



Nederlands nationaal contactpunt voor
het Europees migratienetwerk (EMN)

EMN-studie

Alleenstaande Minder- jarige Vreemdelingen in Nederland

AMV-beleid en -cijfers inzake opvang,
terugkeer en integratie

Februari 2010



Immigratie- en Naturalisatiedienst

Het doel van het Europees Migratienetwerk (EMN) is om tegemoet te komen aan de informatiebehoefte van de communautaire instellingen en van de autoriteiten en instellingen van de lidstaten op het gebied van migratie en asiel door ter ondersteuning van de beleidsvorming op deze gebieden in de Europese Unie actuele, objectieve, betrouwbare en vergelijkbare informatie te verstrekken. Het EMN heeft ook tot taak het publiek over deze onderwerpen voor te lichten.

Het migratienetwerk is een initiatief van de Europese Commissie en vindt zijn rechtsbasis in Raadsbeschikking 2008/381/EG van 14 mei 2008. Het bestaat naast de Commissie uit door de lidstaten aangewezen nationale contactpunten (NCP). De NCP's onderhouden een nationaal netwerk.

Contact

IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC)

NL EMN NCP

Postbus 5800

2280 HV Rijswijk

Tel: 070 779 4897

Fax: 070 779 4397

E-mail: emn@ind.minjus.nl

Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen in Nederland

AMV-beleid en -cijfers inzake opvang, terugkeer
en integratie

Februari 2010

Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND),

Stafdirectie Uitvoeringsbeleid (SUB),

IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC),

Nederlands Nationaal contactpunt voor het Europees Migratienetwerk (EMN)

Managementsamenvatting

De studie 'Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen - het Nederlandse AMV-beleid en cijfers inzake opvang, terugkeer en integratie' is uitgevoerd in opdracht van de Europese Commissie en vloeit voort uit het werkprogramma 2008 van het Europees Migratienetwerk (EMN). Dit netwerk heeft tot doel om tegemoet te komen aan de informatiebehoefte van de communautaire instellingen en van de autoriteiten en instellingen van de lidstaten op het gebied van migratie en asiel, door ter ondersteuning van de beleidsvorming op deze gebieden in de Europese Unie actuele, objectieve, betrouwbare en vergelijkbare informatie te verstrekken. In het EMN participeren de lidstaten van de EU. Ook voor deze studie leveren zij een bijdrage vanuit de eigen nationale context. Op basis van de verschillende nationale rapportages stelt de Commissie een syntheserapport op waarin een analyse wordt gemaakt van de verschillen en overeenkomsten in Europees verband ten behoeve van een Europese vergelijking.

Doel studie 'Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen'

In het algemeen heeft deze studie als doel het leveren van een bijdrage aan de Europese beleidsontwikkeling voor het realiseren van een veilige opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) in een land van bestendig verblijf of het land van herkomst. Met deze studie maakt de Commissie tevens inzichtelijk hoe de EU-lidstaten uitvoering geven aan hun nationale beleid waarna zij aanbevelingen zal doen voor mogelijke verbeteringen op het gebied van opvang in de EU-lidstaten en duurzame terugkeer naar het land van herkomst. In het bijzonder dient deze studie om cijfermatige informatie te verschaffen over AMV's in de EU-lidstaten en om opvangvoorzieningen en ervaringsgegevens onder de loep te nemen. Met deze studie voert het EMN ook haar taak uit het publiek over het onderwerp AMV's voor te lichten.

In het rapport worden de onderwerpen migratiemotieven, toegang, verblijf en opvang en terugkeer van AMV's behandeld. Hieronder volgt een beknopte weergave van de bevindingen met betrekking tot deze onderwerpen.

Migratiemotieven AMV's

Vanaf 2002 tot en met 2008 zijn in totaal 7.128 alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) Nederland ingereisd die een asielaanvraag hebben ingediend. Over de motieven van AMV's om hun land van herkomst te verlaten, zijn weinig onderzoeksrapporten verschenen. In een onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC) worden als motieven genoemd onder andere het vluchten na misbruikt te zijn, het vluchten uit een militair trainingskamp, uit het leger of uit de gevangenis of vluchten om te voorkomen daarin geplaatst te worden en het vluchten voor of na huwelijksdwang. Tevens wordt genoemd het zoeken naar werk of een opleiding in Europa.

Toegang, Toelating en Opvang, Terugkeer van AMV's

Op het gebied van toegang, verblijf en opvang, en terugkeer van AMV's zijn diverse onderzoeken verricht en publicaties verschenen die steeds waren toegespitst op één of een klein aantal AMV-gerelateerde onderwerpen. De opdracht van de Europese Commissie voor het opstellen van dit rapport heeft de mogelijkheid gegeven deze onderwerpen met betrekking tot AMV's in één publicatie weer te geven. Dit vergemakkelijkt het verkrijgen van een eerste inzicht over het AMV-onderwerp in z'n geheel voor beleidsmakers en andere geïnteresseerden.

Gecontinueerde aandacht in beleid en uitvoering voor AMV's

Het onderwerp van toegang, verblijf en opvang, en terugkeer van AMV's is complex van aard. Met de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) en de aankondiging aan het einde van 2009 van het implementeren van een nieuw AMV-beleid is een begin gemaakt met een intensivering van de uitvoering van dit beleid. Zo is de aandacht komen te liggen op meer zorgvuldigheid, een meer sluitende aanpak (om illegaliteit te voorkomen) en een intensivering van het terugkeerbeleid.

Verantwoordelijkheid AMV's is verdeeld over diverse organisaties

In Nederland is de uitvoering van het AMV-beleid verdeeld over vele organisaties. Zo is de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) verantwoordelijk voor de beslissing op de verblijfsaanvraag, het Nidos voor de voogdij en het regelen van opvanggezinnen, het COA voor de centrale opvang, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) voor vertrek en het IOM voor zelfstandig vertrek.

Tekortkomingen in cijfermatige informatie

Het bleek erg bewerkelijk om cijfermatige informatie te verkrijgen. Het merendeel van de gevraagde informatie over aantallen en kosten bleek niet aanwezig te zijn of was niet dermate voldoende betrouwbaar of openbaar dat die opgenomen kon worden in dit rapport. Dit heeft ertoe geleid dat het kwalitatieve gedeelte van het rapport onvoldoende onderbouwd kon worden met een kwantitatief gedeelte.

Toegang

Om toegang tot Nederland te krijgen, moet aan de toegangsvoorwaarden worden voldaan waaronder het beschikken over een geldig reisdocument en het beschikken over voldoende financiële middelen om in het verblijf in- en uitreis uit Nederland te kunnen voorzien. De Koninklijke Marechaussee (KMar) toetst of aan de voorwaarden wordt voldaan. Bij een toegangsweigering wordt Stichting Nidos, die de belangen van het kind behartigt, in kennis gesteld. Indien de AMV Nederland dient te verlaten na de toegangsweigering, draagt de KMar de werkzaamheden met betrekking tot terugkeer over aan de DT&V. AMV's die bij hun inreis in Nederland een asielaanvraag indienen, wordt formeel eerst de toegang tot Nederland geweigerd; de asielaanvraag wordt wel in behandeling genomen. De AMV's gaan na de weigering hun asieltraject in. De asielaanvraag wordt in beginsel binnen de zogenoemde 48-uurs procedure afgedaan. Ten aanzien van AMV's van wie de aanvraag buiten deze procedure wordt afgehandeld, omdat bijvoorbeeld nadere informatie moet worden ingewonnen, wordt de toegangsweigering opgeheven.

Voldoende waarborgen bij toegang en weigeringen aan de grens

De KMar verleent geen toegang tot Nederland aan AMV's die zich aan de grens melden of daar worden aangetroffen en niet aan de voorwaarden voldoen. Bij een toegangsweigering wordt in ieder geval het Nidos benaderd om de belangen van de AMV te behartigen. Verder wordt een 'schouw' uitgevoerd door de KMar ten aanzien van de leeftijd van de AMV; in geval van twijfel wordt de vreemdeling als minderjarige aangemerkt. Als de AMV uit Nederland wordt verwijderd, draagt de KMar de taken over aan de DT&V die zorgdraagt voor de terugkeer. Binnen de DT&V zijn specialisten aanwezig op het gebied van de terugkeer van AMV's. Als de AMV een asielaanvraag wil indienen, draagt de KMar de AMV over aan de IND die zijn asieltraject start.

Voogdij centraal geregeld

Alle minderjarigen dienen onder gezag te staan; AMV's staan onder voogdij van het Nidos die in een zo vroeg mogelijk stadium voogdij aanvraagt bij de rechter. Al voor de formele toekenning van de voogdijschap door de rechter is het Nidos bevoegd ten behoeve van de AMV zijn asielaanvraag in te dienen.

Verblijfsaanvraag met (rechterlijke) toetsing

Aan een AMV kan een asielstatus worden verleend. Er kan echter ook een reguliere verblijfsvergunning worden verleend, bijvoorbeeld specifiek voor verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling (ten behoeve van AMV's tot de leeftijd van 18 die zich niet zelfstandig kunnen handhaven bij terugkeer en waar geen adequate opvang aanwezig is) of voor verblijf op grond van medische redenen. Ook kan er sprake zijn van een situatie waarin (tijdelijk) niet op de asielaanvraag van een AMV kan worden beslist. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als er voor een land een besluitmoratorium is ingesteld (dit kan worden ingesteld indien de situatie in een bepaald land op dat moment slecht is, maar er verwacht wordt dat de situatie zich in dat land op korte termijn zal verbeteren). Daarnaast kan er sprake zijn van een vertrekmoratorium (in geval de situatie in het land van herkomst zodanig is dat geen zekerheid bestaat over de situatie in het land van herkomst). AMV's afkomstig uit een land waarvoor een vertrekmoratorium is ingesteld hoeven gedurende dit vertrekmoratorium niet terug te keren naar dit land van herkomst.

In Nederland zal het AMV-beleid gewijzigd worden. Dit vindt plaats nadat dit rapport is gepubliceerd. Nu deze ontwikkelingen buiten de reikwijdte vallen van deze studie, worden deze buiten beschouwing gelaten.

In AMV's gespecialiseerde medewerkers van de IND nemen de verblijfsaanvragen van AMV's in behandeling. Tegen alle beslissingen van de IND op de verblijfsaanvraag van AMV's staan rechtsmiddelen open waaronder (hoger) beroep. Naast mogelijkheid van het verlenen van een asielvergunning en een reguliere AMV-vergunning, kan aan een AMV ook in het kader van mensenhandel/mensensmokkel verblijf worden verleend (B9-procedure).

Uitvoering leeftijdsonderzoek verbeterd

Bij twijfel aan de leeftijd van een AMV wordt een leeftijdsonderzoek uitgevoerd middels röntgenopnamen van het handpolsgewricht en de sleutelbeenderen. Op basis daarvan beoordeelt een radioloog de rijping van het hand-polsgebied en indien noodzakelijk ook de uitrijping van het sleutelbeen. De uitvoering van de leeftijdsonderzoeken is door verschillende organisaties (waaronder de Nationale ombudsman) ter discussie gesteld naar aanleiding van klachten over asielprocedures waarbinnen een leeftijdsonderzoek had plaatsgevonden. Thans wordt, mede als gevolg van maatregelen genomen na deze kritiek, bij leeftijdsonderzoeken gewerkt aan de hand van een herzien protocol dat mede onder verantwoordelijkheid van de Commissie Leeftijdsonderzoek tot stand is gekomen, waarin de werkzaamheden en verantwoordelijkheden staan van de betrokken organisaties.

Opvang

Al bij aankomst van een AMV in Nederland of bij aantreffen van een AMV zonder rechtmatig verblijf door de autoriteiten wordt een AMV in contact gebracht met Stichting Nidos die verantwoordelijk is voor het uitoefenen van gezag over AMV's. Het Nidos dient hiertoe een voogdij-aanvraag in bij de rechtbank. Bij toekenning van de voogdij komt het gezag bij het Nidos te liggen. Het Nidos is bevoegd de belangen te behartigen van de AMV tijdens de asielprocedure en kan daarbij worden bijgestaan door een advocaat. Het verblijf van een AMV wordt gerelateerd aan diens leeftijd. AMV's jonger dan 12 jaar worden door het Nidos bij een gastgezin geplaatst dat bij voorkeur dezelfde culturele achtergrond heeft als de AMV; AMV's ouder dan 12 jaar worden geplaatst bij het COA, waarbij het COA rekening houdt met de individuele ontwikkeling en de mate van zelfstandigheid van de AMV. Bij het COA bestaan verschillende soorten opvang, afhankelijk van de leeftijd en de mate van onafhankelijkheid en persoonlijke ontwikkeling van de AMV. Op basis van deze factoren worden AMV's geplaatst in een kindergroep (KWG), een kleine wooneenheid (KWE) of een zogenoemde campus.

Daarnaast kan een AMV tussen de 13 en 18 jaar die slachtoffer is of dreigt te worden van mensenhandel- of -smokkel, geplaatst worden in een beschermde opvanglocatie. Deze categorie AMV's wordt gekoppeld aan daartoe gespecialiseerde advocaten.

Het COA en Nidos bepalen gezamenlijk de samenstelling van de dagbesteding aan activiteiten en eventueel onderwijs van de AMV. Deze zijn afhankelijk van (het zicht op) terugkeer of integratie. De activiteiten die in dit kader worden samengesteld zijn er dan ook op gericht om de AMV hetzij voor te bereiden op een leven in het land van herkomst of op het voortzetten van zijn verblijf in Nederland. In geval van terugkeer, wordt de AMV tevens gekoppeld aan een medewerker van de DT&V om de terugkeer te realiseren.

(Potentiële) slachtoffers mensenhandel-smokkel onder continue aandacht

Naar aanleiding van de verdwijning van Indiase AMV's in 2004 en Nigeriaanse 'risicomeisjes' in 2006 is een beschermde vorm van opvang opgezet voor categorieën AMV's die risico lopen slachtoffer te worden van uitbuiting. Vanaf 1 januari 2008 worden alle minderjarige asielzoekers in de leeftijd van 13 tot 18 jaar bij wie op basis van profielen signalen van mensenhandel worden opgevangen in een beschermde opvang geplaatst. Deze pilot heeft een looptijd van twee jaar.

Bij de pilot zijn verschillende organisaties betrokken, waaronder het Nidos, het COA, de IND, de Vreemdelingenpolitie, de DT&V, het IOM en de organisaties die de dagelijkse opvang en begeleiding verzorgen van de jongeren.

Om vermissing zo veel mogelijk te voorkomen staan AMV's intensief onder toezicht. De begeleiding van de AMV's is gericht op het vergroten van hun kennis, vaardigheden en weerbaarheid en op het aanreiken van een alternatief toekomstperspectief. In dat verband worden ze ook nadrukkelijk voorgelicht over mensenhandel, uitbuiting en prostitutie.

In de periode 1 januari 2008 tot 6 oktober 2008 verbleven er in totaal 94 jongeren in beschermde opvang, waaronder naast jongeren uit Nigeria en India, ook AMV's uit andere herkomstlanden als o.a. China, Sierra Leone, Somalië, Guinee en Angola. Uit een tussenevaluatie is een positieve tendens gebleken in het voorkomen van verdwijningen van AMV's. Zo daalde het aantal verdwijningen onder Indiase jongens van 33 in 2006 en 28 in 2007, naar 11 in 2008.

Terugkeer blijft moeilijk realiseerbaar

Het realiseren van (gedwongen) vertrek is een gecompliceerd proces, waarbij vele factoren een rol spelen. Veel van deze factoren kunnen maar in beperkte mate beïnvloed worden, zoals het ontbreken van identiteits- en/of reisdocumenten, de bereidheid van de vreemdeling om mee te werken aan het vertrek en de bereidheid en de mogelijkheid van landen van herkomst om (tijdig) een (vervangend) reisdocument af te geven. De ervaring leert dat door een intensieve benadering en begeleiding van de vreemdeling (tijdens vreemdelingenbewaring) alsnog medewerking kan worden verkregen van de vreemdeling en het herkomstland. Het komt echter regelmatig voor dat inspanningen om het vertrek van een vreemdeling te realiseren uiteindelijk niet tot het gewenste effect leiden, waardoor het aantal teruggekeerde AMV's vooralsnog laag blijft.

Indien er geen sprake is van rechtmatig verblijf dient de AMV Nederland te verlaten. In geval een AMV terugkeert vóór zijn 18e jaar, moet aan de voorwaarde zijn voldaan dat de AMV voldoende zelfredzaam is. Is dit niet het geval, dan moet vastgesteld zijn dat er sprake is van adequate opvang in het land van herkomst van de familie of van alternatieve opvang zoals een tehuis. De IND toetst bij de toelatingsbeoordeling al of er sprake is van adequate opvang. Een andere belangrijke vereiste voor terugkeer is dat de rechter de voogdij heeft beëindigd. Het Nidos ziet er zonnig ook op toe dat de voogdij wordt overgedragen aan familie of een voogdij-instantie in het land van herkomst. AMV's die terugkeren kunnen in aanmerking komen voor financiële ondersteuning die door het IOM wordt toegekend in het kader van o.m. de REAN-regeling. Het IOM regelt volgens deze regeling de logistiek rondom de uitreis uit Nederland, zoals de aanschaf van een ticket, het ondersteunen van de AMV om een reisdocument te verkrijgen van een diplomatieke vertegenwoordiging, begeleiding van en op Schiphol, het toekennen van een financiële bijdrage, en dergelijke. Het IOM regelt ook opvang en zo mogelijk re-integratie in landen van herkomst. Opvang betreft de overdracht van een AMV aan de familie of de alternatieve opvang; re-integratie betreft (financiële) ondersteuning op maat die is afgestemd op de behoefte van de AMV aan een opleiding of een baan. Het IOM werkt op dit gebied samen met overheden en NGO's in landen van herkomst waarbij de praktijkondersteuning voor rekening komt van organisaties in de landen van herkomst.

Vreemdelingenbewaring onderwerp van discussie

Het toepassen van vreemdelingenbewaring wordt als ultimum remedium voor een zo kort mogelijke duur toegepast op kinderen om bijvoorbeeld terugkeer te realiseren. Waar mogelijk wordt het in bewaring stellen van kinderen voorkomen en gebruik gemaakt van alternatieve vormen van opvang. Vreemdelingen van wie de vrijheid wordt ontnomen, hebben toegang tot een advocaat en worden ter zitting gehoord door de rechtbank. De vreemdeling kan eventueel in hoger beroep gaan. Ook kan de vreemdeling op ieder moment opnieuw beroep instellen tegen het voortduren van de maatregel van vrijheidsontneming. Hiermee is een rechterlijke toetsing van de (voortzetting van de) inbewaringstelling gewaarborgd.

Diverse organisaties hebben de Nederlandse overheid om nadere uitleg gevraagd over de toegepaste vreemdelingenbewaring op AMV's. Uit hun bevestigingen blijkt dat zij aandacht vragen voor een uiterst terughoudende toepassing van vreemdelingenbewaring en een zorgvuldige afweging per individu. Er wordt thans geanalyseerd wat de effectiviteit is van vreemdelingenbewaring van AMV's en bezien wat alternatieven kunnen zijn.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
Inhoudsopgave	9
1. Inleiding	11
2. Motieven van AMV's	15
2.1. AMV's uit derde landen	15
2.2. AMV's uit de EU	16
3. Toegang AMV's tot Nederland	17
3.1. Beleidskader toegang AMV's	17
3.2. Betrokken organisatie bij toegang	19
3.3. AMV-cijfers asielinstroom	19
4. Toelating en opvang AMV's	25
4.1. Beleidskader toelating AMV's	25
4.2. Beleidskader opvang AMV's	32
4.2.1. Opvang en opvanggerelateerde aspecten	32
4.2.2. Juridische bijstand	37
4.2.3. Voogdij	37
4.2.4. Speciale begeleiding	38
4.2.5. Vrijheidsbeperking en vrijheidsontneming (vreemdelingenbewaring)	39
4.3. Betrokken organisaties verblijf en opvang AMV's	41
4.4. AMV-cijfers voogdij, opvang en vreemdelingenbewaring	42
5. Terugkeer AMV's	47
5.1. Beleidskader terugkeer AMV's	47
5.2. Betrokken organisaties terugkeer AMV's	50
5.3. AMV-cijfers terugkeer	51
6. Slotbeschouwing	53
Bibliografie	57

1. Inleiding

De studie 'Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen in Nederland - AMV-beleid en -cijfers inzake opvang, terugkeer en integratie' is uitgevoerd in opdracht van de Europese Commissie en vloeit voort uit het werkprogramma 2008 van het Europees Migratienetwerk (EMN). Dit netwerk heeft tot doel om tegemoet te komen aan de informatiebehoefte van de communautaire instellingen en van de autoriteiten en instellingen van de lidstaten op het gebied van migratie en asiel, door ter ondersteuning van de beleidsvorming op deze gebieden in de Europese Unie actuele, objectieve, betrouwbare en vergelijkbare informatie te verstrekken. In het EMN participeren de lidstaten van de EU. Ook voor deze studie leveren zij een bijdrage vanuit de eigen nationale context. Op basis van de verschillende nationale rapportages stelt de Commissie een syntheserapport op waarin een analyse wordt gemaakt van de verschillen en overeenkomsten in Europees verband.

Doel studie 'Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen'

In het algemeen heeft deze studie als doel het leveren van een bijdrage aan de beleidsontwikkeling op Europees niveau voor het realiseren van opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) in een land van bestendig verblijf of het land van herkomst. Met deze studie wordt tevens inzichtelijk gemaakt hoe de EU-lidstaten uitvoering geven aan hun nationale beleid waarmee een bijdrage wordt geleverd ten behoeve van mogelijke verbeteringen op het gebied van opvang in de EU-lidstaten en duurzame terugkeer naar het land van herkomst. In het bijzonder dient deze studie om cijfermatige informatie te verschaffen over AMV's in de EU-lidstaten en om de opvangvoorzieningen en ervaringsgegevens onder de loep te nemen.

Het rapport is bedoeld voor (inter)nationale organisaties die actief zijn op het gebied van beleidsvorming met betrekking tot AMV's. In lijn met het doel van het EMN om ook het publiek informatie te verschaffen op het gebied van asiel en migratie, wordt dit rapport openbaar gemaakt.

In Nederland is de laatste jaren steeds meer gesproken en geschreven over AMV's. AMV's staan met regelmaat op de politieke agenda¹. De publicaties die eerder zijn verschenen bevatten veelal een analyse over een afgebakend thema, bijvoorbeeld over AMV's en onderwijs of AMV's in beschermde opvang. De meerwaarde van dit rapport ligt in een samenhangende weergave van de procedures die AMV's doorlopen bij toegang, toelating, opvang, terugkeer en reïntegratie in het land van herkomst. Daarnaast worden de betrokken organisaties bij elk van deze procedures kort behandeld.

Methodologie

Het EMN heeft de onderzoeksvragen die worden behandeld, vastgesteld in een document met specificaties van de onderwerpen voor het rapport.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn verschillende bronnen geraadpleegd. Ten eerste is bestaande wet- en regelgeving geraadpleegd op het gebied van toegang, toelating, opvang en terugkeer van AMV's. Ten tweede zijn bevindingen uit onderzoeksrapporten en andere publicaties geïncorporeerd, met name om de motieven van AMV's toe te lichten die toelating tot Nederland wensen. Voorwaarde is, dat deze onderzoeken en publicaties uit betrouwbare bron komen, zoals onderzoeken die zijn uitgevoerd door academici, publicaties van gerenommeerde instituten en dergelijke.

In Nederland houden diverse organisaties zich bezig met AMV's; dit geldt voor toegang, toelating, opvang en terugkeer. Een aantal experts bij deze organisaties heeft een kwantitatieve dan wel kwalitatieve bijdrage geleverd aan dit rapport. Mede dankzij hun input is dit rapport tot stand gekomen. Bijdragen zijn geleverd in de vorm van nadere toelichtingen op reeds verschenen publicaties en specifieke antwoorden op onderzoeksvragen van dit rapport.

Zo heeft de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) onder andere instroomcijfers van AMV's geleverd, COA heeft de opvangcijfers toegelicht en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) hun uitstroomcijfers. De Directie Migratiebeleid (DMB) van het Ministerie van Justitie leverde een aantal cijfers met

¹ Zie de diverse Kamerstukken in de bibliografie.

betrekking tot terugkeer en vreemdelingenbewaring, het IOM gaf een uitgebreide uitleg over vrijwillige terugkeer, het Nidos over voogdij en de Koninklijke Marechaussee (Kmar) over toegangsweigeringen aan de grens. We zijn deze organisaties zeer erkentelijk voor hun bijdrage aan dit rapport.

Het voornaamste obstakel lag in het vergaren van cijfermatige informatie. Door de verdeling van taken tussen verschillende organisaties met betrekking tot AMV's, zijn ook de cijfers hierover versnipperd over deze organisaties. Voor hun eigen kerntaken hebben deze organisaties de nodige registraties gedaan, alleen is de verhouding tussen die registraties moeilijk te doorgronden en een koppeling tussen de verschillende registraties bestond bij het opleveren van dit rapport niet; een gedetailleerde analyse is voornamelijk niet mogelijk gebleken. We kunnen dus (nog) niet met een druk op de knop weten welke procedures een AMV bij de verschillende organisaties heeft doorlopen.

Verder bleek niet alle kwantitatieve data zoals benodigd volgens de specificaties voorhanden te zijn. Hiervoor zijn speciale aanvragen gedaan bij onder andere de DMB, de IND, het COA en de DT&V. Daarbij is gebleken dat als gevolg van de huidige manier van registreren in de geautomatiseerde systemen niet alle cijfers op te leveren zijn zoals gewenst volgens de specificaties. Zo waren bijvoorbeeld cijfers over uitkomsten van asielaanvragen van AMV's binnen de onderzoeksperiode van dit rapport niet leverbaar. Het bleek niet mogelijk (voldoende betrouwbare) cijfers te verkrijgen over AMV's aan wie geen toegang is verleend en die geweigerd worden aan de grens. Dit bleek ook niet mogelijk te zijn voor de kosten die gemoeid zijn met toegangsprocedures van AMV's. Het opleveren van aantallen AMV's in vreemdelingenbewaring bleek ook niet eenvoudig; hiervan zijn alleen voor het jaar 2008 cijfers verkregen. Cijfers over terugkeer bleken niet over de gehele periode 2002 tot en met 2008 opleverbaar.

Definitie 'Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen'

Richtlijn 2001/55/EC van de Raad van 20 juli 2001² stelt de volgende definitie vast van een 'unaccompanied minor' oftewel een niet-begeleide minderjarige vreemdeling: 'Onderdanen van derde landen of staatlozen jonger dan achttien jaar die zonder begeleiding van een volwassene die krachtens de wet of het gewoonterecht voor hen verantwoordelijk is, op het grondgebied van een lidstaat aankomen, zolang zij niet daadwerkelijk onder de hoede van een dergelijke volwassene staan, of minderjarigen die nadat zij op het grondgebied van de lidstaten zijn aangekomen, zonder begeleiding worden achtergelaten'.

In deze definitie worden AMV's die onderdaan zijn van een EU-lidstaat buiten beschouwing gelaten. In de Nederlandse praktijk wordt de term 'niet-begeleide vreemdeling' vrijwel niet gebruikt. In het verleden werd de term 'alleenstaande minderjarige asielzoeker' gebruikt (AMA); nu wordt in plaats daarvan gesproken over 'alleenstaande minderjarige vreemdeling' (AMV). Onder deze term vallen zowel alleenstaande minderjarige vreemdelingen die een asielaanvraag hebben ingediend alsook alleenstaande minderjarige vreemdelingen die geen asielzoeker zijn.

De minderjarigheid van een AMV wordt beoordeeld naar Nederlands recht³: bij minderjarigheid is de leeftijd van 18 jaar nog niet bereikt en er is geen sprake (geweest) van een huwelijk. Een minderjarige wordt niet meerderjarig bij een huwelijk dat naar Nederlands (internationaal) privaatrecht niet voor erkenning in aanmerking komt. Wel kan een dergelijk huwelijk van belang zijn voor de beoordeling van de vraag of de vreemdeling alleenstaande is, van de mate van zelfstandigheid en de opvangmogelijkheden.

Een minderjarige wordt aangemerkt als alleenstaand als hij niet wordt begeleid door zijn meerderjarige ouder(s) of een eventuele reeds in het buitenland toegewezen voogd⁴.

Institutionele context asiel en migratie AMV's.

De minister van Justitie, E.M.H. Hirsch Ballin, is verantwoordelijk voor het beleidsterrein van migratie en asiel en wordt bijgestaan door de staatssecretaris van Justitie, N. Albayrak. De minister behartigt de taken op het gebied van de Rijkswet op het Nederlanderschap en taken met betrekking tot grensbewaking, terwijl de staatssecretaris het grootste deel van het migratie- en asielbeleid onder haar hoede heeft, waaronder het AMV-beleid.

² Deze richtlijn stelt betreffende minimumnormen vast voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen. Op 26 november 2009 ontleend aan www.eurlex.europa.eu.

³ Art. 1:233 Burgerlijk Wetboek

⁴ Paragraaf C2/7.1.3. Vc 2000

Het Ministerie van Buitenlandse zaken stelt algemene ambtsberichten op, die de situatie in herkomstlanden van asielzoekers beschrijven en individuele ambtsberichten, waarmee informatie die asielzoekers verschaffen op juistheid en authenticiteit worden gecheckt. Verder speelt een groot aantal organisaties een rol bij de uitvoering van het AMV-beleid. De uitvoering valt dus niet onder verantwoordelijkheid van een enkele organisatie, maar onder die van een aantal agentschappen van ministeries en andere organisaties. Hun rol en taken worden verderop in dit rapport nader toegelicht.

Leeswijzer

Overeenkomstig de binnen het EMN vastgestelde onderzoeksopzet, behandelt hoofdstuk 2 motieven van AMV's voor vertrek uit hun land van herkomst. Hoofdstuk 3 gaat over toegang tot Nederland, waaronder de instroomcijfers van AMV's van 2002 tot en met 2008. Hoofdstuk 4 zet de onderwerpen toelating en opvang uiteen: het beleidskader op deze gebieden, de betrokken organisaties en cijfermatige informatie op het gebied van toelating en opvang. In hoofdstuk 5 staat terugkeer centraal: het beleidskader voor terugkeer, de terugkeerorganisaties en de terugkeercijfers. Tenslotte staat in hoofdstuk 6 een slotbeschouwing.

2. Motieven van AMV's

Over motieven van AMV's om hun land van herkomst te verlaten, is weinig gepubliceerd. De informatie in dit hoofdstuk is voornamelijk gebaseerd op een publicatie van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC). Onderstaande informatie geeft dan ook geen representatief beeld van de migratiemotieven van AMV's in Nederland, maar is meer bedoeld om een indicatief beeld te scheppen.

2.1. AMV's uit derde landen

Migratiemotief

In een onderzoek van het WODC⁵ naar terugkeer van AMV's, is gebleken dat terugkeer naar het land van herkomst beïnvloed kan worden door de situatie in dat land. In dit onderzoek is nagegaan wat de migratiemotieven waren van 21 geïnterviewde AMV's. Op basis van de verklaringen die de AMV's hierover hebben afgelegd bij de IND en de aanvullende uitleg die sommigen in de interviews hebben willen geven, kunnen verschillende categorieën van gestelde migratiemotieven worden onderscheiden⁶:

- jongeren (vooral jongens) die zijn gevlucht uit een militair trainingskamp, het leger of de gevangenis, of zijn gevlucht om te voorkomen dat ze daarin terecht zouden komen (6);
- meisjes die in een oorlogssituatie door rebellen zijn vastgehouden en misbruikt (2);
- een kind van politiek actieve ouders die zijn gevlucht voor arrestatie door de autoriteiten en die de jongere naar Europa hebben gestuurd (1);
- meisjes die zijn gevlucht voor of na uithuwelijking (3, waarvan in een geval gepaard met werken onder dwang);
- een jongere die is gevlucht voor orgaanhandel en werken onder dwang (1);
- meisjes die voorafgaand aan de migratie in een prostitutienetwerk terecht zijn gekomen en in dat kader naar Nederland zijn gebracht (2, daarbij komt een meisje dat tijdens de vlucht in een prostitutienetwerk terecht is gekomen. Twee van deze meisjes hebben een afspraak met de politie gemaakt om aangifte te doen van mensenhandel);
- jongeren die naar Europa zijn gekomen voor een opleiding of werk (3);
- een jongere die het land van herkomst heeft verlaten omdat daar niemand meer was die voor de jongere kon zorgen (1).

Het laatste geval betreft een jongen die als enige migratiemotief het ontbreken van familie in het land van herkomst heeft genoemd. Er zijn echter ook veel andere jongeren die, naast een van de bovengenoemde migratiemotieven, of in een ander verband, hebben gezegd dat zij in het land van herkomst niemand meer hebben die voor hen kan zorgen, omdat familieleden of bekenden zijn overleden of gevlucht, of niet meer in staat zijn om voor hen te zorgen⁷.

Er is geen betrouwbare informatie beschikbaar in welke mate andere migratiemotieven van AMV's, waaronder gezinshereniging, voorkomen.

Voor een overzicht van de landen van herkomst van AMV's die een asielaanvraag hebben ingediend, wordt verwezen naar hoofdstuk 3.

⁵ Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum. (2006) *Terugkeer en MOB bij Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen*. Den Haag

⁶ Over twee casussen was geen informatie beschikbaar.

⁷ In hoeverre de verklaringen van de jongeren kloppen met de werkelijkheid is niet bekend. In enkele gevallen is gebleken dat de voogd en/of de mentor twifelen aan het waarheidsgehalte van het verhaal dat de jongere heeft verteld. In een van deze gevallen heeft de jongere tegenover zijn begeleiders verklaard dat zijn werkelijke migratiemotief was om geld te verdienen in Europa om zijn familie in het herkomstland te onderhouden.

2.2. AMV's uit de EU

Over AMV's uit de EU is zeer weinig informatie voorhanden. Minderjarige vreemdelingen, waaronder AMV's uit de EU, die zonder verblijfsstatus worden aangetroffen, worden in contact gebracht met het Nidos⁸. Het Nidos kan als voogd namens de minderjarige vreemdeling eventueel een verblijfsaanvraag regulier of een asielaanvraag indienen.

Een IND AMV-expert geeft aan dat in zeer kleine aantallen minderjarigen uit de EU voorkomen. Omdat deze groep bijna nooit een asielaanvraag indient en verwaarloosbaar klein is, komt deze nauwelijks naar voren in cijfermatige analyses. Naast een asielaanvraag staat het AMV's uit de EU vrij om een verblijfsaanvraag regulier in te dienen. Echter, de meeste verblijfsdoelen regulier zien toe op meerderjarige aanvragers, zoals bijvoorbeeld au-pair, arbeid in loondienst, arbeid als zelfstandige, en gezinsvorming, waardoor AMV's voor die categorie verblijfsaanvragen niet in aanmerking komen. Een verblijfsaanvraag regulier op grond van gezinshereniging met hier te lande verblijvende gezinsleden zou wel een mogelijkheid kunnen zijn voor een minderjarige vreemdeling om verblijf in Nederland te realiseren. In dit geval is de minderjarige vreemdeling echter niet alleenstaand. In de meeste gevallen bij AMV's uit de EU is echter sprake van terugkeer naar het land van herkomst (zie verder hoofdstuk 5).

⁸ Nidos is de voogdij-instelling in Nederland voor minderjarige vreemdelingen, zie verder hoofdstuk 4.

3. Toegang AMV's tot Nederland

In dit hoofdstuk komt het begrip 'toegang' aan de orde en wordt het beleidskader op dit gebied uiteengezet. Verder worden organisaties, die betrokken zijn bij toegang, behandeld. Cijfermatige informatie over de instroom van AMV's is ten behoeve van dit hoofdstuk geleverd door de IND. Opgemerkt wordt dat in Nederland een onderscheid wordt gemaakt tussen toegang en toelating. Toegang duidt op de verleende juridische toestemming van de overheid aan de vreemdeling om de grens te passeren en zich op het Nederlandse grensgebied te begeven⁹, terwijl toelating duidt op het in het bezit zijn van een verblijfsstatus voor (on)bepaalde tijd¹⁰. Vreemdelingen die de grens zonder toestemming overschrijden, worden hier buiten beschouwing gelaten; toegang kan immers niet meer geweigerd worden. In dit rapport duidt 'toegang' met name op vreemdelingen die binnenkomen via Schiphol. Het onderwerp 'toelating' komt verder aan bod in hoofdstuk 4.

3.1. Beleidskader toegang AMV's

Toegang aan de grens

Aan vreemdelingen en zo ook minderjarige vreemdelingen kan aan de grens toegang worden verleend of geweigerd. In juridische zin wordt geen onderscheid gemaakt. Minderjarigen worden op dezelfde wijze gecontroleerd als volwassenen, ongeacht of zij alleen reizen dan wel begeleid worden¹¹. Bij de toegangscontrole nemen ambtenaren belast met de grensbewaking de Schengengrenscod¹² in acht. In andere gevallen dan die reeds in de Schengengrenscod zijn geregeld, zijn de gronden voor toegangsweigerings in artikel 3 Vw vastgesteld. Deze zijn ook op minderjarige vreemdelingen van toepassing, namelijk:

- niet in het bezit zijn van een geldig document voor grensoverschrijding of wel in het bezit zijn van een document voor grensoverschrijdings waarin het benodigde visum ontbreekt;
- een gevaar opleveren voor de openbare orde of nationale veiligheid;
- niet beschikken over voldoende middelen om te voorzien in zowel de kosten van verblijf in Nederland als in de kosten van de reis naar een plaats buiten Nederland waar de toegang gewaarborgd is;
- het aanvragen van asiel. Vreemdelingen die bij hun inreis in Nederland een asielaanvraag indienen, wordt eerst de toegang tot Nederland geweigerd¹³. Deze weigering staat echter een eventuele asielaanvraag niet in de weg.

Bij elke toegangsweigerings van een AMV licht de KMar het Nidos in. Tevens wordt een onderscheid gemaakt tussen AMV's die geen asiel aanvragen (reguliere AMV's) en AMV's die dit wel doen. Van reguliere AMV's aan wie de toegang is geweigerd bekijkt de KMar of die verwijderd kunnen en mogen worden. Op basis van overgelegde geverifieerde identiteitsdocumenten en een zogenoemde 'schouw' wordt de minderjarigheid vastgesteld. De leeftijd is van invloed op het besluit van de KMar over waar de vreemdeling zich fysiek dient te bevinden ter fine van de terugkeer. Indien de minderjarigheid onomstotelijk vaststaat, wordt de vreemdeling een vrijheidsbeperkende maatregel opgelegd¹⁴. In de praktijk bevindt de AMV zich dan onder toezicht op de luchthaven nabij een grenspost. Aan AMV's wordt in geval van toegangsweigerings geen vrijheidsbenemende maatregel¹⁵ opgelegd.

⁹ Art. 3 Vw 2000

¹⁰ Art. 8 Vw 2000

¹¹ Paragraaf A2 Vc 2000

¹² Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscod). Alle toegangsweigerings vinden plaats op grond van art. 13 jo 5, lid 1 van de Schengengrenscod. Voor wat betreft de bijzondere regels voor minderjarigen wordt verwezen naar artikel 19 en Bijlage VII, onder 6 van de Schengengrenscod.

¹³ Art. 3, lid 3 Vw2000

¹⁴ Art. 6, lid 1 Vw 2000

¹⁵ Art. 6, lid 2 Vw 2000

Bij ongedocumenteerde AMV's van wie de leeftijd niet geverifieerd kan worden, voeren twee hoofden van de doorlaatpost een onafhankelijke 'schouw' uit en wordt de AMV middels een tolk gehoord. Indien de leeftijd niet vastgesteld kan worden, wordt de vreemdeling als AMV bestempeld.

Nadat contact is gelegd met de Raad voor de Kinderbescherming dan wel het Nidos, wordt bepaald of de AMV in een gastgezin wordt opgevangen. In de regel worden AMV's aan wie de toegang is geweigerd en die jonger zijn dan 15 jaar in een gastgezin geplaatst; AMV's ouder dan 15 jaar kunnen op de luchthaven verblijven indien ze voldoende zelfstandig zijn (in ieder geval verbaal vaardig in een voor de KMar begrijpelijke taal en in het bezit van middelen van bestaan) om zich daar staande te houden tot de terugkeer heeft plaatsgevonden. De vrijheidsbeperkende maatregel wordt opgeheven zodra de terugkeer is geëffectueerd. Als een AMV moet worden teruggebracht naar een derde land waar zijn toegang is gewaarborgd, draagt de ambtenaar belast met de grensbewaking de verantwoordelijkheid hiervoor over aan de DT&V¹⁶.

In de opleiding van de KMar wordt niet uitgebreid aandacht besteed aan omgang met minderjarige vreemdelingen, maar wordt het begrip AMV wel toegelicht.

In geval van een asielaanvraag gaan AMV's na de toegangsweigerings hun asieltraject in. De asielaanvraag wordt in beginsel binnen de 48-uurs procedure¹⁷ afgedaan door de IND (zie hoofdstuk 4 voor toelating en opvang). De toegangsweigerings wordt opgeheven indien de aanvraag buiten deze procedure wordt afgehandeld omdat bijvoorbeeld nader onderzoek benodigd is voor het besluit op de asielaanvraag of als de aanvraag wordt ingewilligd¹⁸.

Indien er sprake is van een zogenoemde Dublinclaim¹⁹ wordt de toegangsweigerings in stand gehouden, alsmede de vrijheidsbeperkende maatregel, omdat het vertrek uit Nederland relatief eenvoudig te realiseren is.

Preventie mensenhandel/mensensmokkel²⁰

Als er melding wordt gedaan van aankomst van potentiële slachtoffers van mensenhandel op de luchthaven Schiphol wordt een gespecialiseerd team van de KMar geïnformeerd. Dit team licht de vreemdeling in over de mogelijkheid om aangifte te doen en de bijbehorende procedures²¹, ongeacht de leeftijd van de vreemdeling (zie ook Hoofdstuk 4 inzake beschermde opvang).

In de loop van 2007 is door de overheid geconstateerd dat er behoefte bestaat aan snelle en flexibel inzetbare teams om het hoofd te bieden aan migratieknelpunten die met het bestaande netwerk van Internationale Liaison Officers (ILO's) onvoldoende tegemoet kunnen worden getreden –

¹⁶ Paragraaf A2 Vc 2000

¹⁷ Met de AC-procedure, ook wel 48-uursprocedure genoemd, wordt de procedure in het aanmeldcentrum bedoeld. Deze procedure duurt maximaal 48 procesuren (verspreid over een aantal werkdagen). De AC-procedure begint met onderzoek naar de identiteit, nationaliteit en reisroute van de asielzoeker. Onderdeel van dit onderzoek is het eerste gehoor. Na het eerste gehoor wordt bekeken of een aanvraag zich leent voor verdere behandeling in het aanmeldcentrum, of dat er meer tijd nodig is voor het doen van onderzoek. In het eerste geval krijgt de asielzoeker een nader gehoor in het aanmeldcentrum. Tijdens het nader gehoor kan hij vertellen waarom hij asiel heeft aangevraagd. Als er meer tijd nodig is om een beslissing te nemen over een asielaanvraag, wordt een asielzoeker vanuit het aanmeldcentrum doorverwezen naar een behandkantoor voor het vervolg van de asielprocedure.

¹⁸ Paragraaf C12/2.2.1 Vc 2000 bepaalt dat indien de asielaanvraag niet in de AC-procedure kan worden afgewezen omdat nader onderzoek naar de identiteit, nationaliteit, asielrelaas of overgelegde documenten nodig is, de maatregel ex artikel 6 Vw2000 in beginsel slechts mag worden voortgezet indien dit onderzoek naar verwachting binnen zes weken kan zijn afgerond. Als het onderzoek niet binnen zes weken is afgerond wordt steeds een belangenafweging gemaakt omtrent de voortzetting van de maatregel. De maatregel zal in beginsel worden opgeheven, tenzij sprake is van gedragingen of omstandigheden die in de invloedssfeer van de vreemdeling liggen en die aanleiding geven de maatregel voort te zetten.

¹⁹ Het land waar een asielzoeker de Europese Unie is ingereisd, is verantwoordelijk voor de behandeling van de asielaanvraag. Dit heeft tot gevolg dat een land een Dublinclaim kan indienen bij een ander land als een asielzoeker in een ander land dan het land waar hij zijn asielaanvraag heeft ingediend de EU is in gereisd, of al eerder in een ander EU-land een asielaanvraag heeft ingediend.

²⁰ Kamerstukken II 2007/08, 19 637, nr. 62 (Brief)

²¹ Zg. B9-procedure

de zogenoemde Snelle Actie Teams (SAT). Daarnaast was de inzet van de SAT's een vervolg op het verdwijnen van minderjarige Nigeriaanse vreemdelingen uit de opvang in Nederland en het hieraan gerelateerde onderzoek mensenhandel/-smokkel.

In januari 2008 is een pilot Snelle Actie Teams (SAT) Nigeria gestart met als doel om mogelijke mensenhandel/-smokkel te voorkomen, alsmede (overige) niet of onjuist gedocumenteerden te identificeren, die per vliegtuig vanuit Nigeria naar Nederland willen reizen. Minderjarige vreemdelingen die mogelijk slachtoffer zijn of dreigen te worden van activiteiten van mensenhandelaren of mensensmokkelaars, kunnen door tussenkomst van een SAT reeds in een vroeg stadium geïdentificeerd worden²². Zo kan worden belet dat zij naar Nederland worden gebracht om van daaruit de verdere reis te vervolgen. Een SAT, bestaande uit medewerkers van de KMar en de IND, screent op basis van hun kennis over kwetsbare groepen, documentfraude en risicoprofielen passagiers met bestemming Nederland. Van 28 januari 2008 tot en met 28 februari 2008 zijn bij twaalf vluchten van de KLM van Nigeria naar Nederland alle passagiers in Nigeria aan een extra controle op reisdocumenten onderworpen door een SAT-team. Een voorlopige conclusie is dat er een preventieve werking uitgaat van de SAT's. Tijdens de pilot zijn bij de controle in Nigeria namelijk geen slachtoffers van mensenhandel/-smokkel aangetroffen die trachtten per vliegtuig naar Nederland te reizen. Het aantal vaststellingen van pogingen tot illegale inreis vanuit Nigeria is gedurende de pilot gedaald. De inzet van strafrechtelijke opsporing en vervolging, waardoor een groot deel van een crimineel netwerk met betrekking tot mensenhandel/-smokkel uit Nigeria op non-actief is gesteld, lijkt hieraan ook positief te hebben bijgedragen.

3.2. Betrokken organisatie bij toegang

In deze paragraaf worden de taken van Koninklijke Marechaussee en de Zeehavenpolitie Rotterdam-Rijnmond met betrekking tot grensbewaking in zijn algemeenheid kort toegelicht. Deze organisaties passen hun taken van grensbewaking toe op zowel meerderjarige als minderjarige vreemdelingen die de grens passeren.

*Koninklijke Marechaussee (KMar)*²³

De KMar valt onder het Ministerie van Defensie en heeft taken op het gebied van grensbewaking en toezicht. Zo voert de KMar de persoonscontroles uit aan de grenzen en het mobiel toezicht op vreemdelingen. De minister van Defensie is verantwoordelijk voor het leveren van mensen en middelen om de taken in het kader van de Vreemdelingenwet te vervullen, de staatssecretaris van Justitie is verantwoordelijk voor de uitoefening van de taken van de KMar in het kader van de handhaving van de Vreemdelingenwet op het gebied van grensbewaking en toezicht. Ook stelt deze de doelen en prioriteiten op die gebieden vast.

*Zeehavenpolitie Rotterdam-Rijnmond*²⁴

De buitengrens van Nederland bestaat uit de Nederlandse kustlijn, en de lucht- en zeehavens. Behalve de KMar heeft ook de Zeehavenpolitie Rotterdam-Rijnmond bevoegdheden in het kader van de grensbewaking. In de haven van Rotterdam is de Zeehavenpolitie Rotterdam-Rijnmond verantwoordelijk voor het uitvoeren van taken op het gebied van grenstoezicht.

3.3. AMV-cijfers asielinstroom

In onderstaande tabellen staat de instroom van minderjarige asielzoekers van de jaren 2002 tot en met 2008. Vanaf 2005 is een onderverdeling gemaakt naar nationaliteit, leeftijd en geslacht. Deze onderverdeling was niet voor alle jaren mogelijk. De AMV-instroom bedraagt doorgaans ongeveer 5% van totale asielinstroom. Een toename van de instroom uit een bepaald land zet zich in de praktijk ook door in een toename van de instroom van alleenstaande minderjarige asielzoekers. In de praktijk komt het voor dat AMV's ouder dan achttien in de AMV-asielinstroom terecht komen. Dit betreft een diverse groep AMV's. Het gaat bijvoorbeeld om AMV's die een herhaalde asielaanvraag

²² Kamerstukken II, 2007-08, 28 638, nr. 35 (Brief)

²³ Ministerie van Defensie. (2009) *Marechaussee – taken*. Op 6 mei 2009 ontleend aan www.defensie.nl/marechaussee.

²⁴ Op 27 november ontleend aan www.zeehavenpolitie.nl

hebben ingediend, achttien zijn geworden en een beroep doen op het AMV-beleid. Het kan ook gaan om AMV's die na een leeftijdsonderzoek meerderjarig blijken te zijn en om meerderjarige asielzoekers die (ten onrechte) een beroep doen op het AMV-beleid.

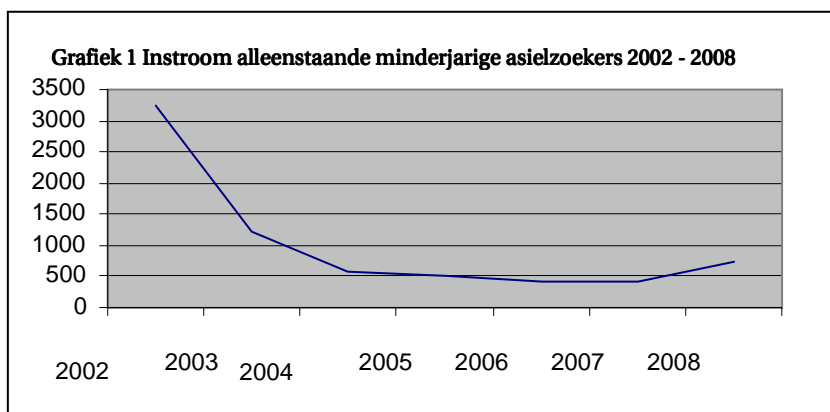
Voor wat betreft de uitkomsten van de asielaanvragen, gronden van inwillingen of afwijzingen, zijn op dit moment geen onderverdelingen mogelijk die een sluitend overzicht geven. Hoogstwaarschijnlijk levert het nieuwe geautomatiseerde systeem van de IND (INDIGO) dit wel in de toekomst. Kosten gerelateerd aan de toegangsprocedure van AMV's zijn niet voorhanden.

De instroomcijfers betreffen asielaanvragen van AMV's die hebben aangegeven alleenstaand en minderjarig te zijn. Het gaat dus om vermeende AMV's. Als achteraf een wijziging in persoonsgegevens is voorgekomen of een wijziging in verblijfsaanvraag, is dit niet gecorrigeerd in de oorspronkelijke cijfers. Aantallen die gelijk zijn aan of kleiner zijn dan het getal 10 worden weergegeven als <10 opdat de gegevens niet tot een persoon herleid kunnen worden.

Tabel 1: Instroom alleenstaande minderjarige asielzoekers 2002 - 2008

Jaar	Totaal
2002	3.234
2003	1.216
2004	594
2005	515
2006	410
2007	433
2008	726
Totaal	7.128

Bron: INDIAC (2009)



Vanaf 2002 tot en met 2008 hebben in totaal 7.128 alleenstaande minderjarige vreemdelingen een asielaanvraag ingediend. Opmerkelijk is de sterke daling vanaf 2002. Het jaar 2003 (1.216) toont een sterke daling ten opzichte van 2002 (3.234). In 2001 is een start gemaakt met de uitvoering van een nieuw AMV-beleid. Minder asielaanvragen en meer terugkeer van AMV's naar het land van herkomst die geen recht hebben op asiel staan hierin centraal. In de jaren na de invoering van het nieuwe beleid daalde het aantal AMV's dat in Nederland asiel aanvroeg in grote mate²⁵. Deze daling wordt steeds verder voortgezet in de daaropvolgende jaren. Sinds 2008 is er echter weer een lichte stijging merkbaar.

²⁵ Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC). (2006) *Terugkeer en MOB bij Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen*. Den Haag: WODC.

Tabel 2: Instroom van alleenstaande minderjarige asielzoekers in Nederland naar leeftijd en nationaliteit in 2002

Nationaliteit	Totaal	Onbekend	0-13	14	15	16	17
Angolese	854	103	219	123	206	152	51
Sierra Leonese	392	101	16	16	50	98	111
Guinese	199	58	<10	11	26	53	42
Chinese	177	28	23	27	51	30	18
Togolese	147	43	<10	<10	20	36	42
Afghaanse	141	<10	37	12	26	46	12
Congolese	104	20	22	<10	22	21	14
Somalische	87	11	20	<10	22	18	14
Nigeriaanse	70	18	<10	<10	<10	12	25
Mongolische	59	<10	13	<10	13	12	12
Overig	1.004	183	96	63	165	268	229
Totaal	3.234	579	460	269	610	746	570

Bron: INDIAC (2009)

Tabel 3: Instroom van alleenstaande minderjarige asielzoekers in Nederland naar leeftijd en nationaliteit in 2003

Nationaliteit	Total	Onbekend	0-13	14	15	16	17
Angolese	146	<10	57	16	19	34	12
Chinese	116	<10	<10	18	37	31	16
Irakese	108	15	14	<10	<10	41	27
Somalische	75	<10	20	<10	11	20	16
Guinese	70	<10	11	<10	<10	20	23
Liberiaanse	68	<10	<10	<10	<10	17	26
Sierra Leonese	61	10	<10	<10	<10	18	13
Ivoriaanse	56	11	<10	<10	<10	11	29
Afghaanse	41	<10	11	<10	<10	12	<10
Nigeriaanse	40	<10	<10	0	<10	12	12
Overig	435	65	88	31	66	98	87
Totaal	1.216	148	223	89	176	314	266

Bron: INDIAC (2009)

Tabel 4: Instroom van alleenstaande minderjarige asielzoekers in Nederland naar nationaliteit in 2004²⁶

Nationaliteit	Totaal
Chinese	99
Indiase	57
Somalische	46
Burundese	32
Angolees	28
Irakese	27
Afghaanse	23
Guinese	22
Nigeria	21
Onbekend	21
Overig	218
Totaal	594

Bron: INDIAC (2009)

²⁶In 2004 zijn als gevolg van technische problemen een aantal databases niet gevuld met informatie waardoor een tekort ontstond aan brongegevens die een verdere categorisering mogelijk zou maken.

Tabel 5: Instroom van alleenstaande minderjarige asielzoekers in Nederland naar leeftijd, nationaliteit en geslacht in 2005

Nationaliteit	Totaal	Vrouwelijk (naar leeftijd)						Mannelijk (naar leeftijd)						Geslacht onbekend
		Onbekend	0 - 13	14	15	16	17	Onbekend	0 - 13	14	15	16	17	Totaal
Indiase	88	<10	<10	<10	24	44	16	<10	<10	<10	<10	<10	<10	0
Chinese	59	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	0
Irakese	39	<10	<10	<10	<10	<10	16	<10	<10	<10	<10	<10	<10	0
Somalische	28	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	0
Angolese	23	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	0
Kongolese	21	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	0
Afghaanse	20	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	0
Burundese	20	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	0
Onbekend	18	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	0
Taiwanese	18	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	0
Overige	181	18	11	<10	11	25	29	13	16	<10	<10	26	18	<10
Totaal	515	36	34	17	57	99	87	21	36	13	31	47	36	<10

Bron: INDIAC (2009)

Tabel 6: Instroom van alleenstaande minderjarige asielzoekers in Nederland naar leeftijd, nationaliteit en geslacht in 2006

Nationaliteit	Totaal	Vrouwelijk (naar leeftijd)						Mannelijk (naar leeftijd)					
		Onbekend	0 - 13	14	15	16	17	Onbekend	0 - 13	14	15	16	17
Irakese	60	<10	<10	<10	<10	<10	<10	11	<10	<10	<10	11	21
Somalische	58	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	17
Nigeriaanse	56	<10	<10	<10	<10	25	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10
Indiase	43	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	10	12	16
Chinese	20	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10
Afghaanse	15	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10
Sierra Leoonse	14	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10
Onbekend	14	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10
Guinese	11	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10
Burundese	11	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10
Overig	108	<10	<10	<10	<10	<10	10	20	<10	<10	<10	20	22
Totaal	410	21	20	11	20	40	33	46	15	12	32	69	91

Bron: INDIAC (2009)

Tabel 7: Instroom van alleenstaande minderjarige asielzoekers in Nederland naar leeftijd, nationaliteit en geslacht in 2007

Nationaliteit	Totaal	Vrouwelijk (naar leeftijd)						Mannelijk (naar leeftijd)					
		Onbekend	0 - 13	14	15	16	17	Onbekend	0 - 13	14	15	16	17
Somalische	89	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	20	28
Irakese	55	<10	<10	<10	<10	<10	<10	13	<10	<10	<10	13	15
Nigeriaanse	45	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10
Indiase	37	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	11	<10	16
Chinese	32	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10
Guinese	31	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10
Afghaanse	27	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10
Sierra Leoonse	13	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10
Ivoriaanse	9	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10
Mongolische	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10
Overig	88	<10	<10	<10	<10	<10	11	12	<10	<10	<10	13	16
Totaal	433	20	<10	10	14	37	51	49	10	11	42	79	103

Bron: INDIAC (2009)

Vanaf augustus 2006 is het mogelijk om een onderscheid te maken tussen eerste aanvragen en andere soorten instroomcijfers waaronder herhaalde asielaanvragen. De aantallen vóór deze periode zijn derhalve groter dan het feitelijke aantal eerste asielaanvragen.

Vanaf 1 januari 2007 wordt de definitie van eerste aanvragen gehanteerd bij de registratie van deze cijfers. Indien in een later stadium een AMV een vervolgaanvraag doet, bijvoorbeeld voor gezinshereniging, wordt dit niet gecorrigeerd bij de cijfers van de eerste aanvraag. Alhoewel de aantallen de feitelijke eerste asielaanvragen weergeven, is een nadere cijfermatige analyse van soorten verblijfsaanvragen die AMV's indienen, niet beschikbaar.

Tabel 8: Instroom van alleenstaande minderjarige asielzoekers in Nederland naar leeftijd, nationaliteit en geslacht in 2008

Nationaliteit	Totaal	Vrouwelijk (naar leeftijd)						Mannelijk (naar leeftijd)					
		Onbekend	0 - 13	14	15	16	17	Onbekend	0 - 13	14	15	16	17
Somalische	198	<10	<10	<10	<10	18	13	18	<10	12	15	56	42
Iraakse	184	10	<10	<10	<10	<10	<10	33	<10	<10	16	43	69
Afghaanse	94	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	10	24	33	20
Chinese	49	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	12	10
Guinese	33	<10	<10	<10	<10	<10	11	<10	<10	<10	<10	<10	<10
Eritrese	20	<10	<10	<10	<10	<10	0	<10	<10	<10	<10	<10	<10
Sierraleoonse	15	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10
India	14	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10
*Onbekend	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10
Nigeriaans	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10
Overig	104	<10	<10	<10	<10	<10	<10	14	<10	<10	10	23	22
Totaal	726	24	<10	10	21	40	41	84	23	36	76	184	179

Bron: INDIAC (2009)

4. Toelating en opvang AMV's

4.1. Beleidskader toelating AMV's

Het merendeel van de bepalingen die genoemd staan in de 'Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum' van de United Nations High Commissioner for Refugees²⁷ komt al terug in het Nederlandse beleid ten aanzien van AMV's. Onderwerpen met betrekking tot onder meer opleiding van medewerkers in de uitvoering van het asielbeleid, voogdijschap, aandacht voor kindspecifieke problemen en mogelijke gezinshereniging met ouders zijn vastgelegd in bestaande wet- en regelgeving, met name in de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000), Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc2000) en het Burgerlijk Wetboek. In de volgende paragrafen worden deze onderwerpen nader toelicht.

Verblijfsvergunning Asiel

De toetsing om een verblijfsvergunning Asiel te verlenen aan AMV's is in eerste instantie gelijk aan die voor meerderjarige asielzoekers.

Allereerst wordt getoetst of er in het betreffende geval sprake is van een besluitmoratorium. Een besluitmoratorium kan worden ingesteld wanneer er bijvoorbeeld sprake is van een zodanig groot aantal asielerzoeken uit een bepaald land dat niet binnen de wettelijke termijn beslist kan worden op de asielaanvraag. Daarnaast kan het worden ingesteld als een situatie in een betreffend land momenteel slecht is, maar dat verwacht wordt dat dit zich op korte termijn kan verbeteren. Bij een besluitmoratorium wordt de beslissing op lopende asielerzoeken voor een periode van maximaal één jaar uitgesteld.

De gronden op basis waarvan een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd kan worden verleend staan in artikel 29, eerste lid, onder a t/m f van de Vreemdelingenwet 2000. Dit artikel ziet zowel toe op asielaanvragen van meerderjarige asielzoekers als van AMV's. De volgorde waarin wordt getoetst, staat schematisch weergegeven in figuur 1²⁸ (zie verderop in deze paragraaf).

De eerste twee gronden, die van verdragsvluchteling (artikel 29, lid 1, onder a Vw2000) c.q. het lopen van een reëel risico van onmenselijke of vernederende behandeling/bestrafing (artikel 29, lid 1, onder b Vw2000) zijn gebaseerd op internationale verplichtingen, met name op artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag, artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 3 van het Anti-Folterverdrag. De derde en de vierde grond, klemmende redenen van humanitaire aard (artikel 29, lid 1, onder c Vw2000) en categoriale bescherming (artikel 29, lid 1, onder d Vw2000), zijn gebaseerd op Nederlandse overwegingen over wanneer terugkeer van betrokkenen niet verlangd kan worden. In het eerste geval kan van de asielzoeker op grond van klemmende redenen van humanitaire aard die verband houden met de redenen van zijn vertrek uit het land van herkomst, in redelijkheid niet worden verlangd dat hij terugkeert naar het land van herkomst. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om traumatische ervaringen in het land van herkomst. Van categoriale bescherming is sprake wanneer de algehele situatie in het land van herkomst van de vreemdeling dusdanig is dat terugkeer naar dat land voor iedereen, onafhankelijk van het individuele asielrelaas van de vreemdeling, van een bijzondere hardheid zou zijn. Het verschil ten opzichte van de a-, b- en c-gronden is dat er bij de d-grond geen bewijs door de vreemdeling geleverd hoeft te worden van individuele omstandigheden waaruit blijkt dat hij behoefte heeft aan bescherming. Het is de algehele situatie in een bepaald land die de bescherming rechtvaardigt, uitgezonderd bepaalde (groepen) personen die kunnen verblijven in een veilig gedeelte van het land van herkomst en situaties waarin contra-indicaties²⁹ worden tegengeworpen. De e- en f-grond betreffen afgeleide verlengingsgronden (hereniging met vreemdeling die als asielzoeker een verblijfsvergunning is toegekend) en spelen in het kader van dit rapport geen rol.

²⁷ Uit toelichting d.d. 13 mei 2009 door een IND-expert op het gebied van Internationale samenwerking en regelgeving Asiel.

²⁸ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). (2006) *Categoriaal beschermingsbeleid, een 'noodzaak'*. Den Haag: ACVZ

²⁹ Een reden of omstandigheid die ertoe leiden de bescherming niet toe te passen.

Verblijfsvergunning AMV

Als er geen besluitmoratorium van kracht is en de verblijfsaanvraag asiel wordt geweigerd, kan een AMV in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder een beperking die verband houdt met verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling (verblijfsvergunning AMV)³⁰. De verblijfsvergunning AMV kan ook worden verleend als een verblijfsvergunning asiel wordt ingetrokken. Dit verblijf kan pas worden verleend nadat de asielaanvraag is afgewezen³¹ en kan niet door de vreemdeling zelf worden aangevraagd. De IND doet een ambtshalve toets of de vreemdeling in aanmerking komt voor de verblijfsvergunning AMV. In de praktijk kan het onderzoek naar de asielaanvraag deels samen lopen met de beoordeling of ambtshalve de reguliere verblijfsvergunning kan worden verleend. Alleen vreemdelingen die minderjarig en alleenstaand zijn kunnen in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning AMV. De minderjarigheid wordt beoordeeld naar Nederlands recht. Artikel 1:233 BW stelt vast dat bij minderjarigheid de leeftijd van 18 jaar nog niet is bereikt en geen sprake is of is geweest van een huwelijk. Een minderjarige wordt niet meerderjarig bij een huwelijk dat naar Nederlands (internationaal) privaatrecht niet voor erkenning in aanmerking komt. Wel kan een dergelijk huwelijk van belang zijn voor de beoordeling van de vraag of de vreemdeling alleenstaande is, van de mate van zelfstandigheid en de opvangmogelijkheden. Paragraaf C2/7.1.3. Vc 2000 stelt vast dat een vreemdeling als alleenstaand wordt aangemerkt als hij niet wordt begeleid door zijn meerderjarige ouder(s) of een eventuele reeds in het buitenland toegewezen voogd.

Indien wordt vastgesteld dat de vreemdeling zowel minderjarig als alleenstaand is, wordt beoordeeld of hij is aangewezen op opvang in Nederland.

Verder dient de AMV aan de voorwaarden te voldoen dat hij zich niet zelfstandig kan handhaven in het land van herkomst of een ander land waar hij redelijkerwijs naar toe kan gaan³² en dat adequate opvang, naar plaatselijke maatstaven, ontbreekt in het land van herkomst of een ander land waar hij redelijkerwijs naar toe kan gaan³³.

De verblijfsvergunning AMV kan jaarlijks verlengd worden waarbij bezien wordt of de AMV nog steeds voldoet aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor deze vergunning. In de regel eindigt de vergunning in ieder geval wanneer de 18-jarige leeftijd wordt bereikt. AMV's die bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd al drie jaar in het bezit zijn van een verblijfsvergunning AMV, hebben in beginsel recht op een vergunning met als doel 'voortgezet verblijf' (voorzover ook aan alle overige voorwaarden wordt voldaan)³⁴. Dit betekent in de praktijk dat een AMV die vijftien jaar of ouder was ten tijde van zijn asielaanvraag en van wie de asielaanvraag is afgewezen, na zijn achttiende verjaardag Nederland moet verlaten³⁵. Echter, in uitzonderlijke gevallen waarbij sprake is van bijzondere redenen van humanitaire aard bestaat ook voor die groep de mogelijkheid om voortgezet verblijf te verkrijgen.

De verblijfsvergunning AMV wordt niet verleend als de AMV een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid en/of de AMV niet bereid is om medewerking te verlenen aan een medisch onderzoek of een medische behandeling te ondergaan tegen een aangewezen ziekte³⁶ (bijvoorbeeld tuberculose).

³⁰ Deel C, paragraaf 1 Vc 2000 bepaalt dat het paspoortvereiste niet geldt voor de verlening van de verblijfsvergunning AMV.

³¹ Art. 3.56, lid 1 onder a Vb 2000

³² Art 3.56, lid 1 onder b Vb 2000. Voor de beoordeling van zelfstandigheid zijn verschillende factoren van belang zoals de leeftijd, feiten en omstandigheden gelegen in de persoon en persoonlijke achtergronden van de individuele minderjarige vreemdeling. Indien de alleenstaande minderjarige zich zelfstandig kan handhaven, is er geen reden om de aanwezigheid van adequate opvangmogelijkheden te beoordelen. Zelfstandigheid wordt niet tegengeworpen als de minderjarige ten tijde van de beslissing jonger is dan zestien jaar.

³³ Art 3.56, lid 1 onder c Vb 2000. Onder adequate opvang wordt verstaan iedere vorm van opvang onder omstandigheden die niet wezenlijk verschillen van de omstandigheden waaronder opvang wordt geboden aan leeftijdsgenoten die zich in een vergelijkbare positie als de AMV bevinden. Adequate opvang kan bestaan uit opvang door onder meer de ouders en andere familieleden, maar ook door vrienden, burens, stam-, clan-, of dorpsgenoten en opvang door (al dan niet particuliere) welzijnsinstellingen.

³⁴ Dit verblijfsdoel valt onder de categorie van reguliere verblijfsvergunningen. Het beleid rond voortgezet verblijf is neergelegd in paragraaf C2/7.7 Vc 2000.

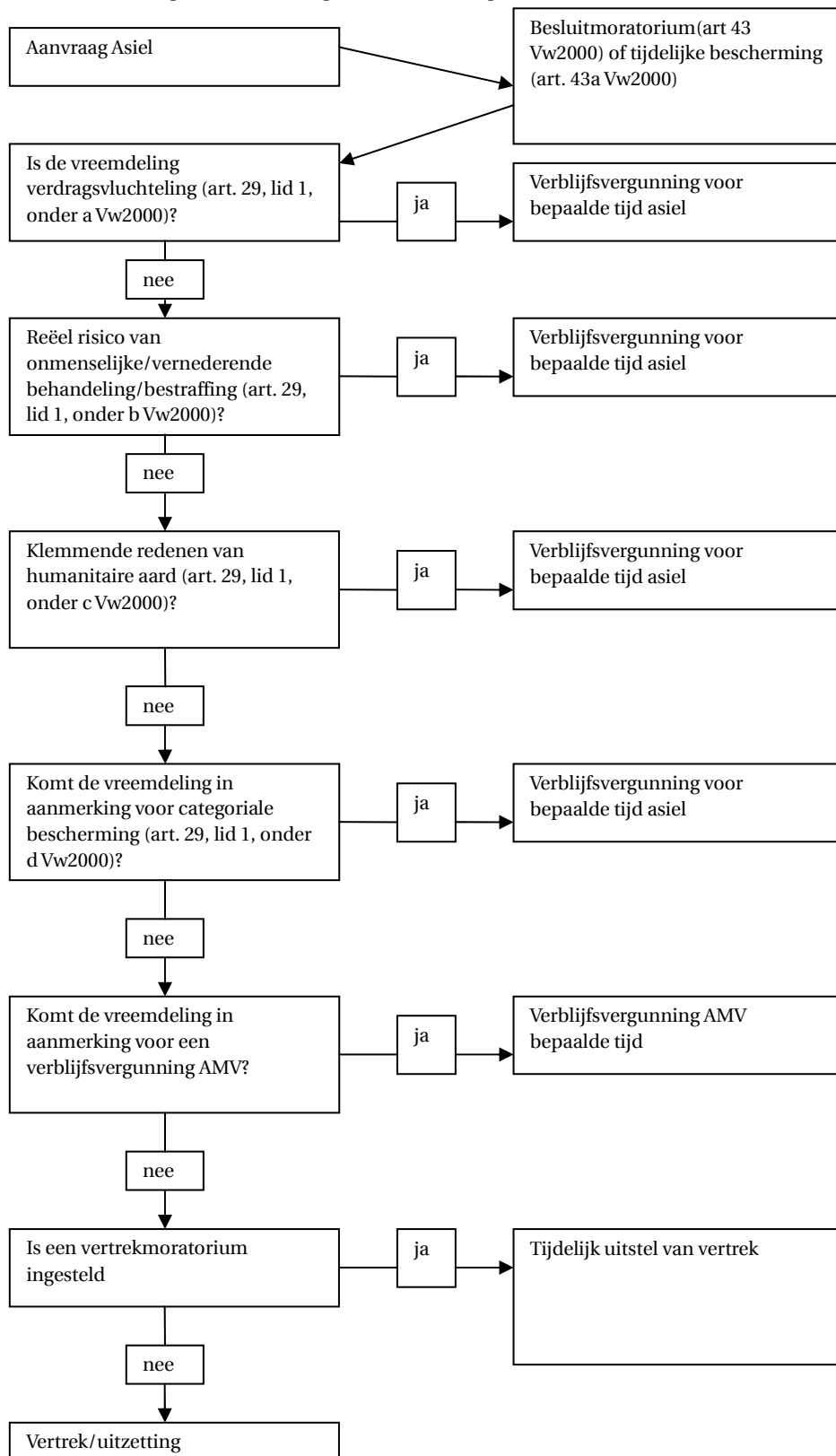
³⁵ Olde Monnikhof, M., H. van den Tillaart. (2003). *Alleenstaande minderjarige asielzoekers in Nederland. Ama-beleid en ama-instroom in Nederland en andere EU-landen, alsmede de deelname van ama's aan het Nederlandse Onderwijs*. Nijmegen: ITS.

³⁶ Vooralnog is alleen tuberculose als een dergelijke ziekte aangewezen.

AMV's die tijdens de procedure een mogelijk onderzoek naar de opvangmogelijkheden in het land van herkomst of een ander land frustreren, komen niet in aanmerking voor een AMV-verblijfsvergunning. Hiervan is sprake als de AMV – ook los van de context van het asielrelaas – ongelooftwaardige en tegenstrijdige verklaringen aflegt of als hij vage, summiere verklaringen aflegt en zaken verzwijgt omtrent identiteit, nationaliteit of opvang. Hierbij wordt wel rekening gehouden met psychische druk, traumata, de geestelijke ontwikkeling en leeftijd van de AMV, omdat van een kind immers niet altijd dezelfde mate van volledigheid en gedetailleerdheid wordt verwacht als van een volwassene.

De volgorde in figuur 1 is de volgorde van toetsing die bij een asielaanvraag van een mogelijke AMV wordt gehanteerd. Als na toetsing van genoemde gronden blijkt dat de asielzoeker niet voor toelating op één van de gronden in aanmerking komt, wordt bezien of sprake is van een vertrekmoratorium. Dat houdt in dat de uitgeprocedeerde asielzoeker niet wordt uitgezet gedurende het moratorium en het recht op opvang en voorzieningen behoudt. Een vertrekmoratorium kan worden afgekondigd als de situatie in een bepaald land van herkomst zodanig is dat niet zeker is dat daarnaar kan worden uitgezet. De duur van het vertrekmoratorium is maximaal één jaar.

Figuur 1: Overzicht volgorde van toetsing van asielaanvraag AMV's³⁷



³⁷ Zie ook de publicatie van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). (2006) *Categoriaal beschermingsbeleid, een 'noodzaak'*. Den Haag: ACVZ.

Eurodac

Bij minderjarigen vanaf 14 jaar worden checks gedaan in EURODAC³⁸. In beginsel wordt EURODAC alleen bij asielaanvragen geraadpleegd. Komt een AMV voor in EURODAC, dan wordt bezien of Nederland het aangewezen land is waar de AMV zijn asielaanvraag moet indienen. Is dit niet het geval, dan wordt een traject gestart om een Dublinclaim te bewerkstelligen.

Procedure eerste aanmelding Asiel

AMV's kunnen in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel. De IND beslist hierover. Asielaanvragen kunnen in de regel in de zogenoemde 48-uurs-procedure worden behandeld, mits het gaat om verzoeken die 'met inachtneming van de eisen van zorgvuldigheid zonder tijdrovend onderzoek kunnen worden afgehandeld binnen 48 proces-uren'. In de praktijk betekent dit dat de procedure circa vijf werkdagen in beslag neemt. Binnen dit tijdsbestek voert de IND het zogenoemde Eerste Gehoor en het Nader Gehoor uit. In het Eerste Gehoor richt de desbetreffende hoornedewerker van de IND zich op (het vaststellen van) de identiteit/nationaliteit en het reisverhaal. In het Nader Gehoor staat het asielrelaas centraal. Aanvragen waarvoor nader onderzoek en nadere inspanningen nodig zijn, worden buiten de 48-uurs-procedure afgehandeld.

De eerste aanmelding en intake van AMV's vindt plaats op het Aanmeldcentrum (AC) Schiphol. De aanmelding en intake bestaat uit de registratie van persoonsgegevens, het maken van een pasfoto, de afname van vingerafdrukken en een documentfouillering. De Vreemdelingenpolitie (VP), die de registratie van AMV's uitvoert, verricht dezelfde activiteiten als bij volwassenen. In aanvulling hierop vult de VP voor iedere AMV een landelijk meldingsformulier in op grond van het Protocol Vermisingen voor AMV's. Tijdens de intake wordt een eerste inschatting gemaakt van het risico op verdwijning. Het Nidos kan op basis hiervan besluiten een AMV in de beschermde opvang te plaatsen. AMV's worden tijdens de eerste aanmelding geschouwd: een medewerker van de IND en van de VP beoordelen samen of er reden is om te twijfelen aan de gestelde minderjarigheid. Dit is relevant voor een mogelijk leeftijdsonderzoek dat later in het proces kan plaatsvinden.

Na de eerste aanmelding bij de VP heeft de AMV in beginsel dezelfde dag op het AC een intakegesprek met een vertegenwoordiger van voogdij-instelling Nidos. Deze kan direct een aanvraag voor de voogdij indienen bij de rechtbank. Het Nidos beziet ook tijdens dit gesprek of en in welke mate een risico aanwezig is dat de AMV zal verdwijnen uit de opvang en bepaalt op basis daarvan of plaatsing in de beschermde opvang gewenst is.

Asielaanvragen van AMV's worden door een IND-afdeling behandeld die zich daartoe heeft gespecialiseerd: de 'Unit Landelijke AMA-taken'. Deze unit houdt zich voornamelijk bezig met het horen en beslissen in asielaanvragen van AMV's, met daarbij speciale aandacht voor de aanvragen van vreemdelingen onder de twaalf jaar. Daarnaast behandelt deze unit de AMV-gerelateerde aanvragen, zoals intrekking en verlengingen van AMV-vergunningen en bezwaarprocedures tegen het niet verlenen of verlengen van een verblijfsvergunning AMV.

*Leeftijdsonderzoeken*³⁹

AMV's stromen na de eerste aanmelding meteen door naar het AC waar de IND hun asielaanvraag in behandeling neemt. Vreemdelingen die stellen minderjarig te zijn, maar over wiens leeftijd de IND twijfelt, worden tijdens hun verblijf in het AC nader onderzocht ter vaststelling van hun leeftijd. Indien de AMV niet de benodigde documenten kan overleggen waaruit zijn minderjarige leeftijd blijkt, wordt hij in de gelegenheid gesteld een leeftijdsonderzoek uit te laten voeren. Een leeftijdsonderzoek is gericht op het bepalen van de vermoedelijke leeftijd. Hiertoe dient de AMV een aanvraag te ondertekenen, nadat hij

³⁸ Eurodac is een systeem voor het vergelijken van vingerafdrukken van asielzoekers en illegale immigranten. Het is in het leven geroepen om de Dublin-verordening, waarbij wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek, efficiënter toe te passen. Het systeem bestaat uit een door de Europese Commissie beheerde centrale eenheid, een geautomatiseerde centrale gegevensbank en elektronische middelen voor de overdracht van gegevens tussen de lidstaten en de centrale gegevensbank.

³⁹ Deel C, paragraaf 5/24 Vc 2000

tijdens het eerste gehoor door de IND is voorgelicht over het onderzoek⁴⁰. De voorlichting is van dien aard dat er sprake is van geïnformeerde toestemming (informed consent). De AMV kan op dezelfde dag bij de Gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD)⁴¹ terecht die een verwijfsbrief opstelt voor röntgenopnamen. Voor de röntgenopnamen van het handpolsgewricht en indien noodzakelijk ook van de sleutelbeenderen⁴² wordt de AMV naar het Diagnostisch Centrum te Eindhoven gebracht. In afwachting van het onderzoek door een radioloog keert de AMV vervolgens terug naar het AC. De radioloog beoordeelt de rijping van het hand-polsgebied en indien noodzakelijk ook van het sleutelbeen. In de praktijk wordt de IND meestal een dag na het röntgenonderzoek op de hoogte gesteld van de resultaten. Op deze wijze kan het leeftijdsonderzoek binnen de 48-uursprocedure worden uitgevoerd. Eventuele contra-expertises op leeftijdsonderzoeken kunnen bij de IND-coördinator leeftijdsonderzoek worden aangevraagd. Röntgenopnames worden nimmer aan de rechtshulpverlener van de vreemdeling verstrekt omdat deze zijn gekenmerkt als vertrouwelijke medische informatie. Deze opnames kunnen uitsluitend aan een door de rechtshulpverlener opgegeven contra-expert worden verzonden. De kosten voor een contra-expertise komen voor rekening van de aanvrager. Het laten uitvoeren van een contra-expertise leidt niet tot een wijziging in de rechtsgevolgen van een eventueel besluit (op de aanvraag, het bezwaar of beroep). De contra-expertise heeft dus geen schorsende werking. Besluiten ten aanzien van bijvoorbeeld de plicht om Nederland te verlaten, worden niet opgeschort door een contra-expertise.

De uitvoering van de leeftijdsonderzoeken is door verschillende organisaties ter discussie gesteld. De Nationale ombudsman heeft naar aanleiding van klachten over asielprocedures waarbinnen een leeftijdsonderzoek had plaatsgevonden, aangedrongen op instelling van een medisch ethische commissie om het leeftijdsonderzoek te beoordelen en te begeleiden. De klachten betroffen vaak onduidelijkheden over wat er precies gebeurt in het onderzoek dat leidt tot een bepaalde beoordeling van de leeftijd⁴³. Ook Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) uitte haar zorgen, onder meer over de stralingstoepassing. VWN vond dat, gelet op het stralingsrisico, de IND niet terughoudend genoeg was met het doorzenden van jongeren naar het leeftijdsonderzoek. Zowel de Nationale ombudsman als VWN waren van mening dat een onduidelijk protocol dat gebruikt werd bij leeftijdsonderzoeken een belangrijke oorzaak was van de problemen.

Bij besluit van 27 april 2004 werd daarom de Commissie Leeftijdsonderzoek ingesteld door de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Deze Commissie dient op een onafhankelijke wijze toezicht te houden op de kwaliteit van methoden en procedures van het leeftijdsonderzoek.

Zo is naar aanleiding van het eerste rapport van de Commissie Leeftijdsonderzoek gebleken dat het 'Protocol inzake onderzoeken naar eigen leeftijdsclaims van minderjarige vreemdelingen' van 2004 verheldering en verbetering behoeft. Verder bleek uit haar tweede rapport van 2006 dat herhaald leeftijdsonderzoek van belang is om te beperken dat meerderjarigen ten onrechte als minderjarige worden behandeld. Een herhaald leeftijdsonderzoek geldt niet als een herbeoordeling, maar als een volledig nieuw leeftijdsonderzoek dat tenminste anderhalf jaar na een eerder afgerond leeftijdsonderzoek plaatsvindt. Bij het voorbereiden van beslissingen op een verblijfsaanvraag voor verlenging of voor voortgezet verblijf kan een herhaald leeftijdsonderzoek worden ingezet.

Thans wordt bij leeftijdsonderzoeken gewerkt aan de hand van het herziene protocol 'Leeftijdsonderzoek'⁴⁴ dat mede onder verantwoordelijkheid van de Commissie Leeftijdsonderzoek tot stand is gekomen en waarin de werkzaamheden en verantwoordelijkheden staan van de vijf betrokken

⁴⁰ Indien de vreemdeling geen toestemming geeft voor het leeftijdsonderzoek, dan wordt de asielaanvraag wel in behandeling genomen, maar vanuit het uitgangspunt dat de vreemdeling meerderjarig is.

⁴¹ De GGD werkt in opdracht van de gemeente waarin deze zich is gevestigd in de openbare gezondheidszorg.

⁴² Commissie Leeftijdsonderzoek (2006) Rapport

⁴³ Nationale ombudsman. (2002). Dossier Leeftijdsonderzoek. Op 27 november 2009 ontleend aan www.nationaleombudsman.nl.

⁴⁴ Ministerie van Justitie, NFI. (12/11/2009) Protocol Leeftijdsonderzoek.

organisaties, namelijk de IND, de GGD, het Diagnostisch Centrum⁴⁵, de radioloog en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI)⁴⁶.

Overige mogelijkheden voor reguliere verblijfsvergunningen

Behalve de eerder besproken verblijfsvergunning, kan een AMV ook in aanmerking komen voor verblijf op basis van andere gronden, waar overigens ook meerderjarige vreemdelingen een beroep op kunnen doen. Hieronder worden enkele verblijfsgronden toegelicht waar AMV's een beroep op kunnen doen. Deze betreffen zogenoemde onafhankelijke verblijfsgronden; de AMV is dus niet afhankelijk van een hoofdpersoon die in Nederland zijn verblijf heeft (zoals bij gezinshereniging wel het geval is).

- Bescherming (slachtoffer) mensenhandel (B9-procedure)

Vreemdelingen die slachtoffer zijn van mensenhandel en daarvan aangifte doen, komen – hangende opsporing en vervolging van eventuele daders – in aanmerking voor een verblijfsvergunning op grond van de zogenoemde B9-regeling. Als opsporing en vervolging resulteert in een strafrechtelijke veroordeling van een dader, dan komt de vreemdeling in aanmerking voor voortgezet verblijf. Ook als de vreemdeling drie jaar aaneengesloten verblijf op grond van een B9-vergunning heeft gehad terwijl de opsporing en vervolging van een mogelijke dader nog loopt, kan de vreemdeling voortgezet verblijf aanvragen. Verder geldt dat een beroep op de B9-regeling ook mogelijk is voor slachtoffers van mensenhandel die (anders dan door aangifte) medewerking verlenen aan de opsporing en vervolging van mensenhandel. Hierdoor kan iedereen die drie jaar in het bezit is van een B9-vergunning een aanvraag doen om voortgezet verblijf op humanitaire gronden en kan ieder slachtoffer dat op enigerlei wijze meewerkt aan opsporing en vervolging van de verdachte in het bezit worden gesteld van een B9-vergunning. Dit geldt ook voor AMV's en ex-AMV's. Verder is in de B9-regeling meer nadruk komen te liggen op de mogelijkheid voor slachtoffers die geen medewerking aan opsporing en vervolging willen of durven verlenen om een beroep te doen op een verblijfsvergunning op grond van bijzondere, individuele omstandigheden. Politie en het Openbaar Ministerie bepalen of er sprake is van slachtofferschap. Daarnaast heeft de hulpverlening een duidelijke rol in het aanleveren van de relevante individuele informatie omtrent de persoon in kwestie.

Vreemdelingen die hangende de asielprocedure aangifte doen van mensenhandel hebben de keuze om of gebruik te maken van de B9-regeling of om de asielaanvraag te laten doorlopen en dus een inhoudelijke beslissing op de asielaanvraag af te wachten. De politie meldt in dat geval de aangifte aan de IND. Overigens behoudt de vreemdeling die aangeeft hangende de asielprocedure geen gebruik te maken van de B9-regeling het recht om op een later tijdstip, bijvoorbeeld na afwijzing van de asielaanvraag, alsnog een beroep te doen op verblijf op grond van de B9-regeling. Als de opsporing of vervolging nog loopt, wordt een vergunning op grond van de B9-regeling verleend. Tevens is in het beleid opgenomen dat als de eerste asielaanvraag van de vreemdeling is afgewezen op grond van artikel 30, eerste lid onder b, Vw wegens de verlening van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd op grond van B9, betrokkene na het eindigen van deze verblijfsvergunning regulier een tweede asielaanvraag mag indienen en dat deze inhoudelijk wordt beoordeeld. Hiermee is de toegang tot de asielprocedure voor slachtoffers van mensenhandel gewaarborgd.

- Verblijf op grond van medische redenen

Vreemdelingen, waaronder ook AMV's, kunnen een verblijfsaanvraag indienen op grond van hun medische situatie. Een belangrijke voorwaarde is dat Nederland het meest aangewezen land is om de medische behandeling te ondergaan, bijvoorbeeld als alleen specialisten in Nederland de medische behandeling kunnen uitvoeren. Voor vreemdelingen van bepaalde nationaliteiten geldt dat zij in beginsel in het bezit dienen te zijn van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) alvorens Nederland in te mogen reizen.

Het verblijf op grond van medische redenen heeft een tijdelijk karakter. De verblijfsvergunning voor het ondergaan van de medische behandeling wordt in Nederland afgegeven voor ten hoogste één jaar

⁴⁵ Het Diagnostisch Centrum maakt deel uit van de regionale gezondheidszorg en werkt samen met andere zorgverleners zoals huisartsen en specialisten.

⁴⁶ Het NFI is een agentschap van het Ministerie van Justitie en voert technisch-wetenschappelijk onderzoek uit bij onder andere leeftijdsonderzoeken van AMV's, maar ook bij het oplossen van misdrijven.

waarna de vreemdeling een verlenging kan aanvragen. De verblijfsvergunning kan steeds voor de duur van de medische behandeling worden verlengd met een maximum van één jaar.

Als de vreemdeling drie jaar een verblijfsvergunning heeft gehad op basis van een medische behandeling, kan hij in aanmerking komen voor een zelfstandige verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf. Als hij drie jaar lang onafgebroken aan de voorwaarden voor de verblijfsvergunning heeft voldaan, dan kan de IND de verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf verlenen. De medische behandeling moet dan nog tenminste één jaar noodzakelijk zijn.

4.2. Beleidskader opvang AMV's

De opvang en begeleiding van asielzoekers, waaronder ook AMV's, is belegd bij het COA en het Nidos (zie ook paragraaf 4.3). De taken van het COA zijn vastgelegd in de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers. Naast opvang van deze doelgroep kan de minister van Justitie volgens deze wet het COA opdragen de taken uit te voeren voor andere categorieën vreemdelingen.

Momenteel worden AMV's die een asielaanvraag willen indienen, doorverwezen naar AC Schiphol voor de eerste aanmelding. De wijze waarop ze Nederland zijn ingereisd wordt hierbij buiten beschouwing gelaten. Zowel AMV's die legaal als illegaal zijn ingereisd, worden doorverwezen naar AC Schiphol waarna zij gekoppeld worden aan een voogd van het Nidos (zie verder in deze paragraaf over het Nidos en voogdij). De dagelijkse zorg van AMV's ligt bij AMV's jonger dan 12 bij een gastgezin dat door het Nidos wordt toegewezen en bij kinderen ouder dan 12 jaar ligt dit bij het COA. De belangrijkste doelstelling van dit model, dat gezamenlijk door het Nidos en het COA werd ontwikkeld, is dat de jongeren zo min mogelijk worden overgeplaatst. In het belang van het kind wordt prioriteit gegeven aan continuïteit in opvang, begeleiding en onderwijs⁴⁷. Leeftijd is dus de leidende factor aan de hand waarvan bepaald wordt in welk soort opvang een AMV wordt geplaatst. Naast leeftijd wordt gekeken naar de ontwikkeling van een AMV en het zicht op verblijf in Nederland dan wel op terugkeer naar het land van herkomst. De opvang binnen de locatie is gericht op terugkeer (bij zicht op een afwijzing van de verblijfsaanvraag) of integratie (bij zicht op inwilliging van de verblijfsaanvraag)⁴⁸. Er wordt primair een onderscheid gemaakt in leeftijdscategorieën waarbij de ontwikkeling en de bijzonderheden van het kind tot plaatsing in een andere opvangvorm kunnen leiden. Het Nidos draagt zorg voor de begeleiding in de pleeggezinnen en COA voor de begeleiding in alle overige varianten. Aan de AMV wordt binnen de opvangvariant waar hij verblijft maatwerk geboden, gericht op terugkeer of op integratie. Het kan dus voorkomen dat AMV's van een bepaalde leeftijdscategorie die verschillen in het soort verblijfsrecht in eenzelfde soort opvang verblijven.

Bij het COA worden AMV's begeleid door een mentor. De mentor is de dagelijkse begeleider van de AMV. In de dagelijkse begeleiding brengt de mentor structuur aan in de bezigheden van de AMV aan de hand van een begeleidingsplan dat door de voogd is opgesteld.

Zo lang nog niet is vast komen te staan welk toekomstperspectief voor een AMV geldt, richten zowel de voogd (Nidos) als de mentor (COA) de begeleiding op het voorbereiden van de AMV op het kunnen ontvangen van een definitieve boodschap over beide perspectieven: terugkeer dan wel integratie⁴⁹.

4.2.1. Opvang en opvanggerelateerde aspecten

Soorten opvang

De route die na de eerste aanmelding volgt, is zoals eerder vermeld afhankelijk van de leeftijd die de AMV bij binnenkomst heeft opgegeven. Hieronder worden de verschillende soorten opvang en voorzieningen tijdens de opvang uitgebreider behandeld.

⁴⁷ Ministerie van Justitie, Stafcoördinatie Vreemdelingenketen (SCV). (2006) *Rapportage vreemdelingenketen over de periode september-december 2005*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

⁴⁸ Kamerstukken II 2005/06, 27062, nr. 48 (Brief).

⁴⁹ Kamerstukken II 2005/06, 27062, nr. 48 (Brief).

Over het algemeen geldt de volgende onderverdeling bij het verlenen van opvang:

- AMV's die evident jonger zijn dan 13 jaar, worden geplaatst bij een opvanggezin;
- AMV's die zich aanmelden bij AC Schiphol en evident 13 jaar of ouder zijn, maar jonger dan 17,5 jaar, worden geplaatst in een AC-Kleine Woongroep (AC – KWG);
- De groep jongeren die bij binnenkomst 17,5 jaar of ouder is, wordt direct in een campus geplaatst.

De periode dat een AMV in een AC-KWG verblijft is veelal 10 tot 12 (maximaal 13) weken; op aanwijzingen van de mentor en voogd over de competenties van de AMV bij de plaatsingscommissie kan deze periode korter zijn⁵⁰. De mentor brengt als dagelijkse begeleider op basis van observaties en verkregen informatie in ieder geval binnen 10 weken advies uit aan de voogd over de best passende vervolgoptvang voor een AMV, behalve voor AMV's die in een opvanggezin zijn geplaatst. Dit advies is maatwerk en gebaseerd op de mate van zelfstandigheid van de AMV, dus niet op de stand van zaken in de verblijfsprocedure. Als de voogd instemt met het advies wordt het voorgelegd aan een plaatsingscommissie waarin het COA en het Nidos vertegenwoordigd zijn. Besluiten die in deze commissie worden genomen, zijn bindend.

AMV's worden in het vervolgtraject in vijf opvangmodaliteiten opgevangen:

- Opvanggezin: woonvorm waarbij AMV's tot 13 jaar door het Nidos in een gezin worden geplaatst (OWG: Opvang en Wonen in Gezinsverband). In toenemende mate worden jongeren binnen OWG opgevangen in gezinnen van (voormalig) landgenoten, zogeheten cultuurgezinnen. Deels gaat het daarbij om gezinnen vanuit het familie- of vriendennetwerk.
- Kinderwoongroep (KWG): woonvorm met 24-uurs begeleiding voor maximaal 12 AMV's van 13 tot 17,5 jaar.
- Kleine wooneenheid (KWE): woonvorm met 28 uur begeleiding per week voor maximaal vier AMV's van 15 tot 17,5 jaar.
- Campus: woonvorm met 24-uurs begeleiding op een asielzoekerscentrum voor maximaal 100 AMV's van 15 tot 18 jaar.
- Beschermde opvang: AMV's die (mogelijk) slachtoffers zijn of dreigen te worden van mensenhandel of –smokkel worden beschermd opgevangen. Het Nidos kan hiertoe besluiten bij aankomst (en na screening) op AC Schiphol of later in de asielprocedure. (Zie 'beschermde opvang' verder in deze paragraaf).

Voor AMV's die verblijven in een opvanggezin betreft het Nidos in de screening van haar opvanggezinnen uitdrukkelijk de vraag of de opvangouders in staat en bereid zijn om AMV's op te vangen voor wie het perspectief 'terugkeer' geldt⁵¹. Met de aspirant opvangouders wordt expliciet besproken wat hun eigen verwachtingen en wensen zijn en wat zowel voor de AMV als voor henzelf de consequenties van een bepaalde uitkomst van de asiel- en de AMV-procedure kunnen zijn. Het Nidos waarborgt dat de medewerkers, die de begeleiding van de opvanggezinnen tot taak hebben, zijn toegerust om de aspirant opvangouders zodanig voor te bereiden en te ondersteunen dat zij in staat zijn hun opvangtaak uit te voeren in overeenstemming met het toekomstperspectief van de AMV (terugkeer of integratie). Het Nidos stelt ten behoeve van de opvang van AMV's een begeleidingsplan op. Als op grond van beslissingen in de asiel- en de AMV-procedure is vast komen te staan dat voor een AMV het toekomstperspectief 'terugkeer' geldt, wordt dit toekomstperspectief expliciet als doel opgenomen in het begeleidingsplan voor de AMV van de voogd (Nidos). Tevens wordt dit doel in het begeleidingsplan vertaald in concrete op terugkeer gerichte acties. Hier valt te denken aan bezoeken aan het IOM, deelname aan praktijkonderwijs dat qua inhoud en beroepsperspectief verband houdt met kansen in het land van herkomst, het leggen van contacten met eventuele familie in het land van herkomst, verkenning met de AMV van de formele stappen die gezet moeten worden voor terugkeer, deelname aan door derden georganiseerde projecten gericht op terugkeer, etcetera. Met het oog op de effectiviteit worden de uit te voeren activiteiten steeds afgestemd op de ontwikkeling van desbetreffende AMV. De opvangouders worden door de voogd betrokken in de planvorming en de uitvoering.

⁵⁰ In sommige gevallen is het mogelijk om een AMV na enkele contacten te indiceren en de competenties in beeld te brengen. Op basis hiervan wordt de mate van zelfstandigheid bepaald waarmee naar een meest geschikte opvangplek voor de AMV wordt gezocht.

⁵¹ Kamerstukken II 2005/06, 27062, nr. 48 (Brief).

Als uitgangspunt geldt dat de minderjarige zoveel mogelijk op één plek blijft gedurende zijn opvang. Zoals hierboven reeds gesteld geldt voor alle locaties dat opvang en begeleiding kan worden geboden die ondersteunend is voor beide toekomstperspectieven, integratie of terugkeer. Hiermee wordt gewaarborgd dat, indien het toekomstperspectief van een AMV wijzigt als gevolg van een beslissing in de asiel- of AMV-procedure, dit niet automatisch leidt tot overplaatsing naar een andere locatie. Op basis van leeftijd en ontwikkeling kan overplaatsing worden gerealiseerd. AMV's die vanuit een AC-KWG geplaatst zijn in een KWG kunnen bij voldoende zelfstandigheid op een later moment doorgeplaatst worden naar een campus. Andersom kunnen AMV's bij gebleken onvoldoende zelfstandigheid vanuit een campus geplaatst worden in een KWG. In uitzonderlijke situaties kan het voorkomen dat AMV's vanwege hun psychische toestand of gedrag niet in een aangegeven opvangmodaliteit opgevangen kunnen worden. Het Nidos kan in die gevallen zorg dragen voor plaatsing in een opvangvoorziening van Bijzondere Jeugdzorg (AWBZ Jeugdzorg).

Het COA wijst intern één van de campussen en een aantal KWG's aan om zich toe te leggen op integratie⁵². Door – als dat mogelijk is – bij de beslissingen over de doorplaatsing een inschatting over het uiteindelijke toekomstperspectief te betrekken, worden de meeste AMV's met een integratieperspectief naar deze campussen en KWGs doorgeleid. De overige locaties richten zich op het toekomstperspectief 'terugkeer'. Om te bewerkstelligen dat niet iedere wijziging van toekomstperspectief resulteert in een verplaatsing, en een wisseling van begeleiders, woonomgeving en school, geldt voor alle locaties dat opvang en begeleiding wordt geboden die ondersteunend is voor beide toekomstperspectieven. Er wordt dus gestreefd naar specialisatie op begeleiding richting 'terugkeer' of 'integratie' in de verschillende opvanglocaties. Alle locaties houden echter een buffer van plaatsen aan voor diegenen waar nog geen duidelijk zicht is op het resultaat van de verblijfsaanvraag. Door deze buffer wordt het aantal mogelijke verplaatsingen van AMV's geminimaliseerd.

Onderwijs

Onderwijs kan een belangrijke functie voor AMV's vervullen. Het kan helpen de integratie te bevorderen en de weg naar de arbeidsmarkt te vormen. Daarnaast geeft het structuur aan de tijdsbesteding van de AMV. In het kader van terugkeer kan de AMV met het onderwijs in Nederland vaardigheden opdoen die hij kan gebruiken in het land van herkomst.

AMV's die in Nederland verblijven zijn volgens de Leerplichtwet leerplichtig, ongeacht hun verblijfsstatus⁵³. De persoon of de instelling die de voogdij over een AMV heeft, kan hem aanmelden bij een school of een verzoek indienen tot vrijstelling van de leerplicht⁵⁴. AMV's kunnen onmiddellijk aan het reguliere onderwijs deelnemen. In de praktijk wordt in eerste instantie aandacht gegeven aan het leren van de Nederlandse taal waarna ze kunnen deelnemen aan de reguliere lesprogramma's.

De eerste opvang in het onderwijs valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente waar de AMV verblijft en de scholen. De gemeente en de onderwijsinstellingen kunnen een eigen organisatorische invulling geven aan de opvang in het onderwijs van AMV's. Dit betekent dat de manier waarop dit gebeurt van gemeente tot gemeente kan verschillen.

In principe zijn minderjarigen vanaf 16 jaar verplicht lesgeld te betalen. AMV's kunnen een ontheffing krijgen voor betaling van het lesgeld.

Leefgeld

AMV's komen in aanmerking voor leefgeld. De hoogte hiervan is afhankelijk van het soort opvang waar zij zijn ondergebracht en welke financiële onkosten zij hebben in het kader van hun levensonderhoud. De hoogte varieert van ongeveer € 10 tot ongeveer € 50 per week. Hierbij geldt dat de

⁵² Kamerstukken II 2005/06, 27062, nr. 48 (Brief).

⁵³ De Leerplichtwet van 1969 is van toepassing op alle minderjarigen die in Nederland verblijven vanaf de maand waarin een kind 5 jaar wordt en eindigt aan het einde van het schooljaar na afloop waarvan de AMV minstens 12 volledige schooljaren onderwijs heeft gevolgd of waarin hij de leeftijd van 16 heeft bereikt. Tussen de 16^e en 17^e leeftijd is een minderjarige partieel leerplichtig en is hij verplicht tot het volgen van deeltijdonderwijs. Indien hij volledig dagonderwijs volgt, dan legt de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en lesgeldverplichting op. Als een startkwalificatie is gehaald met 17, eindigt de leerplicht. Zie ook <http://www.leerplicht.net/webpages/begin-en-einde-leerplicht.html>.

⁵⁴ Olde Monnikhof, M., H. van den Tillaart. (2003). *Alleenstaande minderjarige asielzoekers in Nederland. Ama-beleid en ama-instroom in Nederland en andere EU-landen, alsmede de deelname van ama's aan het Nederlandse Onderwijs*. Nijmegen: ITS.

hoogte van het leefgeld toeneemt naarmate meer maaltijden zelf bekostigd moeten worden. Met het leefgeld dat ze ontvangen, kunnen ze naast maaltijden kleding aanschaffen⁵⁵. Een gedeelte bestaat ook uit vrij besteedbaar zakgeld.

Toegang tot de arbeidsmarkt

Afhankelijk van de verblijfsprocedure en –status hebben AMV's toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt.

Het is een AMV, die nog zijn asielpcedure doorloopt en op wiens aanvraag nog geen besluit is genomen, toegestaan arbeid te verrichten gedurende 24 weken per jaar⁵⁶. Middels het instellen van deze termijnen wordt voorkomen dat asielzoekers gedurende de asielpcedure rechten opbouwen krachtens de Werkloosheidswet (WW).

Als in het land van herkomst geen adequate opvang aanwezig is en een AMV op grond daarvan verblijf in Nederland is toegestaan, dan is arbeid toegestaan onder de voorwaarde dat de werkgever over een tewerkstellingsvergunning beschikt. Dit geldt ook in het geval een AMV stage dient te lopen. Deze vergunning wordt verstrekt aan de werkgever, als de AMV niet meer dan in totaal 24 weken arbeid verricht binnen een termijn van 52 weken.

Als de asielaanvraag van de AMV is ingewilligd, dan is arbeid toegestaan zonder bovenstaande beperkingen.

In situaties waarin arbeid wordt verricht door een minderjarige is de Nederlandse Arbeidswet van toepassing. Middels deze wet moet bij het in dienst nemen van een minderjarige rekening gehouden worden met de tijd die gemoeid is met het volgen van onderwijs, vrije tijd, e.d.. De leeftijd waarop arbeid mag worden verricht is in beginsel 14 jaar. Naarmate een minderjarige ouder wordt, is het toegestaan zwaarder werk te verrichten⁵⁷.

Er zijn geen kwantitatieve gegevens aanwezig over minderjarigen die arbeid verrichten. Op dit moment is niet bekend hoeveel AMV's arbeid verrichten en in welke branche zij dit eventueel doen.

Beschermde opvang⁵⁸

De verdwijning van Indiase AMV's vanaf oktober 2004 gaf aanleiding tot een politieonderzoek dat in april 2006 leidde tot het oprollen van een mensensmokkelnetwerk door de politie en de KMar. Op de aanhoudingen van de smokkelaars volgde veel debat en media-aandacht. In de Tweede Kamer werd onder meer de vrees geuit dat de verdwijnende AMV's in het illegale circuit terecht kwamen en daarbij aan misbruik zouden kunnen worden blootgesteld⁵⁹.

Na de verdwijning van Nigeriaanse 'risicomeisjes' uit de reguliere opvang in augustus 2006, kwam de problematiek rondom verdwijning van AMV's opnieuw op de agenda⁶⁰. In de Tweede Kamer volgden wederom debatten over verdwijnende AMV's. De toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie deed daarin de toezegging dat onder meer een besloten vorm van opvang moest worden opgezet⁶¹. Vooruitlopend op de officiële start van de pilot beschermde opvang is in 2007 al gestart met beschermde opvang van categorieën AMV's die risico lopen slachtoffer te worden van uitbuiting. Na instemming van de Tweede Kamer in 2007 is een start gemaakt met de pilot Beschermde Opvang AMV die een looptijd heeft van twee jaar vanaf 1 januari 2008. De pilot is bedoeld om ketenbreed ervaring op te doen met het voorkomen van de verdwijning en mogelijke uitbuiting van alleenstaande minderjarige asielzoekers. De pilot sloot daarmee aan op de vorm van besloten opvang die eerder in 2007 was georganiseerd.

⁵⁵ AMV's die alle maaltijden zelf moeten bekostigen, ontvangen € 51,72 per week ; in geval alleen het ontbijt en de lunch bekostigd moet worden, dan ontvangen zij € 28,76; in geval alle maaltijden reeds verzorgd worden, ontvangen zij € 13,75.

⁵⁶ Aan artiesten en musici is het toegestaan 14 weken per jaar arbeid te verrichten.

⁵⁷ Een minderjarige van 16 jaar mag met een lichte machine werken; aan een minderjarige van 18 jaar is het ook toegestaan met gevaarlijke machines te werken.

⁵⁸ Nidos. (2008) *Jaarverslag 2007*. Utrecht: Nidos.

⁵⁹ Kamerstukken II 2005/06, 27 062, nr. 54 (Verslag algemeen overleg).

⁶⁰ Risicomeisjes zijn onder andere meisjes die met een opdracht naar Nederland komen om zich te prostitueren in het illegale en criminele circuit. Het geldt dat ze hiermee verdienen, moeten ze afstaan aan hun handelaren. In Noord-Nederland geeft Stichting Jade uitvoering aan de opvang van alleenstaande minderjarige asielzoekers in kleinschalige opvang. Ook Stichting Jade werd geconfronteerd met risicomeisjes.

⁶¹ Kamerstukken II 2006/07, 27062, no.56 (Brief aan de Tweede Kamer).

Vanaf 1 januari 2008 tot 1 januari 2010 worden alle minderjarige asielzoekers in de leeftijd van 13 tot 18 jaar, bij wie op basis van risicoprofielen signalen van mensenhandel worden opgevangen, in een beschermde opvang geplaatst. Bij de pilot zijn verschillende organisaties betrokken, waaronder het Nidos, het COA, de IND, de Vreemdelingenpolitie, de DT&V, het IOM en de organisaties die de dagelijkse opvang en begeleiding verzorgen van de jongeren.

Bij aankomst op Schiphol worden jongeren door de KMar en DE IND gescreend op signalen die wijzen op het risico op verdwijning en/of uitbuiting. Op basis daarvan wordt, onder verantwoordelijkheid van het Nidos, besloten of de jongere voor de beschermde opvang in aanmerking komt. De selectie gebeurt mede met behulp van de hierboven genoemde risicoprofielen, die door de Mensensmokkel Informatie Groep (MIG) van de IND worden beheerd. De medewerkers van de IND zijn speciaal getraind in het herkennen van mogelijke slachtoffers van mensenhandel of mensensmokkel, hetgeen mede geschiedt aan de hand van voornoemde risicoprofielen. Ook later in de asielprocedure kan het Nidos nog besluiten tot plaatsing in de beschermde opvang, bijvoorbeeld op basis van hun eigen bevindingen of op voordracht van de IND, de DT&V of het COA. Ook door de advocatuur en Vluchtelingenwerk Nederland kunnen hiertoe onderbouwde verzoeken worden gedaan.

De jongeren worden opgevangen in kleinschalige woongroepen, verspreid over het land. Om vermissing zo veel mogelijk te voorkomen staan zij, in ieder geval gedurende de eerste periode (3 maanden) dat zij in de beschermde opvang verblijven, 24 uur per dag onder toezicht, ook als zij naar school gaan of bijvoorbeeld boodschappen doen. De begeleiding van de AMV's is gericht op het vergroten van hun kennis, vaardigheden en weerbaarheid en op het aanreiken van een alternatief toekomstperspectief. In dat verband worden ze ook nadrukkelijk voorgelicht over mensenhandel, uitbuiting en prostitutie.

In het kader van deze pilot geldt weliswaar de wettelijke beslistermijn van zes maanden om te beslissen in asielaanvragen, maar in de praktijk wordt er geprobeerd binnen een kortere termijn te beslissen. Om dit te bereiken, heeft de IND één behandel eenheid van de Unit Landelijke AMV-taken verantwoordelijk gemaakt voor alle aspecten van de asielprocedure van deze jongeren. De begeleiding wordt op het verblijfsperspectief afgestemd. Bij een afwijzing van de aanvraag werkt de DT&V samen met de minderjarige en met de ketenpartners aan de voorbereiding van het vertrek uit Nederland⁶².

In de periode 1 januari 2008 tot 6 oktober 2008 verbleven er in totaal 94 jongeren in de pilot, naast jongeren uit Nigeria en India, AMV's uit andere herkomstlanden zoals China, Sierra Leone, Somalië, Guinee en Angola. Omdat bleek dat nog steeds AMV's verdwenen, is naast de reeds bestaande beschermende maatregelen (24-uurs begeleiding, camera's en deurverklippers) een extra beveiligingsbureau ingezet om te surveilleren en is het toezicht op de locaties verscherpt. In geval van een vermissing worden KMar en politie onmiddellijk op de hoogte gesteld. De betrokken organisaties leveren binnen 24 uur alle informatie over de bijzonderheden van de zaak en over eventuele verdachte situaties. Bij de melding van een vermissing wordt direct gereageerd. De politie neemt de aangifte op, verhoort de getuigen, doet (forensisch) onderzoek, trekt gegevens en dossierinformatie na en zorgt in voorkomende gevallen voor het (inter)nationaal signaleren van de vermiste AMV⁶³.

Tot op heden is er een positieve tendens waarneembaar ten aanzien van het voorkomen van verdwijningen van AMV's⁶⁴. Een evaluatie van de pilot Beschermde Opvang volgt begin 2010. Afhankelijk van de uitkomst van deze evaluatie kan door de staatssecretaris van Justitie worden besloten deze pilot al dan niet te verlengen.

⁶² Sinds de start van de pilot zijn er drie jongeren onder begeleiding van IOM teruggekeerd naar het land van herkomst. Daarnaast is één jongere die beschermd was opgevangen en inmiddels 18 was geworden, gedwongen uitgezet naar zijn land van herkomst.

⁶³ Dit heeft er toe geleid dat twee van de elf verdwenen Indiase jongens zijn aangetroffen in Frankrijk. De door de Franse autoriteiten bij Nederland gelegde claim werd gehonoreerd binnen de gestelde termijn, maar vóór deze termijn (en voordat de door Nederland getroffen maatregelen ter fine van de overdracht van de AMV konden worden geëffectueerd), is de bewaring van betrokkenen op last van de Franse rechtbank opgeheven. De Indiase jongens hebben zich vervolgens in Frankrijk aan het toezicht onttrokken.

⁶⁴ In de periode januari-oktober, zowel in 2006 als in 2007, verdwenen er 20 Nigeriaanse meisjes, tegenover één verdwijning in 2008. Voor wat betreft de Indiase jongeren geldt dat in 2006 in dezelfde periode 33 jongens zijn verdwenen en 28 jongens in 2007, tegenover 11 verdwijningen in 2008.

*Repressie mensenhandel/mensensmokkel*⁶⁵

De zorg voor (ex)AMV's blijkt ook uit een repressieve aanpak van mensenhandelaren. Op 27 februari 2008 heeft de minister van Justitie de Task Force Aanpak Mensenhandel ingesteld, die voorgezeten wordt door de Procureur-Generaal Mensenhandel van het Openbaar Ministerie. In deze Task Force hebben naast het Openbaar Ministerie ook de Politie, diverse betrokken departementen, gemeenten, de rechterlijke macht en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel zitting. De reeds lopende aanpak van mensenhandel wordt hierdoor versterkt. De Task Force houdt zich onder andere bezig met het versterken van het toezicht op de prostitutiesector en met het breder implementeren van het barrièremodel. Het barrièremodel is het model dat door het Openbaar Ministerie (en andere instanties) wordt gehanteerd in het kader van de Programmatische Aanpak. Het barrièremodel gaat ervan uit dat er een aantal barrières moet worden overwonnen om iemand in de prostitutie (of in een andere sector) te laten werken. Een persoon moet het land in worden gesmokkeld, er zijn identiteitspapieren nodig, een werkvergunning, werkruimte, woonruimte, etcetera. Voor elk van deze zaken komen mensenhandelaren en slachtoffers in aanraking met instanties. In de Programmatische Aanpak betreft het OM deze instanties om structurele drempels op te werpen tegen mensenhandel. Ex-AMV's die slachtoffer zijn van mensenhandel komen door deze benadering mogelijk eerder in het blikveld van de overheid.

4.2.2. Juridische bijstand

Elke AMV heeft tijdens zijn verblijfsrechtelijke procedure, zowel bij de asielaanvraag als bij een eventuele beroepsprocedure, recht op juridische bijstand. In de meeste gevallen is dit een advocaat. De Raad voor Rechtsbijstand koppelt AMV's aan een advocaat waarbij rekening wordt gehouden met de standplaats van de advocaat en de verblijfplaats van de AMV om het reizen van de AMV naar de advocaat te beperken. Een AMV die wordt overgeplaatst naar een andere locatie behoudt dezelfde advocaat. AMV's die in beschermde opvang verblijven, worden bijgestaan door een advocaat uit een selecte groep van advocaten die speciaal daartoe is opgeleid⁶⁶.

4.2.3. Voogdij⁶⁷

Minderjarigen dienen in Nederland onder gezag te staan⁶⁸. De rechtbank benoemt een voogd over minderjarigen die niet onder ouderlijk gezag staan of in wiens voogdij niet voorzien is. Voogdij over minderjarige asielzoekers ligt bij de Stichting Nidos. Het Nidos vraagt aan de kinderrechter te voorzien in een tijdelijke voogdij, omdat ervan uitgegaan wordt dat de ouder(s) (tijdelijk) niet in staat zijn om het gezag uit te oefenen of omdat de verblijfplaats van de ouder(s) onbekend is⁶⁹. Het eerste contact van een vertegenwoordiger van het Nidos en de AMV in de AC-KWG vindt plaats binnen vijf dagen na binnenkomst.

De aanvraag van de voogdij gebeurt schriftelijk met een afschrift aan de Raad voor de Kinderbescherming. De Raad geeft een verklaring van geen bezwaar. Als de kinderrechter deze heeft ontvangen, stuurt hij de beschikking over de toekenning van de voogdij naar de desbetreffende jongere, naar de voogd en naar het Ministerie van Justitie. Het Nidos is vanaf dat moment de wettelijke vertegenwoordiger van de AMV.

Het Nidos kan ook tot (voorlopige) voogd worden benoemd van alleenstaande minderjarige vreemdelingen die geen asielaanvraag doen, zoals:

- minderjarigen die jonger zijn dan twaalf jaar voor wie pas een verblijfsaanvraag wordt ingediend als het Nidos de voogdij over hen heeft verkregen;
- minderjarigen die onbegeleid op een luchthaven in Nederland worden aangetroffen en voor wie een reguliere verblijfsaanvraag kan worden ingediend;

⁶⁵ Kamerstukken II 2007/08, 19 637, nr. 62 (Brief)

⁶⁶ Jonker Verwey Instituut. (2007) *Positie van slachtoffers van mensenhandel*. Utrecht: Jonker Verwey Instituut. In 2006 hebben 67 advocaten de scholing mensenhandel gevolgd.

⁶⁷ www.nidos.nl, laatstelijk geraadpleegd op 30 maart 2009.

⁶⁸ Artikel 1:245 van het Burgerlijk Wetboek. Onder gezag wordt verstaan ouderlijk gezag of voogdij. Ouderlijk gezag wordt uitgeoefend door (een van de) ouder(s); voogdij kan worden uitgeoefend door een ouder, een natuurlijk persoon of een rechtspersoon. In alle gevallen en er een bereidverklaring tot de voogdij noodzakelijk.

⁶⁹ Art. 1:253r BW.

- minderjarigen die op Nederlands grondgebied worden aangetroffen en slachtoffer zijn geworden van mensenhandel en door/voor wie een (reguliere) verblijfsaanvraag om deze reden wordt ingediend.

De periode tussen de voogdijaanvraag en de voogdijbeschikking van de kinderrechter bedraagt maximaal twee maanden. In de periode vooruitlopend op de voogdijbeschikking van de kinderrechter verricht het Nidos werkzaamheden als ware zij voogd. De jeugdbeschermingstaken in deze periode bestaan onder andere uit voorlichting aan de AMV, intake voor de voogdij, begeleiding en behartiging van belangen van de AMV.

De voogd zorgt samen met de mentor voor de aanmelding van de AMV op een school. Verder stelt hij zes weken na binnenkomst een begeleidingsplan op. Daarna ligt dit plan van aanpak bij ieder gesprek op tafel en wordt het indien noodzakelijk met de AMV geëvalueerd en aangepast.

Kinderen jonger dan 12 jaar mogen zelf geen asielverzoek indienen; het asielverzoek kan door familie of door de voogd worden ingediend. Het Nidos vraagt voor AMV's die jonger zijn dan 12 jaar met spoed de voogdij aan zodat zij het asielverzoek namens deze kinderen kan indienen. Voor AMV's die jonger zijn dan 12 jaar en die zonder familie in Nederland aankomen, verzorgt het Nidos de opvang in pleeggezinnen vanaf de dag van binnenkomst.

Ouders of begeleiders die Nederland inreizen op de luchthaven Schiphol en verdacht worden van het plegen van een strafbaar feit, kunnen binnen een strafrechtelijke procedure in verzekering worden gesteld⁷⁰. De kinderen die met deze ouders of begeleiders meereizen, worden van hen gescheiden en blijven achter op de luchthaven. Het Ministerie van Justitie heeft het Nidos medio 2005 benaderd om de opvang te verzorgen en voorlopige voogdij⁷¹ uit te oefenen over kinderen die op de luchthaven Schiphol achterblijven. Ook alleenstaande minderjarigen die zelf op Schiphol in verzekering zijn gesteld omdat zij een strafbaar feit hebben gepleegd kunnen bij het Nidos onder voorlopige voogdij komen. Het kan in deze gevallen bijvoorbeeld gaan om overtredingen van de Opiumwet. Daarnaast kunnen ook jongeren die het risico lopen in de seksindustrie te verdwijnen onder voorlopige voogdij van het Nidos worden geplaatst.

In 2007 heeft het Nidos over 130 kinderen op Schiphol de voorlopige voogdij uitgeoefend. Over de uitvoering van de opvang en voogdij over deze kinderen vindt frequent overleg plaats tussen de Raad voor de Kinderbescherming, de KMar (afdeling jeugd en zeden) en het Nidos, onder meer over casuïstiek.

Om de kinderen zo optimaal mogelijk te beschermen, worden de kinderen in opvanggezinnen geplaatst die speciaal voor deze doelgroep zijn geselecteerd en woonachtig zijn op geheime adressen. Op deze manier wordt het risico op eventuele chantage geminimaliseerd. De ouder of begeleider wordt door het Nidos geïnformeerd over de opvang en begeleiding van het kind. Wanneer de situatie volledig veilig is, kan een kind ook opgevangen worden door een gezin in het sociaal netwerk van de ouder of begeleider. Om de veiligheid vast te stellen, vindt onder andere een screening plaats. Het komt ook voor dat kinderen worden teruggestuurd en in het land van herkomst worden opgevangen; screening en vaststelling van de veiligheid wordt in die gevallen door een organisatie in het desbetreffende land uitgevoerd. Het Nidos blijft verantwoordelijk voor de voorlopige voogdij totdat deze overgedragen kan worden aan de familie in het land van herkomst of een voogdij-instelling aldaar.

4.2.4. Speciale begeleiding⁷²

Voor AMV's gelden dezelfde medische voorzieningen als voor alle asielzoekers. Het COA heeft op iedere locatie verpleegkundige hulp, bestaande uit verpleegkundigen en een huisarts (medische opvang asielzoekers). Het staat iedere bewoner van een opvanglocatie vrij om gebruik te maken van deze medische dienst. Daarnaast kent het COA aparte voorzieningen voor asielzoekers, ook AMV's, die een behoefte hebben aan speciale begeleiding. Hieronder vallen bijvoorbeeld asielzoekers die lijden aan een posttraumatisch stresssyndroom (PTSS), schizofrenie, psychosen, angststoornissen en depressies. In afwachting van een uitspraak over hun asielverzoek komen ook deze asielzoekers in asielzoekerscentra

⁷⁰ Nidos. (2008) *Jaarverslag 2007*, Utrecht.

⁷¹ De voorlopige voogdij geldt voor een periode van zes of twaalf weken en wordt uitgevoerd op basis van de Wet op Jeugdzorg.

⁷² www.cogis.nl.

(AZC) terecht. Het komt daarbij voor dat de psychiatrische problemen gepaard gaan met onaangepast gedrag, wat overlast met zich mee brengt voor de medebewoners en medewerkers op de opvanglocatie. Voor de plaatsing van deze doelgroep in een bijzondere opvanglocatie van het COA is de Gemeenschappelijke Indicatie Commissie (GIC) verantwoordelijk. De GIC is een onafhankelijk en adviserend orgaan. De bijzondere opvanglocaties van het COA zijn bestemd voor asielzoekers met ernstige en langdurige problematiek op het gebied van gedrag, geestelijk functioneren en zelfverzorging. De GIC zorgt voor de indicatiestelling voor 'asielzoekers met onaangepast gedrag' (amog-opvang) en voor 'intensief begeleid wonen' (ibw-opvang). De aansluiting op en afstemming met reguliere gezondheidsvoorzieningen wordt geborgd door de participatie van de zogenoemde coördinator zorgtoewijzing asielzoekers (CZA) in de commissie⁷³. De CZA voert de regie over de toewijzing van zorg en bijzondere opvangplaatsen voor asielzoekers met ernstige gedrags- en psychiatrische problemen. Het gaat daarbij meestal om een complexe problematiek vanwege het feit dat er enerzijds sprake is van ernstige psychopathologie en het anderzijds asielzoekers betreft, uit verschillende landen van herkomst, die meestal ingrijpende gebeurtenissen hebben meegemaakt. De regie van de CZA heeft betrekking op de toewijzing van zorg en plaatsen en de doorstroom en uitstroom uit de beschikbare voorzieningen. Het doel is daarbij om te bewerkstelligen dat asielzoekers op de voor hen meest geschikte plaats de juiste begeleiding en zorg ontvangen. Ook moet voorkomen worden dat asielzoekers te lang op een wachtlijst komen te staan voor bepaalde voorzieningen. Daarbij kan onder andere gedacht worden aan psychiatrisch intensieve thuiszorg en begeleid wonen. Verder kan de CZA een rol spelen wanneer aan een vreemdeling uit de doelgroep een verblijfsvergunning wordt verleend. In veel gevallen is plaatsing in een specifieke voorziening of met extra zorg en begeleiding noodzakelijk. De CZA kan in dat geval ondersteunen bij het vinden van een passende plek.

4.2.5. Vrijheidsbeperking en vrijheidsontneming (vreemdelingenbewaring)⁷⁴

In het kader van terugkeer kunnen vrijheidsbeperkende en vrijheidsontnemende maatregelen worden toegepast. Het uitgangspunt van het huidige beleid is dat vanwege het ingrijpende karakter, de toepassing van een vrijheidsbeperkende of vrijheidsontnemende maatregel beperkt blijft tot het strikt noodzakelijke waarbij wordt nagegaan of met een lichter middel kan worden volstaan⁷⁵ op grond van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Mede vanwege het ingrijpende karakter is de maatregel met strikte waarborgen omkleed. Uit de wet volgt dat inbewaringstelling alleen kan plaatsvinden indien het belang van de openbare orde of van de nationale veiligheid dat vordert⁷⁶ of in geval er aanwijzingen zijn om te vermoeden dat de vreemdeling zich aan de uitzetting zal onttrekken. Bewaring mag niet worden toegepast uitsluitend op basis van overwegingen van algemene aard en moet gerelateerd zijn aan feiten en/of omstandigheden die betrekking hebben op de persoon van de vreemdeling. Er moet steeds een zorgvuldige afweging plaatsvinden tussen het belang van de openbare orde of van de nationale veiligheid en het individuele belang van de vreemdeling. De inbewaringstellende instantie (Vreemdelingenpolitie of KMar) moet een weging maken tussen de belangen van de staat bij de inbewaringstelling van de vreemdeling enerzijds en de belangen van de vreemdeling om in vrijheid te blijven anderzijds. Een uitkomst van die belangenafweging kan zijn dat volstaan wordt met een lichter middel dan bewaring, bijvoorbeeld een meldplicht. De feiten en omstandigheden van de individuele zaak moeten daarbij in acht worden genomen. Ook gedurende de bewaring kunnen zich feiten en omstandigheden voordoen die ertoe leiden dat de bewaring op grond van de belangenafweging wordt opgeheven en dat bijvoorbeeld een lichter middel wordt toegepast. Deze afweging wordt bovendien door een onafhankelijke rechter getoetst wat in lijn is met de Europese Terugkeerrichtlijn. Het systeem van rechterlijke toetsing is in Nederland zo ingericht dat de vreemdeling

⁷³ De functie van CZA is in het leven geroepen op initiatief van de Ziektekosten Regeling Asielzoekers (VGZ/ZRA), GGZ Nederland en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Het CZA is in 2006 opgericht en ondergebracht bij de instelling Cogis, een kennisinstelling voor de sociale en psychische gevolgen van oorlog, vervolging en geweld.

⁷⁴ Kamerstukken II 2008/09, 31 001, nr. 66 (Brief).

⁷⁵ Een vrijheidsontnemende maatregel kan ten uitvoer worden gelegd in een grenslogies of in een huis van bewaring. Het regime is geregeld in het Reglement Regime Grenslogies respectievelijk de Penitentiaire beginselenwet.

⁷⁶ artikel 59 Vw2000

vanaf de eerste dag van de detentie in beroep kan gaan tegen de maatregel⁷⁷. Vreemdelingen van wie de vrijheid wordt ontnomen, hebben toegang tot een advocaat, en worden hier ook expliciet op gewezen. De vreemdeling wordt ter zitting gehoord door de rechtbank. Indien de rechtbank na een eerste beoordeling het beroep ongegrond heeft verklaard, kan de vreemdeling hiertegen in hoger beroep gaan. Ook kan de vreemdeling op ieder moment opnieuw beroep instellen tegen het voortduren van de maatregel van vrijheidsontneming. Hiermee is gewaarborgd dat er een rechterlijke toetsing is van een beslissing tot inbewaringstelling, c.q. een beslissing om de bewaring voort te laten duren.

Gronden om vreemdelingenbewaring niet (langer) toe te passen, kunnen zijn:

- betrouwbaar te achten particulieren of instanties stellen zich schriftelijk garant voor de onderbrenging van de vreemdeling gedurende de tijd dat nog over diens uitzetting moet worden beslist of verwijdering nog niet kan worden geëffectueerd;
- de vreemdeling heeft aantoonbaar een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland;
- er kan een lichter middel toegepast worden (bijv. meldplicht);
- de rechter heeft bevolen de bewaring op te heffen.

In die gevallen waarin met een lichter middel hetzelfde doel (de beschikbaarheid van de vreemdeling voor de – voorbereidingen van – de uitzetting) kan worden bereikt, moet ook voor dit lichtere middel worden gekozen.

Vreemdelingenbewaring is een onderwerp dat sterk in de belangstelling staat van verschillende nationale en internationale instellingen, toezichtsorganen en wetenschappers.

Artikel 37 van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) bepaalt dat geen enkel kind onwettig of op grond van willekeur van zijn of haar vrijheid beroofd wordt. Dit verdrag vereist ook dat het in bewaringstellen van kinderen als een ultimum remedium wordt toegepast voor een zo kort mogelijke duur. Bij de uitvoering van het vreemdelingenbeleid worden deze bepalingen van het IVRK naar de mening van de Nederlandse overheid in acht genomen⁷⁸. Waar mogelijk wordt vrijheidsontneming van kinderen voorkomen en wordt gebruik gemaakt van alternatieve vormen van opvang of van vrijheidsbeperkende maatregelen⁷⁹. Ook ten aanzien van AMV's wordt het instrument van vreemdelingenbewaring alléén toegepast indien een lichter middel niet toereikend is.

Amnesty International heeft de Nederlandse overheid om nadere uitleg gevraagd over de toegepaste vreemdelingenbewaring in het algemeen en op AMV's in het bijzonder⁸⁰. Uit hun bevragingen blijkt dat zij aandacht vraagt voor een uiterst terughoudende toepassing van vreemdelingenbewaring en een zorgvuldige afweging per individu.

Er wordt thans geanalyseerd wat de effectiviteit is van vreemdelingenbewaring van AMV's en gezien wat alternatieven kunnen zijn⁸¹.

⁷⁷ De zitting vindt uiterlijk op de 14e dag na ontvangst van het beroepschrift plaats. Indien de vreemdeling niet zelf in beroep gaat tegen een vrijheidsontnemende maatregel, wordt uiterlijk op de 28e dag na de inbewaringstelling de rechtbank daarvan in kennis gesteld. Ook dan geldt dat de zitting uiterlijk op de 14e dag na ontvangst van de kennisgeving plaats vindt.

⁷⁸ AMV's die in bewaring worden gesteld, worden in beginsel geplaatst in een justitiële jeugdinstelling.

⁷⁹ artikel 56 Vw2000. De vrijheidsbeperkende maatregel van dit artikel wordt met name toegepast op verwijderbare asielzoekers na beëindiging van de opvangvoorzieningen. Waar het gaat om illegalen die buiten het zicht van de Nederlandse overheid in Nederland hebben verbleven, wordt de maatregel in beginsel alleen opgelegd aan illegaal verblijvende gezinnen met minderjarige kinderen.

⁸⁰ Amnesty International. (2008) The detention of irregular migrants and asylum seekers. Amsterdam: Amnesty International

⁸¹ Ministerie van Justitie, Directoraat-Generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (DGWIAV). (2009). Herijking beleid (alleenstaande) minderjarige vreemdelingen. Den Haag: Ministerie van Justitie.

4.3. Betrokken organisaties verblijf en opvang AMV's

Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

De IND is een agentschap van het ministerie van Justitie en is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet en de Rijkswet op het Nederlanderschap. Zij beoordeelt alle aanvragen van vreemdelingen, inclusief die van AMV's, die in Nederland (willen) verblijven of Nederlander willen worden.

Vreemdelingenpolitie (VP)

De Vreemdelingenpolitie maakt deel uit van de regionale politiekorpsen. Zij houdt zich onder meer bezig met het toezicht op het rechtmatig verblijf van vreemdelingen door bijvoorbeeld de uitvoering van de meldplicht.

VluchtelingenWerk Nederland (VWN)

VWN is een onafhankelijke organisatie, gesubsidieerd door het ministerie van Justitie, die zich inzet voor de belangen van vluchtelingen en asielzoekers. Het werk varieert van persoonlijke steun tijdens de asielprocedure tot praktische begeleiding in de integratie bij het opbouwen van een eigen bestaan in Nederland. Op elke opvanglocatie zijn medewerkers van VWN aanwezig al dan niet tijdens een spreekuur.

Stichting Nidos

Stichting Nidos is een door het ministerie van Justitie gesubsidieerde voogdij-instelling voor AMV's. Het Nidos draagt zorg voor de voogdij-aanvraag bij de rechtbank, voert de voogdij uit over AMV's en kan juridische bijstand verlenen tijdens hun asielaanvraag. De hulpverlening van het Nidos is specifiek gericht op AMV's en asielzoekers en op jongeren die in Nederland verblijven zonder asielaanvraag en voor wie terugkeer naar het land van herkomst een reële optie is

Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)

Het COA is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) met opvanglocaties over heel Nederland die gefinancierd worden door het ministerie van Justitie. Het COA is verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers, waaronder AMV's. Naast opvang biedt COA ondersteuning aan deze doelgroep bij de voorbereiding op hun toekomst in Nederland of daarbuiten. De taken van het COA zijn vastgelegd in de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers. Deze wet zegt ook dat de minister het COA kan opdragen de taken uit te voeren voor andere categorieën vreemdelingen. Om zijn taken adequaat uit te voeren, werkt het COA nauw samen met organisaties als de IND, de VP en de KMar.

Raad voor Rechtsbijstand⁸²

Nederlanders en vreemdelingen die rechtsbijstand nodig hebben maar niet beschikken over (voldoende) financiële middelen, kunnen een beroep doen op financiële hulp (gesubsidieerde rechtsbijstand) die wordt geregeld door de Raad voor Rechtsbijstand. Vreemdelingen dit toegelaten worden tot de asielprocedure krijgen door de Raad een advocaat toegewezen. De advocaat ontvangt hiertoe de hiervoor noodzakelijke stukken ten behoeve van de verblijfsrechtelijke procedure van de Raad.

Cogis⁸³

Cogis is een landelijke kennisinstelling voor de sociale en psychische gevolgen van oorlog, vervolging en geweld. Cogis ontwikkelt, verzamelt en verspreidt kennis en informatie, stelt adviezen op en ondersteunt hulpverleners in hun werk. Daartoe biedt zij eigen expertise en maakt zo nodig gebruik van de kennis en ervaringen uit haar netwerk. Daarnaast levert Cogis ondersteuning ten behoeve van beleidsonderzoeken.

⁸² www.rvr.org

⁸³ www.cogis.nl

Binnen Cogis is de zogenoemde coördinator zorgtoewijzing asielzoekers (CZA) ondergebracht die zorgt voor aansluiting op en afstemming met reguliere gezondheidsvoorzieningen van asielzoekers, waaronder ook die van AMV's.

Nederlands Forensisch Instituut (NFI)⁸⁴

Het NFI levert forensische diensten en analyses, met als doel de informatiepositie van een opdrachtgever te versterken. Voorbeelden van opdrachtgevers zijn het Openbaar Ministerie (OM) en de politie, het Joegoslavië Tribunaal, de IND, buitenlandse politie of justitie. Voor de IND levert het NFI onder andere bijdragen in het kader van leeftijdsonderzoeken van vreemdelingen, waaronder AMV's.

Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)

DJI is een agentschap van het Ministerie van Justitie en is verantwoordelijk voor het uitvoeren van straffen en vrijheidsbenemende maatregelen die na uitspraak van een rechter zijn opgelegd. Dit betekent dat DJI naast het insluiten van mensen ook verantwoordelijk is voor hun dagelijkse verzorging. Ook in het kader van vreemdelingenbewaring zorgt DJI voor activiteiten voor de vreemdelingen, zoals toegang tot bibliotheek en sport. Voor AMV's levert DJI aangepaste activiteiten.

4.4. AMV-cijfers voogdij, opvang en vreemdelingenbewaring

In deze paragraaf wordt cijfermatige informatie gegeven over voogdij, opvang en vreemdelingenbewaring. Aantallen over aanvragen in het kader van gezinshereniging (Richtlijn 2003/86/EC), inwillingen naar verblijfsgrond, en een verdere onderverdeling naar leeftijd en sexe zijn op moment van publicatie van dit rapport niet voorhanden.

Aantallen die gelijk zijn aan of kleiner zijn dan het getal 10 worden weergegeven als <10 opdat de informatie niet tot een persoon herleid kan worden en daarmee de bescherming van de persoonsgegevens gewaarborgd wordt.

Voogdij

Tabel 8: Minderjarige vreemdelingen naar leeftijd onder voogdijschap van Nidos 2002 - 2008

	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%	Totaal
Tot 12 jaar	1.295	28	1.103	33	666	26	561	26	3.625
12-16 jaar	1.249	27	936	28	769	30	669	31	3.623
16-18 jaar	2.081	45	1.304	39	1.128	44	928	43	5.441
Totaal	4.625	100	3.343	100	2.563	100	2.158	100	12.689

Bron: Nidos (2009)

Opvang

Tabel 9: Minderjarige vreemdelingen tot 13 jaar ingestroomd in een opvanggezin 2002 - 2008

	Totaal
2002	348
2003	249
2004	205
2005	163
2006	146
2007	105
2008	142
Totaal	1.358

Bron: Nidos (2009)

⁸⁴ www.forensischinstituut.nl

Tabel 10: COA-opvang alleenstaande minderjarige asielzoekers in Nederland naar leeftijd, nationaliteit en geslacht in 2002

2002	Opvang AMV door COA										
Nationaliteit	Totaal	Vrouw (leeftijd in jaren)					Man (leeftijd in jaren)				
		0 - 13	14	15	16	17	0 - 13	14	15	16	17
Angolese	1969	137	110	169	174	50	261	207	403	376	82
Sierraleonse	446	<10	<10	30	59	25	17	22	74	146	63
Guinese	300	11	<10	30	46	14	11	13	43	96	30
Chinese	255	15	22	36	33	<10	25	26	48	33	11
Afghaanse	158	<10	<10	<10	<10	<10	13	23	30	46	35
Somalische	152	<10	10	16	18	<10	11	<10	21	38	20
Togolese	131	<10	<10	13	23	<10	<10	<10	19	40	20
Ethiopische	76	<10	<10	25	18	<10	<10	<10	<10	<10	<10
Mongolische	76	<10	<10	<10	18	<10	<10	<10	16	<10	<10
Kongolese	73	<10	<10	15	15	<10	<10	<10	11	12	<10
Overig	1036	43	31	62	95	45	22	73	164	294	185
Totaal	4660	228	204	409	502	171	380	381	834	1095	456

Bron: COA (2009)

Tabel 11: COA-opvang alleenstaande minderjarige asielzoekers in Nederland naar leeftijd, nationaliteit en geslacht in 2003

2003	Opvang AMV door COA										
Nationaliteit	Totaal	Vrouw (leeftijd in jaren)					Man (leeftijd in jaren)				
		0 - 13	14	15	16	17	0 - 13	14	15	16	17
Angolese	507	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	13	30	47
Sierraleonse	273	<10	<10	16	23	50	<10	<10	<10	44	117
Chinese	219	<10	<10	12	17	10	<10	<10	51	68	45
Guinese	177	<10	<10	<10	18	24	<10	<10	<10	35	81
Irakese	156	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	12	61	67
Somalische	112	<10	<10	<10	<10	12	<10	<10	11	29	32
Ivooriaanse	107	<10	<10	<10	<10	26	<10	<10	<10	17	44
Afghaanse	101	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	13	30	47
Liberiaanse	94	<10	<10	<10	<10	18	<10	<10	<10	17	42
Togolese	84	<10	<10	<10	10	19	<10	<10	<10	14	31
Overig	961	26	<10	84	144	178	47	41	103	259	478
Totaal	2791	46	26	133	247	348	70	54	232	604	1031

Bron: COA (2009)

Tabel 12: COA-opvang alleenstaande minderjarige asielzoekers in Nederland naar leeftijd, nationaliteit en geslacht in 2004

2004	Opvang AMV door COA										
Nationaliteit	Totaal	Vrouw (leeftijd in jaren)					Man (leeftijd in jaren)				
		0 - 13	14	15	16	17	0 - 13	14	15	16	17
Chinese	180	<10	<10	<10	18	13	<10	<10	28	59	46
Angolese	144	<10	<10	<10	18	24	<10	<10	<10	20	59
Irakese	116	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	32	67
Guinese	72	<10	<10	<10	12	21	<10	<10	<10	<10	25
Afghaanse	68	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	21	31
Liberiaanse	68	<10	<10	<10	<10	13	<10	<10	<10	14	26
Sierraleoonse	67	<10	<10	<10	12	17	<10	<10	<10	<10	27
Somalische	67	<10	<10	<10	<10	12	<10	<10	<10	13	25
Nigeriaanse	61	<10	<10	<10	<10	16	<10	<10	<10	<10	23
Ivoriaanse	56	<10	<10	<10	<10	10	<10	<10	<10	<10	21
Overig	522	<10	<10	32	78	79	<10	<10	55	106	157
Totaal	1421	20	5	59	175	212	23	5	123	292	507

Bron: COA (2009)

Tabel 13: COA-opvang alleenstaande minderjarige asielzoekers in Nederland naar leeftijd, nationaliteit en geslacht in 2005

2005	Opvang AMV door COA										
Nationaliteit	Totaal	Vrouw (leeftijd in jaren)					Man (leeftijd in jaren)				
		0 - 13	14	15	16	17	0 - 13	14	15	16	17
Chinese	134	<10	<10	<10	22	24	11	<10	<10	21	35
Irakese	58	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	14	38
Somalische	46	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	17
Burundese	42	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	11
Indiase	37	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	21	<10
Afghaanse	36	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	10	16
Liberiaanse	33	<10	<10	<10	<10	10	<10	<10	<10	<10	14
Guinese	30	<10	<10	<10	<10	11	<10	<10	<10	<10	<10
Nigeriaanse	29	<10	<10	<10	<10	10	<10	<10	<10	<10	<10
Angolese	27	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	11
Overig	277	<10	<10	16	40	69	<10	<10	14	52	76
Totaal	749	11	1	30	93	154	17	4	43	152	244

Bron: COA (2009)

Tabel 14: COA-opvang alleenstaande minderjarige asielzoekers in Nederland naar leeftijd, nationaliteit en geslacht in 2006

2006		Opvang AMV door COA									
Nationaliteit	Totaal	Vrouw (leeftijd in jaren)					Man (leeftijd in jaren)				
		0 - 13	14	15	16	17	0 - 13	14	15	16	17
Irakese	76	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	19	47
Somalische	61	<10	<10	<10	<10	15	<10	<10	<10	12	23
Chinese	47	<10	<10	<10	<10	19	<10	<10	<10	<10	<10
Nigeriaanse	36	<10	<10	<10	17	<10	<10	<10	<10	<10	<10
Guinese	25	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10
Afghaanse	21	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10
Burundese	21	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10
Sierraleonse	19	<10	<10	<10	<10	10	<10	<10	<10	<10	<10
Russische	16	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10
Soedanese	12	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10
Overig	153	<10	<10	<10	19	35	<10	<10	<10	26	55
Totaal	487	<10	<10	15	62	108	<10	<10	28	86	177

Bron: COA (2009)

Tabel 15: COA-opvang alleenstaande minderjarige asielzoekers in Nederland naar leeftijd, nationaliteit en geslacht in 2007

2007		Opvang AMV door COA									
Nationaliteit	Totaal	Vrouw (leeftijd in jaren)					Man (leeftijd in jaren)				
		0 - 13	14	15	16	17	0 - 13	14	15	16	17
Somalische	174	<10	<10	<10	12	32	<10	<10	<10	37	79
Angolese	164	15	<10	11	17	12	17	21	25	25	14
Irakese	94	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	16	30	39
Nigeriaanse	70	<10	<10	14	18	24	<10	<10	<10	<10	<10
Guinese	66	<10	<10	<10	<10	14	<10	<10	<10	16	<10
Chinese	59	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	12
Onbekend	52	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	11	11
Afghaanse	47	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	15	18
Sierreleoonse	31	<10	<10	<10	<10	13	<10	<10	<10	<10	<10
Eritrese	23	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10
Overig	297	14	14	16	37	49	<10	11	30	42	74
Totaal	1077	43	33	60	117	169	38	45	104	196	272

Bron: COA (2009)

Tabel 16: COA-opvang alleenstaande minderjarige asielzoekers in Nederland naar leeftijd, nationaliteit en geslacht in 2008

2008		Opvang AMV door COA									
Nationaliteit	Totaal	Vrouw (leeftijd in jaren)					Man (leeftijd in jaren)				
		0 - 13	14	15	16	17	0 - 13	14	15	16	17
Somalische	378	<10	<10	14	39	41	<10	<10	30	112	131
Irakese	317	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	32	106	161
Afghaanse	171	<10	<10	<10	<10	<10	<10	11	25	58	67
Guinese	132	<10	<10	<10	17	33	<10	<10	<10	22	28
Angolese	114	<10	<10	<10	<10	12	<10	12	16	21	16
Chinese	114	<10	<10	<10	23	18	<10	<10	<10	25	25
Onbekend	62	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	11	<10
Eritrese	45	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	15
Nigeriaanse	38	<10	<10	<10	<10	11	<10	<10	<10	<10	<10
Indiase	34	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	11	18
Overig	311	<10	<10	12	33	67	<10	<10	31	53	71
Totaal	1716	28	28	64	148	204	38	64	162	431	549

Bron: COA (2009)

Vreemdelingenbewaring

Gedetailleerde cijfermatige informatie op het gebied van AMV's in vreemdelingenbewaring is op dit moment niet beschikbaar.

Uit informatie van de Directie Migratiebeleid van het Ministerie van Justitie blijkt dat in 2008 ongeveer 160 minderjarige vreemdelingen in bewaring zijn gesteld. Hiervan bestaat het overgrote deel uit jongens. Vreemdelingenbewaring van meisjes komt slechts sporadisch voor. Het overgrote deel zit in de leeftijdsgroep 16-17 jaar.

De meest voorkomende nationaliteiten waren in 2008 Afghanen, Irakezen en Marokkanen en er was een redelijke groep met onbekende nationaliteit.

5. Terugkeer AMV's

5.1 Beleidskader terugkeer AMV's

Op het gebied van terugkeer is het Nederlandse beleid erop gericht zoveel mogelijk te bewerkstelligen dat vreemdelingen die het land moeten verlaten, ook daadwerkelijk Nederland verlaten. Daarbij dient zoveel mogelijk te worden voorkomen dat vreemdelingen in de illegaliteit verdwijnen⁸⁵. Asielzoekers van wie het asielverzoek wordt afgewezen in de AC-procedure zullen bijvoorbeeld naar verwachting vanaf de tweede helft van 2010 gedurende een vertrektermijn van vier weken opvang krijgen. Tevens zal het beleid worden ingevoerd dat uitgeprocedeerde asielzoekers na afloop van de vertrektermijn geplaatst kunnen worden in een vrijheidsbeperkende locatie waar nog gedurende maximaal twaalf weken aan het vertrek kan worden gewerkt. Op die manier is na een definitieve afwijzing van het asielverzoek tijd om in een situatie van opvang het zelfstandig vertrek, eventueel met hulp van het IOM, voor te bereiden. De eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling voor zijn vertrek is en blijft het uitgangspunt van het terugkeerbeleid.

Het realiseren van (gedwongen) vertrek is een gecompliceerd proces, waarbij vele factoren een rol spelen. Veel van deze factoren kunnen maar in beperkte mate beïnvloed worden, zoals het ontbreken van identiteits- en/of reisdocumenten, de bereidheid van de vreemdeling om mee te werken aan het vertrek, het vinden van adequate opvang en de bereidheid en de mogelijkheid van landen van herkomst om (tijdig) een (vervangend) reisdocument af te geven. De ervaring leert dat door een intensieve benadering en begeleiding van de vreemdeling alsnog medewerking kan worden verkregen van de vreemdeling en het herkomstland. Het komt echter regelmatig voor dat inspanningen om het vertrek van een vreemdeling te realiseren uiteindelijk niet tot het gewenste effect leiden⁸⁶.

In 2001 werd het nieuwe beleid ten aanzien van AMV's aangekondigd. Minder asielaanvragen en meer terugkeer naar het land van herkomst van minderjarigen die geen recht hebben op asiel, zijn hierin de centrale doelen⁸⁷. Om deze doelen te bereiken, zijn diverse beleidsmaatregelen genomen die in de voorgaande hoofdstukken zijn besproken, onder andere op het gebied van bestrijding van mensenhandel- en mensensmokkel, aanscherping van het toelatingsbeleid en bevordering van terugkeer. Voorts werd een nieuw opvang model aangekondigd, waarin de huisvesting en begeleiding van AMV's gekoppeld is aan het toekomstperspectief 'terugkeer' of 'integratie'.

Eén van de maatregelen in het kader van terugkeer, op dit moment nog geen volledig ontwikkeld onderdeel van het vreemdelingenbeleid, is 'tracing'. Hiermee worden mogelijkheden ontwikkeld om naar familie in het land van herkomst te zoeken. Immigration Liaison Officers en het Ministerie van Buitenlandse Zaken kunnen hier een rol in spelen. Ten behoeve van tracing is het van groot belang de identiteit en de nationaliteit van de AMV in een zo vroeg mogelijk stadium vast te stellen, zodat er voldoende aanknopingspunten zijn om het onderzoek mogelijk te maken. Het Rode Kruis en de UNHCR hebben laten weten niet in opdracht van de Nederlandse overheid familieleden te willen traceren zonder het verzoek en met medewerking van de jongere zelf⁸⁸. In het kader van de herijking van het AMV-beleid wordt gesproken met belangenorganisaties over de wijze waarop ze een actievere rol kunnen spelen bij tracing⁸⁹.

⁸⁵ Kamerstukken II, 2007/08, 29344, nr. 67.

⁸⁶ Ministerie van Justitie, DG Preventie, Jeugd en Sancties. (2008). Brief aan de Raad van de Strafrechtstoepassing, kenmerk 5559373/08/DSP

⁸⁷ Kamerstukken II, 2000/01, 27 062, nr. 14.

⁸⁸ Kamerstukken II, 2003/04, 19 637, nr. 824.

⁸⁹ Ministerie van Justitie, Directoraat-Generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (DGWIAV). (2009). Herijking beleid (alleenstaande) minderjarige vreemdelingen. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Vertrek voor de achttiende verjaardag

AMV's die niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning, dienen Nederland te verlaten. De staatssecretaris van Justitie heeft uitgesproken dat het van belang is dat deze AMV's vóór hun achttiende jaar terugkeren. In dat geval heeft de AMV nog recht op voorzieningen en kan het daadwerkelijk vertrek plaatsvinden vóór het recht op voorzieningen beëindigd wordt bij het bereiken van de meerderjarigheid. De DT&V intensiveert hiertoe de terugkeerbegeleiding van AMV's die geen verblijfsperspectief hebben en geeft AMV's prioriteit in de uitvoering van haar terugkeertaak. De jongere wordt gewezen op de omstandigheid dat zijn toekomstperspectief niet in Nederland ligt en wordt aangemoedigd om te werken aan het vertrek. In elk individueel geval wordt beoordeeld in hoeverre de AMV voldoende zelfstandig is, of er adequate opvang voorhanden is in het land van herkomst en op welke wijze en onder welke voorwaarden de AMV kan terugkeren. De DT&V, het Nidos en het COA voeren intensief overleg voordat een AMV kan terugkeren.

Vreemdelingen die Nederland moeten verlaten, worden zoveel mogelijk geïnformeerd over hulpverleningsinstanties die een bijdrage kunnen leveren aan de terugkeer. Behalve in de locaties voor vreemdelingenbewaring is de DT&V ook aanwezig op de locaties van het COA waar vreemdelingen zijn gehuisvest die een asielprocedure doorlopen of uitgeprocedeerd zijn geraakt. Iedere vreemdeling die van de IND een negatieve (asiel)beschikking heeft ontvangen, krijgt een regievoerder vertrek toegewezen. Aan AMV's worden medewerkers toegewezen die gespecialiseerd zijn in deze doelgroep. Op dat moment is de vreemdeling weliswaar nog niet verwijderbaar omdat de rechtsmiddelen tegen de negatieve beschikking de uitzetting opschorten, maar met de vreemdeling wordt al wel gesproken over zijn eventuele vertrek. Tijdens deze vertrekgesprekken wordt de vreemdeling gewezen op organisaties, zoals het IOM, die hem kunnen faciliteren bij zelfstandig vertrek. Ook worden in deze fase al voorbereidende stappen gezet in het kader van het vertrek, zoals het in orde maken van de formulieren voor het aanvragen van een (vervangend) reisdocument. In het kader van het leveren van maatwerk kan op individueel niveau worden gewerkt aan de belemmeringen die een vreemdeling kan ervaren ten aanzien van zijn vertrek. De DT&V hanteert een vergelijkbare werkwijze ten aanzien van vreemdelingen die zijn aangetroffen in de illegaliteit en in vreemdelingenbewaring zijn gesteld. Ook hier worden vreemdelingen gewezen op de ondersteuning die organisaties als het IOM kunnen bieden in het kader van de terugkeer. Het verschil hierbij is echter dat indien een vreemdeling niet meewerkt aan zelfstandige terugkeer, er voorbereidingen getroffen zullen worden om te proberen gedwongen terugkeer te bewerkstelligen.

Terugkeermotieven

Het WODC heeft in 2006 een casestudy uitgevoerd waarin ook aandacht is besteed aan terugkeermotieven van AMV's, waaruit het volgende bleek⁹⁰. Uit de studie blijkt dat relatief veel meisjes negatief zijn over terugkeer. De moeders met baby's zijn bijna allemaal (ook) negatief over een leven in de illegaliteit, soms juist omdat zij een kind hebben. De aanwezigheid van familie in het herkomstland lijkt samen te hangen met een ambivalente of positieve houding ten opzichte van terugkeer. Jongeren die naar eigen zeggen gevlucht zijn uit een gewelddadige situatie of die ernstige psychische klachten hebben staan niet altijd negatief ten opzichte van terugkeer. Aangezien de variatie in de houding ten opzichte van terugkeer beperkt is (de meesten hebben een negatieve houding en slechts weinigen twijfelen of zijn positief over terugkeer) moet er een voorbehoud gemaakt worden over de conclusies over de factoren die samenhangen met een niet-negatieve houding ten opzichte van terugkeer. Uit de casestudies blijkt dat het de voogden en mentoren in de meeste gevallen niet lukt om de houding van de jongeren ten opzichte van terugkeer te beïnvloeden.

Behalve de terugkeermotivatie blijken ook de feitelijke mogelijkheden om jongeren te laten terugkeren naar hun herkomstland beperkt te zijn. Een aantal jongeren heeft geen AMV-vergunning gekregen omdat volgens de IND adequate opvang in het herkomstland aanwezig is of omdat de jongere voldoende zelfstandig is, aldus het WODC. Anderen hebben summiere, vage en/of tegenstrijdige informatie gegeven, waardoor onderzoek naar adequate opvang in het land van herkomst (naast de bestaande opvanghuizen) niet goed mogelijk is. In de meeste van deze gevallen is het moeilijk om de jongeren terug te laten keren wanneer ze zijn uitgeprocedeerd. Het regelen van adequate opvang is moeilijk bij de

⁹⁰ Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC). (2006) *Terugkeer en MOB bij Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen*. Den Haag: WODC.

jongeren die het onderzoek naar opvangmogelijkheden hebben gefrustreerd. In enkele gevallen bleek de beoogde opvang-ouder inmiddels overleden. Ook ontbreekt het bijna alle jongeren aan geldige identiteitsdocumenten. Waarschijnlijk zullen hooguit enkele van deze jongeren uiteindelijk voor hun achttiende verjaardag kunnen terugkeren naar hun land van herkomst.

Opvang en re-integratie in land van herkomst

AMV's die willen terugkeren of Nederland dienen te verlaten, kunnen een beroep doen op het IOM, mits de voorgedragen akkoord gaat met de terugkeer, er gegarandeerde opvang is in het land van herkomst en de overdracht van de voogdij is geregeld. Op basis van het programma 'Return and Emigration of Aliens from the Netherlands' (REAN) kan het IOM hen ondersteunen met een verantwoorde terugkeer naar het land van herkomst. De REAN-regeling kan ook van toepassing zijn als een AMV in Nederland meerderjarig is geworden of als uit onderzoek is gebleken dat een AMV meerderjarig is. De ondersteuning die voormalige AMV's van het IOM kunnen ontvangen, bestaat uit:

- voorlichting over terugkeer of hervestiging;
- assistentie bij het leggen van contact met de familie of instanties in herkomstlanden ter voorbereiding op terugkeer;
- een vergoeding van de kosten voor een reisdocument;
- een vliegticket naar de eindbestemming of naar een plaats zo dicht mogelijk bij de eindbestemming;
- begeleiding op Schiphol en eventueel bij transit;
- opvang bij aankomst op het vliegveld en zonodig overdracht aan de familie of de opvanginstelling (indien er een IOM-missie aanwezig is in het land van herkomst). Het IOM verzoekt de luchtvaartmaatschappij in alle gevallen de AMV te begeleiden;
- een financiële bijdrage (ondersteuningsbijdrage) om de eerste periode na vertrek uit Nederland te kunnen overbruggen.

De financiële bijdrage bedraagt € 500,- per voormalig AMV en € 100,- per minderjarig meereizend gezinslid. Hiervoor komen AMV's in aanmerking die zich nog in een vreemdelingrechtelijke procedure bevinden of voor wie de termijn om Nederland te verlaten nog niet is verstreken én die langer dan drie maanden in Nederland hebben verbleven. Voormalige AMV's die nog beschikken over een verblijfsvergunning komen ook in aanmerking voor deze bijdrage.

Er bestaat ook een lagere financiële bijdrage van € 200,- per voormalig AMV en € 40,- per minderjarig meereizend gezinslid. Hiervoor komen voormalige AMV's in aanmerking die zich nog in een vreemdelingrechtelijke procedure bevinden of voor wie de termijn om Nederland te verlaten nog niet is verstreken én die korter dan drie maanden in Nederland hebben verbleven. Voormalige AMV's die geen rechtmatig verblijf meer hebben komen ook in aanmerking voor deze bijdrage.

Om gebruik te kunnen maken van de REAN-regeling, dienen voormalige AMV's aan een aantal voorwaarden te voldoen, waaronder het intrekken van eventueel nog lopende verblijfsprocedures of het laten intrekken van een verblijfsvergunning. Bij vrijwillig vertrek gaat het IOM bij de IND na of er geen bezwaar is tegen het vertrek en het verstrekken van middelen voor terugkeer en herintegratie.

Voor personen die vóór 1 januari 2008 een asielaanvraag in Nederland hebben ingediend, geldt de Herintegratie Regeling Terugkeer. Binnen deze regeling kan men in aanmerking komen voor een aanvullende bijdrage van € 1.750 per volwassene. Hieronder vallen ook voormalige AMV's die meerderjarig zijn geworden.

Op 1 juni 2008 is IOM Nederland gestart met het project 'Counseling, Return and Reintegration of (ex) Unaccompanied Minor Migrants'. Deze regeling was oorspronkelijk bedoeld voor de herintegratieondersteuning van 75 personen binnen de AMV of ex-AMV doelgroep. Sinds de start van het project zijn al 68 personen vertrokken en heeft het IOM reeds 34 personen in beeld die aangegeven hebben gebruik te willen maken van de regeling. Wegens deze grote belangstelling is het IOM genoodzaakt om voor de einddatum van het project op 31 november 2009 de diensten te bevriezen. Een eventuele doorstart met verlenging van deze regeling wordt niet uitgesloten.

Het monitoren van AMV's na terugkeer vindt niet structureel plaats. Zo mogelijk voert een IOM-missie dit uit, al dan niet in samenwerking met lokale organisaties en/of NGO's. Bij terugkeer wordt de voogdij zonodig overgedragen aan familie of een lokale voogdij-instelling.

AMV's naar opvangtehuizen in land van herkomst

Angolese of Congolese AMV's voor wie het contact met familie (nog) niet is hersteld en die daardoor geen onderdak hebben na hun terugkeer kunnen geplaatst worden in respectievelijk het opvangtehuis Mulemba in Luanda (Angola) of in het opvangtehuis Don Bosco in Kinshasa (Democratische Republiek Congo), gefinancierd door de Nederlandse overheid. De opvang aldaar kan in ieder geval tot het 18^e jaar van de AMV worden gegarandeerd. Omdat er door de beschikbaarheid van deze tehuizen adequate opvang is in deze landen, krijgen AMV's uit Angola en de Democratische Republiek Congo veelal geen AMV-vergunning meer. Het IOM heeft met een opvanginstelling in deze plaatsen afspraken gemaakt over de opvang, onderwijs en de herintegratie. Belangrijk is dat ten tijde van het feitelijke vertrek een concrete opvangplaats beschikbaar moet zijn; het enkele bestaan van weeshuizen alleen in een land van herkomst is niet voldoende.

Slachtoffers van mensenhandel

Bij terugkeer van minderjarige vreemdelingen die slachtoffer zijn van mensenhandel staat het welzijn van het kind voorop. Cruciaal is het belang van het kind en de meerwaarde voor het kind terug te keren naar het land van herkomst. De veiligheid van het kind valt na zijn terugkeer onder verantwoordelijkheid van het land van herkomst of het land van bestendig verblijf. Indien die veiligheid niet kan worden gegarandeerd, kan terugkeer niet gerealiseerd worden.

Met onbekende bestemming vertrokken

Naast de categorie AMV's die zelfstandig en gedwongen vertrekken uit Nederland, bestaat ook een grote groep AMV's die met onbekende bestemming zijn vertrokken. Het COA probeert het vertrek met onbekende bestemming van AMV's te voorkomen door middel van het opleggen van een meldplicht en het geven van voorlichting. Niet alle jongeren laten zich hierdoor belemmeren, maar het is onduidelijk of het met onbekende bestemming vertrekken van deze jongeren een keuze is die zij zelf maken, of dat deze keuze voor hen wordt gemaakt (en door wie). De verwachting is dat de eerder beschreven beschermde vorm van opvang⁹¹ het aantal AMV's dat met onbekende bestemming vertrekt kan verminderen.

Van de jongeren die met onbekende bestemming vertrekken, gaan zijn vier groepen te onderscheiden, waarvan de omvang onbekend is⁹²:

- jongeren die kort na binnenkomst in de opvang verdwijnen en mogelijk slachtoffer zijn van internationale mensenhandel- en smokkel;
- jongeren die na enige tijd in de opvang verdwijnen en mogelijk in Nederland in de mensenhandel zijn beland, b.v. in de prostitutie;
- jongeren die de uitkomst van de asielprocedure niet verder willen afwachten en hun heil buiten de opvang zoeken;
- jongeren die net voor of na hun achttiende verjaardag verdwijnen, omdat uitzetting dreigt.

Wanneer iemand met onbekende bestemming is vertrokken, doet de voogd van het Nidos aangifte bij de politie; zo wordt ook bij jonge en kwetsbare AMV's een verzoek gedaan om 'opsporen, aanhouden en terugbrengen'.

5.2. Betrokken organisaties terugkeer AMV's

Naast een aantal van de eerder in paragraaf 4.3 genoemde organisaties zijn de volgende organisaties betrokken bij terugkeer van AMV's.

Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)

De DT&V regisseert het daadwerkelijke vertrek van vreemdelingen die geen recht hebben op verblijf in Nederland. Als professionele uitvoerder van het terugkeerbeleid van de regering neemt zij het voortouw

⁹¹ O.a. beveiliging met cameratoezicht, gebruik van keycards samen met 24-uursbegeleiding door een gespecialiseerd AMV-team.

⁹² Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC). (2006) *Terugkeer en MOB bij Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen*. Den Haag: WODC.

om het vertrek zorgvuldig, waardig en tijdig te laten verlopen. Dit gebeurt in nauwe samenwerking met de andere betrokken overheidsdiensten en maatschappelijke organisaties. Binnen de DT&V zijn experts aanwezig die verantwoordelijk zijn voor het realiseren van terugkeer van AMV's.

Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)

Het IOM regelt vervoer en hervestiging van migranten over de hele wereld. Daartoe beschikt zij over een wereldwijd netwerk. Het IOM begeleidt mensen die terug willen keren naar hun land of willen migreren naar een ander land. Ook bij gezinshereniging geeft het IOM begeleiding. Onder bepaalde voorwaarden biedt de organisatie, die in Nederland subsidie krijgt van de ministeries van Justitie en van Buitenlandse Zaken, financiële ondersteuning bij vertrek.

Op het gebied van terugkeer van AMV's is een aantal experts aangewezen.

5.3. AMV-cijfers terugkeer

Sinds de introductie van het nieuwe AMV-beleid blijkt wel sprake te zijn van minder instroom van AMV's, maar niet van meer zelfstandig vertrek naar het land van herkomst.

In onderstaande tabel zijn de vertrekcijfers weergegeven van AMV's over de periode 2003 tot en met 2006 waarbij onderscheid is gemaakt tussen zelfstandig en gedwongen vertrek.

Tabel 17 Vertrek AMV's naar zelfstandig en gedwongen vertrek 2003 - 2006

	2003	2004	2005	2006	Totaal
Zelfstandig vertrek uit Nederland	50	100	40	40	230
Gedwongen vertrek uit Nederland	50	50	30	15	145
Totaal	100	150	70	55	375

Bron: IND (peilmoment eind december 2006)

Aangezien de DT&V in 2007 is gestart met taken in het Terugkeerproces is het vanaf 2008 mogelijk een volledig en betrouwbaar beeld te geven van het aantal alleenstaande minderjarige vreemdelingen dat onder verantwoordelijkheid van de DT&V zelfstandig is vertrokken dan wel gedwongen is teruggekeerd. Vanwege de wet bescherming persoonsgegevens is het niet mogelijk de opsplitsing naar nationaliteit, leeftijd en geslacht in absolute aantallen te melden aangezien het hier gaat om lage aantallen.

In 2008 hebben ongeveer 45 alleenstaande minderjarige vreemdelingen Nederland zelfstandig verlaten of zijn gedwongen vertrokken uit Nederland, het merendeel hiervan is jongens. Deze vreemdelingen hebben verschillende nationaliteiten. De grootste groep bestaat uit AMV's met de Angolese nationaliteit, gevolgd door AMV's met de Marokkaanse en de Irakese nationaliteit. Over de kosten van zelfstandige en gedwongen terugkeer en de kosten gerelateerd aan re-integratie is geen informatie beschikbaar.

6. Slotbeschouwing

In dit hoofdstuk wordt teruggeblikt naar de bevindingen uit dit rapport en wordt in het kort aangegeven waar de obstakels bij de totstandkoming van het rapport lagen.

Op het gebied van toegang, verblijf en opvang, en terugkeer van AMV's zijn diverse onderzoeken verricht en publicaties verschenen die steeds waren toegespitst op één of een klein aantal AMV-gerelateerde onderwerpen. De opdracht van de Europese Commissie voor het opstellen van dit rapport heeft de mogelijkheid gegeven deze onderwerpen met betrekking tot AMV's in één publicatie weer te geven. Dit vergemakkelijkt het verkrijgen van een algemeen eerste inzicht over het AMV-onderwerp in z'n geheel voor beleidsmakers en andere geïnteresseerden.

Gecontinueerde aandacht in beleid en uitvoering voor AMV's

Het onderwerp van toegang, verblijf en opvang, en terugkeer van AMV's is complex van aard. Met de inwerkingtreding van de Vw 2000 en de aankondiging van het implementeren van een nieuw AMV-beleid is een begin gemaakt met een intensivering van de uitvoering van dit beleid. Zo is de aandacht komen te liggen op meer zorgvuldigheid, een meer sluitende aanpak (om illegaliteit te voorkomen) en een intensivering van het terugkeerbeleid.

Verantwoordelijkheid AMV's is institutioneel verdeeld over diverse organisaties.

In Nederland is de uitvoering van het AMV-beleid verdeeld over vele organisaties. Zo is de IND verantwoordelijk voor de beslissing op de verblijfsaanvraag, het Nidos voor de voogdij en het regelen van opvanggezinnen, het COA voor de centrale opvang, de DT&V voor vertrek uit Nederland en het IOM voor zelfstandig vertrek.

Tekortkomingen in cijfermatige informatie

Het bleek erg bewerkelijk te zijn om cijfermatige informatie te verkrijgen. Het merendeel van de gevraagde informatie over aantallen en kosten bleek niet aanwezig te zijn of was niet dermate voldoende betrouwbaar of openbaar dat die opgenomen kon worden in dit rapport. Dit heeft ertoe geleid dat het kwalitatieve gedeelte van de onderwerpen onvoldoende is onderbouwd met een kwantitatief gedeelte.

Migratiemotieven AMV's

Vanaf 2002 tot en met 2008 zijn in totaal 7.128 alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) Nederland ingereisd die een asielaanvraag hebben ingediend. Over de motieven van AMV's om hun land van herkomst te verlaten, zijn weinig onderzoeksrapporten verschenen. In een onderzoek van het WODC worden als motieven genoemd onder andere het vluchten na misbruikt te zijn, het vluchten uit een militair trainingskamp, het leger of de gevangenis of het vluchten ter voorkoming daarin geplaatst te worden en het vluchten voor of na huwelijksdwang. Tevens wordt genoemd het zoeken naar werk of een opleiding in Europa.

Voldoende waarborgen bij toegang en weigeringen aan de grens

De KMar verleent geen toegang tot Nederland aan AMV's die zich aan de grens melden of daar worden aangetroffen en niet aan de voorwaarden voldoen. Bij een toegangswegering wordt in ieder geval het Nidos benaderd om de belangen van de AMV te behartigen. Verder wordt een 'schouw' uitgevoerd door de KMar ten aanzien van de leeftijd van de AMV; in geval van twijfel wordt hij als minderjarige aangemerkt. In geval de AMV uit Nederland dient te verlaten, draagt de KMar de taken over aan de DT&V die zorgdraagt voor de terugkeer. Binnen de DT&V zijn specialisten aanwezig op het gebied van de terugkeer van AMV's.

In geval de AMV een asielaanvraag wil indienen, draagt de KMar de AMV over aan de IND en gaat de AMV zijn asieltraject in.

Voogdij centraal geregeld

Alle minderjarigen dienen onder gezag te staan; AMV's staan onder voogdij van het Nidos die in een zo vroeg mogelijk stadium voogdij aanvraagt bij de rechter. Tot de formele toekenning van de voogdijschap door de rechter is het Nidos bevoegd ten behoeve van de AMV zijn asielaanvraag in te dienen. AMV's die

jonger zijn dan twaalf jaar mogen niet zelfstandig hun asielaanvraag indienen; hun asielaanvraag wordt door het Nidos gedaan.

Verblijfsaanvraag met (rechterlijke) toetsing

Aan een AMV kan een asielstatus worden verleend. Er kan echter ook een reguliere verblijfsvergunning worden verleend, bijvoorbeeld specifiek voor verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling (ten behoeve van AMV's tot de leeftijd van 18 die zich niet zelfstandig kunnen handhaven bij terugkeer en waar geen adequate opvang aanwezig is) of voor verblijf op grond van medische redenen. Ook kan er sprake zijn van een situatie waarin (tijdelijk) niet op de asielaanvraag van een AMV kan worden beslist. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als er voor een land een besluitmoratorium is ingesteld (dit kan worden ingesteld indien de situatie in een bepaald land op dat moment slecht is, maar er verwacht wordt dat de situatie zich in dat land op korte termijn zal verbeteren). Daarnaast kan er sprake zijn van een vertrekmoratorium (in geval de situatie in het land van herkomst zodanig is dat geen zekerheid bestaat over de situatie in het land van herkomst). AMV's afkomstig uit een land waarvoor een vertrekmoratorium is ingesteld hoeven gedurende dit vertrekmoratorium niet terug te keren naar dit land van herkomst.

In Nederland zal het AMV-beleid gewijzigd worden. Dit vindt plaats nadat dit rapport is gepubliceerd. Nu deze ontwikkelingen buiten de reikwijdte vallen van deze studie, worden deze buiten beschouwing gelaten.

Opvang naar leeftijd en naar perspectief 'Terugkeer' of 'Integratie'

Het Nidos plaatst AMV's jonger dan 13 jaar in beginsel bij gastgezinnen die bij voorkeur dezelfde culturele achtergrond hebben als de AMV. AMV's ouder dan 12 jaar worden bij het COA geplaatst waarbij het COA rekening houdt met de individuele ontwikkeling en de mate van zelfstandigheid van de AMV. Een mentor van het COA en de voogd van het Nidos bepalen gezamenlijk de samenstelling van de dagbesteding aan activiteiten en eventueel onderwijs van de AMV. Deze zijn afhankelijk van (het zicht op) terugkeer of integratie. Deze onderverdeling maakt het mogelijk voor de AMV zich voor te bereiden op een toekomst in Nederland of het land van herkomst. In geval van terugkeer, wordt de AMV tevens gekoppeld aan een medewerker van de DT&V om de terugkeer te realiseren.

Uitvoering leeftijdsonderzoek verbeterd

Bij twijfel van de leeftijd van een AMV wordt een leeftijdsonderzoek uitgevoerd middels röntgenopnamen van het handpolsgewricht en de sleutelbeenderen op basis waarvan een radioloog de rijping van het hand-polsgebied en indien noodzakelijk ook de uitrijping van het sleutelbeen beoordeelt. De uitvoering van de leeftijdsonderzoeken is door verschillende organisaties (w.o. de Nationale ombudsman) ter discussie gesteld naar aanleiding van klachten over asielprocedures waarbinnen een leeftijdsonderzoek had plaatsgevonden. Thans wordt, mede als gevolg van maatregelen genomen na deze kritiek, bij leeftijdsonderzoeken gewerkt aan de hand van een herzien protocol dat mede onder verantwoordelijkheid van de Commissie Leeftijdsonderzoek tot stand is gekomen waarin de werkzaamheden en verantwoordelijkheden staan van de betrokken organisaties

(Potentiële) slachtoffers mensenhandel-smokkel onder continue aandacht

Naar aanleiding van de spoorloze verdwijning van Indiase AMV's in 2004 en Nigeriaanse 'risicomeisjes' in 2006 is een beschermde vorm van opvang opgezet om beschermde opvang te bieden aan categorieën AMV's die risico lopen slachtoffer te worden van uitbuiting. Vanaf 1 januari 2008 worden alle minderjarige asielzoekers in de leeftijd van 13 tot 18 jaar, bij wie op basis van profielen signalen van mensenhandel worden opgevangen, in een beschermde opvang geplaatst. Bij de pilot zijn verschillende organisaties betrokken, waaronder het Nidos, het COA, de IND, de Vreemdelingenpolitie, de DT&V, het IOM en de organisaties die de dagelijkse opvang en begeleiding verzorgen van de jongeren. Om vermissing zo veel mogelijk te voorkomen, staan AMV's intensief onder toezicht. De begeleiding van de AMV's is gericht op het vergroten van hun kennis, vaardigheden en weerbaarheid en het aanreiken van een alternatief toekomstperspectief. In dat verband worden ze ook nadrukkelijk voorgelicht over mensenhandel, uitbuiting en prostitutie. In de periode 1 januari 2008 tot 6 oktober 2008 verbleven er in totaal 94 jongeren in beschermde opvang, waaronder behalve jongeren uit Nigeria en India, amv's uit andere herkomstlanden als o.a. China, Sierra Leone, Somalië, Guinee en Angola. Tot op heden is er een positieve tendens waarneembaar ten aanzien van het voorkomen van verdwijningen van AMV's.

Terugkeer blijft moeilijk realiseerbaar

Het realiseren van (gedwongen) vertrek is een gecompliceerd proces, waarbij vele factoren een rol spelen. Veel van deze factoren kunnen maar in beperkte mate beïnvloed worden, zoals het ontbreken van identiteits- en/of reisdocumenten, de bereidheid van de vreemdeling om mee te werken aan het vertrek en de bereidheid en de mogelijkheid van landen van herkomst om (tijdig) een (vervangend) reisdocument af te geven. De ervaring leert dat door een intensieve benadering en begeleiding van de vreemdeling alsnog medewerking kan worden verkregen van de vreemdeling en het herkomstland. Het komt echter regelmatig voor dat inspanningen om het vertrek van een vreemdeling te realiseren uiteindelijk niet tot het gewenste effect leiden, waardoor het aantal teruggekeerde AMV's vooralsnog relatief laag blijft.

Vreemdelingenbewaring onderwerp van discussie

Het toepassen van vreemdelingenbewaring wordt als ultimum remedium voor een zo kort mogelijke duur toegepast op kinderen om bijvoorbeeld terugkeer te realiseren. Waar mogelijk wordt het in bewaring stellen van kinderen voorkomen en gebruik gemaakt van alternatieve vormen van opvang. Vreemdelingen van wie de vrijheid wordt ontnomen, hebben toegang tot een advocaat en worden ter zitting gehoord door de rechtbank. De vreemdeling kan eventueel in hoger beroep gaan. Ook kan de vreemdeling op ieder moment opnieuw beroep instellen tegen het voortduren van de maatregel van vrijheidsontneming. Hiermee is een rechterlijke toetsing van de (voortzetting van de) inbewaringstelling gewaarborgd.

Amnesty International heeft de Nederlandse overheid om nadere uitleg gevraagd over de toegepaste vreemdelingenbewaring in het algemeen en op AMV's in het bijzonder. Uit hun bevragingen blijkt dat zij aandacht vraagt voor een uiterst terughoudende toepassing van vreemdelingenbewaring en een zorgvuldige afweging per individu.

Bibliografie

- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). (2006) *Categoriaal beschermingsbeleid, een 'noodzaak'*. Den Haag: ACVZ.
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). (2009) *De mens beschermd en de handel bestreden*. Den Haag: ACVZ.
- Amnesty International. (2008) *The detention of irregular migrants and asylum seekers*. Amsterdam: Amnesty International.
- IND, afdeling Informatie- en Analysecentrum (INDIAC), nationaal contactpunt Europees Migratienetwerk (EMN). (2007). *Annual Policy Report 2006 – Ontwikkelingen in het Nederlandse Migratie- en Asielbeleid 1 januari 2006 – 31 december 2006*. Rijswijk: IND.
- IND, afdeling Informatie- en Analysecentrum (INDIAC), nationaal contactpunt Europees Migratienetwerk (EMN). (2009). *Annual Policy Report 2007 – Ontwikkelingen in het Nederlandse Migratie- en Asielbeleid 1 januari 2007 – 31 december 2007*. Rijswijk: IND.
- Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). (2008) *Exchange of information and best practices on first reception, protection and treatment of unaccompanied minors: Manual of Best Practices and Recommendations*. Op 18 mei 2009 ontleend aan www.iomvienna.at
- Jonker Verwey Instituut. (2007) *Positie van slachtoffers van mensenhandel*. Utrecht: Jonker Verwey Instituut.
- Kamerstukken II, 2000/01, 27 062, nr. 14 (Brief aan de Tweede Kamer).
Kamerstukken II, 2003/04, 19 637, nr. 824 (Brief aan de Tweede Kamer).
Kamerstukken II 2005/06, 27 062, nr. 48 (Brief aan de Tweede Kamer).
Kamerstukken II 2005/06, 27 062, nr. 54 (Verslag algemeen overleg).
Kamerstukken II 2006/07, 27062, nr. 56 (Brief aan de Tweede Kamer).
Kamerstukken II 2007/08, 19 637, nr. 62 (Brief aan de Tweede Kamer).
Kamerstukken II 2008/09, 19 637, nr. 1259 (Lijst van vragen en antwoorden).
Kamerstukken II 2008/09, 27 062, nr. 63 (Brief aan de Tweede Kamer).
Kamerstukken II 2008/09, 31 001, nr. 66 (Brief aan de Tweede Kamer).
- Ministerie van Defensie. (2009) *Marechaussee – taken*. Op 6 mei 2009 ontleend aan www.defensie.nl/marechaussee.
- Ministerie van Justitie, Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties. (2008). *Reactie op aanbevelingen Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Ministerie van Justitie, Directoraat-Generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (DGWIAV). (2007) *Terugkeer alleenstaande minderjarige vreemdelingen*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Ministerie van Justitie, Directoraat-Generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (DGWIAV). (2008) *Reactie op rapport 'The Netherlands: The detention of irregular migrants and asylum seekers'*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Ministerie van Justitie, Directoraat-Generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (DGWIAV). (2008) *Reactie op het onderzoek 'Illegaal verblijf in Nederland' van het WODC*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Ministerie van Justitie, Directoraat-Generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (DGWIAV). (2009). *Antwoorden op vragen van de leden Van Velzen en De Wit over het lot van opgesloten alleenstaande minderjarige vreemdelingen*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Ministerie van Justitie, Directoraat-Generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (DGWIAV). (2009). *Herijking beleid (alleenstaande) minderjarige vreemdelingen*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Ministerie van Justitie, Stafcoördinatie Vreemdelingenketen (SCV). (2006) *Rapportage vreemdelingenketen over de periode september-december 2005*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC). (2003) *Alleenstaande minderjarige asielzoekers in Nederland – Ama-beleid en ama-instroom in Nederland en andere EU-landen, alsmede de deelname van ama's aan het Nederlandse onderwijs*. Den Haag: WODC.

Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC). (2006) *Terugkeer en MOB bij Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen*. Den Haag: WODC.

Nidos. (2008) *Jaarverslag 2007*. Utrecht: Nidos.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (1997) *Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*. Genève: Office of the UNHCR

Vreemdelingenwet 2000

Vreemdelingenbesluit 2000

Vreemdelingencirculaire 2000

Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND),
Stafdirectie Uitvoeringsbeleid (SUB),
IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC),
Nederlands nationaal contactpunt voor het Europees migratienetwerk (EMN)

Februari 2010