

Vergaderjaar 2013–2014

27 062

Alleenstaande minderjarige asielzoekers

Nr. 93

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juni 2014

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie heeft mij verzocht om een reactie op het artikel «Voogden voelen grote druk van de overheid» in dagblad *Trouw* van 19 februari jl. Het artikel is geschreven naar aanleiding van een rapport van Defence for Children, «Implementatie van de kwaliteitsstandaarden voor voogden van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in praktijk, beleid en wetgeving». Met deze brief reageer ik op het gestelde in het artikel en in het rapport. U treft het rapport in de bijlage aan¹.

Het rapport van Defence for Children (DFC) analyseert de implementatie van de kwaliteitsstandaarden voor voogden van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's). DFC heeft dit gedaan op basis van input uit workshops met enkele jongeren en voogden. Ik wil hierbij opmerken dat de verkregen input uit een zeer beperkte groep komt waarbij het voornamelijk gaat om (inmiddels) jong volwassenen met een asielachtergrond die *geen* verblijfsvergunning hebben gekregen. Het is zeer wel denkbaar dat deze jong volwassenen niet een geheel neutraal en volledig beeld hebben van de toelatingsprocedures in Nederland omdat hun opvattingen beïnvloed kunnen zijn door het verloop van hun procedure, zoals ook DFC in het rapport aangeeft.

Het artikel in *Trouw* stelt op basis van dit rapport kort samengevat dat het belang van de minderjarigen niet vooropstaat in procedures, dat alleenstaande minderjarige vreemdelingen niet extra beschermd worden in Nederland, dat Nederland met name tekort zou schieten in opvang van oudere amv's, dat voogden van amv's onder druk worden gezet door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) om vertrouwelijke informatie te geven en dat de overheid de onafhankelijke positie van voogden niet altijd respecteert.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Ik herken mij niet in dit beeld. Daarom ga ik hieronder graag in op een aantal centrale thema's die zowel in het krantenartikel, als in het rapport aan de orde zijn gekomen.

Het belang van het kind in de asielprocedure

Tijdens (recente) Kamerdebatten en door middel van Kamerbrieven² heb ik u voor een groot deel geïnformeerd over bovenstaande punten. Het Nederlandse toelatingsbeleid houdt in belangrijke mate rekening met de positie van minderjarigen (zowel in gezinsverband als amv's), waarmee onder meer recht gedaan wordt aan het Kinderrechtenverdrag (IVRK).

In de asielprocedure heeft het belang van het kind een duidelijke plaats en dit 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. Ook bij het terugkeerproces wordt rekening gehouden met de belangen van minderjarigen. Zo wordt onder meer belang gehecht aan het feit dat van amv's niet dezelfde mate van eigen initiatief en verantwoordelijkheid mag worden verwacht als van meerderjarigen.

Het gaat in de asielprocedure primair om de vraag of het gezin, inclusief de kinderen, voor bescherming in aanmerking komt of moet terugkeren. Er wordt in de beslissingen op aanvragen van amv's rekening gehouden met de positie en het belang van minderjarigen en er wordt getoetst aan artikel 3 lid 1 van het IVRK. Dat leidt er niet toe dat elke minderjarige een vergunning moet krijgen, ook al zijn de onderwijs- en ontplooiingsmogelijkheden in de meeste landen ter wereld beperkter dan in Nederland.

Opvangmodel

Daarnaast heb ik u naar aanleiding van twee aangenomen moties in april 2013 over de opvang van amv's toegezegd dat ik ernaar streef om de Tweede Kamer voor het zomerreces van 2014 een brief te sturen waarin nader wordt ingegaan op de mogelijkheden om minderjarigen kleinschaliger op te vangen en meer opvang te bieden in opvanggezinnen. Helaas is het niet mogelijk om nog voor het zomerreces het opvangmodel zodanig uit te werken dat ik uw Kamer hierover kan informeren. Van de zomer komen de resultaten van het onderzoek van de Inspectie Jeugdzorg naar de veiligheid van amv's in opvang- en woongezinnen van Nidos beschikbaar. Zoals ik u eerder meldde, betrek ik dit graag bij de nadere invulling van het amv-opvangmodel.³ Uw Kamer wordt hierover na het zomerreces geïnformeerd.

Rol voogden

Voor wat betreft de rol van de voogden en de IND is het uiteraard 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) de amv. De IND is de bij wet aangewezen instantie om de noodzaak tot (asiel)bescherming te beoordelen. Ik heb naar aanleiding van het artikel in Trouw Nidos gevraagd of het zich herkent in het beeld dat wordt geschetst in het betreffende artikel, met name voor wat betreft de stelling dat voogden zich onder druk gezet

² Kamerstuk 27 062, nr. 89, Kamerstuk 27 062, nr. 91, Algemeen Overleg Kinderhandel op 15 januari 2014 (Kamerstuk 28 638, nr. 109), Algemeen Overleg Vreemdelingen- en asielbeleid op 30 januari 2014 (Kamerstuk 19 637, nr. 1798).

³ Kamerstuk 19 637, nr. 1723

zouden voelen om informatie over hun pupillen te delen met de IND. Nidos herkent dit beeld niet. Tussen de IND en Nidos zijn er al diverse stappen gezet om de onderlinge samenwerking verder te optimaliseren. Zo is er een convenant opgesteld tussen Nidos en de IND. Dit convenant ziet op een betere informatie-uitwisseling en intensievere samenwerking tussen beide partijen. Nidos stelt zich daarbij op het standpunt dat vertrouwelijke informatie slechts met toestemming van en in het belang van de minderjarige kan worden gedeeld. Dit is ook zo neergelegd in het convenant.

De voogd heeft daarnaast in de procedure 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 voor de zaak relevante ingebrachte informatie mee in zijn 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.

Stichting Nidos

Stichting Nidos is met ingang van 1 december 2001 aanvaard door het toenmalige Ministerie van Justitie als voogdij- en gezinsvoogdijinstelling voor (erkende) vluchtelingen en asielzoekers. Nidos opereert binnen het vreemdelingrechtelijk kader en voert als onafhankelijke (gezins-)voogdijinstelling, op grond van de wet, de voogdijtaak uit voor amv's. De activiteiten van Nidos zijn met name geconcentreerd rond het voorzien in de voogdij voor amv's die een asielverzoek hebben ingediend. Daarnaast heeft Nidos een rol bij de begeleiding van amv's. In het verlengde van de voogdij verzorgt Nidos de opvang voor een deel van de amv's. Dit betreft de opvang binnen het project opvang en wonen in gezinsverband (verzorging) en ziet in beginsel op kinderen tot 13 jaar. Een andere kerntaak voor Nidos is om in voorkomende gevallen door middel van de maatregel van ondertoezichtstelling (ots) de opvoedingssituatie te verbeteren van minderjarige asielzoekers en asielvergunninghouders die met hun ouders in Nederland zijn. De voogd begeleidt de jongere totdat deze de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt of tot het moment dat een jongere terugkeert naar het land van herkomst.

Nidos onderschrijft de kwaliteitsstandaarden voor voogden van amv's zoals deze zijn beschreven in het rapport en beziet hoe deze in praktijk gebracht kunnen en dienen te worden. Dit is een doorlopend proces. Voor een groot deel zijn deze standaarden al praktijk.

Methodiek Nidos

De methodieken⁴ die gehanteerd worden door Nidos zijn mede gebaseerd op de uitgangspunten van de Deltamethodiek en de methodiek Voogdij die binnen het programma Beter Beschermd van mijn ministerie zijn ontwikkeld. Deze methodieken worden regelmatig bezien door Nidos en op basis van de uitkomsten verder doorontwikkeld. Er wordt gewerkt met een lopend plan van aanpak. Uit onderzoek van Nidos zelf blijkt evenwel dat jongeren het handelen van de voogd niet altijd herkennen als het werken aan de hand van een lopend plan van aanpak. Dit signaal is door Nidos opgepakt.

⁴ Er zijn drie methodiek boeken geschreven voor Nidos: Nidos Methodiek voor de gezinsvoogdij «Ouderschap in onzekerheid», Nidos Methodiek voor de begeleiding van ama's «Jong en onderweg», Nidos Methodiek voor Opvang en Wonen in gezinsverband « Thuis en onderweg».

Volgens de methodiek is er regelmatig (eens per maand) *face tot face* contact van de jeugdbeschermer met de pupil. Dit houdt in dat met de pupil, zonder de aanwezigheid van anderen, gesproken wordt.

De methodiek bepaalt eveneens dat er bekendheid wordt gegeven aan de klachtenregeling van Nidos en dit gebeurt door het uitreiken en toelichten hiervan. De doelgroep van Nidos is desondanks vaak niet bekend met de klachtenregeling. Nidos ondervangt dit door onder meer omschrijvend te vragen of de jongere tevreden of ontevreden is over de voogd.

Nidos acht het van belang om jongeren te betrekken bij de aan hen geboden hulp. Dit bevordert de zelfstandigheid en maakt de begeleiding effectiever. In de methodiek van de voogdij is opgenomen dat een jongere actief wordt betrokken bij het opstellen van zijn begeleidingsplan. Omdat Nidos van mening is dat de gebruikelijke methode van cliënteninspraak bij zijn pupillen niet aanslaat, is de afgelopen jaren gezocht naar een andere aanpak.

De verschillende vormen van cliënttevredenheidsmeting waar Nidos de afgelopen jaren mee heeft geëxperimenteerd, hebben een plek gekregen in de in 2009 door Nidos ontwikkelde Ama-monitor. De Ama-monitor stelt Nidos in staat te meten in welke mate de ontwikkelingsdoelen worden behaald die in de door Nidos ontwikkelde voogdijmethodiek «Jong en Onderweg» worden nagestreefd. De Ama-monitor is in de loop der jaren nader ontwikkeld, uitgebreid en verfijnd. Ook wordt via de ama-monitor in zijn algemeenheid onderzocht hoe tevreden de jongere is over de voogd. Deze werkwijze is bekend bij de Inspectie Jeugdzorg. Ook in voorkomende kwaliteitsaudits door andere organisaties wordt hier altijd onderzoek naar gedaan.

Invulling van de tijd

De aanbeveling aan voogden om meer tijd door te brengen met de minderjarige en de minderjarige naar belangrijke bijeenkomsten te vergezellen is al praktijk. Het uitgangspunt van Nidos is dat de voogd mee gaat naar belangrijke bijeenkomsten zoals bijvoorbeeld zittingen bij de rechtbank. Als dit vanwege tijdgebrek niet georganiseerd kan worden, regelt Nidos dat de minderjarige wordt ondersteund door bijvoorbeeld de dagelijkse begeleiding van de minderjarige (pleegouders/mentoren). Ook heeft Nidos afspraken met VluchtelingenWerk om de amv te ondersteunen bij het bijwonen van nader gehoren.

Afspraken advocatuur

Opgemerkt dient te worden dat elke amv, zoals iedere asielzoeker, een advocaat toegewezen krijgt die hem of haar bijstaat in de asielprocedure. Nidos staat als voogd voor het belang van het kind en zorgt er voor dat alle relevante informatie ten behoeve van de toelatingsprocedure wordt besproken met de advocaat. De advocaat is degene die de meest geëigende juridische stappen in de toelatingsprocedure bepaalt vanuit zijn expertise. Uiteraard gebeurt dit in overleg met de voogd en de minderjarige.

Contacten tijdens eerste periode van verblijf van amv in Nederland

De verwijzing in het rapport van DFC naar een rapport van de Inspectie Jeugdzorg uit 2010 waarin geconcludeerd werd dat de voogden niet genoeg contact hadden met kinderen in de eerste paar weken na aankomst in Nederland, is niet meer actueel. Sinds 2012 heeft Nidos een speciaal POL (proces opvanglocatie) team opgericht dat de minderjarigen intensief begeleidt in deze eerste periode van verblijf in Nederland.

Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling

Vanaf 1 juli 2013 is ook Nidos verplicht een meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling te gebruiken bij signalen hiervan. De meldcode beschrijft in vijf stappen wat een beroepskracht moet doen bij vermoedens van geweld in relatie tot kinderen. Nidos heeft in 2013 het protocol kindermishandeling aangepast, dat eind 2013 in de organisatie is geïmplementeerd.

Nidos onderschrijft met dit protocol de meldcode kindermishandeling en huiselijk geweld.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven