

Vergaderjaar 2013–2014

27 062

Alleenstaande minderjarige asielzoekers

Nr. 91

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2013

Op verzoek van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, doe ik u hierbij mijn reactie toekomen op de aanbevelingen in het rapport van UNICEF en Defence for Children «Bescherming alleenstaande minderjarige vreemdelingen in de knel. Zorgpunten & aanbevelingen bij de herijking van het beleid» van april 2013.

In mijn brief over alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) heb ik uw Kamer geïnformeerd dat per 1 juni 2013 de herijking van het alleenstaande minderjarige vreemdelingenbeleid in werking is getreden.¹ De herijking van het amv beleid is er op gericht om zo snel mogelijk duidelijkheid te bieden aan de amv. Er is een centralere rol voor de medewerking van de minderjarige aan zijn terugkeer. De amv-vergunning die de alleenstaande minderjarigen het idee kon geven dat zij in Nederland mochten blijven terwijl dit niet het geval was, is afgeschaft. Daarnaast is een specifiek buitenschuldbeleid ingevoerd voor minderjarige vreemdelingen die bij hun eerste verblijfsaanvraag jonger dan 15 jaar waren en die buiten hun schuld niet terug kunnen keren naar hun land van herkomst. De uitgangspunten van de herijking van het amv beleid zijn eerder aan uw Kamer meegedeeld in de brief van 22 juni 2012.²

Tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer van 30 oktober jongstleden heb ik toegezegd u nader te informeren over de beschermingsmogelijkheden van amv's tegen mensenhandel. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand gelet op de raakvlakken met het rapport van Defence for Children en Unicef.

¹ Kamerstuk 27 062, nr. 88

² Kamerstuk 27 062, nr. 75

In mijn brief van 3 juni³ van dit jaar heb ik u desgevraagd geïnformeerd over het aantal verdwijningen van amv's uit de opvang. Hierin ben ik ingegaan op de maatregelen die er zijn om verdwijningen te voorkomen. Het is mij niet mogelijk gebleken om opvang te creëren voor amv's waarin zij nog intensiever onder toezicht worden gesteld dan in de bestaande beschermde opvang. In dat geval zou deze opvang namelijk op vrijheidsontneming gaan lijken, hetgeen niet gewenst is.

Verder heb ik nagedacht over het plaatsen van alle amv's in de beschermde opvang. In de afweging heb ik betrokken de beperktere bewegingsvrijheid in de beschermde opvang, afgezet tegen de risico's die amv's lopen ten aanzien van wie er geen indicaties zijn dat zij slachtoffer van mensenhandel zijn of het risico lopen dit te worden. Ik vind het niet gerechtvaardigd amv's in hun bewegingsvrijheid te beperken als deze risico's niet gesignaleerd zijn. Hierbij betrek ik ook het feit dat er, zoals ik al heb uitgelegd, ook in de gewone amv-opvang aandacht is voor signalen van mensenhandel en het kostenaspect; beschermde opvang is aanzienlijk duurder dan de overige amv-opvang.

In deze keuze word ik bevestigd door het volgende. Amv's die buiten het zicht van de Rijksoverheid geraken, worden geregistreerd als «met onbekende bestemming vertrokken». Ik heb u al toegelicht dat vaak de voogd en/of COA-mentoren wel op de hoogte zijn van de verblijfplaats van de amv of de reden van vertrek en beoogde bestemming van de amv. Het COA houdt op de diverse locaties bij welke signalen de amv's afgeven omtrent hun wens om de opvang te verlaten. De redenen die amv's geven voor het feit dat zij de opvang willen verlaten, zijn overwegend dat de amv bijna 18 jaar is (meestal zijn dit uitgeprocedeerde amv's die na hun 18^e geen recht meer hebben op opvang) en doorreis naar andere Europese landen (familie of vrienden). Sommige amv's worden in Nederland aangetroffen terwijl zij op doorreis zijn en reizen dan ondanks hun asielaanvraag verder. Deze signalen worden door de COA-mentoren besproken met onder andere jeugdbeschermers. Amv's die aangeven te willen vertrekken worden geïnformeerd over de verschillende perspectieven die er zijn en worden gewezen op risico's. Als het COA van amv's signalen ontvangt over mogelijke mensensmokkel, wordt hierop de nodige actie ondernomen zoals het informeren van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM).

In het volgende deel van mijn brief zal ik ingaan op de afzonderlijke aanbevelingen in het rapport van Defence for Children en Unicef.

Aanbeveling

In lijn met de aanbevelingen van het VN-Kinderrechtencomité zou in beschikkingen over minderjarigen een «best interest» omschrijving moeten worden opgenomen waaruit blijkt hoe de belangen van het kind zijn vastgesteld en hoe deze eventueel zijn afgewogen tegen andere belangen.

Reactie

Het Nederlandse toelatingsbeleid houdt in belangrijke mate rekening met de positie van kinderen, waarmee recht gedaan wordt aan het Kinderrechtenverdrag.

Artikel 3 lid 1 van het IVRK stelt: «In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts

³ Kamerstuk 27 062, nr. 89

of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration.»

Deze verdragsbepaling dient door verdragsstaten steeds geconcretiseerd te worden in beleid en regelgeving. Uit de tekst volgt dat het belang van het kind niet het enige belang is maar een van de belangen («a primary consideration»). Er dient een afweging plaats te vinden tussen het belang van het kind en overige belangen. In het vreemdelingenbeleid wordt rekening gehouden met de belangen van kinderen, maar daarnaast spelen ook andere belangen een rol, zoals het belang van de Staat en het behoud van maatschappelijk draagvlak voor het vreemdelingenbeleid.

In de asielprocedure heeft het belang van het kind dan ook een duidelijke plaats en het komt op veel plaatsen in het vreemdelingenbeleid tot uitdrukking. Ik wijs onder andere op de kind-specifieke procedurele waarborgen, het verlenen van opvang, onderwijs, sociale voorzieningen en medische zorg en behoud van de eenheid van het gezin. Bij amv's wordt voorts ambtshalve beoordeeld of deze voor een verblijfsvergunning regulier op grond van het specifieke buitenschuld beleid voor amv's in aanmerking komen. Ook bij het terugkeerproces wordt rekening gehouden met de belangen van het kind. Zo wordt onder meer belang gehecht aan het feit dat van kinderen niet dezelfde mate van eigen initiatief en verantwoordelijkheid mag worden verwacht als van meerderjarigen.

In de asielprocedure gaat het primair om de vraag of het gezin, inclusief de kinderen, voor bescherming in aanmerking komt of moet terugkeren. Het toetsingskader is daarom of aan een van de in artikel 29 van de Vreemdelingenwet opgenomen toelatingsgronden is voldaan. In dit verband wordt ook verwezen naar artikel 20, vijfde lid van Richtlijn 2004/83/EG (de Kwalificatierichtlijn), waarin de belangen van het kind ook binnen het asielkader worden geplaatst en niet als zelfstandige toelatingsgrond.

Er wordt in de beslissingen op aanvragen van amv's dus rekening gehouden met de positie en «best interest» van kinderen en er wordt getoetst aan het hierboven beschreven artikel 3 lid 1 van het IVRK. Onderwerpen waarbij dit expliciet aan de orde kan zijn, zijn bijvoorbeeld kindsoldaten en vrees voor genitale verminking/besnijdenis.

Aanbeveling

Onderzoek de rol voor een kinderrechtter in procedures van alleenstaande minderjarige vreemdelingen en de rol van de voogd om in de procedures een zwaarwegend advies te geven.

Reactie

In het kader van de herijking is onder andere bezien of specialisatie bij de vreemdelingenkamers van kinderrechtters een meerwaarde kan hebben ten aanzien van procedures voor amv's. Deze vraag is betrokken bij de 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 zonodig herverdelen van zaken wordt daardoor bemoeilijkt, wat niet past in het streven om eerder duurzaam duidelijkheid te bieden. Daarnaast is het zo dat gezien het geringe aantal amv-zaken slechts een klein aantal rechtters zich zou kunnen specialiseren, wat de

behandeling van amv-zaken eerder kwetsbaarder dan minder kwetsbaar zou maken.

De genoemde punten zijn ook besproken met voogdijinstelling 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.

Aanbeveling

De (immigratie)autoriteiten moeten de rol van de voogd respecteren als hoofdverantwoordelijke voor de bescherming van het kind, zoals dit is verwoord in artikel 5 IVRK en kwaliteitsstandaard 3 voor voogden van alleenstaande minderjarigen in Europa.

Reactie

Ik deel de strekking van deze aanbeveling. Uiteraard is het van belang dat organisaties elkaars specifieke taken en bevoegdheden respecteren, en dit gebeurt ook. Nidos is als voogd verantwoordelijk voor (de bescherming van de belangen van) het kind. De IND is de bij wet aangewezen instantie om de noodzaak tot asielbescherming te beoordelen. In de procedure heeft de voogd 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. Het is aan de rechter om te beoordelen in hoeverre de door de voogd ingebrachte feiten en omstandigheden voldoende door de IND zijn meegewogen.

Aanbeveling

Maak gebruik van het kindspecifieke landenrapport over Afghanistan in alle verblijfsprocedures van kinderen afkomstig uit dit land en stimuleer het schrijven van meer kindspecifieke landenrapportages, bijvoorbeeld in de ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de landeninformatie die door het European Asylum Support Office wordt opgesteld.

Reactie

Met UNICEF onderschrijf ik dat goede – kindspecifieke – informatie over herkomstlanden belangrijk is voor een zorgvuldige beoordeling van het asielverzoek van het kind. In de door de Minister van Buitenlandse Zaken – op mijn verzoek – opgestelde algemene ambtsberichten over herkomstlanden wordt derhalve ook de positie van minderjarigen beschreven, voor zover deze van belang is voor de beoordeling van asielverzoeken. Hierbij wordt tevens aandacht besteed aan de aanwezigheid van opvangvoorzieningen voor minderjarigen in het betreffende land en het niveau van deze voorzieningen. De ambtsberichten zijn gebaseerd op informatie van openbare en vertrouwelijke bronnen. In lijn met de aanbeveling van UNICEF zal het door haar samengestelde rapport «Child Notice Afghanistan» door het Ministerie van Buitenlandse Zaken worden geraadpleegd bij de opstelling van het eerstvolgende algemeen ambtsbericht over Afghanistan.

De door het Europees Asylum Support Office (EASO) uitgebrachte landenrapporten zijn tot op heden beperkt in aantal. Dit mede omdat de

focus van het EASO primair is gericht op het bijeenbrengen van de landeninformatie die al bij de individuele lidstaten aanwezig is en het vervolgens toegankelijk maken van deze informatie voor de andere lidstaten. Gelet op de positie en de expertise van het EASO heb ik er het volle vertrouwen in dat deze bij het opstellen van toekomstige landenrapporten op gepaste wijze aandacht zal besteden aan de positie van kinderen in de desbetreffende herkomstlanden.

Tot slot wil ik nog wel een nuancering aanbrengen op de kritiek in het onderhavige rapport dat er weinig aandacht is voor kindspecifieke asielelementen bij de beoordeling van asielverzoeken. In lijn met artikel 22 IVRK kan in het Nederlandse vreemdelingenbeleid de situatie en het belang van het kind los van de ouders worden gezien en los van de ouders worden beoordeeld. Op basis van kindspecifieke situaties, bijvoorbeeld ten aanzien van kindsoldaten of genitale verminking, kan eigenstandige vergunningverlening of uitstel van vertrek (bij medische situaties) van het kind plaatsvinden. In het Vluchtelingenverdrag van Genève (1951) is vastgelegd wanneer een asielzoeker recht heeft op het erkende vluchtelingschap. Anders dan UNICEF naar mijn lezing suggereert, geldt de in dat Verdrag neergelegde definitie van «vluchteling» voor de minderjarige op gelijke wijze als voor een meerderjarige. Het vergaren en betrekken van kindspecifieke informatie die geen relevantie heeft voor de beoordeling van asielverzoeken, wordt om deze redenen door mij niet geïnitieerd.

Aanbeveling

Pas het drie-jaren buitenschuldbeleid toe op alle alleenstaande minderjarigen die voor hun achttiende Nederland binnenkomen en pas het nieuwe buitenschuldbeleid ruimhartig toe op kinderen. Van kinderen kan niet hetzelfde worden verwacht als van volwassenen. Werp hen geen argumenten tegen die verband houden met hun minderjarigheid (bijvoorbeeld zwijgen omdat ze nog niemand kunnen vertrouwen of onwaarheden die door een mensenhandelaar zijn ingefluisterd).

Reactie

Met de herijking van het amv-beleid wordt voor de jongere sneller dan voorheen duidelijk waar hij of zij aan toe is, verblijf in Nederland of terugkeer. Als het asielverzoek van een amv niet wordt ingewilligd, is terugkeer de boodschap. Voorwaarde is dan dat er adequate opvang is in het land van herkomst. Daarbij geldt wel dat amv's die meewerken aan hun vertrek maar buiten hun schuld niet terug kunnen, na uiterlijk drie jaar in aanmerking komen voor een buitenschuldvergunning als zij nog geen 18 zijn.

De termijn begint te lopen vanaf het moment van de eerste verblijfsaanvraag. Om amv's zo kort mogelijk in onzekerheid te laten verkeren, dient terugkeer binnen drie jaar na de verblijfsaanvraag gerealiseerd te zijn. Om deze reden geldt dit beleid voor amv's jonger dan 15 jaar. In het specifieke buitenschuldbeleid voor amv's blijft zwaar meewegen dat een amv heeft meegewerkt aan zijn terugkeer. Zoals eerder genoemd, wordt hierbij belang gehecht aan het feit dat van kinderen niet dezelfde mate van eigen initiatief en verantwoordelijkheid mag worden verwacht als van meerderjarigen. De DT&V zal hen dan ook actief ter zijde staan, en als terugkeer dan toch na drie jaar niet is gerealiseerd, zal een buitenschuldvergunning aan de orde zijn. Amv's die de eigen terugkeer tegenwerken, bijvoorbeeld door te zwijgen of onwaarheden te vertellen, komen in beginsel niet in aanmerking voor een buitenschuldvergunning. De specifieke buitenschuldvergunning is vijf jaar geldig. De vergunning wordt in beginsel niet meer ingetrokken, tenzij blijkt dat deze oneigenlijk is verkregen. Hiermee

is een vangnet gecreëerd 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. Het enige belangrijke verschil tussen het specifieke buitenschuldbeleid voor amv's jonger dan 15 jaar en het gewone buitenschuldbeleid, is dat er in het gewone buitenschuldbeleid een grotere mate van initiatief wordt verwacht, en er bij voldoende meewerking na drie jaar niet automatisch een buitenschuldvergunning volgt. DT&V kan dan immers nog steeds mogelijkheden voor terugkeer zien en aangezien de voormalig amv dan (drie jaar ná zijn vijftiende verjaardag) inmiddels meerderjarig is, mag onverkort gehecht worden aan de vertrekplicht.

Aanbeveling

Verzeker dat een nieuw asielverzoek ingediend kan worden zonder dat kinderen hiervan negatieve gevolgen ondervinden, zoals het stuiten van de termijn voor de buitenschuldvergunning.

Reactie

Om amv's zo kort mogelijk in onzekerheid te laten verkeren wordt een maximale beslistermijn van drie jaar gehanteerd. 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. De termijn stuit wanneer tijdens de driejaarstermijn een nieuwe aanvraag wordt ingediend. In de herijking is reeds vastgelegd dat wanneer tijdens een opvolgende aanvraag blijkt dat er sprake is van nieuw gebleken feiten of omstandigheden (nova) in het land van herkomst waardoor er geen adequate opvang meer is voor de amv, de amv alsnog (snel) in aanmerking kan komen voor het specifieke buitenschuldbeleid voor amv's. Deze situatie kan zich ook voor doen indien de drie jaar reeds waren verstreken, mits de amv ten tijde van zijn eerste verblijfsaanvraag jonger was dan 15 jaar en nog immer minderjarig is.

Aanbeveling

Verleng de rust- en voorbereidingstijd standaard tot drie maanden zodat het kind de tijd heeft om daadwerkelijk tot rust te komen en een kans krijgt om zich veilig te voelen en zijn of haar asielrelaas te delen.

Reactie

De Rust en Voorbereidingstermijn (RVT) voor amv's is in beginsel drie weken. Daarmee is deze langer dan de zes dagen voor volwassenen. Dit is juist om de amv de gelegenheid te geven zich goed voor te bereiden op de asielprocedure, en omdat de amv meer activiteiten heeft tijdens de RVT dan volwassenen zoals kennismaking met de voogd. In het kader van de herijking heeft een onderzoek plaatsgevonden naar de verruiming van de RVT. Uit de inventarisatie blijkt dat bij de amv zeker niet in alle gevallen behoefte bestaat aan een verruiming. Vaak wil een amv gewoon snel zijn verhaal kwijt. Daarnaast werd onvoldoende duidelijk of deze investering aan het begin van het traject bijdraagt aan een snellere en betere procedure. Het standaard verruimen van de RVT betekent daarnaast een aanzienlijke verlenging van de procedure en daarmee de periode van onzekerheid voor de amv. De herijking is er juist op gericht om deze periode zo kort mogelijk te laten duren, waarbij natuurlijk zorgvuldigheid voorop blijft staan.

Om aan de behoefte van een langere RVT in individuele gevallen gehoor te geven, is Nidos de mogelijkheid geboden 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.

Aanbeveling

Ken aan alleenstaande minderjarigen een document toe op grond waarvan zij duidelijk kunnen maken aan derden dat zij hier als alleenstaande minderjarige vreemdeling zijn, een voogd hebben van Nidos, niet in bewaring gezet mogen worden op deze grond en aanspraak hebben op dezelfde rechten als andere kinderen in Nederland.

Reactie

Over deze vraag heb ik mij in het kader van de herijking van het amv-beleid eveneens gebogen. 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. Van amv's wordt verlangd dat zij de gang naar de diplomatieke vertegenwoordiging van het land van herkomst maken om daar een identiteitsbewijs aan te vragen. Het beleid is er onder andere op gericht om problemen zoals een inbewaringstelling 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. De politie is hierop nader geïnstrueerd.

Aanbeveling

Stimuleer wetenschappelijk onderzoek naar de huidige leeftijdsonderzoekmethode en start in overleg met deskundigen en voogden een pilot voor een multi-disciplinaire aanpak van het leeftijdsonderzoek.

Reactie

De methode van leeftijdsonderzoek die in Nederland wordt toegepast, is gebaseerd op uitgebreid wetenschappelijk onderzoek. Deze methode wordt steeds getoetst aan nieuw verschenen wetenschappelijk onderzoek en indien nodig aangepast. De Commissie Leeftijdsonderzoek houdt hierop toezicht. Ik onderschrijf dat onderzoek naar nieuwe methoden en wetenschappelijk onderzoek gestimuleerd moeten worden, vooral omdat leeftijd in onze westerse maatschappij een belangrijk onderdeel is van onze identiteit. Ik zou het verwelkomen wanneer een methode werd gevonden waarmee de leeftijd van een minderjarige vreemdeling net zo betrouwbaar en meer nauwkeurig zou kunnen worden vastgesteld. Een multidisciplinaire aanpak heeft naar mijn mening alleen zin als deze toegevoegde waarde heeft ten opzichte van de methode die nu in Nederland wordt gebruikt. Ik denk dan met name aan methoden die beter kunnen bepalen of een amv ouder of jonger dan 18 jaar is. Naar mijn mening moet de betrouwbaarheid groot zijn om te voorkomen dat minderjarigen ten onrechte als meerderjarige worden aangemerkt, of andersom. De huidige methode geeft aan of een amv tenminste 20 jaar is of dat hij mogelijk minderjarig is, en de kans dat een minderjarige ten onrechte als meerderjarige wordt aangemerkt is nagenoeg nul. Voorts wil ik amv's niet belasten met vele soorten onderzoek. Op dit moment wordt door het EASO gewerkt aan een handboek met «best practices» voor leeftijdsonderzoek en hierin worden verschillende

methoden beschreven die de diverse Europese lidstaten gebruiken. Daaronder valt ook de multi-disciplinaire aanpak. Ik zal dit handboek na verschijnen uiteraard goed bekijken. Gelet op het vorenstaande zie ik geen aanleiding om op dit moment een pilot te starten zoals in de aanbeveling is opgenomen.

Aanbeveling

Zoek naar intensiever gebruik van alternatieven voor de procesopvanglocaties, zoals rechtstreekse plaatsing in pleeggezinnen vanaf het aanmeldcentrum.

Reactie

Opvang van amv's in een procesopvanglocatie is van belang omdat tijdens die eerste periode de activiteiten in de rust- en voorbereidings-termijn en tijdens de algemene asielprocedure efficiënt georganiseerd kunnen worden. Ook bevindt de pol-amv zich in de buurt van het aanmeldcentrum waar de asielaanvraag wordt behandeld zodat de reistijd voor de minderjarige naar het aanmeldcentrum, ten behoeve van deze behandeling, beperkt is. Daarnaast kunnen tijdens die periode zowel de mentor als de voogd zich een goed beeld vormen van de competenties en het ontwikkelingsperspectief van de jongere. Zo kan een optimaal besluit worden genomen over de vervolgpplaatsing van iedere individuele jongere naar de meest geschikte opvangvorm. Amv's jonger dan 13 worden op dit moment al direct in gezinsverband (pleeggezin) geplaatst en komen niet in de procesopvanglocatie terecht.

Aanbeveling

Maak de kosten van opvang in de verschillende opvanglocaties en in pleeggezinnen inzichtelijk.

Reactie

Per opvangmodaliteit is er een zogenaamde integrale kostprijs vastgesteld. Deze is opgebouwd uit kosten voor bijvoorbeeld huisvesting, inzet personeel en gezondheidszorg. In de keuzes die ik maak voor het nieuwe amv-opvangmodel, dat ik in 2014 aan de Tweede Kamer zal presenteren, houd ik ook rekening met de kosten van de opvang.

Aanbeveling

De Inspectie Jeugdzorg zou onverwachts langs moeten gaan bij de grootschalige opvanginstellingen, om zo een duidelijk en eerlijk beeld te krijgen van de omstandigheden en te praten met meerdere jongeren.

Reactie

De Inspectie Jeugdzorg houdt op onafhankelijke wijze toezicht en hanteert hierbij verschillende varianten van onverwacht toezicht. Daarbij wordt de instelling niet of gedeeltelijk op de hoogte gebracht wanneer de inspectie langskomt, wat het onderwerp is van haar bezoek, welke dossiers zij wil inzien en welke personen zij wil spreken. Welke van deze elementen vooraf bekend worden gemaakt hangt af van de aard van het toezicht, het onderwerp van het toezicht en het gewenste beoogde effect. Het is niet altijd nodig alle elementen onbekend te houden om goed (onverwacht) toezicht uit te voeren. Soms is het bijvoorbeeld nodig om wel afspraken te maken over het bezoek en het toezicht zodat men er zeker van is dat mensen met wie moet worden gesproken «in huis zijn».

De inspectie spreekt, voor zover mogelijk, altijd met meerdere jongeren van de instelling die zij bezoeken, dus ook die van grootschalige opvanglocaties. Uiteraard geldt ten aanzien van alle onderzoeken de standaardwerkwijze dat in stukken of gesprekken naar voren gekomen aspecten door de inspectie worden gecontroleerd en pas als vaststaande feiten worden aangemerkt als deze door verschillende bronnen/partijen worden bevestigd.

Aanbeveling

Maak geen gebruik meer van de grootschalige campussen en plaats kinderen alleen in pleeggezinnen of kleine opvangvormen. De opvang in de campus is duur, kinderen raken er beschadigd in hun ontwikkeling en worden niet gesteund om aan hun toekomst te werken. Door de lage instroom zouden kinderen in pleeggezinnen of kleinschalige opvang geplaatst kunnen worden. Dit is kindvriendelijker, goedkoper en er verdwijnen minder kinderen uit deze opvangvormen.

Reactie

Naar aanleiding van twee aangenomen moties van GroenLinks/D66 respectievelijk de PvdA over kleinschalige opvang heb ik de Tweede Kamer toegezegd hiernaar te zullen kijken⁴. Bij brief van 25 september jl. heb ik de Tweede Kamer gemeld dat ik hierbij het onderzoek van de Inspectie Jeugdzorg naar de veiligheid van amv's in opvang- en woongezinnen zal betrekken.⁵

Aanbeveling

Monitor pleeggezinnen intensief en train pleegouders zodat ze kinderen beter kunnen begeleiden in hun ontwikkeling. Hierbij valt te denken aan een training over de verschillende migratieprocedures.

Reactie

Amv's tot en met 12 jaar oud en kwetsbare, oudere amv's worden in een opvanggezin geplaatst. Deze opvanggezinnen worden door Nidos geworven en gescreend. De opvangouders worden door Nidos begeleid, waarbij Nidos als voogd verantwoordelijk blijft voor een goede zorg aan de jongere. In 2012 is de screeningsmethodiek van de opvanggezinnen verder ontwikkeld op inhoud aansluitend bij de risicotaxatie van CARE-NL. Bij de screening van de opvanggezinnen komt expliciet aan de orde dat het perspectief van een amv ook terugkeer naar het land van herkomst kan zijn. De Inspectie Jeugdzorg zal in 2014 een onderzoek starten naar de veiligheid in de opvanggezinnen.

Aanbeveling

Er moet een grond komen in de wet (totdat deze grond er is zou een richtlijn opgesteld moeten worden) voor de beschermde opvang en het gebruik van vrijheidsbeperkende maatregelen (bijvoorbeeld: wanneer mag je als voogd of mentor de deur wel of niet op slot doen). Er zou een rol weggelegd zijn voor de Raad voor de Kinderbescherming en kinderrechters om mee te denken over een dergelijke grondslag in de wet en een tussentijdse richtlijn.

⁴ Kamerstuk 19 637, nr. 1635 en nr. 1641

⁵ Kamerstuk 19 637, nr. 1723

Reactie

Amv's die (mogelijk) slachtoffer zijn van mensenhandel worden in een beschermde opvanglocatie geplaatst. In de beschermde opvang wordt gewerkt met een specifiek voor deze opvang ontwikkelde methodiek. Doel is het opbouwen van een vertrouwensband met de jongere, het ontwikkelen van vaardigheden om zelfstandig te functioneren en het, afhankelijk van de procedure, voorbereiden op terugkeer of een plek in de Nederlandse samenleving. Er is geen sprake van een vrijheidsbeperkende maatregel, de jongeren zitten niet «opgesloten» in de beschermde opvang.

Met name tijdens het begin van de opvangperiode worden de jongeren begeleid bij activiteiten buiten de deur. Deze eerste fase duurt ongeveer 3 maanden. De methodiek die in de beschermde opvang wordt gehanteerd is erop gericht om de jongere gefaseerd en geleidelijk meer vrijheid te geven. Voorts vinden diverse activiteiten buiten de opvang plaats en volgen de jongeren onderwijs buiten de locatie. Ik acht het gerechtvaardigd dat de jongere slechts onder begeleiding naar buiten mag: het betreft een korte periode, het gaat om minderjarigen en de plaatsing vindt voorts op indicatie van de voogd plaats. De jongeren verblijven niet in een detentie-setting, maar in een woning. Buiten schooltijd zijn er diverse vrije tijdsprogramma's en het doel van de opvang is om de jongeren een zo normaal mogelijk leven te geven.

Omdat er geen sprake is van vrijheidsbeperking zie ik geen aanleiding om voor deze vorm van opvang een wettelijke grondslag te creëren.

Aanbeveling

Verzeker dat voogden van Stichting Nidos alle buitenlandse minderjarige slachtoffers van mensenhandel en uitbuiting die bij hen bekend zijn, melden bij CoMensha.

Reactie

Deze aanbeveling is reeds ter hand genomen. De gesprekken hierover met Nidos zijn gaande.

Aanbeveling

Pas de B9-procedure aan zodat de rechten van kwetsbare kinderen worden beschermd. In de B9-procedure voor kinderen moet de focus liggen op bescherming van het kind zonder dat het kind aangifte moet doen bij de politie tegen de daders. Er zou een belangrijke rol weggelegd zijn voor de voogd om te verklaren of een kind al dan niet slachtoffer is van mensenhandel en dit zou een belangrijke afweging moeten zijn bij het al dan niet toekennen van een verblijfsvergunning. Er zou binnen een jaar duidelijkheid moeten zijn over het toekomstperspectief van het kind.

Reactie

Mede in het licht van de aanbeveling van de Nationaal rapporteur Mensenhandel is recent een interdepartementale werkgroep (VenJ, VWS en SZW) van start gegaan, die tot en met maart 2014 voorstellen voor een nationaal verwijzingsmechanisme zal uitwerken. Ik verwijs u hiervoor naar de brief⁶ van de Minister van Veiligheid en Justitie van 24 oktober 2013. Tevens is deze zomer een onderzoek afgerond naar de verblijfsregelingen mensenhandel in het Verenigd Koninkrijk, België en Italië en het mogelijk

⁶ Kamerstuk 28 638, nr. 104

oneigenlijk gebruik van die regelingen⁷. Ditzelfde geldt voor het vooronderzoek naar oneigenlijk gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel in Nederland (voorheen de B9-regeling). Samen met de uitkomsten van de pilot kansloze aangiften mensenhandel zullen de onderzoeken mede bepalend zijn voor het antwoord op de vraag of de verblijfsregeling mensenhandel in de huidige vorm gehandhaafd kan blijven of dat aanpassing (op onderdelen) wenselijk is. In die discussie zal ik deze aanbeveling meenemen. Ik heb bij brief van 17 december 2012⁸ en van 9 augustus 2013⁹ toegezegd u hierover te zijner tijd te informeren.

Aanbeveling

Laat alleenstaande jongeren niet op hun 18de in de kou staan met alle mogelijke gevaren tot uitbuiting en mensenhandel als gevolg. Werk aan de realisatie van een perspectief met mensen en organisaties die voor de jongeren vertrouwd zijn (te denken valt onder andere aan een voogd van Nidos die na het 18de levensjaar als mentor en adviseur optreedt voor de jongere). Laat de hulpverlening waar nodig na het achttiende levensjaar doorlopen. Hierbij zou aansluiting gezocht kunnen worden bij de gangbare termijn tot 23 jaar voor jongeren die hulp en bescherming nodig hebben in de Jeugdzorg.

Reactie

Zoals ik al heb aangegeven, is het doel van de herijking snel duidelijkheid over het toekomstperspectief, verblijf in Nederland of terugkeer. Als het asielerzoek van een amv niet wordt ingewilligd, is terugkeer de boodschap. Voorwaarde is dan dat er adequate opvang is in het land van herkomst.

De regievoerder van de DT&V zal de amv in het vertrektraject actief begeleiden. Er wordt een vertrekplan opgesteld met als doel dat de amv Nederland daadwerkelijk verlaat. 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. Het IOM heeft een project specifiek gericht op amv's. Daarnaast zijn er nationaal en internationaal NGO's die zich bezighouden met de reïntegratie van amv's, waarbij maatwerk kan worden geleverd met betrekking tot de individuele behoeften van de amv. Hiermee sluit deze praktijk mijns inziens aan bij de aanbeveling om aan de realisatie van een perspectief te werken, in dit geval terugkeer. Hierbij is het van belang dat alle organisaties rondom de amv dezelfde terugkeerboodschap ondersteunen en uitdragen.

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 onderdak krijgen in een Vrijheidsbeperkende locatie (VBL). Daarmee is voor de amv, ook nadat hij 18 jaar is geworden, nog onderdak en begeleiding beschikbaar. Voorwaarde is dan wel dat er op korte termijn perspectief is op terugkeer. De geldende termijn van maximaal 12 weken voor onderdak in de VBL wordt daarbij gehandhaafd. Het vertrek dient dan ook binnen die periode plaats te vinden.

Het verder laten lopen van dit onderdak totdat de jongere 23 jaar is, zou de prikkel tot terugkeer wegnemen. Dit staat haaks op de inzet om snel terugkeer te realiseren nadat de asielaanvraag is afgewezen. Daarom volg

⁷ Kamerstuk 28 638, nr. 100

⁸ Kamerstuk 28 638, nr. 95

⁹ Kamerstuk 28 638, nr. 100

ik de aanbeveling op dit punt niet op. Het langer in begeleiding houden van deze jongeren betekent immers niet dat de slaagkans op terugkeer daarmee wordt vergroot. Uit het rapport «Jong en illegaal in Nederland» van juni 2010¹⁰ blijkt bijvoorbeeld dat langdurig verblijf in Nederland een factor is waardoor de jongvolwassenen zich thuis gaan voelen in Nederland. Dit sluit ook aan bij de vaststellingen uit het onderzoek «Experiment Perspectiefaanpak voormalige amv's. Analyse van de resultaten»¹¹ dat is uitgevoerd in opdracht van het WODC. Uit het rapport blijkt dat het beste resultaat (bijvoorbeeld terugkeer) wordt geboekt tijdens de eerste zes maanden van de begeleiding en dat de mate waarin resultaat wordt geboekt met deze jongeren significant afneemt naarmate de begeleiding van de ex-amv's langer duurt. Amv's hebben vanwege hun minderjarigheid recht op bepaalde voorzieningen, ook als zij uitgeprocedeerd zijn. De inzet van het beleid is er op gericht om hen die niet mogen blijven zo snel mogelijk te laten terugkeren onder de voorwaarde van adequate opvang. Zolang dit niet is gerealiseerd kan de amv, met hulp, worden voorbereid op terugkeer ook met het oog op het feit dat hij op enig moment meerderjarig wordt en adequate opvang niet langer een vereiste is. Er is dan ook geen aanleiding om meerderjarig geworden amv's nog voorzieningen te bieden die aan minderjarigen worden verstrekt. Dit zou ook lastig uitlegbaar zijn naar overige meerderjarige vreemdelingen.

Aanbeveling

Monitor kinderen die zijn teruggekeerd naar hun land van herkomst om informatie te verwerven voor voogden en autoriteiten over de situatie van het individuele kind om zo tevens de huidige praktijk, het beleid en de wetgeving te evalueren met betrekking tot de terugkeer en de risico's om (wederom) slachtoffer te worden van mensenhandel.

Reactie

Indien een minderjarige geen verblijfsvergunning krijgt, dan dient hij of zij terug te keren naar het land van herkomst. De Nederlandse asielprocedure en het terugkeerproces zijn met waarborgen omkleed, zodat vóór de terugkeer een individuele beoordeling van de situatie plaatsvindt op grond waarvan geconcludeerd kan worden dat terugkeer veilig en verantwoord is. Bij de terugkeer van minderjarigen staat de hereniging met de ouders voorop. Alleen wanneer opvang door ouders of familie niet mogelijk blijkt, wordt naar andere mogelijkheden van adequate opvang gezocht, bijvoorbeeld opvang in opvanghuizen. Indien Nidos betrokken is bij de terugkeer van een amv dan hanteert Nidos een zorgvuldige procedure, waarbij de amv intensief wordt begeleid. Er wordt een overdrachtsrapportage geschreven voor de voogd in het land van herkomst, bij het daadwerkelijke vertrek wordt de amv begeleid door het IOM en/of een volwassene met wie er een vertrouwensband is en bij aankomst wordt de amv begeleid bij de grensformaliteiten en «warm» overgedragen aan de nieuwe voogd of verzorger. Vervolgens wordt er, in het kader van deze voogdijoverdracht, gedurende minimaal drie maanden contact gehouden met de amv en de nieuwe voogd. Overigens heeft Nidos zelden te maken met amv's die vanuit de beschermde opvang terugkeren naar het land van herkomst.

Vanwege de waarborgen die er zijn voorafgaand aan terugkeer, zie ik geen aanleiding om teruggekeerde jongeren te monitoren en op grond daarvan een beleidsevaluatie uit te voeren.

¹⁰ Kamerstuk 27 062, nr. 66

¹¹ <http://wodc.nl/onderzoeksdatabase/evaluatie-perspectiefprojecten.aspx>

Aanbeveling

Stimuleer terugkeerbegeleiding door derden (niet zijnde autoriteiten), na een individuele belangenafweging op grond waarvan terugkeer in het belang van het kind wordt bevonden, rekening houdend met de specifieke veiligheidssituatie bij terugkeer.

Reactie

De inzet is erop gericht om hen die niet mogen blijven zo snel mogelijk te laten terugkeren. Hierbij staat zorgvuldigheid voorop. Vóór de terugkeer vindt in de toelatingsprocedure een individuele beoordeling van de situatie plaats op grond waarvan geconcludeerd kan worden dat terugkeer veilig en verantwoord is. Op dat moment zal het terugkeertraject bij de DT&V starten waarbij ingezet wordt op zelfstandige terugkeer. Hierbij wordt gebruik gemaakt van verschillende NGO's ter ondersteuning van de zelfstandige terugkeer. DT&V toetst niet aan de veiligheidssituatie in het land van herkomst. Dat én de afweging ten aanzien van het belang van het kind zitten besloten in toelatingsprocedure.

Aanbeveling

Het traceren van familieleden dient met waarborgen te worden omkleed om de veiligheid voor het kind te garanderen. Hierbij dient altijd het kind toestemming te geven voor de tracering.

Reactie

Ik onderschrijf uw aanbeveling dat het traceren van familieleden met waarborgen omkleed dient te worden om de veiligheid van het kind te garanderen. In de asielprocedure wordt vastgesteld of het veilig is om terug te keren naar het land van herkomst. Het traceren van familieleden start daarna: na de afwijzing door de IND (in de AA-procedure) of na de uitspraak door de rechter (in de VA-procedure). Uitgangspunt van het terugkeerbeleid voor amv's is hereniging met de ouders. Indien geen verblijfsvergunning wordt verleend, rust op de amv de plicht Nederland uit eigen beweging te verlaten. Hierbij kan de amv hulp krijgen van bijvoorbeeld IOM en de DT&V. Indien de amv niet zelfstandig terugkeert, zal de Nederlandse overheid het gedwongen vertrek van de amv ter hand nemen. Hieronder valt dus ook het traceren van de familie in het land van herkomst, eventueel ook zonder toestemming van de amv. Ik zie geen aanleiding om altijd de toestemming van het kind te vragen. De stellige verwachting is dat in de praktijk tracing dan onmogelijk wordt. De amv is overigens wel op de hoogte van het feit dat gezocht zal gaan worden naar zijn of haar familie.

Verschiedende Europese asielrichtlijnen en verordeningen die recentelijk zijn aangenomen schrijven tracing in een eerder stadium voor. Bij de implementatie van deze richtlijnen zal ik hier gevolg aan geven.

Aanbeveling

Om te kunnen stellen dat adequate opvang in het land van herkomst in het belang van het kind is, dient het criterium van lokale maatstaven te worden vervangen door criteria die gebaseerd zijn op de vereisten uit het IVRK en het belang van het kind. Indien plaatselijke normen medebepalend zijn voor de vraag wat het belang van het betrokken kind is, dient expliciet te worden vermeld welke normen dat zijn en dient te worden verantwoord waarom die zijn overgenomen.

Reactie

Als een amv niet voor asielbescherming in aanmerking komt, is terugkeer aan de orde onder de voorwaarde van adequate opvang. Er wordt ingezet op terugkeer naar de ouders, of overige familieleden die voor de amv kunnen zorgen. Dat de ouders primair de zorg hebben voor hun kinderen is een van de uitgangspunten van het IVRK. Bij afwezigheid hiervan wordt gezocht naar overige vormen van adequate opvang. In het beleid in de vreemdelingencirculaire is neergelegd aan welke voorwaarden minimaal moet zijn voldaan, zoals onderdak, voedsel, toegang tot onderwijs. Daarbij is een vereiste dat de opvang voldoet aan lokale maatstaven. Dat is een algemeen vereiste en deze maatstaven kunnen voor ieder land anders zijn, waarbij dus het uitgangspunt blijft dat de in beleid vastgelegde voorzieningen aanwezig moeten zijn. Of de opvang adequaat is te noemen wordt bepaald aan de hand van de ambtsberichten van de Minister van Buitenlandse Zaken. In de Terms of Reference wordt verzocht om de opvangvoorzieningen in het betreffende land te beschrijven en aan te geven wat het niveau van de voorzieningen is. Ook kan de DT&V onderzoek doen in herkomstlanden naar voorzieningen en het niveau hiervan. Pas als zeker is dat de voorzieningen aan de beschreven voorwaarden voldoen, kan een amv daarheen worden gebracht.

Het wordt niet in het belang van de amv geacht om zonder verblijfsrecht in Nederland te verblijven en daarom wordt gezocht naar opvang in het herkomstland of een ander land waar de amv redelijkerwijs naartoe kan gaan.

Naar mijn mening handel ik met deze werkwijze dan ook in lijn met het IVRK.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven