetsbare doelgroep worden uitgebuit. Misbruik van kinderen, in welke vorm dan ook, wordt tegengegaan. Daarbij is er bijzondere aandacht voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel;
- Kinderen (en ouders) die als vreemdeling bescherming in Nederland nodig hebben, moeten die bescherming krijgen in de vorm van een (tijdelijke) verblijfsstatus. Met het oog op hun ontwikkeling hebben kinderen belang bij een snelle en zorgvuldige besluitvorming over hun toelating en toekomstperspectief;
- Kinderen (en ouders) die als vreemdeling niet in aanmerking komen voor bescherming, dienen zo snel mogelijk terug te keren naar hun land van herkomst. Illegaal verblijf in Nederland of elders in Europa is niet in het belang van kinderen of jongvolwassenen;
- In de begeleiding en de opvangvoorzieningen voor minderjarigen wordt rekening gehouden met de specifieke noden van minderjarigen. Minderjarigen kunnen in hun eigen belang onder toezicht geplaatst worden. Vreemdelingendetentie van minderjarigen wordt waar mogelijk voorkomen. Minderjarigen kunnen ter voorbereiding op de terugkeer in laatste instantie, en voor een zo kort mogelijke periode, in bewaring worden gesteld.

Deze uitgangspunten laten zich vertalen in maatregelen ter verbetering van de positie van (alleenstaande) minderjarigen in het vreemdelingenbeleid, die hieronder worden toegelicht. Hierbij ga ik in het bijzonder in op de positie van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (I) en vervolgens worden andere relevante aspecten van kinderen in het vreemdelingenbeleid (II) behandeld.

I Alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Zoals ik in reactie op het rapport «Illegaal verblijf in Nederland» van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (Kamerstukken II 2007/08, 19 637, nr. 1207) heb aangegeven, stel ik de wezenlijke elementen van het huidige amv-beleid ter discussie. De periode van onbestendigheid en onzekerheid in het verblijfsperspectief voor amv's moet teruggebracht worden. Dit is zowel in het belang van het kind als in het belang van een goede uitvoering van het vreemdelingenbeleid. Daarom wordt in samenhang met de implementatie van de verbeterde asielprocedure de reguliere amv-vergunning afgeschaft.

Ik wil de terugkeer van uitgeprocedeerde amv's bevorderen. In dat licht vindt ook een nadere analyse plaats van de effectiviteit van vreemdelingenbewaring van amv's. Tot slot kan de herijking niet los worden gezien van lopende trajecten als de uitvoering van de motie-Spekman c.s. inzake het experiment ex-amv en de werkwijze Steunpunt perspectiefaanpak, en de pilot beschermde opvang ter voorkoming van verdwijning van risico-amv's.

Bescherming en preventie

Met de beleidsbrief van 1 mei 2001 is het bestaande amv-beleid geïntroduceerd (Kamerstukken II, 2000/01, 27 062, nr. 14) tegen de achtergrond van de invoering van de Vw 2000. Met dit beleid beoogde de toenmalige Staatssecretaris van Justitie een vermindering van het aantal asielaan-

vragen te bewerkstelligen en de terugkeer van amv's die niet in aanmerking komen voor een asiilvergunning, te bevorderen. Sinds de implementatie van een stringenter amv-beleid in 2001 is de instroom van amv's substantieel gedaald, zowel in absolute zin als ten opzichte van de totale asielinstream.

Tabel 1 instroom amv's 2001–2009 gerelateerd aan de totale asielinstream

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ¹
Totaal	5 950	3 230	1 220	590	520	410	430	730	950
Percent.	18%	17%	9%	6%	4%	3%	6%	5%	7%

¹ Tot en met 30 november 2009.

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat vanaf 2008 de instroom van het aantal amv's weer toeneemt. Net als in een de meeste Europese lidstaten, vormen thans de belangrijkste landen van herkomst achtereenvolgens Somalië, Afghanistan en Irak. Deze stijging baart mij en mijn Europese collega's zorgen en vormt mede aanleiding voor de herijking van het amv-beleid.

De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat zich onder de amv's die in Nederland asiel aanvragen of worden aangetroffen, slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel bevinden. Ook landen als Zweden, Noorwegen, Spanje en Italië worden geconfronteerd met de risicovolle migratie van amv's. Deze landen vragen net als Nederland aandacht voor de kwetsbare positie van de doelgroep. Er is behoefte om structureel ervaringen en informatie met elkaar uit te wisselen. In reactie hierop heeft de Europese Commissie voorgesteld om een actieplan op te stellen voor een gezamenlijke aanpak van de amv-problematiek.

Wat Nederland betreft begint bescherming bij voorkomen. Het is niet in het belang van jongeren dat zij onderweg naar, of in, Europa in een uitbuitingssituatie terechtkomen, en dat tussenpersonen gelegenheid krijgen om minderjarigen te verhandelen en hen op te schepen met enorme schulden. Uit een recente analyse van de IND blijkt dat ruim tweederde van de amv's uit de voornaamste herkomstlanden heeft verklaard hulp te hebben ontvangen bij hun reis naar Nederland. In het overgrote deel was daarbij betaling voor de ontvangen hulp aan de orde.

Uit het oogpunt van preventie is het van belang dat in Europees verband meer wordt samengewerkt bij de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel, zeker waar het gaat om alleenstaande minderjarigen als kwetsbare doelgroep. Daarbij dient allereerst meer aandacht te worden besteed aan het onderling uitwisselen van informatie tussen de betrokken lidstaten over de migratiestromen van (alleenstaande) minderjarigen. Tevens wil Nederland meer inzetten op nauwe samenwerking met de belangrijkste herkomstlanden van de slachtoffers van mensenhandel door het verlenen van technische assistentie aan de lokale grensbewakingautoriteiten, politie en Justitie. Ook kan meer worden samengewerkt door het ter plaatse verstrekken van voorlichting aan potentiële slachtoffers, en het opzetten van specifieke ontwikkelingsprojecten voor minderjarigen in samenwerking met lokale NGO's. Bij de bestrijding van mensenhandel valt bovendien te denken aan gezamenlijke acties naar het voorbeeld van het Snelle Actie Team (SAT) in Nigeria en het opsporen van internationale criminele netwerken die zich richten op de mensenhandel van minderjarigen. Het voorstel van Nederland voor het oprichten van SAT's door twee of meerdere lidstaten is thans opgenomen in het «Action-Oriented Paper on strengthening the EU external dimension on action against Trafficking of Human Beings».

Per 1 januari 2008 is in Nederland de pilot «beschermd opvang» gestart, waar amv's die (mogelijk) slachtoffer zijn of dreigen te worden van mensenhandel, beschermd worden opgevangen. In deze pilot worden maatregelen getroffen ter bescherming van zogenoemde risico-amv's tegen mensenhandel en mensensmokkel. De pilot heeft in beginsel een looptijd van twee jaar. Op 4 november 2008 heb ik uw Kamer over de voortgang van deze pilot geïnformeerd (Kamerstukken II 2008/09, 27 062, nr. 63). Momenteel wordt de pilot geëvalueerd door het WODC. De pilot zal in zijn huidige vorm in ieder geval doorlopen totdat de resultaten van de evaluatie van het WODC met de Tweede Kamer gedeeld zijn, naar verwachting vóór het zomerreces van 2010.

De aanleiding voor de pilot was de verdwijning van Nigeriaanse meisjes en Indiase jongens uit de reguliere opvang. Tot op heden is er een positieve tendens waarneembaar ten aanzien van het voorkomen van verdwijningen van meisjes uit Nigeria. Ook is sinds de invoering van de pilot beschermd opvang de instroom van Nigeriaanse meisjes en Indiase jongens in de opvang zowel in absolute als in relatieve zin afgenomen.

Vooruitlopend op de uitkomst van de evaluatie van de pilot beschermd opvang merk ik op dat het ondanks de getroffen maatregelen niet valt uit te sluiten dat jongeren zich onttrekken aan het toezicht en verdwijnen. In het geval er ondanks de beschermende maatregelen concrete aanwijzingen zijn voor verdwijning en het risico op uitbuiting, zou er een mogelijkheid moeten zijn een amv ook gesloten op te vangen. Bij de besluitvorming voorafgaande aan de start van de pilot is de optie van gesloten opvang op voorhand ook nooit uitgesloten. In de gesloten jeugdzorg is het mogelijk jeugdigen met ernstige opvoed- en opgroeiproblematiek in een gesloten setting op te nemen en te behandelen. Ook een amv die voldoet aan de voorwaarden die in de Wet op de jeugdzorg aan plaatsing in een gesloten jeugdzorginstelling worden gesteld, kan, op basis van een indicatiebesluit van bureau Jeugdzorg, ook voor een dergelijke plek in aanmerking komen. Deze gesloten jeugdzorg heeft als doel de behandeling van minderjarigen voor opvoed- en opgroei-problematiek.

Toelating en verblijfsperspectief

Het huidige toelatingsbeleid voor amv's volgt in grote lijnen het algemene asielbeleid en wijkt af door het gebruik van de reguliere amv-toets in verband met de minderjarigheid. Bij het nemen van de toelatingsbeslissing, in aanvulling op de toets van de asielaanvraag van de amv, wordt rekening gehouden met de aanwezigheid van adequate opvang in het land van herkomst en met de zelfredzaamheid van de amv. Wanneer de amv niet in aanmerking komt voor een asielvergunning, wordt ambtshalve getoetst of adequate opvang in het land van herkomst nodig en beschikbaar is. Indien de amv zich niet zelfstandig kan handhaven in het land van herkomst en er geen adequate opvang is, wordt er een «vergunning regulier» verleend onder de beperking «alleenstaande minderjarige vreemdeling» (amv-vergunning).

Verbeterde asielprocedure

Met het wetsvoorstel (Kamerstukken II, 2000/01, 27 062, nr. 14) wordt momenteel gewerkt aan de implementatie van de verbeterde asielprocedure. Deze verbetering draagt bij aan het vergroten van de zorgvuldigheid en snelheid van de beslissing op de asielaanvraag. Aan de voorkant van de asielprocedure wordt een rust- en voorbereidingstermijn ingericht om zowel de asielzoeker als de IND beter voor te bereiden op de asielprocedure. Deze termijn wordt onder meer gebruikt voor het identiteitsonderzoek, de medische screening, voorlichting door VWN, en de voorbereiding door een rechtsbijstandverlener.

Voor amv's is het van belang dat zij in deze periode voldoende rust krijgen, ook omdat zij met meer organisaties te maken krijgen dan volwassenen. Zo worden amv's onder meer onder de voogdij van de stichting Nidos geplaatst en krijgen zij een voogd en een COA-mentor toegewezen, en gaan zij soms voor het eerst in Nederland naar school. Gelet hierop ben ik met de Minister voor Jeugd en Gezin in gesprek onder welke voorwaarden de voogd zijn rol als casemanager beter kan vervullen door de diverse activiteiten tijdens de rust- en voorbereidingstermijn goed op elkaar af te laten stemmen.

Ook ben ik voornemens om de rust- en voorbereidingstermijn voor amv's te stellen op minimaal drie weken. Dankzij deze ruimere termijn kan de amv zich goed voorbereiden op de asielprocedure. Als uitzondering hierop wil ik de mogelijkheid behouden van de minimumtermijn af te wijken en de asielprocedure zo snel mogelijk te starten, als dat in het belang van het kind wordt geacht.

Een goede voorbereiding draagt mijns inziens zowel bij aan de beoordeling van de asielaanvraag als aan de invulling van het terugkeertraject indien toelating niet aan de orde is. Als tijdens de behandeling van de asielaanvraag van een amv blijkt dat er meer tijd nodig is om de asielaanvraag op een zorgvuldige manier af te handelen, kan de amv doorstromen naar de verlengde asielprocedure vanwaar de asielaanvraag verder wordt behandeld. Bijvoorbeeld wanneer het van belang is nader onderzoek te verrichten of omdat de amv onvoldoende in staat is om zijn of haar relaas goed naar voren te brengen op het aanmeldcentrum. Hierdoor krijgen ook de advocatuur en de voogd meer tijd om verder het gesprek aan te gaan met de amv en om correcties en aanvullingen te formuleren op het nader gehoor.

In de algemene procedure wordt in ieder geval een aantal processtappen doorlopen, zoals de indiening van de aanvraag, een eerste gehoor (met het oog op identiteit en reisroute) en eventueel een leeftijdsonderzoek. Daarbij heeft het mijn voorkeur ook het nader gehoor in de algemene procedure af te nemen, zodat de amv in beginsel met een volledig dossier het aanmeldcentrum verlaat. Daarmee kan, in geval dat doorgeleiding naar de verlengde asielprocedure nodig is, de aanvraag voldoende voortvarend worden behandeld.

Tijdens het Algemeen Overleg van 21 maart 2007 (Kamerstukken II, 2006/07, 19 637, nr. 1150) is aan de Tweede Kamer toegezegd het verzoek van het lid Azough (GroenLinks), om de onzekerheid in het verblijfspectief van minderjarigen tot een jaar te beperken, te betrekken bij de herijking.

Ik zal er dan ook naar streven dat de asielbeslissing op de toelatingsvraag van de amv, inclusief de beroepsfase, binnen de termijn van een jaar wordt afgerond.

Heroverwegen amv-vergunning

Zoals eerder opgemerkt, kunnen amv's onder het huidige beleid in aanmerking komen voor een tijdelijke reguliere amv-vergunning. De reguliere amv-vergunning wordt jaarlijks getoetst aan de vraag of er inmiddels een vorm van adequate opvang beschikbaar is. Amv's die drie jaar in het bezit zijn geweest van een amv-vergunning, en na afloop van die drie jaar nog minderjarig zijn en aan de gestelde voorwaarden voldoen, komen in aanmerking voor voortgezet verblijf. Amv's die bij binnenkomst vijftien jaar of ouder zijn en korter dan drie jaar over een amv-vergunning beschikken, komen in beginsel niet in aanmerking voor voortgezet verblijf. Bij het bereiken van de meerderjarigheid vervalt voor hen het recht op verblijf en het recht op overheidsvoorzieningen. In deze reguliere proce-

dure voor amv's kan ook bezwaar en beroep worden ingesteld, waardoor jongvolwassenen op het moment dat zij uitgeprocedeerd raken, doorgaans geruime tijd in Nederland hebben verbleven zonder zicht op een duurzaam verblijfsperspectief.

Weliswaar hadden zij op grond van de afwijzing in de asielprocedure en het feit dat zij bij binnenkomst ouder dan vijftien jaar waren, kunnen voorzien dat terugkeer het perspectief was. Tegelijkertijd vormt de verlening van de amv-vergunning een tegenstrijdig signaal, niet alleen voor jongeren zelf, maar ook voor de begeleiders en hulpverleners. Juist vanwege de verlening van de vergunning zijn deze jongeren gericht op integratie in plaats van terugkeer, ondanks het feit dat het een tijdelijke status betreft. Op dit moment is ca. 90 procent van de amv's die asiel aanvragen, bij binnenkomst in Nederland vijftien jaar of ouder.

Ik acht het niet in het belang van minderjarige vreemdelingen die geen aanspraak kunnen maken op permanente bescherming in Nederland om hen een tijdelijke vergunning te verlenen die bij het bereiken van de meerjarigheid komt te vervallen. Omwille van de duidelijkheid in het verblijfsperspectief en het belang van een snelle terugkeer naar het land van herkomst, wordt daarom in samenhang met de implementatie van de verbeterde asielprocedure de reguliere amv-vergunning afgeschaft.

Sinds de invoering van het huidige amv-beleid in 2001 heeft de IND zich al gespecialiseerd in het verwerken van de aanvragen van amv's. Zo worden alle amv's op één aanmeldcentrum behandeld en zijn gespecialiseerde medewerkers opgeleid om amv's te horen en op hun aanvragen te beslissen. Op grond van een toezegging aan het Kamerlid De Wit (SP) in het Algemeen Overleg van 2 april 2009 (Kamerstukken II, 2008/09, 19 637, nr. 1266) heb ik de Raad voor de Rechtspraak verzocht te onderzoeken of een soortgelijke specialisatie bij de vreemdelingenkamers een zelfde meerwaarde kan hebben ten aanzien van procedures voor minderjarigen.

Tot slot hecht ik belang aan continuïteit in opvang en begeleiding van amv's die in Nederland verblijven. Per 1 januari 2007 heeft het COA de verantwoordelijkheid voor de kleinschalige opvang voor amv's overgenomen van stichting Nidos. Er sprake is van één opvangmodel met verschillende opvangvormen (campus, kindergroep, kleine woon-eenheid, en opvanggezin) die complementair aan elkaar zijn. Nidos is alleen nog verantwoordelijk voor de opvang van amv's in opvanggezinnen in de leeftijdscategorie nul tot en met 12 jaar. De begeleiding van amv's hoort zoveel mogelijk aan te sluiten bij hun toekomstperspectief. Tevens moet rekening worden gehouden met flexibiliteit van opvangmogelijkheden en de capaciteitsbehoefte van het COA. In dat licht overweeg ik of er alternatieven voor de centrale opvang voor amv's voorhanden zijn voor specifieke groepen amv's. Hierbij valt te denken aan amv's die in aanmerking zijn gekomen voor een verblijfs-status. Gelet op de ontwikkeling van het kind is het van belang de amv's met een duurzaam toekomstperspectief vanuit de gemeentelijke opvang zo snel mogelijk voor te bereiden op integratie in Nederland.

Terugkeer

Volgens het huidige amv-beleid geldt het uitgangspunt dat uitgeprocedeerde amv's na het bereiken van de achttienjarige leeftijd geen recht meer hebben op opvangvoorzieningen. De afgelopen jaren is de terugkeer van amv's die geen zicht hebben op bestendig rechtmatig verblijf in Nederland onvoldoende gerealiseerd. Een aanzienlijk deel van de amv's en de jongvolwassen ex-amv's is met onbekende bestemming vertrokken voordat het vertrek ter hand kon worden genomen. In het eerder

genoemde bestuursakkoord tussen Rijk en VNG hebben de gemeenten expliciet aandacht gevraagd voor de problematiek van ex-amv's die als kwetsbare groep in de illegaliteit terecht kunnen komen.

Uitvoering experiment Perspectief ex-amv

In reactie op het verzoek van de Vaste Kamercommissie Justitie van 20 november jongstleden (2009Z19313/2009D58250), om een schriftelijke toelichting op de stand van zaken over de uitvoering van de motie-Spekman c.s. over het experiment ex-amv en de werkwijze Steunpunt perspectiefaanpak, kan ik opmerken dat inmiddels is gestart met de uitvoering van het experiment. In het experiment wordt ingezet op het bevorderen van terugkeer en het voorkomen van illegaliteit van ca. 800 à 900 ex-amv's.

Het experiment staat onder regie van een stuurgroep VNG-Justitie onder voorzitterschap van de heer Mevis, wethouder van de gemeente Tilburg. De operationele leiding van het experiment ligt in handen van een projectgroep. Aan deze projectgroep nemen deel VNG/gemeenten, IOM, Nidos, COA, VWN, IND, DT&V, en Vreemdelingenpolitie. De ex-amv's worden begeleid volgens de methodische opzet van de reeds bestaande Perspectief-initiatieven, die lokaal een eigen inkleuring kunnen hebben. De vertrouwenspersoon die vanuit het gemeentelijke steunpunt de ex-amv's begeleidt is de spil in het geheel, maar niet besluitvormend in het proces van toezicht, terugkeer en toelating. Het experiment laat de formele taken en bevoegdheden van politie, DT&V en IND dan ook ongewijzigd.

De volgende negentien gemeenten zijn door de VNG geselecteerd om aan het experiment deel te nemen: Utrecht, Den Haag, Rotterdam, Amsterdam, Leeuwarden, Groningen, Zwolle, Deventer, Nijmegen, Enschede, Almelo, Hengelo, Arnhem, Eindhoven, Tilburg, Maastricht, Zaanstad, Haarlem en Alkmaar.

De gemeenten krijgen een tegemoetkoming van de Rijksoverheid voor de kosten die tijdens de uitvoering van het experiment gemaakt worden. Zoals met de VNG is afgesproken, dragen de betrokken gemeenten voor 50 procent bij aan de kosten van het experiment. Een voorschot op de tegemoetkoming aan de gemeenten is in afstemming met fondsbeheerders reeds dit jaar uitgekeerd.

Ik heb het WODC gevraagd de uitvoering van het experiment te evalueren. Succesvolle ervaringen die tijdens het Perspectief-experiment worden opgedaan zullen vervolgens structureel ingebed kunnen worden in de terugkeerbegeleiding van amv's.

Bevorderen terugkeer

Essentieel onderdeel van de terugkeer van amv's is dat er sprake moet zijn van adequate opvang in het land van herkomst. Anders dan in het huidige beleid meen ik echter dat het vraagstuk van adequate opvang geen toelatingsvraagstuk betreft. De aanwezigheid van deze opvang wordt naar lokale maatstaven gemeten en wordt in ieder geval aangenomen indien:

- in het land van herkomst een familielid of partner aanwezig is die de amv kan opvangen of begeleiden;
- particuliere opvanginstellingen, dan wel dat in het landgebonden asielbeleid is vastgelegd dat algemene opvanginstellingen, beschikbaar en toereikend zijn;
- in het landgebonden asielbeleid is vastgelegd dat de desbetreffende autoriteiten zorg dragen voor de opvang en begeleiding.

In veel gevallen is er in het land van herkomst een vorm van adequate opvang aanwezig. Alleen de feitelijke toegang tot deze opvang moet generaliseerd worden voordat de amv daadwerkelijk kan terugkeren naar het land van herkomst.

Zodra duidelijk wordt dat het toekomstperspectief van de amv niet in Nederland ligt, wordt ingezet op het achterhalen (tracing) van ouders of familieleden van de amv. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken kan met behulp van individuele ambtsberichten bevestigen of er in het land van herkomst vormen van adequate opvang aanwezig zijn.

Daarnaast is het van belang dat de amv en de voogd meewerken aan het traceren van adequate opvang. De Minister voor Jeugd & Gezin zal hierover in gesprek treden met de voogdij-instelling Nidos. Daarbij is het wel van belang dat er heldere afspraken worden gemaakt tussen DT&V en Nidos over de rolverdeling en taken en verantwoordelijkheden, alsook over informatie-uitwisseling ten behoeve van de terugkeer. Voor Nidos geldt dat bij deze afspraken uiteraard rekening wordt gehouden met de primaire verantwoordelijkheid van een voogd voor de verzorging en opvoeding van de minderjarige, voor zijn geestelijk en lichamelijk welzijn, en voor de bevordering van zijn ontwikkeling.

Tevens ben ik met de IOM, UNHCR, het Rode Kruis en belangenorganisaties in gesprek over de wijze waarop zij een actievere rol kunnen spelen bij tracing. Het Internationale Rode Kruis heeft zich bereid getoond via de nationale federaties haar netwerk beschikbaar te stellen voor tracing, teneinde alleenstaande minderjarigen te herenigen met ouders en familieleden.

Met het oog op het bevorderen van de terugkeer en de voorwaarde van adequate opvang wordt in samenwerking met andere Europese landen ingezet op een uitbreiding van het aantal opvangplekken in landen van herkomst, in combinatie met afspraken over terugkeer met relevante bevoegde autoriteiten alsook met voogdij-instellingen. Door het creëren van een concreet toekomstperspectief voor jongeren in de vorm van begeleiding in het land van herkomst kan het draagvlak voor de terugkeer bevorderd worden. Nederland is met Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk in gesprek over de uitbreiding van opvangmogelijkheden voor terug te keren amv's in een aantal specifieke herkomstlanden. Naast het voorzien in primaire levensbehoeften wordt geïnvesteerd in onderwijsfaciliteiten en opleidingsmogelijkheden die ook toegankelijk zijn voor lokale jongeren zodat deze laatste groep een toekomstperspectief wordt geboden. Met het realiseren van opvangprojecten ontstaan er meer mogelijkheden om uitgeprocedeerde amv's terug te laten keren. Mijn verwachting is dat deze opzet een preventieve werking zal hebben op de risicovolle migratie van minderjarige vreemdelingen die geen uitzicht hebben op een bestendige toekomst in Europa.

In combinatie met de samenwerking op het gebied van bestrijding mensenhandel en het investeren in opvangplekken in landen van herkomst, zal ook in Europees verband meer worden samengewerkt bij het sluiten van terug- en overname overeenkomsten met landen van herkomst.

Amv's die op grond van hun asielrelaas niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning, komen net als nu het geval is op grond van hun minderjarigheid in aanmerking voor opvang, medische zorg en onderwijs tijdens hun verblijf in Nederland. Ik zal hiertoe de benodigde voorzieningen treffen zodat de amv's zich zorgvuldig kunnen voorbereiden op het vertrek naar het land van herkomst.

Vreemdelingenbewaring

In kader van het bevorderen van terugkeer vindt er ook een analyse plaats van de effectiviteit van vreemdelingenbewaring van amv's. Vreemdelingenbewaring wordt toegepast om te voorkomen dat vreemdelingen zich onttrekken aan het toezicht tijdens de voorbereiding van hun verwijdering uit Nederland. De huidige praktijk van het detineren van (veelal in de illegaliteit aangetroffen) minderjarige vreemdelingen ten behoeve van terugkeer levert veel maatschappelijk weerstand op. Belangenorganisaties als Unicef en Defence for Children stellen dat vreemdelingenbewaring van amv's ondanks de specifieke vormen van detentie van minderjarigen, niet in het belang is van het kind. Bovendien claimen deze belangenorganisaties dat bewaring onvoldoende bijdraagt aan het bevorderen van terugkeer.

Vreemdelingenbewaring is een ultimatum remedium en wordt alleen toegepast wanneer er geen lichtere middelen voorhanden zijn om hetzelfde doel te bereiken. Met name bij een kwetsbare groep als amv's vind ik het van groot belang om zo veel als mogelijk te volstaan met lichtere toezichtsinstrumenten dan bewaring. Om die reden worden mede met het oog op terugkeer, alternatieven voor vreemdelingenbewaring uitgewerkt zoals al eerder is gebeurd bij gezinnen met minderjarige kinderen. Daarmee heeft de inbewaringstellende instantie een mogelijkheid te kiezen tussen bewaring en alternatieve voorzieningen. In afstemming met de betrokken organisaties wordt hiertoe een centrale procesbeschrijving opgesteld. Ik verwacht dat het uitwerken van deze procesbeschrijving ertoe leidt dat een deel van de amv's dat ondanks de nu al toegepaste terughoudheid in bewaring terechtkomt, in alternatieve voorzieningen wordt geplaatst. Dit zal afhankelijk zijn van de afweging van belangen en individuele specifieke omstandigheden, waarbij onder meer criminele antecedenten een rol spelen.

Buitenschuld

Ondanks de intensivering van de terugkeer van amv's moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat amv's niet terug (kunnen) keren naar het land van herkomst. Gelet op het belang van minderjarige vreemdelingen om zo snel mogelijk duidelijkheid te krijgen over hun toekomstperspectief, is het nodig een vangnet te creëren voor amv's die op jonge leeftijd uitgeprocedeerd raken en ondanks hun inspanningen niet terug kunnen keren. Het huidige buitenschuldbeleid voor amv's ondersteunt dit uitgangspunt in de praktijk onvoldoende. Daarom herzie ik het buitenschuldbeleid voor amv's in die zin dat niet langer geldt dat deze vergunning kan worden verleend na een *minimum*periode van drie jaar, maar dat wordt gewerkt met een *maximum*periode van drie jaar. De buitenschuldvergunning kan daarmee worden verleend zodra daar in het individuele geval aanleiding toe is. Dit kan ook bij of kort na de afwijzing van de asielaanvraag al aan de orde zijn, als in het individuele geval duidelijk is dat terugkeer naar een plek (die als adequate opvang) is aan te merken, niet kan worden gerealiseerd.

In aanvulling daarop zal deze termijn van drie jaar niet meer, zoals nu, pas gaan lopen op het moment dat de asielaanvraag van de vreemdeling is afgewezen, maar al vanaf het moment dat de asielaanvraag van de minderjarige vreemdeling wordt ingediend. Dit betekent dat de termijn waarop de minderjarige duidelijkheid verkrijgt over het perspectief niet afhankelijk is van de duur van de zorgvuldige behandeling van de asielaanvraag. Verder acht ik het van belang dat verlening van de buitenschuldvergunning aan deze minderjarigen ook daadwerkelijk perspectief biedt op verblijf in Nederland. Intrekking van deze vergunning omdat de

vreemdeling de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt, is dan ook niet aan de orde. Slechts bijzondere gronden kunnen nog reden vormen om de verleende vergunning in te trekken, waarbij vooral wordt gedacht aan de situatie dat de (biologische) ouders van de amv worden getraceerd en de amv met hen kan worden herenigd.

In de huidige situatie kan verlening van een vergunning op grond van het bijzondere buitenschuldbeleid alleen aan de orde zijn in het geval de vreemdeling na afwijzing van de asielaanvraag nog geen 15 jaar is. Ook in het nieuwe beleid handhaaf ik deze leeftijdsgrens, met als enig verschil dat niet het moment van afwijzing, maar het moment van indiening van de asielaanvraag bepalend is. De reden voor het in stand laten van deze leeftijdsgrens is gelegen in het feit dat het instrument leeftijdonderzoek bij deze leeftijd aansluit en daarmee daadwerkelijk aan het beleid kan worden getoetst.

Ten overvloede wordt opgemerkt dat amv's, net als volwassenen, in aanmerking kunnen komen voor een reguliere buitenschuldvergunning zodra het voor de DT&V evident is dat betrokkene ondanks zijn inspanningen, niet terug kan keren.

II Gezinnen en minderjarige kinderen in het vreemdelingenbeleid

Zoals eerder vermeld, wil ik naast herijking van het amv-beleid de positie van gezinnen en minderjarige kinderen verbeteren in verschillende aspecten van het (reguliere) vreemdelingenbeleid. De voorwaarden voor verblijf in Nederland voor gezinnen en minderjarige kinderen (dus niet zijnde amv's) zijn in het gezinsherenigingbeleid geregeld. Evenwel kan het voorkomen dat aan deze voorwaarden niet wordt voldaan, of dat in het beleid in bijzondere gevallen geen voorziening is getroffen. De onderwerpen die hieronder aan bod komen, vullen het staande beleid daar waar nodig aan.

Het uitgangspunt is dat ouders die met hun kinderen onrechtmatig in Nederland verblijven, verantwoordelijk zijn voor het organiseren van hun vertrek. In voorkomend geval moeten de ouders met hun kinderen dan ook terugkeren naar het land van herkomst, waarbij de Nederlandse overheid het vertrek faciliteert als dat nodig is.

Kwetsbare gezinnen met kinderen

Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat het niet in het belang van kinderen is om op te groeien in de illegaliteit met alle nadelige gevolgen voor hun ontwikkeling van dien. Op 8 oktober 2008 is tijdens een parlementair debat over de kabinetsreactie op het onderzoek «Illegaal verblijf in Nederland» van het WODC (Kamerstukken II, 2008/09, 19 637, nr. 1237) gesproken over het gegeven dat er veel kinderen zijn die onwetend zijn over hun illegale status. Hierdoor worden de kinderen op het moment dat ze de leeftijd van achttien jaar bereiken, geconfronteerd met procedures die erop gericht zijn hen naar het herkomstland (van hun ouders) te sturen. Kamerlid Spekman (PvdA) heeft tijdens het debat bevestigd dat ook vele maatschappelijke organisaties dit een onwenselijke situatie vinden.

De heer Spekman riep op om met de betrokken organisaties in gesprek te gaan over mogelijkheden om deze groep kinderen eerder in beeld te krijgen met het oog op het tijdig werken aan de terugkeer van deze gezinnen. Dat is gebeurd. Uit de gesprekken met de geïnterviewde organisaties blijkt dat de groep illegalen met een asielachtergrond redelijk in beeld zijn; zij weten de weg naar deze organisaties te vinden. Illegalen die

een dergelijke procedure niet hebben doorlopen, hebben vaak in het informele circuit werk gevonden en vinden steun bij migrantengemeenschappen. Hierdoor zijn dit soort gezinnen minder zichtbaar in de Nederlandse samenleving. Om dit probleem te verkleinen zullen de uitvoerende diensten, gemeenten en belangenorganisaties periodiek een interactief beleidsoverleg voeren. Doel is te komen tot effectieve interventies om deze kinderen sneller in beeld te hebben en gericht te werken aan terugkeer.

Binnen de groep onrechtmatig in Nederland verblijvende kinderen zijn er kinderen met ernstige opvoed- en opgroei problemen – van niet medische aard¹ – die gespecialiseerde jeugdzorg, al dan niet in het kader van een kindbeschermingsmaatregel, nodig hebben (in de vorm van dagbehandeling, geestelijke gezondheidszorg, pleegzorg of intensieve hulp in het gezin). Deze kinderen moeten zoals gezegd, terugkeren naar het land waarvan het kind de nationaliteit heeft (in beginsel het land van herkomst) en dat land moet in principe het kind terugnemen. De toenmalige Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de Minister van Justitie hebben eerder aangegeven (Kamerstukken II, 2005/06, 30 300 VI, nr. 69) te bekijken onder welke voorwaarden er een oplossing kan worden gevonden voor verblijfsrechtelijke problemen van kinderen voor wie een kindbeschermingsmaatregel is getroffen. Zij hebben toegezegd dat voor deze categorie vreemdelingen beleidsregels zullen worden opgesteld.

Bij het formuleren van deze beleidsregels zijn diverse organisaties betrokken zoals de Raad voor de Kinderbescherming en Nidos. Daarbij is geconcludeerd dat het niet voldoende is beleidsregels op te stellen voor alléén kinderen met een kindbeschermingsmaatregel. Het belang van het kind bij geïndiceerde jeugdzorg wordt daarmee namelijk onvoldoende gewaarborgd. Bij een beperking tot alleen de kinderen met een kindbeschermingsmaatregel vallen de ouders die vrijwillig hulpverlening voor hun gezin accepteren namelijk buiten de boot. Daarnaast mag een maatregel op zichzelf geen aanleiding zijn tot een verblijfstitel. Het niet meewerken aan geïndiceerde jeugdzorg (om een kindbeschermingsmaatregel uit te lokken) mag immers niet beloofd worden met een verblijfsvergunning. Daarom onderzoeken de Minister voor Jeugd en Gezin en ik onder welke voorwaarden er een oplossing kan worden gevonden voor verblijfsrechtelijke problemen van kinderen met ernstige opvoed- en opgroei problemen.

Kinderen in de opvang

In reactie op de brief van de Vaste Kamercommissie Justitie van 18 november jongstleden (2009Z19240/2009D57648), betreffende de aanbieding van het rapport «Kind in het centrum: Kinderrechten in asielzoekerscentra», het volgende.

In juni 2009 heb ik het rapport over de positie van het kind in de asielopvang van Unicef in ontvangst genomen, dat is opgesteld in samenwerking met het COA en de Stichting Kinderpostzegels Nederland. De opvangsituatie in Nederland is, vergeleken met veel andere Europese lidstaten, van hoog niveau. Dat betekent niet dat er geen ruimte is voor aanpassingen en verbeteringen van de opvangvoorzieningen. De conclusies en aanbevelingen uit het rapport van Unicef zijn voor mij een leidraad om, waar nodig en mogelijk en in afstemming met de in het rapport genoemde organisaties, het beleid aan te passen. Door het COA zijn al zogenaamde quick wins in gang gezet met het oog op de verbetering van de veiligheid, vrije tijdsvoorzieningen en de voorlichting voor gezinnen met kinderen in de opvang.

¹ Indien het probleem van het kind van medische aard is, ligt het voor de hand dat er een aanvraag wegens medische redenen wordt ingediend.

Ik wil benadrukken dat de voorgestelde wijziging van de asielprocedure, waarbij de nadruk ligt op snel en zorgvuldig beslissen op het asielverzoek en een geïntensiveerde terugkeerbegeleiding na afwijzing van het asielverzoek, zal leiden tot een kortere procedure en daarmee tot korter verblijf in de opvang. Net als bij de herijking van het amv-beleid is het doel de verblijfsduur van de minderjarigen in de opvang waar mogelijk te bekorten.

Ouders zijn uiteraard allereerst verantwoordelijkheid voor ontwikkeling, welzijn en veiligheid van kinderen, ook als het gezin in de opvang verblijft. Dat doet echter niets af aan de verantwoordelijkheid van de overheid in die gevallen dat ouders niet in staat zijn die verantwoordelijkheid op te pakken of als de ouders het laten afweten. Gemeenten en de centra voor Jeugd en Gezin spelen hierin een belangrijke rol. Net als voor Nederlandse gezinnen moet het zowel ouders als kinderen die in een AZC verblijven duidelijk zijn hoe ze toegang kunnen krijgen tot advies en ondersteuning bij opgroeien en opvoeden.

Adoptie

De herziening van de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka), waarin uitvoering wordt gegeven aan de implementatie van het Haags Kinderbeschermingsverdrag 1996, is in ontwikkeling. Op dit moment is via de Wobka geregeld dat bij binnenkomst van een adoptiekind in Nederland onder andere de Vreemdelingenpolitie de toelatingsvoorwaarden voor adoptie moet controleren. Echter, in de praktijk toetst de IND aan de voorwaarden voor adoptie zoals die zijn neergelegd in het vreemdelingenbeleid, en niet meer de Vreemdelingenpolitie¹. De Wobka moet hiermee nog in overeenstemming worden gebracht. Daarom heb ik besloten met de aanpassing van de Wobka het formulier² waarmee de Vreemdelingenpolitie de toelatingsvoorwaarden controleert af te schaffen en deze aanpassing vervolgens in de Vreemdelingencirculaire vast te leggen. Ik vind het van belang dat adopties wel op een andere manier gecontroleerd worden ter voorkoming van illegale adopties. Met de Raad voor de Kinderbescherming heb ik daarom afgesproken dat de IND vermoedens van illegale opnemings meldt bij het landelijk bureau van de Raad.

Momenteel vindt er op incidentele basis contact plaats tussen de IND en de Raad voor de Kinderbescherming, terwijl juist de Raad een belangrijke rol vervult bij de bescherming van in Nederland verblijvende kinderen – ongeacht hun verblijfsstatus – die in hun ontwikkeling worden bedreigd. De Raad doet immers onderzoek naar de omstandigheden van het kind en de gezinssituatie en verzoekt de rechter indien nodig een kindbeschermingsmaatregel op te leggen. Daarnaast adviseert de Raad de Minister van Justitie over het opnemen van minderjarige vreemdelingen ter adoptie of als pleegkind in een gezin. De Raad zal voortaan, in situaties waarbij er sprake is van reeds in Nederland verblijvende illegaal geadopteerd of opgenomen (familie)pleegkinderen die niet voldoen aan het (familie)pleegkinderenbeleid, binnen het vreemdelingenrecht in een aantal gevallen een grotere rol gaan spelen. Dit houdt in dat de IND de Raad voortaan verzoekt in dit type zaken, wanneer die aanleiding geven, een onderzoek in te stellen of er een kindbeschermingsmaatregel geïndiceerd is. Uiteraard blijft het mogelijk dat de Raad ook ambtshalve in dit type zaken een onderzoek kan instellen. Aanleiding voor een verzoek kan bijvoorbeeld gelegen zijn in het vermoeden dat het welzijn van het kind ernstig wordt bedreigd. Hiermee wordt meer recht gedaan aan het belang van het kind in vreemdelingrechtelijke procedures.

¹ Sinds de overheveling van taken van de Vreemdelingenpolitie naar de IND in 2004.

² M67 formulier dat gegevens bevat van het kind en de aspirant-adoptiefouder(s), gegevens omtrent de adoptiebeslissing, de vergunninghouder en de beginseltoestemming. De inhoud van dit formulier wordt door de IND bij de besluitvorming van de verblijfsaanvraag betrokken.

Een vorm van gezagsvoorziening dat door Nederland niet wordt erkend is kafala.

Kafala wordt naar islamitisch recht – net zoals bij adoptie – onder andere gebruikt ten behoeve van weeskinderen, straatkinderen, vondelingen, ongewenste kinderen en kinderen waarvan de ouders niet bij machte zijn het kind op te voeden en te verzorgen. Het niet erkennen van kafala impliceert dat in Nederland woonachtige personen die door middel van kafala een kind uit een islamitisch land willen opnemen, op basis van de huidige wet- en regelgeving de interlandelijke adoptieprocedure moeten doorlopen. Ook het staande pleegkinderenbeleid voorziet doorgaans niet in de mogelijkheid om kafala-kinderen in het gezin op te nemen als deze kinderen geen familiepleegkinderen zijn. Echter, adoptie is voor kafala-kinderen niet mogelijk, omdat naar islamitisch recht afstamming in juridische zin alleen kan worden gevestigd op basis van bloedverwantschap. De meeste islamitische landen (er)kennen adoptie daarom niet (in bijvoorbeeld het seculiere Turkije bestaat adoptie wel).

Het Haags Kinderbeschermingsverdrag voorziet in een specifieke procedure voor kafala (artikel 33). Dit Verdrag is voor Nederland nog niet in werking getreden. Het Haags Adoptieverdrag 1993, de Nederlandse wet- en regelgeving en de Commissie Kalsbeek geven de voorkeur aan sterke adoptie¹. Immers, daar waar het gaat om een ingrijpende maatregel als plaatsing van een kind in een ander land, moet aannemelijk worden gemaakt dat een dergelijke stap nodig en verantwoord is en er geen gelijkwaardig alternatief in het land van herkomst voorhanden is. Voor kinderen is het namelijk van wezenlijk belang dat er zoveel mogelijk continuïteit in de opvoedingssituatie bestaat, waardoor «verleden en toekomst» met elkaar verbonden blijven. Aangezien kafala nog het meest te vergelijken is met «zwakke» adoptie² verhoudt dit zich niet met genoemd uitgangspunt.

Daarom heb ik besloten kafala niet te implementeren. Ik zal op basis van mijn discretionaire bevoegdheid per individueel geval onderzoeken of het belang van het kind zwaarder weegt dan het belang van de Nederlandse staat. Dit betekent dus geen verruiming van het staande adoptie- of (familie)pleegkinderenbeleid want een toelatingsbeleid voor kafala-kinderen kan vooralsnog niet met dezelfde waarborgen omkleed en gehandhaafd worden als de interlandelijke adoptieprocedure ter voorkoming van misbruik. Overigens is aan de Marokkaanse autoriteiten gevraagd hoe zij staan tegenover omzetting van kafala naar sterke adoptie (Kamerstukken II, 2008/09, 31 265, nr. 26).

Voorkomen moet worden dat de Nederlandse overheid voor een voldongen feit wordt geplaatst. Het is niet toegestaan dat in Nederland woonachtige adoptiefouders die in het buitenland een kafala, gezags- of adoptiebeslissing hebben verkregen, het kind naar Nederland laten overkomen zonder dat de procedures zoals voorgeschreven door de Wobka zijn gevolgd. Hoewel deze ouders volgens het recht van het land van herkomst al het gezag over het kind hebben vanaf de uitspraak, acht ik dit niet in het belang van het kind. Dit geldt overigens ook voor in Nederland woonachtige personen die in het buitenland een voogdij- of adoptiebeslissing hebben verkregen, zoals in Rusland.

¹ Bij sterke adoptie worden de familierechtelijke betrekkingen van het kind met de biologische ouder(s) geheel verbroken.

² Bij zwakke adoptie verkrijgen de adoptiefouders wel een familierechtelijke betrekking met het adoptiekind, maar de voordien bestaande familierechtelijke betrekkingen van het kind met de biologische ouder(s) worden niet geheel verbroken.

Tot slot wil ik uw Kamer informeren over de stand van zaken naar aanleiding van de aanbeveling van de Commissie Kalsbeek die ziet op het vreemdelingenbeleid. Op 29 mei 2008 is het Rapport Interlandelijke adoptie «Alles van waarde is weerloos» uitgebracht. De Commissie heeft met betrekking tot (de uitvoering van) het vreemdelingenbeleid aanbevolen dat de versnelde mvv-procedure bij adoptie en de verantwoordelijkheden ter zake duidelijk moeten worden vastgelegd in lagere regelingen.

In de kabinetsreactie op dit rapport van 28 oktober 2008 (Kamerstukken II, 2008/09, 31 265, nr. 10) is toegezegd dat deze aanbeveling overgenomen wordt. Aangegeven is dat de Centrale autoriteit in een vroeg stadium, voorafgaand aan de goedkeuring van de matching, in de gelegenheid zal worden gesteld om de vereisten voor interlandelijke adoptie te controleren. Hiermee wordt beoogd dat een akkoordverklaring pas door de Centrale autoriteit wordt afgegeven nadat is getoetst of het kind daadwerkelijk in aanmerking komt voor interlandelijke adoptie. De IND kan dan bij de mvv-aanvraag het oordeel van de Centrale autoriteit in de akkoordverklaring over de juridische vereisten voor adoptie volgen. Op deze manier wordt voorkomen dat kinderen ter adoptie naar Nederland komen terwijl niet is voldaan aan de uitgangspunten van het Haags Adoptieverdrag.

In het toelatingsbeleid wordt getracht snel en zorgvuldig te beslissen op verblijfsaanvragen van minderjarige vreemdelingen zodat deze kinderen niet een te lange tijd in onzekerheid verkeren over hun toelating en toekomstperspectief. Zeker met de invoering van het Modern Migratiebeleid wordt dit beter gewaarborgd. Om de processen tussen de betrokken ketenpartners ook nu al beter op elkaar af te stemmen wordt op het gebied van deze rolverdeling op dit moment een procesbeschrijving van de interlandelijke adoptieprocedure gemaakt.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak