

Masterscriptie

Universiteit Leiden
Faculteit Rechtsgeleerdheid
Master Jeugdrecht
September 2014

Auteur: Yvonne ten Kate

Begeleid door:
Prof. mr. P.R. Rodrigues

OOST WEST, THUIS BEST?

**[EEN ANALYSE VAN DE HERIJ KING VAN HET BELEID VOOR
ALLEENSTAANDE MINDERJARIGE VREEMDELINGEN]**

“Mijn moeder hebben we niet kunnen begraven. Mijn vader weet niet dat hij grootvader is geworden. Hun idealen hebben ze niet kunnen verwezenlijken. Maar verleden is wat geweest is. De toekomst is wat telt. De jonge asielzoekers die vandaag in ons land veiligheid zoeken, wordt een toekomst niet meer gegund.¹”

Citaat van een alleenstaande minderjarige vreemdelinge die in 1991 van Iran naar Nederland kwam.

¹ Ghaemina, Trouw 24 september 2011.

“Het is een soort spel geworden (...): De regering doet het minimale van wat het Hof vereist. Dan is het vervolgens aan advocaten en rechters om te zorgen dat het Hof opnieuw uitleg geeft. Steeds moet er een procedure komen en elke millimeter moet via het Hof bevochten worden.”²”

Citaat van een onderzoeker naar aanleiding van veranderingen in nationaal vreemdelingenbeleid.

² Graaff 2011, p. 428.

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| 1. Inleiding..... | 5 |
| 2. Internationale en Europese vereisten aan het terugkeerbeleid van a.m.v.'s..... | 10 |
| 2.1 Internationale vereisten..... | 10 |
| 2.2 Europese vereisten..... | 12 |
| 2.2.1 Wet- en regelgeving..... | 12 |
| 2.2.2 Jurisprudentie..... | 14 |
| 3. Het a.m.v.-beleid voor juni 2013..... | 18 |
| 3.1 Wet- en regelgeving..... | 18 |
| 3.2 Uitvoeringspraktijk en jurisprudentie..... | 18 |
| 4. Het a.m.v.-beleid vanaf juni 2013..... | 22 |
| 5. Analyse van het oude en nieuwe a.m.v.-beleid in het licht van het internationale en Europese kader..... | 25 |
| 5.1 Kanttekeningen bij het a.m.v.-beleid..... | 25 |
| 5.2 Het belang van de a.m.v. in de terugkeerbeslissing..... | 26 |
| 5.2.1 Knelpunten in het oude a.m.v.-beleid..... | 26 |
| 5.2.2 Analyse: na de herijking van het a.m.v.-beleid..... | 27 |
| 5.3 Family-tracing..... | 30 |
| 5.3.1 Knelpunten in het oude a.m.v.-beleid..... | 30 |
| 5.3.2 Analyse: na de herijking van het a.m.v.-beleid..... | 31 |
| 5.4 Motiveringseisen en bewijslastverdeling..... | 33 |
| 5.4.1 Knelpunten in het oude a.m.v.-beleid..... | 33 |
| 5.4.2 Analyse: na de herijking van het a.m.v.-beleid..... | 34 |
| 5.5 De wettelijke vertegenwoordiging van de a.m.v.: de rol van de voogdijinstelling..... | 36 |
| 5.5.1 Knelpunten in het oude a.m.v.-beleid..... | 36 |
| 5.5.2 Analyse: na de herijking van het a.m.v.-beleid..... | 37 |
| 5.6 Daadwerkelijke terugkeer, begeleiding en monitoring daarna..... | 39 |
| 5.6.1 Knelpunten in het oude a.m.v.-beleid..... | 39 |
| 5.6.2 Analyse: na de herijking van het a.m.v.-beleid..... | 40 |
| 6. Conclusie en aanbevelingen..... | 41 |
| Bijlage..... | 44 |
| 7. Literatuurlijst..... | 49 |
| 7.1 Boeken..... | 49 |
| 7.2 Tijdschriftartikelen..... | 50 |
| 7.3 Rapporten..... | 52 |
| 7.4 Jurisprudentie..... | 55 |
| 7.5 Regelgeving en parlementaire stukken..... | 57 |
| 7.6 Interviews..... | 61 |

1. Inleiding

In juni van 2013 stond het Nederlandse beleid ten aanzien van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (a.m.v.'s) in de aandacht. Het geldende beleid werd ingrijpend gewijzigd, op initiatief van de huidige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en zijn voorgangers.³ Het a.m.v.-beleid ziet vanzelfsprekend alleen op hen die onder de definitie van 'alleenstaande, minderjarige vreemdeling' vallen. Volgens de wettelijke definitie die in regelgeving van de Europese Unie (EU) wordt gebruikt is een alleenstaande minderjarige vreemdeling: 'een minderjarige, die zonder begeleiding van een voor hem hetzij wettelijk, hetzij volgens de praktijk van de betrokken lidstaat verantwoordelijke volwassene op het grondgebied van de lidstaten aankomt, zolang hij niet daadwerkelijk onder de hoede van een dergelijke volwassene is gesteld; ook vallen onder deze definitie minderjarigen die, nadat zij het grondgebied van de lidstaten zijn binnengekomen, zonder begeleiding zijn komen te verkeren'.⁴ In nationaal verband hanteren zowel het Ministerie van Veiligheid en Justitie als de Inspectie Jeugdzorg als Nidos vergelijkbare definities.⁵ In internationaal verband gebruikt ook het Comité inzake de Rechten van het Kind (het Comité) een soortgelijke definitie.⁶ De hiervoor geformuleerde Europese definitie van een a.m.v. zal in het vervolg dan ook worden aangehouden, nu het erop lijkt dat deze algemeen aanvaard is.

Wanneer een a.m.v. in Nederland aankomt en bekend wordt dat hij⁷ niet wordt begeleid door een volwassene, moet in zijn voogdij worden voorzien.⁸ Deze voogdij wordt uitgeoefend door Nidos.⁹ Afgelopen jaar stonden er rond de 2.000 a.m.v.'s onder de voogdij van Nidos.¹⁰ Dat aantal omvat de a.m.v.'s die bij de overheid in het vizier zijn en die worden ondersteund en begeleid. Naast deze groep a.m.v.'s is er eveneens een aantal dat in Nederland in de illegaliteit verblijft, op grond waarvan het exacte aantal a.m.v.'s dat hier te lande verblijft onbekend is.¹¹ De afgelopen jaren nam het aantal a.m.v.'s af,

³ Wijzigingsbesluit Vreemdelingenbesluit 2000, 181, 2013; zie ook: *Kamerstukken II* 2011/12, 27 062, nr. 75.

⁴ Art. 2 sub m Richtlijn 2013/32/EU jo art. 2 onder 1 Richtlijn 2011/95/EU; Zie ook: art. 2 sub f Richtlijn 2001/55/EG; Art. 2 sub h Richtlijn 2003/9/EU.

⁵ Inspectie Jeugdzorg 2011-a, p. 1; Nidos is de instelling die de wettelijke taak heeft de (gezins-)voogdij uit te oefenen over a.m.v.'s, zie: www.nidos.nl, onder 'voogdij en gezinsvoogdij'; <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/alleenstaande-minderjarige-vreemdelingen-amv> en International Committee of the Red Cross 2004, p. 13.

⁶ General Comment no 6 2005, par. 7.

⁷ De a.m.v. wordt in het navolgende omwille van de leesbaarheid aangeduid met 'hij', uiteraard omvat het begrip a.m.v. echter ook meisjes.

⁸ Ook indien de volwassene die de minderjarige begeleidt verdacht wordt van een strafbaar feit en in verzekering wordt gesteld, wordt de voogdij door Nidos uitgeoefend, Nidos 2013, p. 7.

⁹ Op grond van art. 1:241 lid 7 BW en art. 1:295 BW jo 1:302 lid 2 BW, zie ook Bruning, p. 77; Besluit aanvaarding rechtspersoon & Aanwijzingsbesluit categorieën andere minderjarigen Burgerlijk Wetboek boek 1, art. 1.

¹⁰ Nidos 2013, p. 6.

¹¹ Namens de EU wordt gehamerd op betere informatieverzameling omtrent a.m.v.'s, zodat in de toekomst meer adequate cijfers voorhanden zijn, zie Europese Commissie 2010, p. 5 en Europese Commissie 2012, p. 4.

gebleken is echter dat sinds 2013 het aantal uitgesproken voogdijen is gestegen.¹² In april 2014 bleek daarnaast dat met name de toestroom van Eritrese a.m.v.'s aanzienlijk toenam.¹³ Ondanks dat het bekende aantal a.m.v.'s relatief laag is, verdient deze groep bijzondere aandacht. Het feit dat a.m.v.'s onbegeleid en minderjarig zijn, zorgt er voor dat ze erg kwetsbaar zijn. Feit is dat een substantieel deel van de a.m.v.'s slachtoffer is geweest van oorlogssituaties, vervolging, mensenhandel of ernstige armoede.¹⁴ Een kind wordt vanzelfsprekend niet zonder oorzaak of reden een a.m.v. Veel kinderen hebben een lange en zware weg afgelegd en komen getraumatiseerd aan in Nederland.¹⁵ Niet alleen voordat ze in Nederland arriveren, maar ook daarna lopen a.m.v.'s een groot risico om slachtoffer te worden van bijvoorbeeld mensenhandel, uitbuiting of misbruik in welke vorm dan ook.¹⁶ Voorbeelden van dergelijke uitbuiting zijn de tewerkstelling als 'dancing boy' van minderjarige Afghaanse jongens of illegale prostitutie door minderjarige meisjes.¹⁷ Als een a.m.v. eenmaal in Nederland is aangekomen en asiel heeft aangevraagd, duurt het vaak lange tijd voor hij iemand durft te vertrouwen en zijn verhaal kan en wil vertellen.¹⁸ De groep a.m.v.'s is dus een buitengewoon kwetsbare groep vreemdelingen, die specifieke bescherming en aandacht behoeft.¹⁹

In vreemdelingrechtelijk beleid dient naast de belangen van de minderjarige vreemdeling, eveneens het algemene belang van de staat te worden behartigd.²⁰ Daardoor bestaat altijd het risico dat het algemene belang van de staat bij immigratiecontrole te veel de overhand krijgt en de belangen van de minderjarige vreemdeling ondergesneeuwd raken. Een staat zal altijd kritisch moeten blijven op de vraag of in het geldende beleid de voornoemde belangen voldoende in evenwicht zijn. Het belang van de staat bij terugkeer en restrictief toelatingsbeleid mag nooit onevenredig prevaleren boven de belangen van het kind.²¹ Het eerstgenoemde belang mag in ieder geval niet per definitie voor dat van de minderjarige gaan. Met name in het geval van a.m.v.'s is dat van groot belang, nu de problematiek van de a.m.v.'s vaak

¹² Nidos 2013, p. 8.

¹³ *Kamerstukken II* 2013/14, 19 637, nr. 1820; Zie voor cijfers per EU-land: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>, via 'statistics database', 'population', 'international migration and asylum', 'asylum', laatst geraadpleegd 13 augustus 2014.

¹⁴ General Comment no. 6 2005, par. 1 – 4 & 47; International Committee of the Red Cross 2004, p. 12; UNHCR 2010; WODC 2010, p. 9.

¹⁵ Bean 2006, p. 189-193.

¹⁶ Zie noot 14; General Comment no 6 2005, par. 23; In 2014 wordt extra aandacht geschonken aan speciale bescherming van a.m.v.'s zie Inspectie Jeugdzorg 2012, p. 24.

¹⁷ Thijsen, de Volkskrant 29 oktober 2012; Nationaal Rapporteur mensenhandel 2014, p. 83 e.v.; WODC 2010, p. 12.

¹⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 27 062, nr. 91; Defence for Children & UNICEF Nederland 2013, p. 7-8.

¹⁹ Blaak et al. 2012, p. 668.

²⁰ Reactie Kinderrechtenmonitor 2013, p. 26.

²¹ Zie ook: Kinderombudsman 2013, p. 158-159.

complex is en terugkeer niet eenvoudig te bewerkstelligen.²² In het licht daarvan is het belangrijk dat het Nederlandse beleid ten aanzien van a.m.v.'s kritisch onder de loep wordt genomen.

Vanuit internationaal en Europees perspectief is er veel aandacht voor de manier waarop met a.m.v.'s dient te worden omgegaan.²³ Deze internationale initiatieven hebben er mede voor gezorgd dat het Nederlandse a.m.v.-beleid in de belangstelling staat en aan verandering onderhevig is. Het onderhavige onderzoek ziet op dit nationale beleid, dat geldt ten aanzien van a.m.v.'s wiens asielverzoek is afgewezen.²⁴ Op 1 juni 2013 is het nieuwe Nederlandse a.m.v.-beleid in werking getreden, waarbij een aantal belangrijke veranderingen heeft plaatsgevonden. Het nieuwe beleid focust met name op de ontwikkeling van een 'effectief terugkeerbeleid'. Er dient zo snel mogelijk duidelijkheid te worden geboden aan de a.m.v. met betrekking tot diens terugkeer naar het land van herkomst.²⁵ De centrale vraag die door middel van onderhavig onderzoek zal worden beantwoord is in hoeverre het nationale a.m.v.-beleid van vóór juni 2013 in overeenstemming was met Europees en internationaal beleid en regelgeving en in hoeverre dat het geval is na de herijking van het a.m.v.-beleid. In het kader van dit onderzoek worden vastomlijnde criteria geformuleerd, op basis waarvan binnen het nieuwe nationale beleid volgens internationale en Europese bepalingen zou moeten worden bepaald of een a.m.v. dient terug te keren naar het land van herkomst of niet. De noodzaak tot de formulering daarvan werd al geconstateerd door de Kinderombudsman, vrij recent na de aankondiging van het nieuwe a.m.v.-beleid.²⁶ In de vierde periodieke rapportage van de regering aan het Comité is eveneens geconstateerd dat nog onduidelijk is op welke manier het a.m.v.-beleid zal uitwerken.²⁷ Tot op heden is een dergelijke 'checklist' nog niet ontwikkeld, wat een hiaat oplevert in de wetenschap, het beleid en in de dagelijkse praktijk.²⁸

Zoals reeds aangegeven kan het belang van het toetsen van het nationale a.m.v.-beleid aan internationale en Europese bepalingen niet worden onderschat, met name in het licht van de steeds groter wordende invloed daarvan. In het navolgende hoofdstuk wordt uiteengezet welke vereisten er in internationaal en Europees verband worden gesteld aan nationaal beleid ten aanzien van a.m.v.'s. Gezien het feit dat het recent gewijzigde nationale a.m.v.-beleid vooral gericht is op de effectieve terugkeer van de minderjarige vreemdeling, wordt met name hierop gefocust. De internationale bronnen die worden onderzocht zijn allereerst het IVRK en bijbehorende General Comments. Voorts worden door de United Nations High

²² Europese Commissie 2010, p. 3.

²³ General Comment no 6 2005; Europese Commissie 2010, p. 3 & 16.

²⁴ Waarbij er telkens vanuit gegaan wordt dat het asielverzoek zorgvuldig en weloverwogen is behandeld.

²⁵ *Kamerstukken II* 2011/12, 27 062, nr. 75, p. 2.

²⁶ Kinderombudsman 2012-b, p. 5-6.

²⁷ Rapport Comité inzake de Rechten van het Kind 2012, p. 77, par. 378.

²⁸ Zie ook: ECRE & Save the Children 2011, p. 25.

Commissie on Refugees (UNHCR) ontwikkelde Guidelines geanalyseerd. Aan welke voorwaarden moet zijn voldaan volgens deze bronnen voordat een a.m.v. mag worden teruggestuurd naar het land van herkomst? Vervolgens zal wet- en regelgeving van de Europese Unie (EU) worden bekeken. In 2010 presenteerde de Europese Commissie (de Commissie) haar ‘Action plan on unaccompanied minors’ waarin expliciete aanbevelingen staan voor de EU als geheel en de lidstaten afzonderlijk, ter verbetering van het beleid ten aanzien van ‘unaccompanied minors’.²⁹ In verschillende richtlijnen van de Europese Unie wordt eveneens verwezen naar de specifieke belangen van de a.m.v., waarbij voor dit bestek de Terugkeerrichtlijn het meest relevant is.³⁰ Ook het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (EU-handvest) zal worden geanalyseerd. Uit deze wet- en regelgeving zullen de criteria worden geformuleerd waaraan in Europees verband moet worden voldaan voor de rechtmatige terugkeer van a.m.v.’s. In opdracht van de EU zijn daarnaast een aantal onderzoeken verricht, welke eveneens zullen worden gezien. Tot slot zal dezelfde vraag worden beantwoord aan de hand van relevante jurisprudentie van zowel het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) als het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU of het Hof).

Nadat is vastgesteld welke eisen gelden in internationaal en Europees verband, wordt in het derde hoofdstuk het nationale a.m.v.-beleid tot juni 2013 omschreven. Hierbij wordt in eerste instantie het wettelijk kader en de achtergrond en motivering van dit beleid geschetst. De focus ligt hier eveneens op de voorwaarden die worden gesteld aan het terugzenden van de a.m.v. Uit de Vreemdelingenwet 2000 (Vw), het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb), de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc) en de bijbehorende kamerstukken wordt afgeleid hoe in de wet- en regelgeving de rechtmatigheid van de terugkeer is gewaarborgd. Vervolgens wordt geanalyseerd hoe de criteria voor terugkeer in de jurisprudentie vorm hebben gekregen. Een overzicht van recente³¹, relevante uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) en rechtbanken wordt gegeven, zodat de praktische uitwerking van het a.m.v.-beleid kan worden geformuleerd.

Vervolgens wordt in het vierde hoofdstuk aan de hand van wet- en regelgeving en kamerstukken gezien hoe het a.m.v.-beleid is vormgegeven vanaf 1 juni 2013. In hoeverre zal er iets veranderen ten opzichte van het beleid vóór 1 juni 2013? En welke redenen en motieven liggen er aan het nieuwe beleid ten grondslag? Omdat het beleid pas zeer recent is ingevoerd, is het nog niet mogelijk de uitvoeringspraktijk te onderzoeken. Daarom zal met name de theoretische achtergrond en de voorgenomen uitwerking van

²⁹ Europese Commissie 2010.

³⁰ Richtlijn 2001/55/EG; Richtlijn 2008/115/EG; Smyth 2013, p. 4.

³¹ Van juni 2010 tot heden, voor deze periode is gekozen om een zo recent mogelijk beeld te schetsen.

het beleid worden beschreven. Zoals reeds aangegeven ligt de nadruk erg op een effectief terugkeerbeleid. Welke veranderingen exact zullen plaatsvinden wordt in hoofdstuk vier beschreven.

Nadat duidelijk is hoe het ‘oude’ en ‘nieuwe’ a.m.v.-beleid zijn vormgegeven, zal in het vijfde hoofdstuk aan de orde komen in hoeverre deze in overeenstemming zijn met de in hoofdstuk twee geformuleerde internationale en Europese vereisten. Allereerst worden gesignaleerde knelpunten in het oude beleid besproken. Met behulp van wetenschappelijke literatuur en rapporten van bijvoorbeeld de Kinderombudsman en Defence for Children zullen deze knelpunten worden geanalyseerd. Bezien wordt in hoeverre het oude nationale a.m.v.-beleid in overeenstemming was met het doel en de strekking van het internationaal en Europees kader. Vervolgens wordt bekeken in hoeverre de herijking van het a.m.v.-beleid tegemoet komt aan de vastgestelde punten van kritiek. Indien het nieuwe beleid de knelpunten niet wegneemt, wordt bezien op welke manier het wel in lijn met de voornoemde bepalingen kan worden geïmplementeerd. Om nader inzicht te krijgen in de achtergronden van het oude en het herijkte beleid, zijn interviews gehouden met (beleids-)medewerkers van Nidos, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), een vreemdelingenrechtadvocaat, Defence for Children, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Directie Migratiebeleid van het ministerie van Veiligheid en Justitie (DMB). Hun ervaringen met het oude a.m.v.-beleid en standpunten over het nieuwe beleid zullen als indicatief voor de uitvoeringspraktijk worden meegenomen.

In het zesde hoofdstuk worden conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd. Met de aanbevelingen wordt beoogd handvatten te geven, waarmee het huidige beleid in overeenstemming met het internationaal en Europees kader kan worden uitgevoerd. Als bijlage bij het onderzoek is een checklist opgenomen, aan de hand waarvan de terugkeerbeslissing van de a.m.v. dient te worden genomen. Op basis van de voorgaande analyse en de gehouden interviews, is een lijst met criteria geformuleerd die gebruikt kan worden binnen het nieuwe beleid, zodat de uitvoering van het herijkte a.m.v.-beleid in overeenstemming is met internationale en Europese bepalingen.

2. Internationale en Europese vereisten aan het terugkeerbeleid van a.m.v.'s

In het navolgende hoofdstuk worden eerst de internationale eisen geschetst waaraan het Nederlandse a.m.v.-beleid dient te voldoen. Het IVRK, de bijbehorende General Comments en door het UNHCR opgestelde richtlijnen staan daarin centraal. Vervolgens wordt het minstens zo relevante Europese kader beschreven. Wet- en regelgeving van de EU en in opdracht van de Europese Commissie uitgevoerd onderzoek wordt geanalyseerd. Tot slot wordt relevante jurisprudentie van het EHRM en het Hof van Justitie van de EU besproken.

2.1 Internationale vereisten

Internationaal gezien is in het kader van het a.m.v.-beleid het IVRK een belangrijk verdrag, samen met de bijbehorende General Comments. De grote waarde van het IVRK is gelegen in de vrijwel universele ratificatie en de omvangrijke hoeveelheid rechten die het specifiek voor minderjarigen in het leven roept.³² Zoals reeds aangekondigd, wordt in het kader van onderhavig onderzoek met name gefocust op bepalingen die gelden voor de terugkeer van de a.m.v. De artikelen die voor dit kader in elk geval relevant zijn, zijn de vier kernartikelen, artt. 2, 3, 6 en 12 IVRK.³³ Daarnaast is artikel 22 IVRK relevant, dat specifiek geldt voor vluchtelingkinderen. Art. 2 IVRK houdt het beginsel van non-discriminatie in. Ratificatie van het IVRK door een lidstaat maakt dat het geldt voor iedere minderjarige die verblijft op zijn grondgebied. Art. 2 IVRK verplicht de staat ertoe om voor a.m.v.'s de rechten uit het IVRK te waarborgen, ongeacht of ze rechtmatig in Nederland verblijven of niet.³⁴ In art. 3 IVRK is bepaald dat in iedere procedure waarbij een kind betrokken is, dus ook in vreemdelingrechtelijke procedures, zijn belangen een eerste overweging moeten zijn.³⁵ Art. 6 IVRK formuleert een algemeen recht van ieder kind op leven en ontwikkeling. Tot slot levert art. 12 IVRK de verplichting de minderjarige te horen en passend belang te hechten aan zijn mening in procedures waarbij hij betrokken is. Meer specifiek van belang voor het beleid omtrent toelating en terugkeer van a.m.v.'s geldt art. 22 IVRK.³⁶ Dit artikel vereist dat aan minderjarige vluchtelingen 'passende bescherming en humanitaire bijstand' wordt verleend, ter bevordering van het genot van de rechten uit het IVRK. Indien, zoals bij een a.m.v. het geval is, het kind gescheiden is van zijn ouders, moet volgens het tweede lid van het artikel dezelfde bescherming worden

³² Liefwaard 2008, p. 32.

³³ Ibid., p. 30; General Comment no. 5 2003, par. 12.

³⁴ Zie ook: General Comment no. 6 2005, par. 5, 12, 13 & 18.

³⁵ Zie voor een recente, uitgebreide toelichting General Comment no. 14 2013.

³⁶ Uit hoofdstuk VIII.A.i van Rapport Comité inzake de Rechten van het Kind 2012 volgt dat dit artikel eveneens geldt voor a.m.v.'s wiens asielerzoek is afgewezen.

geboden aan de minderjarige vreemdeling als aan andere minderjarigen.³⁷ Art. 37 lid 1 sub a IVRK bepaalt nog dat ‘geen enkel kind wordt onderworpen aan (...) wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing’.

De genoemde bepalingen uit het IVRK zijn universeel geldend en algemeen omschreven. In 2005 constateerde het Comité dat de kinderrechten van a.m.v.’s nauwelijks waren gewaarborgd. Op grond daarvan besloot het tot het opstellen van een General Comment specifiek voor de situatie van ‘unaccompanied and separated children’.³⁸ Dit General Comment bevat standaarden waaraan de lidstaten dienen te voldoen, ter interpretatie van de bepalingen uit het IVRK.³⁹ Een leidend principe in het General Comment, dat stamt uit het VN-Vluchtelingenverdrag van 1951, is het principe van non-refoulement.⁴⁰ Dit houdt in dat een a.m.v. niet mag worden teruggezonden naar zijn land van herkomst wanneer er goede gronden zijn om aan te nemen dat het kind na uitzetting slachtoffer wordt van onherstelbare schadelijke invloeden of schending van fundamentele mensenrechten.⁴¹ Op grond van het General Comment geldt:

‘(...) the assessment of the risk of such serious violations should be conducted in an age and gender-sensitive manner and should, for example, take into account the particularly serious consequences for children of the insufficient provision of food or health services.’⁴²

De terugkeer van een a.m.v. is alleen mogelijk indien dit in het belang van de minderjarige is, tenzij er andere ‘rights-based’-belangen zijn die zwaarder wegen.⁴³ Niet enkel op grond van algemene migratiebeheersing mag een a.m.v. worden uitgezet.⁴⁴ In het algemeen wordt hereniging met ouders of overige familieleden geacht in het belang van de minderjarige te zijn.⁴⁵ Voor het overige dient ter bepaling of de terugkeer in het belang van kind is in elk geval rekening te worden gehouden met: de veiligheid, sociaaleconomische en overige omstandigheden waarin het kind terecht komt, aanwezigheid van zorginstellingen voor het specifieke kind, de lengte van het verblijf in het gastland en de mate waarin het kind is geworteld aldaar, de eigen opvattingen van de minderjarige en zijn verzorger, het recht van het

³⁷ Zie art. 20 lid 1 IVRK.

³⁸ General Comment no. 6 2005, par. 3 – 4.

³⁹ General Comments zijn niet juridisch bindend, maar zogenoemde ‘soft law’ of ‘authoritative guidance’, zie daartoe Europese Commissie, p. 166 & Reneman 2011, p. 350.

⁴⁰ Art. 33 Verdrag betreffende de status van Vluchtelingen, Geneve 1951; General Comment no. 6 2005, par. 26 e.v.

⁴¹ General Comment no.6 2005, par. 84.

⁴² Ibid., par. 27.

⁴³ Ibid., par. 85.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid., par. 81 – 82.

kind zijn identiteit te behouden en het recht van het kind op continuïteit in zijn opvoeding.⁴⁶ Tot slot dient de daadwerkelijke terugkeer op een veilige, ‘gender’-specifieke en kindvriendelijke manier plaats te vinden.⁴⁷ Met al deze omstandigheden en rechten dient aldus rekening te worden gehouden op grond van het IVRK, voordat van weloverwogen terugkeer naar het land van herkomst van een a.m.v. sprake is.

Naast het Comité, heeft ook de UNHCR als toezichhoudend orgaan op het Vluchtelingenverdrag richtlijnen ontwikkeld voor de bescherming van a.m.v.’s.⁴⁸ In de ‘Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum’ stelt ook het UNHCR dat bij de terugkeerbeslissing van een a.m.v. het belang van het kind een eerste overweging dient te zijn.⁴⁹ Daartoe ontwikkelde het in 2008 ‘Guidelines on Determining the Best Interests of the Child’.⁵⁰ In de terugkeerbeslissing dient zo snel mogelijk te worden begonnen met het traceren van eventuele familieleden.⁵¹ Indien de familie is getraceerd, moet een ‘assessment’ plaatsvinden om te bepalen of de familie in staat en bereid is voor het kind te zorgen.⁵² Indien blijkt dat de familie daar niet of nog niet toe in staat is, moet de overheid de familie daarin bijstaan. Door een dergelijke ‘home assessment’ wordt een goede basis gelegd voor de oplossing die het meest in het belang van de a.m.v. is.⁵³ Daarnaast moet met ‘alle relevante omstandigheden’ rekening worden gehouden. Meer procedureel stelt het UNHCR dat de beslissing over het belang van het kind moet worden genomen op basis van verschillende gezichtspunten en vanuit een multidisciplinaire aanpak.⁵⁴ Tot slot moet voor de terugkeer wordt gerealiseerd, de opvang in het land van herkomst daadwerkelijk zijn gegarandeerd.⁵⁵

2.2 Europese vereisten

2.2.1 Wet- en regelgeving

Het Europese kader is van minstens even groot belang voor het nationale vreemdelingenbeleid als het internationale kader.⁵⁶ In december 2008 werd in de Europese Unie de Terugkeerrichtlijn van kracht, die werd geacht uiterlijk 24 december 2010 in nationale regelgeving van de lidstaten te zijn omgezet.⁵⁷ De

⁴⁶ Ibid., par. 85.

⁴⁷ Ibid., par. 86.

⁴⁸ UNHCR 1997.

⁴⁹ Ibid., p. 14.

⁵⁰ UNHCR 2008, p. 30 – 33, annex 1 & 9.

⁵¹ UNHCR 1997, p. 9.

⁵² Ibid., p. 14.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ UNHCR 1997, p. 3 & 14; UNHCR 2008, annex 9.

⁵⁵ UNHCR 1997, p. 14.

⁵⁶ Kinderombudsman 2013, p. 140; Met ‘Europees’ wordt verwezen naar zowel de Raad van Europa als de Europese Unie als Europese NGO-organisaties. Indien van belang worden de instanties specifiek aangeduid.

⁵⁷ Art. 20 Richtlijn 2008/115/EG.

Terugkeerrichtlijn moet worden gezien als het primaire rechtskader waarbinnen het beleid ten aanzien van de terugkeer van a.m.v.'s wordt vormgegeven.⁵⁸ In art. 10 van deze richtlijn is specifiek aandacht besteed aan de terugkeer van a.m.v.'s. Daarin wordt bepaald dat 'met gepaste aandacht voor het belang van het kind hulp wordt geboden', voordat een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd.⁵⁹ Voorts is vereist dat vóór de verwijdering van een a.m.v., de betrokken autoriteiten zich 'ervan overtuigen dat de minderjarige wordt teruggestuurd naar een familielid, een aangewezen voogd of naar adequate opvangfaciliteiten in het land van terugkeer.'⁶⁰ Indien een beroep wordt gedaan op de Terugkeerrichtlijn, zijn daarmee eveneens de bepalingen uit het EU-handvest van toepassing.⁶¹ Met name art. 24 EU-handvest is van belang, dat bepaalt dat in alle procedures met betrekking tot minderjarigen, hun mening dient te worden gehoord en daaraan passend belang moet worden gehecht.⁶² Meer algemeen geldt dat het belang van het kind in een dergelijke procedure een overweging van eerste orde dient te zijn.⁶³

Ter bevordering van de samenwerking van de lidstaten op het gebied vrijheid, veiligheid en justitie is in 2010 door de Europese Raad het 'Stockholm Programme' ontwikkeld.⁶⁴ In dit programma is vastgelegd dat zo veel mogelijk wordt gestreefd naar een gemeenschappelijk migratiebeleid voor de gehele Unie.⁶⁵ Al eerder werd door de Raad van de Europese Unie (de Raad) het streven uitgesproken naar gemeenschappelijk Uniebeleid op het gebied van a.m.v.'s.⁶⁶ Deze beide documenten gaven de aanzet tot de ontwikkeling van het 'EU-action plan on unaccompanied minors' (hierna: het actieplan) door de Europese Commissie.⁶⁷ In het actieplan en de daaropvolgende evaluatie wordt expliciet aandacht besteed aan de terugkeer van de a.m.v., waarbij het belang van het kind een centrale rol speelt.⁶⁸ Terugkeer naar ouders of familie wordt ook in dit verband in het belang van het kind geacht.⁶⁹ Het traceren van familieleden in het land van herkomst dient om succesvol te zijn, in samenwerking met het land van herkomst te gebeuren.⁷⁰ Daarnaast stelt de Commissie dat er zo snel mogelijk duidelijkheid moet zijn over het perspectief van de minderjarige, idealiter binnen zes maanden.⁷¹ De daadwerkelijke terugkeer moet

⁵⁸ Richtlijn 2008/115/EG; Art. 29 Raad van de Europese Unie 2010.

⁵⁹ Art. 10 lid 1 Richtlijn 2008/115/EG.

⁶⁰ Art. 10 lid 2 Richtlijn 2008/115/EG.

⁶¹ Art. 51 EU-handvest.

⁶² Art. 24 lid 1 EU-handvest.

⁶³ Art. 24 lid 2 EU-handvest; Beide voornoemde overwegingen zijn gebaseerd op art. 3, 9, 12 en 13 IVRK, zie toelichting EU-handvest, *PbEU* 2007, C 303/02, p. 25.

⁶⁴ Europese Raad 2010.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 5 & 28 e.v.; Kop 2011, p. 62-63.

⁶⁶ Raad van de Europese Unie 2009; Schmitt 2012, p. 55.

⁶⁷ Europese Raad 2010, p. 31.

⁶⁸ Europese Commissie 2010, p. 13; Europese Commissie 2012, p. 2.

⁶⁹ Europese Commissie 2010, p. 13.

⁷⁰ Europese Commissie 2012, p. 9.

⁷¹ Europese Commissie 2010, p. 13.

veilig, kindvriendelijk en ‘gender’-specifiek gebeuren, wat onder meer inhoudt dat ook ná de terugkeer voldoende begeleiding wordt geboden.⁷²

Eveneens een belangrijke bijdrage aan het gemeenschappelijk a.m.v.-beleid leverde het omvangrijke vergelijkend onderzoek naar ‘best practices in the field of the return of minors’, namens de Europese Commissie uitgevoerd door the European Council on Refugees and Exiles (ECRE), in samenwerking met Save the Children.⁷³ In dit onderzoek wordt het beleid onderzocht van alle EU-landen met betrekking tot de terugkeer van minderjarigen naar het land van herkomst.⁷⁴ Aan de hand daarvan worden ‘best practices’ op het gebied van terugkeer van a.m.v.’s omschreven.⁷⁵ Belangrijke conclusies van dit onderzoek zijn dat idealiter een uitgebreide ‘Best Interests Determination’ (BID) procedure plaatsvindt om te bepalen welke duurzame oplossing in het belang van de onbegeleide minderjarige is.⁷⁶ Deze BID moet gedaan worden door een ‘panel of experts’.⁷⁷ Daarbij wordt gesteld dat terugkeer naar de familie in het belang van het kind wordt geacht, tenzij aannemelijk is dat dat niet het geval is.⁷⁸ Er dient dus voldoende aandacht te worden besteed aan ‘family tracing’ door de autoriteiten.⁷⁹ Indien terugkeer wordt overwogen, is een tweede mogelijkheid terugkeer naar een voogd of verzorger, de derde, minst te prefereren mogelijkheid is opvang in opvangfaciliteiten. Om een goede BID te kunnen uitvoeren, is zo veel mogelijk informatie nodig.⁸⁰

2.2.2 *Jurisprudentie*

Over de positie van (alleenstaande) minderjarigen in vreemdelingrechtelijke procedures zijn door het EHRM een aantal uitspraken gedaan. Ten eerste sprak het EHRM zich daarover uit in het kader van vreemdelingendetentie. Het overwoog expliciet dat beslissingen daaromtrent niet mogen worden genomen, zonder rekening te houden met de belangen en rechten van de betrokken kinderen.⁸¹ Helemaal indien het detentie van een a.m.v. betreft en geen rekenschap wordt gegeven van zijn specifieke belangen en kwetsbaarheid als a.m.v., maakt dat de detentie schending van art. 3 en art. 5 lid 1 f EVRM kan

⁷² Ibid.

⁷³ De Raad verzocht om uitvoering van een dergelijk onderzoek: Raad van de Europese Unie 2010, art. 27; Europese Commissie 2011.

⁷⁴ ECRE & Save the Children 2011, p. 27, ook de vier bij het Schengenakkoord aangesloten landen zijn in het onderzoek betrokken.

⁷⁵ Ibid., p. 17.

⁷⁶ Ibid., p. 147 & 174.

⁷⁷ Ibid., p. 206.

⁷⁸ Ibid., p. 142 & 177.

⁷⁹ Ibid., p. 173.

⁸⁰ Ibid., p. 15.

⁸¹ EHRM 5 april 2011, 8687/06 (*Rahimi / Griekenland*), *JV* 2012, 106; EHRM 31 maart 2010, 41442/07 (*Muskhadzhiyeva / België*), *JV* 2010, 119; EHRM 12 oktober 2006, 13178/03 (*Mayeka & Mitunga / België*), *JV* 2007, 29; Zie ook: Blaak et al. 2012, p. 667 e.v.

opleveren.⁸² Hieruit blijkt dat ook door het EHRM wordt benadrukt dat de a.m.v. speciale bescherming behoeft.

Voorts heeft het EHRM een aantal uitspraken gedaan over uitzetting van een minderjarige in het kader van Verordening (EU) nr. 604/2013 (de Dublin-verordening), waarin wordt bepaald dat een asielerzoek van een vreemdeling moet worden behandeld in het EU-land waar het eerste verzoek is gedaan.⁸³ Deze situatie is niet geheel vergelijkbaar met die van een a.m.v. die naar het land van herkomst wordt teruggezonden, maar de overwegingen komen deels overeen. In de Dublin-zaken werd vaak een beroep gedaan op art. 3 EVRM. Gesteld wordt dat de minderjarige door uitzetting naar het land van het eerste asielerzoek wordt onderworpen aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.⁸⁴ Het EHRM benadrukt dat een schending van art. 3 EVRM niet lichtvaardig wordt aangenomen, er dient sprake te zijn van een bijzonder ernstige, schadelijke toestand.⁸⁵ Daarbij dient in een dergelijke situatie rekening te worden gehouden met alle omstandigheden van de minderjarige, waaronder zijn leeftijd.⁸⁶ Eerder was al aangenomen dat de vreemdeling in beginsel aannemelijk dient te maken dat hij een reëel risico loopt op vervolging, enkele vrees is niet voldoende.⁸⁷ Als hij echter aantoont dat hij behoort tot een bevolkingsgroep die stelselmatig het slachtoffer is van vervolgingen, is dat eveneens voldoende om schending van art. 3 EVRM aan te nemen.⁸⁸

Ook in het kader van art. 8 EVRM heeft het EHRM een aantal uitspraken gedaan over de uitzetting van een minderjarige vreemdeling.⁸⁹ Beoordeeld wordt of het recht op 'private life' of 'family life' van de minderjarige wordt geschonden in het geval van uitzetting van ofwel de minderjarige ofwel een ouder of familielid. Het EHRM benadrukt dat een beroep op art. 8 EVRM op zichzelf geen absoluut recht op nationaliteit of verblijfsrecht in het leven roept.⁹⁰ Indien uitzetting strijd oplevert met art. 8 EVRM moet worden bepaald of deze inbreuk noodzakelijk is in een democratische samenleving en proportioneel is ten opzichte van het doel dat wordt nagestreefd.⁹¹ Er dient een 'fair balance' te zijn tussen de belangen van de

⁸² EHRM 5 april 2011, 8687/06 (*Rahimi / Griekenland*), JV 2012, 106, r.o. 108-110.

⁸³ Zie bijvoorbeeld: EHRM 2 april 2013, 27725/10 (*Mohammed Hussein and others / Nederland & Italië*); EHRM 10 september 2013, 2314/10 (*Hussein Diirshi and others / Nederland & Italië*); Voorgaande jurisprudentie is nog gebaseerd op Verordening (EG) nr. 343/2003.

⁸⁴ EHRM 10 september 2013, 2314/10 (*Hussein Diirshi and others / Nederland & Italië*), r.o. 127.

⁸⁵ EHRM 2 april 2013, 27725/10 (*Mohammed Hussein and others / Nederland & Italië*), r.o. 65-71.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ EHRM 30 oktober 1991, 13163/87 (*Vilvarajah / Verenigd Koninkrijk*).

⁸⁸ EHRM 17 juli 2008, 25904/1 (*NA / Verenigd Koninkrijk*).

⁸⁹ Zie bijvoorbeeld: EHRM 6 juli 2010, 41615/07 (*Neulinger and Shuruk / Zwitserland*); EHRM 28 juni 2011, 55597/09 (*Nunez / Noorwegen*), JV 2011, 402, m.nt. S.K van Walsum.

⁹⁰ EHRM 18 oktober 2006, 46410/99 (*Üner / Nederland*), r.o. 57.

⁹¹ Art. 8 lid 2 EVRM.

minderjarige en die van de staat.⁹² In dergelijke zaken dient het belang en het welzijn van het kind een eerste overweging te zijn.⁹³ Voor de uitzetting waarbij een minderjarige betrokken is, zijn relevante omstandigheden volgens het EHRM: de lengte van het verblijf in het gastland, de familiale omstandigheden van de betrokkenen, de eventuele moeilijkheden voor het kind in het land van herkomst en, in het geval van uitzetting naar aanleiding van een gepleegd delict, de ernst en aard van het delict en hoe lang dit delict geleden is.⁹⁴ Tot slot dient ‘the solidity of social, cultural and family ties’ met zowel het gastland als het land van herkomst te worden beoordeeld.⁹⁵

Ook het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft enkele zaken beoordeeld over minderjarigen in het vreemdelingenrecht. Het Hof hecht steeds meer waarde aan de belangen van het kind en het kind als drager van rechten.⁹⁶ Een voorbeeld van Hof-jurisprudentie waar het kind als belangrijk rechtssubject wordt beschouwd, zijn de arresten in de zogenoemde ‘Ruiz Zambrano’-zaken.⁹⁷ De belangrijkste jurisprudentie die het Hof heeft gewezen specifiek in het kader van bescherming van de a.m.v. bij een mogelijke uitzetting, is in zaken waarin beroep gedaan werd op de Dublin-verordening.⁹⁸ Uitdrukkelijk hecht het Hof grote waarde aan het belang van de a.m.v. bij zo spoedig mogelijke afwikkeling van zijn asielpprocedure en het voorkomen van onnodige verhuizingen. Daartoe bepaalde het Hof dat de lidstaat waar een a.m.v. feitelijk verblijft verantwoordelijk is voor het daar ingediende asiolverzoek.⁹⁹ Onder invloed van de uitspraak M.A., B.T. en D.A. tegen Verenigd Koninkrijk is een voorstel tot wijziging van de Dublin-verordening ingediend.¹⁰⁰ Door deze wijziging is art. 8 lid 4 van de Dublin-verordening uitgebreid. In het voorstel is opgenomen dat die staat verantwoordelijk is voor behandeling van het

⁹² EHRM 2 augustus 2001, 54273/00 (*Boultif / Zwitserland*), r.o. 47; EHRM 18 oktober 2006, 46410/99 (*Üner / Nederland*), r.o. 58; EHRM 23 juni 2008, 1638/03 (*Maslov / Oostenrijk*), r.o. 82-83.

⁹³ EHRM 6 juli 2010, 41615/07 (*Neulinger and Shuruk / Zwitserland*), r.o. 134; EHRM 23 juni 2008, 1638/03 (*Maslov / Oostenrijk*), r.o. 82; EHRM 28 juni 2011, 55597/09 (*Nunez / Noorwegen*), *JV* 2011, 402, m.nt. S.K. van Walsum, r.o. 78; Nissen 2013.

⁹⁴ EHRM 18 oktober 2006, 46410/99 (*Üner / Nederland*), r.o. 57; EHRM 11 oktober 2011, 5056/10 (*Emre / Zwitserland*), *NJB* 2012, 7; EHRM 14 juni 2011, 38058/09 (*Osman / Denemarken*), *JV* 2011, 331, m.nt. S.K. van Walsum, r.o. 65.

⁹⁵ EHRM 18 oktober 2006, 46410/99 (*Üner / Nederland*), r.o. 58.

⁹⁶ HvJ EU 27 juni 2006, C-540/03 (*Europees Parlement / Raad van de Europese Unie*), *JV* 2006, 313, r.o. 57 & noot par. 5; HvJ EU 19 oktober 2009, C-40/09 (*Detiček / Squeglia*), r.o. 54; Reneman 2011, p. 356.

⁹⁷ HvJ EU 10 oktober 2013, C-86/12 (*Alokpa & Moudoulou*), *JV* 2013, 378, r.o. 33 e.v.; HvJ EU 8 november 2011, C-40/11 (*Iida*), *JV* 2013, 6; HvJ EU 8 mei 2013, C-87/12 (*Ymeraga e.a.*), *JV* 2013, 217; HvJ EU 8 maart 2011, C-34/09 (*Ruiz Zambrano*), *JV* 2011, 146, m. nt. P. Boeles, r.o. 44; HvJ EU 19 oktober 2004, C-200/02 (*Zhu en Chen*), *JV* 2004, 446, m.nt P Boeles.

⁹⁸ HvJ EU 6 juni 2013, C-648/11 (*MA, BT en DA / Verenigd Koninkrijk*), *JV* 2013, 250, par 61; Den Heijer 2013.

⁹⁹ Tenzij er een familie- of gezinslid in een andere staat verblijft, zie HvJ EU 6 juni 2013, C-648/11 (*MA, BT en DA / Verenigd Koninkrijk*), *JV* 2013, 250, r.o. 66.

¹⁰⁰ Voorstel wijziging verordening (EU) nr. 604/2013.

asielverzoek, waarvan dat het meest in het belang van de minderjarige is. Dit belang wordt ingevuld aan de hand van de mogelijkheden van gezinshereniging, het welzijn en de sociale ontwikkeling van de minderjarige en veiligheids- en beveiligingsoverwegingen, met name wanneer de minderjarige mogelijk het slachtoffer is van mensenhandel. Rekening wordt gehouden met de standpunten van de minderjarige, in overeenstemming met zijn leeftijd en maturiteit.¹⁰¹ Buiten zogenoemde Dublinzaken is er nog geen jurisprudentie van het Hof bekend met betrekking tot de uitzetting van a.m.v.'s.

¹⁰¹ Art. 6 lid 3 Dublin-verordening.

3. Het a.m.v.-beleid voor juni 2013

3.1 Wet- en regelgeving

Het Nederlandse beleid ten aanzien van a.m.v.'s is al sinds 2001 gericht op zo spoedig mogelijke terugkeer van hen wiens asielverzoek is afgewezen.¹⁰² In Nederland kon vóór juni 2013 een a.m.v. na afwijzing van zijn asielverzoek een verblijfsvergunning regulier krijgen, onder de beperking 'alleenstaande minderjarige vreemdeling' (de a.m.v.-vergunning).¹⁰³ Tijdens de behandeling van het asielverzoek moest ambtshalve worden getoetst of de a.m.v. voor een dergelijke vergunning in aanmerking kwam of niet.¹⁰⁴ Beoordeeld werd of de a.m.v. ondanks afwijzing van het asielverzoek niet kon terugkeren naar het land van herkomst.¹⁰⁵ Terugkeer werd niet mogelijk geacht als er geen adequate opvang in het land van herkomst aanwezig was en de minderjarige zich niet zelfstandig zou kunnen handhaven aldaar.¹⁰⁶ De a.m.v.-vergunning werd verleend voor de periode van een jaar, waarna ieder jaar getoetst werd of terugkeer naar het land van herkomst alsnog mogelijk was.¹⁰⁷ Indien de minderjarige drie jaar in het bezit was van een a.m.v.-vergunning kon deze worden verlengd in een verblijfsvergunning 'voortgezet verblijf'.¹⁰⁸ Voorwaarde was dan wel dat de a.m.v. op dat moment nog minderjarig was, anders werd de vergunning niet verlengd en verviel het verblijfsrecht op de 18^e verjaardag.¹⁰⁹

3.2 Uitvoeringspraktijk en jurisprudentie

In de praktijk komt het bij de vraag of een a.m.v. kan terugkeren naar het land van herkomst vooral aan op de vraag of er adequate opvang aanwezig is aldaar of niet.¹¹⁰ Volgens de Afdeling komt deze toets echter pas aan de orde bij de feitelijke uitzetting, niet bij de vraag of de a.m.v. gehouden is terug te keren of niet.¹¹¹ De vraag of er adequate opvang is, wordt door zowel de IND als de Afdeling naar lokale

¹⁰² *Kamerstukken II* 2001/02, 27 062, nr. 14, p. 3; EMN 2010, p. 47.

¹⁰³ *Kamerstukken II* 2009/10, 27 062, nr. 64, p. 4.

¹⁰⁴ Art. 3.6 lid 1 sub b Vb (geldend op 1 mei 2013, hierna: oud); art. B14 / 2.4.1. Vc (oud); *Kamerstukken II* 2009/10, 27 062, nr. 64, p. 4.

¹⁰⁵ Art. B14 / 2.1 Vc (oud); Het beleid wordt in verleden tijd omschreven, het is mogelijk dat onder invloed van overgangsrecht in de huidige situatie alsnog een a.m.v.-vergunning wordt verleend.

¹⁰⁶ Art. 3.56 lid 1 Vb (oud); Art. B14 / 2.2 Vc (oud).

¹⁰⁷ Art. 3.57 Vb (oud); Art. B14 / 2.6.1 Vc (oud).

¹⁰⁸ Art. 3.51 lid 1 sub c Vb (oud); Art. C2 / 7.7 Vc (oud).

¹⁰⁹ Art. B14 / 2.5.3 Vc (oud); *Kamerstukken II* 2009/10, 27 062, nr. 64, p. 5.

¹¹⁰ Voor het bestek van dit onderzoek is deze toets ook het meest relevant, nu de vraag of de a.m.v. zich zelfstandig kan handhaven in het land van herkomst is geschrapt uit het beleid. Opvallend is wel: Dienst Terugkeer en Vertrek, p. 9 en art. A3 / 6.1 Vc.

¹¹¹ ABRvS 10 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW7803, *JV* 2012, 339; De staatssecretaris voert aan dat in de Terugkeerrichtlijn 'verwijdering' en 'terugkeer' los van elkaar worden gebruikt, zie ook Van Riel 2013, p. 545; Eerder echter wordt de toets naar adequate opvang wel als toelatingsvraagstuk bestempeld: *Kamerstukken II* 2009/10, 27 062, nr. 64, p. 7.

maatstaven gemeten.¹¹² Dat houdt in dat als er opvang beschikbaar is die vergelijkbaar is met die van andere kinderen in het betreffende land, deze adequaat wordt geacht. Indien de aanwezigheid van één of beide ouders in het land van herkomst bekend is, wordt ervan uitgegaan dat er adequate opvang aanwezig is.¹¹³ Dit zelfde geldt voor opvang door een familielid tot in de vierde graad of door een andere meerderjarige die geschikt lijkt om opvang te bieden.¹¹⁴ Vaak wordt op basis van informatie die de a.m.v. zelf gegeven heeft beoordeeld of er familie aanwezig is of niet. Naast opvang bij de familie is adequate opvang volgens het oude beleid en de Afdeling aanwezig indien dat volgt uit het algemene landgebonden asielbeleid van het betreffende land.¹¹⁵ Indien geen van bovenstaande opvangmogelijkheden voorhanden is, kan de IND zich nog baseren op individuele deskundigenberichten van de DT&V. Dat gebeurt met name als ‘meer maatwerk is vereist’.¹¹⁶ Tot slot zou de IND in dat geval ook familie van de a.m.v. kunnen proberen te traceren, in beginsel is dat een taak van de IND bij de beoordeling van de aanvraag van de a.m.v.¹¹⁷ Ook de voogd van de a.m.v., het IOM en het Rode Kruis kunnen daarin bijstand verlenen, deze laatste beide instanties doen dat echter alleen op verzoek van de minderjarige of zijn voogd.¹¹⁸ Uit het voorgaande blijkt dat daadwerkelijk, individueel onderzoek naar de adequate opvang niet of nauwelijks plaatsvindt. Slechts indien geen ouder of familielid bekend is en uit het landgebonden asielbeleid of deskundigenbericht gebleken is dat opvang niet aanwezig is, wordt individueel onderzoek ondernomen. Er vindt dus niet per definitie een individueel onderzoek plaats naar de persoon of opvangfaciliteit waarnaar de a.m.v. terugkeert. Tot slot stelt de Afdeling dat de staatssecretaris zich er niet van hoeft te vergewissen dat de opvang ook daadwerkelijk geregeld is indien adequate opvang is aangenomen.¹¹⁹

Indien wordt aangenomen dat sprake is van adequate opvang, in welke vorm dan ook, ligt het op de weg van de a.m.v. aannemelijk te maken dat deze opvangmogelijkheden niet adequaat zouden zijn.¹²⁰ De Afdeling stelt dan ten aanzien van de motivering hoge eisen aan de a.m.v. In het geval dat er een ouder aanwezig is wordt verondersteld dat de zorgplicht en de verantwoordelijkheid voor de minderjarige bij

¹¹² ABRvS 19 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW0003, r.o. 2.2.1; Art. B14 / 2.2.4 Vc (oud).

¹¹³ ABRvS 14 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:804, JV 2013, 399.

¹¹⁴ Art. B14 / 4.2.2 sub a en c Vc (oud).

¹¹⁵ ABRvS 14 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:804, JV 2013, 399, r.o. 3.1-3.4; Art. B14 / 4.2.2 sub e en f Vc (oud).

¹¹⁶ Kamerstukken II 2011/12, 27 062, nr. 75, p. 10.

¹¹⁷ Art. B14 / 2.4.4 Vc (oud).

¹¹⁸ ECRE & Save the Children 2011, p.58.

¹¹⁹ ABRvS 14 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:804, JV 2013, 399, r.o. 3.4; Art. B14 / 2.2.4 ad e Vc (oud); Zie echter *Kamerstukken II* 2009/10, 27 062, nr. 64, p. 8.

¹²⁰ ABRvS 14 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:804, JV 2013, 399.

deze ouder berust.¹²¹ Dat de ouder niet in staat of bereid zou zijn de minderjarige op te vangen, dient de minderjarige vervolgens zelf aan te tonen.¹²² Datzelfde geldt voor een familielid of ‘adequate’ opvangfaciliteiten.¹²³ Vanzelfsprekend is een dergelijke stelling vaak moeilijk te bewijzen. Slechts in een enkel geval wordt aangenomen dat de a.m.v. voldoende gemotiveerd betwist dat zijn moeder in staat is in zijn opvang te voorzien.¹²⁴ Omgekeerd geldt wel dat indien niet uit het landgebonden asielbeleid volgt dat adequate opvang aanwezig is en evenmin familie van de a.m.v. is getraceerd, de staatssecretaris moet aantonen dat er adequate opvang aanwezig is.¹²⁵

Van de a.m.v. wordt eveneens verwacht dat hij voldoende geloofwaardige verklaringen aflegt en de zoektocht naar adequate opvang in het land van herkomst niet frustreert.¹²⁶ Niet blijkt dat de eisen daaraan gesteld voor een minderjarige minder zwaar zijn dan die gelden voor een volwassene. Een sprekend voorbeeld van een dergelijke situatie en de redenering van de Afdeling is de volgende. Door de a.m.v. wordt gesteld dat zij niet kan terugkeren naar haar oom en tante in Benin, omdat zij daar naar eigen zeggen het risico loopt te worden besneden. De Afdeling overweegt echter dat onvoldoende plausibel is dat deze vrees gegrond is: ‘(het) relaas van de vreemdeling is met teveel speculaties omgeven om aannemelijk te achten dat juist zij het gestelde risico loopt.’¹²⁷ De opvang bij de oom en tante wordt wel geacht adequaat te zijn, met name omdat het relaas van de minderjarige onvoldoende duidelijk zou zijn.¹²⁸ De motivering van de IND voor de adequate opvang is derhalve in veel gevallen erg summier, terwijl de a.m.v. zeer consistent en uitgebreid dient te motiveren waarom de opvang niet adequaat zou zijn.

De Afdeling stelt met betrekking tot art. 3 IVRK, dat het voldoende is als de staatssecretaris ‘de door de vreemdeling aangevoerde omstandigheden in zijn besluitvorming betreft’.¹²⁹ Aan dit artikel wordt slechts rechtstreekse werking toegekend: ‘ (...) in zoverre het ertoe strekt dat bij alle maatregelen betreffende kinderen de belangen van het desbetreffende kind dienen te worden betrokken. Wat betreft het gewicht dat aan het belang van een kind in een concreet geval moet worden toegekend, bevat het eerste lid van

¹²¹ ABRvS 13 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2456, *JV* 2014, 45; ABRvS 10 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW7803, *JV* 2012, 339; ABRvS 15 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1618.

¹²² ABRvS 10 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW7803, *JV* 2012, 339.

¹²³ ABRvS 14 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:804, *JV* 2013, 399, m. nt. D. Beltman, noot: punt 10.

¹²⁴ ABRvS 18 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1190, *JV* 2014, 5.

¹²⁵ Rechtbank Den Haag 25 juli 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:10528, r.o. 19.

¹²⁶ Zie art. B14/2.3.2 Vc (oud); ABRvS 18 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA1288, *JV* 2013, 260, r.o.7.1; ABRvS 21 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ5226, *JV* 2013, 178, m. nt. T. Spijkerboer, r.o. 11.1; ABRvS 19 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW0003, r.o. 2.7.1.

¹²⁷ Dit ondanks de bewering van de staatssecretaris dat bescherming tegen genitale verminking zeer belangrijk geacht wordt, zie *Kamerstukken II* 2013/14, 27 062, nr. 91, p.3; Kinderombudsman 2012-a, p. 37.

¹²⁸ ABRvS 10 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR5031, r.o. 2.5.1.

¹²⁹ ABRvS 11 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:791, *JV* 2013, 356, r.o. 8.1.

artikel 3 van het IVRK, gelet op de formulering ervan, geen norm die zonder nadere uitwerking in nationale wet- en regelgeving door de rechter direct toepasbaar is.’¹³⁰ Uit de basisbeginselen van het bestuursrecht volgt dat niet ten volle getoetst wordt in hoeverre het bestuursorgaan iedere feitelijke overweging meeweegt. Volstaan wordt dus met de vaststelling dat het belang van het kind is meegewogen.¹³¹ Over het algemeen kan worden geconcludeerd dat het IVRK een marginale rol speelt in vreemdelingrechtelijke jurisprudentie.¹³²

Tot slot van belang voor de terugkeer van a.m.v.’s is dat Nederland al enige tijd ter bevordering van de terugkeer opvanghuizen in herkomstlanden financiert. In 2003 werd bijvoorbeeld besloten tot het financieren van een ‘adequate’ opvangfaciliteit in Angola, genaamd ‘Mulemba’.¹³³ Naar dit tehuis moesten a.m.v.’s worden teruggestuurd voor wie elders in Angola geen adequate opvang aanwezig was. Ook in Congo werd een dergelijke voorziening geopend en er zijn plannen hetzelfde in Afghanistan te doen.¹³⁴ Overwoog de Afdeling in 2010 dat deze opvangmogelijkheid toereikend was en als adequaat kon worden bestempeld, enige tijd later, in 2012, was de Rechtbank Den Haag een andere mening toegedaan.¹³⁵ De rechtbank overweegt dat van 1 december 2010 tot 1 september 2011 de opvang in Angola niet beschikbaar was, op welke grond het besluit de a.m.v. daarheen te sturen onzorgvuldig tot stand gekomen was.¹³⁶ Voor het overige is gebleken dat nog slechts één a.m.v. daadwerkelijk is teruggekeerd naar Mulemba in Angola.¹³⁷

¹³⁰ ABRvS 7 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3716, *JV* 2012, 152.

¹³¹ Zie hiertoe nader: Graaff 2011.

¹³² Blaak et al. 2012, p. 829; Reneman 2011.

¹³³ TBV 2003, 64; Rafi & Groen 2010; Zie ook: Meerhof, de Volkskrant 26 maart 2012.

¹³⁴ ECRE & Save the Children 2011, p. 87; De pogingen in Afghanistan hebben tot dusver geen succes: Refugee Studies Centre Oxford 2013, p. 13-14; Kamerstukken II 2011/12, 27 062, nr. 75, p. 10.

¹³⁵ ABRvS 18 augustus 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM8419, *JV* 2010, 307; Rechtbank Den Haag 10 januari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV1261.

¹³⁶ Rechtbank Den Haag 10 januari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV1261, r.o. 2.5.

¹³⁷ Refugee Studies Centre Oxford 2013, p. 12.

4. Het a.m.v.-beleid vanaf juni 2013

Vanaf 4 april 2007 bestaat bij de staatssecretaris van (destijds) Justitie het voornemen het geldende a.m.v.-beleid te herijken.¹³⁸ Vanwege stijgende toestroom van a.m.v.'s, trage besluitvorming en ineffectief terugkeerbeleid werd de noodzaak gevoeld tot ingrijpende herijking.¹³⁹ In de kamerbrief van 11 december 2009 onder verantwoordelijkheid van staatssecretaris Albayrak wordt als uitgangspunt van het beleid naast de terugkeer met name de bescherming van de minderjarige vreemdeling genoemd. Het IVRK en UNHCR-richtlijnen worden expliciet als grondslag van het nieuw te geldende beleid genoemd.¹⁴⁰ Een jaar later wordt daarover door minister Leers met geen woord over gerept, maar wordt slechts benadrukt dat 'een amv die niet in aanmerking komt voor bescherming op basis van de asielaanvraag, terug (dient) te keren.'¹⁴¹ Ook in de meest recente kamerbrief met een nadere toelichting op en uitwerking van het nieuwe a.m.v.-beleid klinkt de focus op terugkeer van de a.m.v. door.¹⁴²

De belangrijkste verandering ten opzichte van het eerder geldende beleid is dat de a.m.v.-vergunning verdwijnt.¹⁴³ Deze vergunning zou de indruk wekken dat de a.m.v. duurzaam verblijfsrecht heeft, terwijl in het grootste deel van de gevallen de verblijfsvergunning nadrukkelijk een tijdelijk karakter heeft.¹⁴⁴ Met de a.m.v.-vergunning zou een tegenstrijdig signaal worden afgegeven.¹⁴⁵ Het vervallen van de a.m.v.-vergunning heeft als doel bij te dragen aan eerdere duidelijkheid over het verblijfsperspectief van de a.m.v. en snellere terugkeer naar het land van herkomst. Ook dient het 'stapelen van procedures' te worden voorkomen.¹⁴⁶ In het nieuwe a.m.v.-beleid is nog wel voorzien in een mogelijkheid om een verblijfsvergunning te verkrijgen voor jonge a.m.v.'s wiens asielverzoek is afgewezen. Via een bijzondere buitenschuld-procedure, specifiek ingericht voor de a.m.v., kan een verblijfsvergunning voor vijf jaar worden verkregen.¹⁴⁷

Of de a.m.v. in aanmerking komt voor een bijzondere buitenschuld-vergunning wordt net als de vroegere a.m.v.-vergunning bij de afwijzing van het asielverzoek ambtshalve, 'zonder nader onderzoek' getoetst.¹⁴⁸

¹³⁸ *Kamerstukken II* 2009/10, 27 062, nr. 64, p. 1.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 2-3, 6.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 1-2.

¹⁴¹ *Kamerstukken II* 2010/11, 27 062, nr. 67.

¹⁴² *Kamerstukken II* 2011/12, 27 062, nr. 75.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 1.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 2; *Kamerstukken II* 2009/10, 27 062, nr. 64, p. 5-6.

¹⁴⁵ *Kamerstukken II* 2009/10, 27 062, nr. 64, p. 5-6.

¹⁴⁶ *Kamerstukken II* 2011/12, 27 062, nr. 75, p. 2; *Kamerstukken II* 2010/11, 27 062, nr. 67; Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire 2000, 13143, 2013, p.10.

¹⁴⁷ *Kamerstukken II* 2011/12, 27 062, nr. 75, p. 2; Art. B8 / 6.4 Vc.

¹⁴⁸ Art. B8 / 6.2.1 Vc.

De voorwaarden waaraan een a.m.v. dient te voldoen zijn ten eerste dat hij bij de eerste verblijfsaanvraag jonger dan vijftien jaar was. Voorts is vereist dat geen adequate opvang aanwezig is in het land van herkomst of dat het vertrek anderszins buiten de schuld van de vreemdeling binnen drie jaar niet kan worden gerealiseerd.¹⁴⁹ Voor de vraag naar de adequate opvang geldt hetzelfde toetsingskader als in het ‘oude’ beleid.¹⁵⁰ De enige toevoeging is dat specifiek wordt omschreven wanneer een opvangvoorziening als adequaat wordt aangemerkt.¹⁵¹ Voor het vereiste dat de terugkeer buiten de schuld van de vreemdeling niet kan worden gerealiseerd, gelden bij de ambtshalve toets de navolgende voorwaarden:

- de vreemdeling heeft geloofwaardige verklaringen afgelegd over zijn identiteit, nationaliteit, ouders en andere familieleden;
- uit de verklaringen van de vreemdeling komt naar voren dat er geen familieleden of andere personen zijn die adequate opvang kunnen bieden, naar wie de vreemdeling kan terugkeren;
- de vreemdeling heeft tijdens de procedure een onderzoek naar opvangmogelijkheden in het land van herkomst of een ander land niet gefrustreerd;
- bekend is dat in het algemeen geen adequate opvang beschikbaar is en aangenomen wordt dat deze niet binnen afzienbare tijd beschikbaar komt, in het land van herkomst of in een ander land waar de vreemdeling redelijkerwijs naar toe kan. In een dergelijke situatie wordt aangenomen dat het de DT&V niet zal lukken om binnen de termijn van drie jaar een vorm van adequate opvang te vinden.¹⁵²

Indien de ambtshalve beoordeling niet leidt tot vergunningverlening, kan naderhand eveneens op aanvraag worden getoetst of een a.m.v. voor een bijzondere buitenschuld-vergunning in aanmerking komt. De vergunning kan in dat geval binnen drie jaar na de verblijfsaanvraag worden verleend, waarbij de voornoemde voorwaarde dat de minderjarige geloofwaardige verklaringen heeft afgelegd eveneens geldt.¹⁵³ Daarnaast gelden de volgende vereisten:

- de vreemdeling heeft zich actief ingezet om zijn eigen terugkeer te realiseren. Zo heeft hij zich actief ingezet om zijn eigen identiteit en nationaliteit aan te tonen, een (vervangend) reisdocument te verkrijgen (indien nodig) en contact te leggen met familie of andere personen of organisaties in het land van herkomst naar wie hij zou kunnen terugkeren;

¹⁴⁹ Art. 3.58 lid 11 Vb jo art. B8 / 6.1 Vc.

¹⁵⁰ *Kamerstukken II* 2011/12, 27 062, nr. 75, p. 3; Vgl. art. B8 / 6.1 ad 5 Vc en art. B14 / 2.2.4 Vc (oud).

¹⁵¹ Zie daarvoor: art. B8 / 6.1 ad 5, ad d, e en f Vc.

¹⁵² Art. B8 / 6.2.1 Vc.

¹⁵³ Binnen de termijn van drie jaar, kan de verblijfsvergunning ieder moment worden verleend, zie art. B8 / 6.3 Vc; *Kamerstukken II* 2009/10, 27 062, nr. 64, p. 9.

- in nader onderzoek is vastgesteld dat er geen sprake is van adequate opvang;
- er is op het moment van beoordeling geen zicht op feitelijk vertrek naar het land van herkomst.¹⁵⁴

Naast het al geldende criterium dat voor de verblijfsvergunning geen adequate opvang in het land van herkomst aanwezig is, worden dus in de toekomst eveneens deze voorwaarden beoordeeld. Daaruit blijkt dat met het nieuwe beleid grote waarde wordt gehecht aan de medewerking van de a.m.v. aan zijn eigen terugkeer.¹⁵⁵ Nog nadrukkelijker staat vast dat de minderjarige die de terugkeer moedwillig tegenwerkt niet in aanmerking komt voor specifieke bescherming. Dit is in navolging van reeds ten opzichte van volwassen vreemdelingen geldend beleid.¹⁵⁶ Voor a.m.v.'s die vijftien jaar of ouder zijn staat slechts nog de reguliere buitenschuld-procedure open.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Art. B8 / 6.2.2 Vc.

¹⁵⁵ *Kamerstukken II* 2011/12, 27 062, nr. 75, p. 5-6; Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire 2000, 13143, 2013, p.10.

¹⁵⁶ Mommers 2012.

¹⁵⁷ Art. 3.48 lid 2 sub a Vb jo art. B8 / 4 Vc; *Kamerstukken II* 2009/10, 27 062, nr. 64, p. 10; ACVZ 2012, p. 4.

5. Analyse van het oude en nieuwe a.m.v.-beleid in het licht van het internationale en Europese kader

In het navolgende hoofdstuk zal per deelonderwerp worden beoordeeld welke kritiek er was op het oude beleid. Zowel uit de literatuur als uit de indicatieve interviews worden de meest relevante knelpunten geanalyseerd. Bekeken wordt in hoeverre het oude beleid niet in overeenstemming was met internationale en Europese regelgeving en beleid. Vervolgens wordt per knelpunt beoordeeld of hierin verandering is gekomen met de herijking. Indien niet tegemoet gekomen is aan de genoemde kritieken dan wordt beoordeeld hoe daaraan tegemoet gekomen had kunnen en moeten worden. Alvorens tot een puntsgewijze bespreking van het beleid te komen, wordt een tweetal fundamentele punten van kritiek genoemd die gelden voor zowel het oude als het herijkte beleid.

5.1 Kanttekeningen bij het a.m.v.-beleid

Een eerste kanttekening bij het nationale a.m.v.-beleid ziet op zowel het huidige als het vorige Nederlandse beleid. Gebleken is namelijk dat in eerste instantie altijd gefocust op de terugkeer van de a.m.v. Meermaals wordt verwezen naar het belang van een ‘effectief terugkeerbeleid’, wordt gesteld dat in beginsel ‘ook in het geval van een minderjarige immers geldt dat wie terug wil ook terug kan’, dat indien ‘is vastgesteld dat een a.m.v. niet in aanmerking komt voor bescherming, de inzet zich eerder en maximaal op terugkeer kan richten’, enzovoort.¹⁵⁸ Zelfs in het regeerakkoord wordt slechts gesteld dat a.m.v.’s zo snel mogelijk moeten terugkeren naar het land van herkomst.¹⁵⁹ Opvallend is dat in het EU actieplan, General Comment no. 6 en in de UNHCR-Guidelines wordt gesteld dat in de eerste plaats moet worden gezocht naar een duurzame oplossing. Op grond van de omstandigheden van het geval is dat integratie in het gastland, terugkeer naar het land van herkomst of hervestiging elders.¹⁶⁰ Ook al is hereniging met de ouders in veel gevallen in het belang van het kind, met de focus op terugkeer in het Nederlandse beleid wordt niet per definitie slechts bedoeld op hereniging met ouders of naaste familie. Het lijkt er meer op dat terugkeer wordt nagestreefd, ongeacht waarheen of naar wie. Door voortdurend slechts de terugkeer van het kind te benadrukken gaat Nederland voorbij aan andere mogelijke duurzame oplossingen.

¹⁵⁸ *Kamerstukken II* 2011/12, 27 062, nr. 75, p. 1-2; Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire 2000, 13143, 2013, p.10; *Kamerstukken II* 2010/11, 27 062, nr. 67.

¹⁵⁹ Regeerakkoord 2012, p. 29.

¹⁶⁰ Europese Commissie 2010, p. 20; UNHCR 1997, p. 15-16; General Comment no. 6 2005, p. 12.

Ten tweede moet worden vastgesteld dat het maar de vraag is of het doel dat met het beleid wordt nagestreefd wel wordt bereikt, nu is gebleken dat een restrictief beleid niet per se leidt tot verminderde toestroom van a.m.v.'s. De staatssecretaris onderschrijft dit met zoveel woorden in zijn brief van 19 mei 2014 over de toestroom van Eritrese vluchtelingen naar Nederland.¹⁶¹ In elk geval is een direct verband tussen restrictief toelatingsbeleid en toestroom van a.m.v.'s nooit aangetoond. Het is dus onduidelijk of dit doel, in het licht waarvan alle nieuwe bepalingen zijn geformuleerd, daadwerkelijk wordt bereikt. Voorts zijn de aantallen a.m.v.'s in verhouding tot het totaal aantal asielzoekers relatief laag.¹⁶² De staat voert in vreemdelingenrechtelijk beleid vaak aan dat het belang van de staat bij migratiecontrole en bescherming van de openbare orde zwaarwegend is.¹⁶³ Dit belang lijkt in het verband van het a.m.v.-beleid echter minder gewicht in de schaal te leggen, nu de aantallen waarom het gaat relatief laag zijn.

5.2 Het belang van de a.m.v. in de terugkeerbeslissing

5.2.1 Knelpunten in het oude a.m.v.-beleid

De belangrijkste voorwaarde die in internationaal en Europees verband vrijwel zonder uitzondering wordt gesteld, is dat 'het belang van het kind' in de terugkeerbeslissing een eerste overweging moet zijn.¹⁶⁴ In ieder geval moet worden vastgesteld wat in een specifieke situatie in het belang van de a.m.v. is, zeker gezien de grote gevolgen die een dergelijke beslissing heeft voor de minderjarige.¹⁶⁵ Uit de beschrijving van de Nederlandse uitvoeringspraktijk blijkt dat in het oude a.m.v.-beleid nauwelijks is gewaarborgd dat het belang van het kind ten volle bij de beoordeling wordt betrokken. Daarnaast kan de bestuursrechter in het geldende systeem slechts beoordelen óf de IND met deze belangen heeft rekening gehouden en niet of de afweging zelf correct was.¹⁶⁶ Door verschillende auteurs en organisaties is reeds benadrukt dat het belang van het kind een meer voorname plek moet krijgen binnen het nationale a.m.v.-beleid.¹⁶⁷ Defence for Children heeft de staatssecretaris er expliciet op gewezen dat in het Nederlandse beleid ten aanzien van a.m.v.'s een duidelijke toets naar het belang van het kind en een waardering van de uitkomst daarvan ontbreekt.¹⁶⁸ In reactie op aanbevelingen van Defence for Children heeft de staatssecretaris zich echter op het standpunt gesteld dat het belang van het kind inderdaad één van de overwegingen is die meegewogen

¹⁶¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 19 637, nr. 1820, p.2.

¹⁶² Zie noot 13.

¹⁶³ Ook wel: 'het statenrechtelijke principe van de territoriale soevereiniteit', zie Mommers 2012, p. 129.

¹⁶⁴ Art. 3 IVRK; General Comment no. 6 2005, par. 85; Art 10 lid 1 Richtlijn 2008/115/EG.

¹⁶⁵ Graaff 2011; UNHCR 2008, p. 30.

¹⁶⁶ ABRvS 7 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3716, *JV* 2012, 152; Reneman 2011, p. 351; Kinderombudsman 2012-a, p. 28.

¹⁶⁷ Separated Children in Europe Programme 2014-a, p.7-8; Bruin 2012-b, p. 431; Kinderombudsman 2012-a, p. 9; Kinderombudsman 2013, p. 160; ACVZ 2003, p. 9; UNICEF 2012, p. 52; Committee on the Rights of the Child 2012, p. 9; UNHCR 2008; Interview C. Van Os.

¹⁶⁸ Defence for Children & UNICEF Nederland 2013, p. 5-6.

dient te worden. Hij stelde dat deze belangen voldoende in het geldende beleid verdisconteerd zijn. Op verschillende plekken in het asielbeleid zijn kindspecifieke bepalingen opgenomen, zodat ook in individuele gevallen voldoende rekening zou zijn gehouden met het ‘belang van het kind’.¹⁶⁹ Ook op de in de terugkeerbeslissing aangelegde maatstaf werd kritiek geleverd. Deze maatstaf houdt in dat er adequate opvang moet zijn, wat inhoudt dat er onderdak moet zijn tot het 18^e jaar en voedsel, kleding, hygiëne en toegang tot medische- en onderwijsfaciliteiten, alle naar lokale maatstaven.¹⁷⁰ Verschillende auteurs hebben betoogd dat de toevoeging ‘naar lokale maatstaven’ een onredelijk toetsingskader oplevert. Een toets van de adequate opvang zou volgens deze auteurs naar de maatstaven van het IVRK moeten zijn.¹⁷¹

5.2.2 Analyse: na de herijking van het a.m.v.-beleid.

Mijns inziens is het meest in het oog springende gebrek in de herijking van het beleid, dat ook in het nieuwe beleid nauwelijks aandacht is voor de bescherming van de belangen van de a.m.v. Ondanks alle kritiek wordt nog steeds slechts zeer uitzonderlijk en summier individueel onderzoek gedaan naar de feitelijke situatie waarin de a.m.v. zich bevindt, of terecht zal komen na terugkeer. Ten aanzien van het herijkte beleid heeft de staatssecretaris overwogen dat de toets naar adequate opvang dezelfde blijft als in het voorgaande beleid.¹⁷² De uitvoeringspraktijk lijkt dus voorlopig niet te veranderen. Er wordt nog steeds slechts gezocht naar een opvangmogelijkheid die aan de algemene eisen voldoet, zonder acht te slaan op de specifieke situatie van de minderjarige.¹⁷³ Gebleken is dat de IND zich daarbij vrijwel alleen baseert op het algemene landgebonden asielbeleid.¹⁷⁴ Indien de IND niet aan haar wettelijke plicht tot inhoudelijk, individueel toetsen van de adequate opvang voldoet, lijkt het erop dat bij de feitelijke uitzetting voor het eerst wordt beoordeeld of er daadwerkelijk opvang mogelijk is in het land van herkomst.¹⁷⁵ Dat is bijzonder zorgwekkend. Als de DT&V tot het oordeel komt dat er helemaal geen adequate, beschikbare opvang is in het land van herkomst, belandt de a.m.v. in een juridisch niemandsland. Hij is dan niet verwijderbaar, maar heeft evenmin verblijfsrecht. In de praktijk zal dat ertoe leiden dat geen actie wordt ondernomen tot de a.m.v. 18 jaar oud wordt, waarna hij ofwel gedwongen wordt uitgezet, of in de illegaliteit zal belanden.¹⁷⁶ Deze situatie is moeilijk te rijmen met de doelstellingen van de overheid om te komen tot een ‘effectief terugkeerbeleid’, het nieuwe beleid lijkt in

¹⁶⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 27 062, nr. 91, p. 3; Kinderombudsman 2012-a, p. 37; Reactie Kinderrechtenmonitor 2013, p. 26.

¹⁷⁰ Art. 3.56 lid 1 sub c Vb (oud) jo art. B14 / 2.2 Vc (oud); *Kamerstukken II* 2011/12, 27 062, nr. 75, noot 8.

¹⁷¹ Defence for Children & UNICEF Nederland 2013, p. 15; Graaff 2011, p. 59-60

¹⁷² *Kamerstukken II* 2011/12, 27 062, nr. 75, p. 9-10.

¹⁷³ Zie art. B8 / 6.1 Vc, art. B8 / 6.2 Vc en art. 3.58 Vb; Dat blijkt bijvoorbeeld ook uit de financiering van opvangfaciliteiten als ‘Mulemba’ in Angola.

¹⁷⁴ Zie bijvoorbeeld: ABRvS 14 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:804, *JV* 2013, 399.

¹⁷⁵ Nidos 2013, p. 19; Ook de interviews met K. Temmink, D. van den Burg, N. Hasan Burney en W. Eikelboom gaven deze indruk.

¹⁷⁶ WODC 2010, p. 214-215; Graaff 2011, p. 429; Nidos 2013, p. 19.

de praktijk juist het tegenovergestelde te bewerkstelligen. Het zou zuiverder zijn als de overheid daadwerkelijk zou focussen op de effectieve terugkeer, in plaats van op het belemmeren van de toelating door het weigeren van verblijfsvergunningen.¹⁷⁷

In plaats van te beoordelen of één van de onder art. B8 / 6.1 ad 5 Vc situaties aan de orde is en dan adequate opvang aan te nemen, moet door de IND op zijn minst een individueel, kindspecifiek onderzoek zijn gedaan voor besloten kan worden tot terugkeer.¹⁷⁸ Juist bij de beslissing tot uitzetting van een minderjarige moet rekening worden gehouden met de lengte van het verblijf in Nederland, de sociale, familiale en culturele banden met zowel Nederland als het land van herkomst, de omstandigheden waarnaar de a.m.v. terugkeert en het risico op schade voor de ontwikkeling van de a.m.v. in het land van herkomst.¹⁷⁹ Idealiter wordt deze afweging gemaakt door een ‘panel of experts’ zoals in het onderzoek van Save the Children en ECRE naar voren kwam.¹⁸⁰ In de Nederlandse context kan daarbij worden gedacht aan speciale ambtenaren van de IND, een medewerker van de DT&V of de voogd van Nidos. Onjuist is overigens het oordeel van de Afdeling onder het oude recht dat de toets naar de adequate opvang pas aan de orde zou zijn bij de daadwerkelijke ‘verwijdering’ van de a.m.v.¹⁸¹ Uit het geldende nationale beleid vloeit voort dat deze toets al bij de aanvraag moet worden beoordeeld.¹⁸² Het is zeer wel mogelijk dat uit de individuele belangenafweging voortvloeit dat de a.m.v. terug dient te keren naar het land van herkomst. Met name als de minderjarige terug zal keren naar zijn ouders of naaste familieleden kan terugkeer in zijn belang zijn.¹⁸³ Indien de minderjarige wordt opgevangen door verre familie of een opvangtehuis moeten hogere eisen worden gesteld aan het oordeel dat terugkeer in het belang van het kind is.¹⁸⁴ Het feit dat dergelijke opvang als adequaat wordt bestempeld moet met voldoende waarborgen omkleed zijn. In uitzonderlijke gevallen is het mogelijk dat andere belangen dan het belang van het kind de overhand hebben. Indien deze conclusie zou worden getrokken, moet die voortvloeien uit een daadwerkelijke, zorgvuldige afweging van belangen, niet uit algemene ambtsberichten of ‘het belang van

¹⁷⁷ Zie ook: Van Riel 2013, p. 546.

¹⁷⁸ Deze situaties zijn dat in het land een familielid tot in de vierde graad, een echtgeno(o)t(e), een ander familielid of een meerderjarige, niet zijnde een familielid aanwezig is die adequate opvang kan bieden. Daarnaast omvat het opvang in een naar lokale omstandigheden als aanvaardbaar te beschouwen (particuliere) opvanginstelling. Ook geldt is opvang adequaat als uit het landgebonden asielbeleid volgt dat de autoriteiten zorg dragen voor de opvang of op grond van algemene informatie blijkt dat de algemene opvangvoorzieningen beschikbaar en toereikend zijn.; Zie ook: ECRE & Save the Children 2011, p. 142.

¹⁷⁹ Zie ook de checklist in de bijlage.

¹⁸⁰ ECRE & Save the Children 2011, p. 206; Kinderombudsman 2012-a, p. 28.

¹⁸¹ ABRvS 10 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW7803, JV 2012, 339.

¹⁸² Art. 3.58 lid 11 Vb jo art. B8 / 6.1 e.v. Vc; Dat gold overigens ook al voor het oude recht, art. 3.56 Vb (oud) jo art. B14 / 2 Vc (oud).

¹⁸³ General Comment no. 6 2005, par. 85.

¹⁸⁴ Ibid., par. 81 – 82; ECRE & Save the Children 2011, p. 15.

de staat bij immigratiecontrole'.¹⁸⁵ In 2012 werd gesteld dat door de IND in samenwerking met Nidos werd gewerkt aan de invoering van een BID-procedure in het Nederlands a.m.v.-beleid, hiervan is echter tot op heden geen enkele ontwikkeling merkbaar.¹⁸⁶

Zoals reeds gesteld, is inherent aan het vreemdelingrechtelijk systeem dat de vreemdelingrechter als bestuursrechter de besluiten van een bestuursorgaan slechts marginaal toetst. Besluiten van de IND worden niet inhoudelijk getoetst, maar er wordt slechts beoordeeld óf de belangen van het kind worden meegewogen.¹⁸⁷ Een bijzonder interessante ontwikkeling met betrekking tot de marginale toets is de herziening van de Procedurerichtlijn van 26 juni 2013.¹⁸⁸ Art. 46 lid 3 van deze richtlijn verplicht de lidstaten tot een volledige en ex nunc beoordeling van een genomen besluit door een gerechtelijke instantie in eerste aanleg. De richtlijn moet op 20 juli 2015 in nationaal recht zijn opgenomen.¹⁸⁹ Er bestaat nog discussie en onzekerheid over de vraag op welke manier de richtlijn zal worden omgezet in Nederlands recht.¹⁹⁰ Als de Nederlandse overheid de richtlijn implementeert in overeenstemming met het doel en de strekking van de nieuwe Procedurerichtlijn, zou dat er mijns inziens toe leiden dat de rechter het besluit van de IND op de asielaanvraag inhoudelijk kan beoordelen. De toets of de a.m.v. aanspraak maakt op een specifieke buitenschuld-vergunning, moet ambtshalve tijdens het asielverzoek plaatsvinden.¹⁹¹ De verplichte inhoudelijke toets zal dan dus ook gelden voor deze toets in het kader van het nieuwe a.m.v.-beleid. In het a.m.v.-beleid, waar tot op heden onvoldoende met de belangen van de minderjarige rekening wordt gehouden, zou dit geen onwenselijke ontwikkeling zijn. De extra rechterlijke toets kan de IND ertoe verplichten om daadwerkelijk een onderzoek naar het belang van het kind en de mogelijkheid van adequate opvang in te stellen. De inhoudelijke toets zou moeten inhouden dat de rechter de door de IND aangevoerde omstandigheden die ten grondslag liggen aan het oordeel dat de terugkeer in het belang van de a.m.v. is inhoudelijk beoordeelt. Op die manier hoeft de bestuursrechter het werk van de IND niet in zijn geheel over te doen, maar beoordeelt hij wel de door de IND gemaakte belangenafweging inhoudelijk. Het is te hopen dat de overheid haar verplichtingen voortvloeiend uit de Procedurerichtlijn serieus neemt en dat zij deze op een juiste, kindvriendelijke manier implementeert.¹⁹²

¹⁸⁵ General Comment no.6 2005, par. 85.

¹⁸⁶ Bruin 2012-8, p. 431; Uit noch kamerstukken of literatuur, noch de interviews is gebleken van nadere ontwikkelingen.

¹⁸⁷ ABRvS 7 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3716, *JV* 2012, 152.

¹⁸⁸ Richtlijn 2013/32/EU.

¹⁸⁹ Art. 51 lid 1 Richtlijn 2013/32/EU.

¹⁹⁰ NOvA 2013, p. 4-5; *Kamerstukken I* 2013/14, 32 317, nr. DB, p. 3-4.

¹⁹¹ Art. B8 / 6.2.1 Vc.

¹⁹² Tot de implementatie kan een particulier nog geen beroep doen op bepalingen uit de richtlijn, zie: Rechtbank Den Haag 28 mei 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:6668, r.o. 9; Rechtbank Den Haag 25 mei 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:2499, r.o. 10.

Ondanks in de voorgaande paragraaf beschreven kritiek, is in het herijkte beleid eveneens opgenomen dat de adequate opvang naar lokale maatstaven wordt gemeten.¹⁹³ Vanzelfsprekend zijn in veel landen waarnaar a.m.v.'s kunnen worden teruggestuurd, de leefomstandigheden slechter dan in Nederland. Het zou onredelijk zijn te stellen dat de opvang pas adequaat is als deze aan Nederlandse maatstaven voldoet. In sommige gevallen echter is het in strijd met de bepalingen van het IVRK om de opvang 'naar lokale maatstaven' als adequaat te bestempelen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat een minderjarig meisje 'rechtmatig' terug wordt gezonden naar een plek waar nauwelijks medische- en onderwijsvoorzieningen zijn voor meisjes. Dat dit strijd oplevert met verschillende artikelen van het IVRK behoeft geen nader betoog. Het verdient dus aanbeveling de zinsnede 'naar lokale maatstaven' te schrappen of in elk geval zodanig te interpreteren dat ten minste aan de basisvoorwaarden van het IVRK wordt voldaan.

5.3 Family-tracing

5.3.1 Knelpunten in het oude a.m.v.-beleid

Het traceren van de familie van de a.m.v. dient blijkens het internationaal en Europees kader een cruciale rol te spelen in de mogelijke terugkeer: hereniging met de familie verdient nadrukkelijk de voorkeur boven andere vormen van opvang.¹⁹⁴ Desondanks werd in het oude beleid bij de terugkeerbeslissing slechts zeer summier aandacht besteed aan het traceren van de familie.¹⁹⁵ Als bijvoorbeeld al in het landgebonden asielbeleid was opgenomen dat er adequate opvang aanwezig zou zijn, ondernam de IND niets meer om de familie van de a.m.v. te traceren. Als er al een zoektocht naar familie plaatsvond, was dat pas na de afwijzing van het asielverzoek.¹⁹⁶

Onder het oude beleid werd de familie van de a.m.v. getraceerd op basis van de bekende gegevens over de a.m.v., bijvoorbeeld uit verhoren. De IND had daar een belangrijke rol in, vanwege beschikbaarheid van informatie uit verhoren in het kader van het asielverzoek. De DT&V ondernam vervolgens bij de daadwerkelijke terugkeer niet zelf een zoektocht naar de familie, maar schakelde daartoe andere instanties en organisaties in, beginnend bij de ambassade.¹⁹⁷ De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en het Rode Kruis konden op verzoek van de minderjarige of zijn wettelijk vertegenwoordiger ook een bijdrage leveren aan de zoektocht.¹⁹⁸ De minderjarige kon zich eveneens wenden tot 'Maatwerk bij

¹⁹³ Zie paragraaf 5.2.1; Art. B8 / 6.1 ad. 5 Vc.

¹⁹⁴ ECRE & Save the Children 2011, p. 141-142; UNICEF 2012, p. 51; UNHCR 2008, p. 31.

¹⁹⁵ ACVZ 2003, p. 17.

¹⁹⁶ *Kamerstukken II* 2009/10, 27 062, nr. 64, p. 8; *Kamerstukken II* 2013/14, 27 062, nr. 91, p. 13.

¹⁹⁷ EMN 2010, p. 48; Interview K. Temmink; Interview D. van den Burg; Interview N. Hasan Burney.

¹⁹⁸ ECRE & Save the Children 2011, p.60 & 143; ACVZ 2003, p. 17.

Terugkeer' om de vrijwillige terugkeer naar familie te faciliteren.¹⁹⁹ Het traceren van de familie lijkt een veel kleinere kans van slagen te hebben als de a.m.v. daaraan niet meewerkt.²⁰⁰ Een beleidsmedewerker van de DT&V stelde: 'als een a.m.v. echt niet wil dat zijn familie wordt gevonden, is het heel lastig, zo niet onmogelijk, die familie wel te vinden.'²⁰¹ In een enkel geval is het juist ook de familie die niet wil worden gevonden. Het traceren van de familie kan aldus een bijzonder ingewikkelde operatie zijn, zeker als de a.m.v. niet meewerkt.

5.3.2 Analyse: na de herijking van het a.m.v.-beleid.

De enige, kleine verandering die in het beleid ten aanzien van het traceren van de familie heeft plaatsgevonden, is de vergrote focus op de medewerking van de minderjarige aan zijn terugkeer.²⁰² Vooral in het kader van het nieuwe buitenschuld-beleid wordt daaraan grote waarde gehecht. Daarmee wordt beoogd de a.m.v. aan te zetten tot het daadwerkelijk ondernemen van actie met betrekking tot zijn terugkeer. Van de a.m.v. wordt verwacht 'dat hij voldoende aanknopingspunten biedt voor een onderzoek naar adequate opvang en dat hij inspanningen verricht om reisdocumenten te verkrijgen.'²⁰³ Opmerkelijk is dat deze focus op medewerking niet gestoeld lijkt te zijn op de mogelijkheid om daarmee hereniging met de familie te bewerkstelligen, maar slechts in het algemeen ziet op de terugkeer van de a.m.v. Defence for Children heeft voorgesteld slechts indien de minderjarige daarmee instemt, stappen te ondernemen in het traceren van de familie. Mijns inziens zou dat echter tot onredelijke resultaten kunnen leiden, omdat het reële gevaar bestaat dat dan geen enkele a.m.v. toestemming zou geven.²⁰⁴ Daarnaast is hereniging met de familie vaak in het belang van het kind, ook al kan het zijn dat hij daar zelf in eerste instantie anders over denkt. Ook in het nieuwe beleid wordt pas na de afwijzing van het asielerzoek aangevangen met een eventuele zoektocht naar ouders en verdere familie. Dit terwijl het traceren van de familie idealiter zo vroeg mogelijk in de procedure begint, zodat zo vroeg mogelijk kan worden beoordeeld in hoeverre terugkeer in het belang van de a.m.v. is.²⁰⁵

Op basis van de verschillende interviews ontstaat de indruk dat de meeste betrokken organisaties niet veel vertrouwen hebben in de bijstand van organisaties als het Rode Kruis of de IOM bij het bewerkstelligen van familiehereniging.²⁰⁶ In plaats daarvan wordt steeds meer geprobeerd de a.m.v. zelf actie te laten ondernemen. Als een a.m.v. om welke reden dan ook naar Nederland is gekomen, zal hij vanzelfsprekend

¹⁹⁹ ECRE & Save the Children 2011, p. 140.

²⁰⁰ Interview E. Faber; Interview K. Temmink.

²⁰¹ Interview K. Temmink.

²⁰² *Kamerstukken II* 2012/13, 27 062, nr. 88, p. 4; *Kamerstukken II* 2011/12, 27 062, nr. 75, p. 5.

²⁰³ *Kamerstukken II* 2011/12, 27 062, nr. 75, p. 6.

²⁰⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 27 062, nr. 91, p. 13.

²⁰⁵ General Comment no. 6 2005, p. 21; UNHCR 1997, p. 9.

²⁰⁶ Interview K. Temmink; Interview E. Faber; Interview W. Eikelboom.

in eerste instantie niet willen terugkeren naar het land van herkomst. Desondanks wordt de jongere door de betrokken organisaties meer dan voorheen gestimuleerd om contacten te leggen met zijn familie, zeker als het erop lijkt dat de minderjarige weinig kans maakt een verblijfsvergunning te verkrijgen.²⁰⁷ Met name Nidos zal erop bedacht moeten blijven dat het in sommige situaties uitdrukkelijk niet in het belang van de a.m.v. zal zijn om contact te leggen met zijn familie, vanzelfsprekend moet dat dan niet worden gestimuleerd. In het beleid en de uitvoering daarvan door de IND krijgt family-tracing nog steeds te weinig aandacht, andere organisaties rondom de a.m.v. laten wel een positieve verandering zien. Verbetering van de samenwerking met de landen van herkomst ter bevordering van mogelijkheden van ‘family-tracing’ wordt echter nog niet nagestreefd, terwijl deze samenwerking juist een positieve bijdrage zou kunnen leveren.²⁰⁸

Van de kant van de beleidsmakers wordt in plaats van familiehereniging in vrijwel ieder kamerstuk benadrukt dat wordt gewerkt aan de financiering van opvanghuizen in landen van herkomst, zoals dat al is gedaan in Angola en Congo.²⁰⁹ Met de financiering van dergelijke opvangfaciliteiten zouden nieuwe vormen van ‘adequate opvang’ worden gecreëerd. Er wordt zelfs in Europees verband samengewerkt om dergelijke opvang in Afghanistan te realiseren, terwijl Afghanistan over het algemeen momenteel een bijzonder onveilige omgeving is.²¹⁰ De terugkeer naar deze faciliteiten lijkt ingegeven door de ervaring dat a.m.v.’s die tot dusver teruggezonden zijn naar dergelijke opvanghuizen, altijd werden opgevangen door een ‘familielid’, ook al hadden ze in Nederland verklaard dat ze geen contacten meer hadden in het land van herkomst.²¹¹ Knelpunt hierin echter is dat geheel onduidelijk is wie de persoon is die stelt opvang te kunnen bieden aan de minderjarige. De geschiktheid van hem of haar kan op geen enkel manier worden gegarandeerd. De eis van adequate opvang omvat op zijn minst dat bekend is naar wie of wat de minderjarige wordt teruggestuurd. De zorgplicht van de overheid mag niet worden omzeild door het opstellen van dergelijke faciliteiten. Een geïnterviewde advocaat merkte op dat het erop lijkt dat terugsturen naar gefinancierde opvangfaciliteiten een ‘trucje’ van de overheid is. Na de terugkeer wordt welhaast triomfantelijk geconstateerd dat er tóch familie aanwezig was.²¹² De motieven die ten grondslag liggen aan de financiering van de opvangfaciliteiten lijken op geen enkele manier gelegen te zijn in de belangen van de minderjarige vreemdeling. Vooral de pogingen tot financiering van een opvangfaciliteit

²⁰⁷ Nidos 2013, p. 17-18; Interview E. Faber; Interview K. Temmink.

²⁰⁸ Europese Commissie 2012, p. 9.

²⁰⁹ *Kamerstukken II* 2012/13, 27 062, nr. 88, p. 3; *Kamerstukken II* 2011/12, 27 062, nr. 75, p. 2; *Kamerstukken II* 2009/10, 27 062, nr. 64, p. 8.

²¹⁰ Refugee Studies Centre Oxford 2013, p. 8 & 14; ECRE & Save the Children 2011, p. 96 e.v.

²¹¹ Refugee Studies Centre Oxford 2013, p. 9.

²¹² Interview W. Eikelboom.

in Afghanistan kunnen mijns inziens onmogelijk vanuit het perspectief van de minderjarige zijn gezien.²¹³ De preventieve prikkel die er vanuit zou gaan blijkt daarnaast nergens uit. Om recht te doen aan het belang van het kind, dient de overheid de focus te verleggen van terugkeer naar ‘adequate opvang’ en het financieren van opvanghuizen, naar het traceren van de ouders en naaste familie van de a.m.v., om écht adequate opvang te creëren.

5.4 Motiveringseisen en bewijslastverdeling

5.4.1 Knelpunten in het oude a.m.v.-beleid

Uit internationale en Europese bepalingen volgt dat de overheid er zorg voor dient te dragen dat er adequate opvang aanwezig is voor de minderjarige en dat de opvang en terugkeer daartoe ook daadwerkelijk is gegarandeerd.²¹⁴ De overheid draagt derhalve ten minste de plicht gemotiveerd aan te tonen dat er adequate opvang geregeld is. In het oude nationale a.m.v.-beleid werd desondanks in vrijwel iedere situatie aangenomen dat adequate opvang aanwezig was.²¹⁵ De a.m.v. slaagt er slechts bij hoge uitzondering in voldoende aannemelijk te maken dat de opvang niet adequaat mag worden geacht.²¹⁶ Dat terwijl de a.m.v. in de eerste plaats een minderjarige is: dat zou ook in zijn processuele positie tot uitdrukking moeten komen.²¹⁷ In jurisprudentie van de Afdeling wordt voorts overwogen, dat ‘de staatssecretaris niet gehouden is zich ervan te vergewissen dat die opvang ook daadwerkelijk geregeld is’. De Afdeling overweegt dat deze vergewisplicht slechts geldt indien het gaat om terugkeer naar opvangfaciliteiten.²¹⁸ Deze laatste overweging, welke eveneens is opgenomen in art. A3 / 6.1 Vc (oud), is in strijd met internationale en Europese bepalingen.²¹⁹

Aan het asielrelaas van de a.m.v. worden door de Afdeling strenge eisen gesteld. De vaststelling dat de verklaringen van de a.m.v. in de asielprocedure inconsistent zijn geweest, kan vervolgens ook in de beoordeling van de adequate opvang worden tegengeworpen.²²⁰ Er blijkt dat nauwelijks rekening wordt gehouden met het feit dat de a.m.v. minderjarig en kwetsbaar is.²²¹ Er kan ook worden tegengeworpen dat de a.m.v. bepaalde relevante stukken niet heeft overlegd, terwijl die stukken niet in het bezit waren, zijn

²¹³ Zie bijvoorbeeld: Refugee Studies Centre Oxford 2013, p. 13.

²¹⁴ Europese Commissie 2010, p. 13; UNHCR 2008, p. 30 – 33, annex 1 & 9.

²¹⁵ Zie bijvoorbeeld: ABRvS 14 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:804, *JV* 2013, 399.

²¹⁶ ABRvS 18 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1190.

²¹⁷ Europees Parlement 2013.

²¹⁸ ABRvS 14 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:804, *JV* 2013, 399, r.o. 3.4; Zie ook: Reactie Kinderrechtenmonitor 2013, p. 28.

²¹⁹ UNHCR 1997, p. 14; Europese Commissie 2010, p. 13; Art. 22 IVRK.

²²⁰ ABRvS 10 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR5031, r.o. 2.5.1.

²²¹ Zie ook: Kinderrechtencollectief 2012, p. 54.

of kunnen raken van de a.m.v.²²² Als reëliek op kritiek dat te weinig rekening wordt gehouden met de specifieke belangen en kwetsbaarheid van minderjarigen, heeft de staatssecretaris echter ook in dit verband al vaak aangegeven dat naar zijn mening het huidige beleid voldoende kindvriendelijk is.²²³ De staatssecretaris stelt dat door de IND voldoende rekening wordt gehouden met het feit dat de vreemdeling minderjarig is. In het oude a.m.v.-beleid bleek dat met betrekking tot de motiveringseisen en bewijslast echter niet.

5.4.2 Analyse: na de herijking van het a.m.v.-beleid.

Het is de vraag of de overheid met de herijking van het beleid is tegemoet gekomen aan de kritiek op de hoge motiveringseisen die aan de a.m.v. worden gesteld. Op het eerste oog lijkt de instelling van een bijzonder buitenschuld-beleid tegemoet te komen aan de a.m.v. Het scheidt een extra mogelijkheid tot vergunningverlening: als er wel adequate opvang aanwezig wordt geacht, kan desondanks een vergunning worden verleend. Voorwaarde is dan dat de terugkeer niet kan worden gerealiseerd, ondanks de actieve inzet van de a.m.v.²²⁴ Het is de vraag hoe dit buitenschuld-beleid voor minderjarigen ingericht zal worden.²²⁵ De medewerking van de a.m.v. zal naar alle waarschijnlijkheid moeten worden aangetoond door of namens de a.m.v., omdat het vaak een vergunning op aanvraag betreft en veel waarde wordt gehecht aan de medewerking van de a.m.v.²²⁶ Actieve inzet voor de terugkeer, in ieder geval het niet frustreren van de zoektocht naar opvang, zal niet eenvoudig aan te tonen zijn. Dit blijkt onder meer uit de grote nadruk die wordt gelegd op het feit dat de buitenschuld-vergunning een uitzondering betreft.²²⁷ Gebleken is dat nog steeds zal worden tegengeworpen dat de a.m.v. gezwegen heeft of onwaarheden heeft verteld.²²⁸ Omdat de buitenschuld-procedure nog de enige manier specifiek voor een a.m.v. is om een verblijfsvergunning te verkrijgen, is het van groot belang dat in deze procedure de bewijslast rustend op de a.m.v. niet onredelijk zwaar is. Ten aanzien van de adequate opvang zou de overheid moeten aantonen dat er daadwerkelijke toegang is tot opvangfaciliteiten of een meerderjarig familielid. De overheid mag de aanwezigheid van adequate opvang niet op basis van algemeenheden veronderstellen, zeker niet indien deze uitdrukkelijk door de a.m.v. worden betwist. Vervolgens mag van de a.m.v. niet worden geëist dat hij zeer uitgebreid en nauwgezet motiveert waarom er géén sprake zou zijn van adequate opvang. Tot slot zal de bewijslast van de a.m.v. ten aanzien van de stelling dat hij voldoende heeft meegewerkt aan zijn vertrek, niet onredelijk zwaar mogen zijn. Het bijzondere buitenschuld-beleid wordt een wassen neus, als

²²² Interview W. Eikelboom.

²²³ *Kamerstukken II* 2013/14, 27 062, nr. 91.

²²⁴ Art. B8 / 6.2.1 & 6.2.2

²²⁵ Kinderombudsman 2013, p. 160.

²²⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 27 062, nr. 91; *Kamerstukken II* 2012/13, 27 062, nr. 88; *Kamerstukken II* 2011/12, 27 062, nr. 75; *Kamerstukken II* 2010/11; *Kamerstukken II* 2009/10, 27 062, nr. 64.

²²⁷ Kinderombudsman 2013, p. 156; *Kamerstukken II* 2011/12, 27 062, nr. 75, p. 2.

²²⁸ *Kamerstukken II* 2011/12, 27 062, nr. 75, p. 6; Zie ook: Reactie op Kinderrechtenmonitor 2013, p. 32.

de motiveringseisen aan de a.m.v. en zijn bewijslast zó zwaar zijn dat hij daar nauwelijks aan kan voldoen.

Zoals al eerder aangegeven, geldt het bijzondere buitenschuld-beleid niet voor het grootste deel van de a.m.v.'s, die vijftien jaar of ouder waren bij de asielaanvraag.²²⁹ Deze hebben slechts toegang tot de reguliere buitenschuld-procedure.²³⁰ De enige rechtvaardiging die voor deze leeftijdsgrens wordt gegeven is dat deze aansluit bij de ondergrens van het leeftijdsonderzoek.²³¹ Het feit dat de minderjarige na afwijzing van zijn verzoek meestal in beroep en hoger beroep zou gaan, waardoor bij de definitieve afwijzing de a.m.v. inmiddels wel meerderjarig zou zijn, werd ook als mogelijk argument aangevoerd.²³² Gezien de fundamentele aard van art. 2 lid 1 IVRK jo art. 1 IVRK moeten beschermende bepalingen voor minderjarigen gelden voor álle minderjarigen op het Nederlands grondgebied, waarbij ongerechtvaardigd onderscheid verboden is.²³³ Van het reeds voor volwassen vreemdelingen geldende buitenschuld-beleid is vaak gesteld dat de aan de vreemdeling gestelde eisen te hoog zijn.²³⁴ Of de geldende criteria op een kindvriendelijke manier zullen worden uitgelegd, is onduidelijk.²³⁵ Nu bij deze procedure de belangen van het kind niet zijn verdisconteerd in het beleid, zal daaraan in de uitvoeringspraktijk des te meer aandacht moeten worden besteed. Desondanks wordt juist gesteld dat aan een minderjarige van ouder dan 14 jaar meer eisen worden gesteld met betrekking tot de inzet bij de terugkeer.²³⁶ Geheel ten onrechte, want een minderjarige van 15 blijft een minderjarige. Bovendien geldt dat onduidelijke normen kunnen zorgen voor ongelijke behandeling en problemen bij beslismedewerkers over hoe het beleid toe te passen. Deze kritiek was veelgehoord ten aanzien van het buitenschuld-beleid voor volwassenen.²³⁷ Te open normen leiden ertoe dat deze verschillend zullen worden geïnterpreteerd, objectief verifieerbare criteria verdienen derhalve de voorkeur.²³⁸ Zeer waarschijnlijk zal de buitenschuld-procedure onvoldoende kindvriendelijk uitgevoerd worden.²³⁹ Voor de a.m.v. van boven de vijftien is de mogelijkheid een vergunning te verkrijgen na afwijzing van het asielverzoek minimaal, zo niet volledig afwezig.

²²⁹ Artt. B8 / 6.1 Vc, B8 / 6.2 Vc en 3:58 Vb; Nidos 2013, p. 12.

²³⁰ Eerder in art. 3.51 lid 1 onder c Vb (oud) en art. C2 / 7.7 Vc (oud) werd vereist dat voor een vergunning 'voortgezet verblijf' voorwaarde was dat de a.m.v. minderjarig was en drie jaar in het bezit van een a.m.v.-vergunning, indirect levert dat dezelfde leeftijdsdiscriminatie; Art. 3.48 lid 2 Vb jo art. B8 / 4 Vc.

²³¹ *Kamerstukken II* 2009/10, 27 062, nr. 64, p. 10.

²³² Interview K. Temmink.

²³³ Committee on the Rights of the Child 2012, p. 15.

²³⁴ ACVZ 2013, p. 85 e.v.; Jaghai & Vlieks 2013, p. 288; Vergeer 2013.

²³⁵ Zie ook: Kinderombudsman 2013, p. 157.

²³⁶ *Kamerstukken II* 2011/12, 27 062, nr. 75, p. 6.

²³⁷ ACVZ 2013, p. 88-90.

²³⁸ *Ibid.*, p. 93.

²³⁹ Zie ook: ACVZ 2012, p. 4.

5.5 De wettelijke vertegenwoordiging van de a.m.v.: de rol van de voogdijinstelling

5.5.1 Knelpunten in het oude a.m.v.-beleid

De wijze waarop onder het oude beleid voor de a.m.v. in voogdij was voorzien is op zichzelf voldoende, Nederland doet internationaal gezien niet onder voor andere naties.²⁴⁰ Iedere a.m.v. krijgt na de aankomst in Nederland een deskundige voogd van Nidos toegewezen die hem begeleidt waar nodig.²⁴¹ De wettelijke taak van Nidos is dezelfde als die van andere gezagsdragers: Nidos is verantwoordelijk voor het geestelijk en lichamelijk welzijn van de minderjarige, alsmede voor het bevorderen van de ontwikkeling van zijn persoonlijkheid.²⁴² In de praktijk houdt dat in dat de voogd zorg draagt voor onderdak, voedsel, medische hulp indien nodig, contacten met de advocaat over juridische procedures en allerlei andere zaken die met het welzijn van de a.m.v. te maken hebben.²⁴³ De voogd is ervaren in het werken met a.m.v.'s: hij of zij weet tegen welke problemen a.m.v.'s vaak aanlopen en hoe deze op te lossen.

Onder het oude beleid was vooral discussie over de taakinfilling van Nidos. Nidos als voogdijinstelling zal per definitie altijd zo veel mogelijk handelen in het belang van de minderjarige. De voogd wordt gezien als 'pleitbezorger' voor de belangen van het kind. In bepaalde gevallen kan dat wringen, zoals wanneer de voogd een andere mening is toegedaan dan de IND met betrekking tot de terugkeerbeslissing.²⁴⁴ Indien de IND bijvoorbeeld het verzoek om een vergunning afwijst, maar de voogd van mening is dat de terugkeer niet in het belang van de a.m.v. zal zijn is het de vraag welke houding de voogd ten opzichte van het kind en deze beslissing dient in te nemen. Moet de voogd zich conformeren aan de vreemdelingrechtelijke beslissing, of daartegenin gaan als dat volgens hem in het belang is van zijn pupil? In geval van terugkeer van de a.m.v. is de voogd gehouden een verzoek bij de burgerlijk rechter in te dienen om de voogdij te beëindigen.²⁴⁵ De voogd lijkt hiertoe echter alleen bereid indien gegarandeerd is dat er een geschikte persoon of instantie is in het land van herkomst om de voogdij aan over te dragen.²⁴⁶ Ook dat kan tot onduidelijke situaties leiden, niet in de laatste plaats voor de minderjarige.

²⁴⁰ Defence for Children-ECPAT Nederland 2013, p. 14-16.

²⁴¹ Art.1:295 BW jo art 1:302 lid 2 BW; Besluit aanvaarding rechtspersoon 2005.

²⁴² Art. 1:247 lid 2 BW jo art. 1:248 BW.

²⁴³ Nidos 2013, p. 6; Interview E. Faber.

²⁴⁴ Defence for Children-ECPAT Nederland 2013, p. 18.

²⁴⁵ Zie ook: *Kamerstukken II* 2011/12, 27 062, nr. 75.

²⁴⁶ Ibid.

5.5.2 Analyse: na de herijking van het a.m.v.-beleid.

Met de herijking van het beleid is over deze knelpunten overleg geweest tussen Nidos, de DT&V en de beleidsmakers met betrekking tot de toekomstige situatie.²⁴⁷ In de kamerbrief ter toelichting op de herijking, is opgenomen: ‘(...). Aan deze aanvaarding (*van Nidos om voogdij uit te oefenen*) is de voorwaarde verbonden dat Nidos haar taken uitoefent met inachtneming van het kenbaar gemaakte regeringsbeleid met betrekking tot amv’s over wie zij de voogdij en gezinsvoogdij uitoefent. Dit betekent concreet dat Nidos ook werkt met inachtneming van het vreemdelingrechtelijk kader en de besluiten die binnen dat kader worden genomen.’²⁴⁸ De overheid lijkt hiermee te veronderstellen dat het vreemdelingenrecht ‘boven’ het familie- of jeugdrecht gaat, wat de voogdij van Nidos een verlengde van het overheidsbeleid maakt. Op die veronderstelling is kritiek geleverd vanuit jeugdrechtelijke hoek. Gesteld wordt dat juist in de uitvoering van de voogdij ‘het belang van het kind’ altijd voorop moet staan, ongeacht de besluiten die in vreemdelingrechtelijke procedures genomen zijn.²⁴⁹

Mijns inziens echter is die kritiek niet geheel terecht. De in de kamerbrief geschetste situatie is inherent aan de verhouding tussen vreemdelingrechtelijk beleid en gezagsrechtelijke voorzieningen. In het vreemdelingenrecht worden beslissingen genomen over toelating en verblijf, in het kader van de staatrechtelijke soevereiniteit van een natiestaat om te bepalen wie wel en niet op het grondgebied verblijft.²⁵⁰ Het gezagsrecht is van andere orde, daarin staat de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van een minderjarige centraal. Wordt in het familie- en jeugdrecht het belang van het kind vaak afgewogen tegen de belangen van anderen, in het vreemdelingenrecht wordt dit bezien in verhouding tot het belang van de staat. De belangenafweging wordt daarmee een fundamenteel andere. De belangen waarmee rekening wordt gehouden in vreemdelingrechtelijk beleid zijn van een andere orde dan die in het jeugdrecht.²⁵¹ Vaststaat wel, dat het belang van het kind in beide gevallen een eerste overweging dient te zijn.

Een situatie waarin het verschil tussen beide benaderingen naar voren komt, is het verzoek tot beëindiging van de voogdij door Nidos. Zoals reeds aangegeven moet Nidos daartoe in beginsel een verzoek indienen bij de burgerlijk rechter als er een definitieve terugkeerbeslissing is genomen. Als de voogd echter van mening is dat het niet in het belang van de minderjarige is de voogdij te beëindigen, bijvoorbeeld omdat er geen geschikte persoon of instantie in het land van herkomst aangewezen is om de voogdij aan over te

²⁴⁷ Interview E. Faber.

²⁴⁸ *Kamerstukken II* 2011/12, 27 062, nr. 75, p. 8.

²⁴⁹ Zie bijvoorbeeld: Defence for Children-ECPAT Nederland 2013, p. 36; Kinderombudsman 2013, p. 157.

²⁵⁰ Mommers 2012, p. 129.

²⁵¹ Zie ook: De Graaf 2012, p. 281.

dragen, kan hij of zij weigeren dit verzoek in te dienen.²⁵² Op die manier ‘doorkruist’ Nidos de vreemdelingrechtelijke beslissing en belemmert de feitelijke terugkeer van de minderjarige. Door de weigering de voogdij over te dragen wordt de vreemdelingrechtelijke beslissing tot uitzetting feitelijk op een ander niveau genomen, wat onwenselijk is. Die situatie is niet in het belang van het kind te achten, omdat dit slechts uitstel van de uitzetting oplevert. Wordt de a.m.v. achttien, dan zal hij of in de illegaliteit belanden of alsnog gedwongen worden uitgezet.²⁵³ Het lijkt in dergelijke gevallen beter om actief met de a.m.v. aan de terugkeer te werken, door contact met de familie te stimuleren en een plan te maken voor de toekomst.²⁵⁴ Op het moment dat er duidelijkheid is over het perspectief van de minderjarige, waaruit blijkt dat er geen enkele mogelijkheid meer is om in Nederland te blijven, kan de voogd wellicht beter eerlijk en realistisch zijn naar de a.m.v.²⁵⁵ Ook al was de voogd vóór het terugkeerbesluit genomen was van mening dat terugkeer niet in het belang van de a.m.v. was, daarna kan dat anders zijn. Door het nemen van de terugkeerbeslissing veranderen de mogelijkheden van de a.m.v., waardoor terugkeer voor de minderjarige mogelijk de meest te prefereren optie wordt. Dat betekent overigens niet dat de voogd zich dient te conformeren aan alle door de IND genomen besluiten. Indien er nog een mogelijkheid is tot het aanwenden van een rechtsmiddel, heeft de a.m.v. en met hem zijn voogd daar recht op. De voogd zal echter in overleg met de advocaat moeten beoordelen in hoeverre dat kans van slagen heeft en of de langere periode van onzekerheid in het belang van de minderjarige zal zijn. Het is nauwelijks in het belang van het kind te achten als tegen beter weten in verblijf in Nederland wordt nagestreefd.

Problemen zoals hiervoor omschreven zouden minder vaak voorkomen als Nidos als voogdijinstelling een grotere invloed zou hebben op de totstandkoming van het beleid. Vanwege haar jarenlange ervaring met a.m.v.’s kan met deze samenwerking het belang van het kind een meer prominente plek krijgen in het vreemdelingrechtelijk beleid. De samenwerking tussen de IND, DT&V en Nidos lijkt de laatste jaren toe te nemen, binnen deze samenwerking moet de stem van Nidos meer doorslaggevend worden.²⁵⁶ Hierbij dient te worden opgemerkt dat de onafhankelijkheid van Nidos moet zijn gegarandeerd. Op die manier zal een conflict tussen het vreemdelingrechtelijke beleid en de uitoefening van de voogdij wellicht minder vaak voorkomen, wat in het belang is van de minderjarige. Niet alleen in het beleid, ook in individuele beslissingen dient de voogd meer invloed te krijgen. Op die manier kan op een juiste manier recht worden gedaan aan de wettelijke taak van de voogd om als pleitbezorger voor de belangen van de a.m.v. op te

²⁵² Defence for Children-ECPAT Nederland 2013, p. 36.

²⁵³ Nidos 2013, p. 19.

²⁵⁴ Dit gebeurt vaak al: Nidos 2013, p. 18.

²⁵⁵ Defence for Children-ECPAT 2013, p.42, Standaard 8.

²⁵⁶ Bijvoorbeeld zoals in Dienst Terugkeer en Vertek 2013, p. 7 – 8; Nidos 2013, p. 19.

komen. Het past zeer wel binnen de kaders van het vreemdelingenrecht om de wettelijke voogd van de a.m.v. een meer prominente, invloedrijke rol te geven. Indien de voogd de gelegenheid krijgt bij de gehele procedure deze belangen naar voren te brengen, verplicht dat de IND ertoe om hetgeen naar voren is gebracht in de beslissing mee te wegen. Met de omzetting van de Procedurerichtlijn in Nederlands recht, zal hopelijk een extra inhoudelijke toets bij de rechter in het leven worden geroepen, zodat de door de voogd ten behoeve van de minderjarige naar voren gebrachte informatie en argumenten nogmaals worden afgewogen.

Indien aan de bovenstaande aanbeveling niet wordt tegemoetgekomen, zou Nidos zich als uiterst middel tot de burgerlijk rechter kunnen wenden. Nidos zou dan moeten stellen dat zij niet aan haar wettelijke taak en plicht kan voldoen vanwege het nationale a.m.v.-beleid. Als bij de terugkeer van de a.m.v. niet bekend is aan welke geschikte persoon of instantie in het land van herkomst de voogdij kan worden overgedragen, kan Nidos het welzijn van haar pupil niet garanderen. Daardoor kan zij dan in beginsel niet aan haar wettelijke opdracht als voogd voldoen. Via de burgerlijk rechter kan Nidos trachten de staatssecretaris ertoe te bewegen in iedere terugkeerbeslissing te garanderen dat ten minste bekend is naar welke persoon of instantie de minderjarige terugkeert en zo een meer kindvriendelijk beleid nastreven.

5.6 Daadwerkelijke terugkeer, begeleiding en monitoring daarna

5.6.1 Knelpunten in het oude a.m.v.-beleid

Zoals reeds eerder aangegeven rust er volgens de overheid geen plicht op de Nederlandse autoriteiten om daadwerkelijk te garanderen dat de minderjarige adequaat wordt opgevangen in het land van herkomst. Slechts indien in het landgebonden asielbeleid is opgenomen dat geen adequate opvang voorhanden is, is de overheid daar volgens de Vreemdelingencirculaire toe verplicht.²⁵⁷ In principe wordt de a.m.v. die moet terugkeren begeleid tijdens de feitelijke uitzetting door zijn voogd, een medewerker van de DT&V of een andere begeleider.²⁵⁸ Een belangrijk knelpunt onder het oude beleid was het gebrek aan monitoring nadat de minderjarige was teruggekeerd.²⁵⁹ Op het moment dat de minderjarige in het land van herkomst is, wordt nauwelijks contact onderhouden.²⁶⁰ Niet alleen voor de veiligheid van de individuele minderjarige is dat goed, ook voor de algemene situatie in een land van herkomst kan de informatie van de teruggekeerde a.m.v. van waarde zijn.

²⁵⁷ Art. A3 / 6.1 Vc (oud).

²⁵⁸ Dienst Terugkeer & Vertrek 2013, p.12; Defence for Children-ECPAT Nederland 2013, p. 36.

²⁵⁹ Nidos 2013, p. 13; Interview E. Faber.

²⁶⁰ Defence for Children-ECPAT Nederland 2013, p. 37; HIT Foundation 2014.

5.6.2 Analyse: na de herijking van het a.m.v.-beleid.

De staatssecretaris onderkent het belang van betere monitoring van teruggekeerde a.m.v.'s niet.²⁶¹ In tegenstelling tot de voornoemde kritieken is hij niet van mening dat informatieverzameling over reeds teruggekeerde minderjarigen kan bijdragen aan een kindvriendelijk a.m.v.-beleid. Desondanks zijn er de laatste jaren op initiatief van zowel de overheid als andere organisaties verschillende projecten opgezet ter verbetering van monitoring na terugkeer.²⁶² Doordat ook in herkomstlanden meer communicatiemiddelen beschikbaar zijn, kunnen er bijvoorbeeld via sociale media netwerken van (ex-)a.m.v.'s worden opgezet. Vanuit Nidos wordt eveneens meer en meer getracht ook na de terugkeer contact te onderhouden met de a.m.v.'s.²⁶³ Deze contacten kunnen voor Nidos een belangrijke bron van informatie vormen voor voogden van a.m.v.'s die wellicht dienen terug te keren naar het land van herkomst. Er lijkt aldus een licht positieve verandering waarneembaar ten aanzien van de monitoring na daadwerkelijke terugkeer.

²⁶¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 27 062, nr. 91, p. 12; Interview D. van den Brug; Interview N. Hasan Burney.

²⁶² HIT Foundation 2014; *Maatwerk bij Terugkeer & Beyond Borders* 2013.

²⁶³ Nidos 2013, p. 13; Interview E. Faber.

6. Conclusie en aanbevelingen

In internationaal en Europees verband wordt een omvangrijke hoeveelheid eisen gesteld aan het nationale terugkeerbeleid van a.m.v.'s. Ondanks talrijke internationale en Europese oproepen tot een kindvriendelijk a.m.v.-beleid, is gebleken dat het Nederlandse a.m.v.-beleid niet aan al deze eisen voldoet. Nog niet altijd is voldoende gewaarborgd dat het belang van de a.m.v. een eerste overweging is. Dat geldt voor zowel het vóór juni 2013 geldende beleid als het a.m.v.-beleid na de herijking. Het belang van de staat bij immigratiecontrole wordt vaak benadrukt en de terugkeer van de minderjarige staat centraal, ten koste van andere mogelijke duurzame oplossingen.

Aanbevelingen:

- Zorg ervoor dat er naast de terugkeer van de a.m.v. ook naar andere mogelijke duurzame oplossingen wordt gezocht, zoals integratie in Nederland of hervestiging elders.
- Stap af van het idee dat het a.m.v.-beleid zo restrictief mogelijk moet zijn. Focus in plaats daarvan op een daadwerkelijk effectiever terugkeerbeleid, om te voorkomen dat a.m.v.'s op hun achttiende in de illegaliteit belanden of na een periode van lang verblijf in Nederland gedwongen worden uitgezet.

Uit vrijwel alle internationale en Europese bronnen vloeit voort dat een individuele 'assessment' van de belangen van de minderjarige vast onderdeel moet zijn van de terugkeerbeslissing. In het oude beleid ontbrak een dergelijke toets. Na de herijking van het beleid zou een 'Best Interest Determination' (BID) procedure moeten worden ingevoerd. Deze BID-procedure kan worden ingevoerd aan de hand van de als bijlage bijgevoegde checklist. Binnen de kaders van het huidige beleid kan daarmee worden bijgedragen aan de eis dat het belang van het kind voldoende wordt meegewogen in de terugkeerbeslissing. De belangenafweging van de IND voor de terugkeerbeslissing zou na de implementatie van de Procedurerichtlijn idealiter nogmaals inhoudelijk moeten worden getoetst door de rechter.

Aanbevelingen

- Zorg ervoor dat getrainde medewerkers van de IND de terugkeerbeslissing nemen op basis van een BID-procedure die wordt uitgevoerd aan de hand van de bijgevoegde checklist, in samenwerking met een 'panel of experts' bestaand uit bijvoorbeeld de voogd van de minderjarige, de regievoerder van de DT&V en andere begeleiders.
- Integreer een inhoudelijke beoordeling door de rechter van de belangenafweging van de IND binnen de terugkeerbeslissing, zodat wordt voldaan aan de eisen uit de Procedure-richtlijn.

- Verander de zinsnede: ‘naar lokale maatstaven’ in art. B8 / 6 Vc naar ‘op grond van het IVRK toereikende maatstaven’.

Terugkeer naar ouders of naaste familie wordt over het algemeen in het belang van het kind geacht. In de Nederlandse praktijk wordt door de IND geen aandacht besteed aan het traceren van de familie van de a.m.v. Andere betrokken organisaties, vooral Nidos, zijn wel steeds meer gericht op het vinden van familie, in samenwerking met de a.m.v. Tenzij gebleken is dat het uitdrukkelijk niet in het belang van de minderjarige is wordt hij gestimuleerd contacten te leggen met zijn familie in het land van herkomst. Ook als de minderjarige alsnog in Nederland zal blijven wonen is dat in zijn belang.

Aanbevelingen

- Begin zo vroeg mogelijk in de procedure met het traceren van de familie van de a.m.v., waarbij zijn medewerking zo veel mogelijk wordt gestimuleerd, tenzij contact met de familie uitdrukkelijk niet in zijn belang lijkt.
- Investeer in contacten met het land van herkomst, bijvoorbeeld via ambassades, lokale ngo's of ex-a.m.v.'s, om het traceren van familie gemakkelijker te maken.
- Stop met de financiering van ‘adequate’ opvanghuizen in Angola, Congo en zeker in Afghanistan. Focus in plaats daarvan op preventie van kinderhandel en –smokkel in landen van herkomst.

Gebleken is dat aan de a.m.v. hoge motiveringseisen werden en worden gesteld indien hij wil aantonen dat geen sprake is van adequate opvang. De motivering van de IND voor de adequate opvang is in veel gevallen summier, terwijl de a.m.v. zeer consistent en uitgebreid aannemelijk dient te maken dat de opvang dat niet zou zijn. Ook in het nieuwe bijzondere buitenschuld-beleid zal de bewijslastverdeling hoogstwaarschijnlijk niet voldoende in evenwicht zijn. De eisen die aan de a.m.v. worden gesteld om aan te tonen dat hij voldoende heeft meegewerkt aan de terugkeer zullen naar verwachting nauwelijks rekening houden met zijn minderjarigheid. Met name voor a.m.v.'s die ouder dan veertien zijn bij de eerste aanvraag, is met de herijking de mogelijkheid tot vergunningverlening nagenoeg nihil, mede door deze zware bewijslast en strenge motiveringseisen.

Aanbevelingen

- Laat de overheid gemotiveerd aantonen dat er daadwerkelijk toegang geregeld is tot adequate opvang in het land van herkomst en stel niet te hoge motiveringseisen aan de stelling van de a.m.v. dat de opvang niet adequaat zou zijn.

- Zorg dat zowel het bijzondere als het reguliere buitenschuld-beleid op een kindvriendelijke manier wordt toegepast indien een a.m.v. daarop een beroep doet. Dit houdt concreet onder andere in dat niet te veel gewicht gehecht mag worden aan eventuele kleine inconsistenties in het relaas van de a.m.v. en dat het ‘frustreren van de terugkeer’ niet te snel mag worden aangenomen.
- Schrap de leeftijdsgrens van vijftien jaar bij de eerste aanvraag uit het huidige beleid. Stel in plaats daarvan het bijzondere buitenschuld-beleid open voor alle minderjarigen, in lijn met art. 2 IVRK.

De herijking van het a.m.v.-beleid is bij uitstek een goede gelegenheid om de samenwerking tussen bij terugkeer betrokken organisaties te versterken. Daarbij dient de rol van Nidos in zowel het beleid als de individuele terugkeerbeslissing invloedrijker te worden, vanwege haar jarenlange ervaring met de begeleiding van a.m.v.’s. Het is daarbij belangrijk dat Nidos zich niet volledig conformeert aan het vreemdelingrechtelijk beleid, maar er daadwerkelijke, onafhankelijke invloed op kan uitoefenen.

Aanbeveling

- Geef Nidos vanwege haar kennis en kunde in het vakgebied een belangrijkere stem in zowel de ontwikkeling van het beleid als in individuele terugkeerbeslissingen.

Indien een (ex-)a.m.v. is teruggekeerd naar het land van herkomst, kan het zowel voor hem als voor a.m.v.’s die wellicht nadien zullen terugkeren waardevol zijn dat er contacten worden onderhouden. De monitoring van de a.m.v. en de omstandigheden waarin hij terugkeert wordt de laatste jaren gemakkelijker en er wordt meer aandacht aan besteed.

Aanbeveling

- Blijf investeren in contacten met teruggekeerde a.m.v.’s, ten behoeve van zowel hen als eventueel nog terugkerende a.m.v.’s.

Indien alle bovenstaande aanbevelingen worden nageleefd, zal Nederland voldoen aan alle in internationaal en Europees gestelde vereisten aan het a.m.v.-beleid. Het beleid wordt daarmee op belangrijke punten meer kindvriendelijk dan het was. Met slechts enkele kleine aanpassingen in het beleid en een aantal belangrijke wijzigingen in de uitvoeringspraktijk, kan de staat garanderen dat in Nederland verblijvende a.m.v.’s krijgen waar ze recht op hebben.

Bijlage

De checklist die op basis van onderhavig onderzoek is opgesteld, is zo veel mogelijk binnen de kaders van het huidige beleid geformuleerd. Er is voor gekozen de criteria uit het beleid aan te houden, zodat gebruik praktisch haalbaar is binnen geldende regelingen.²⁶⁴ Op die manier kunnen de aanbevelingen daadwerkelijk worden geïmplementeerd en gehandhaafd. Bij de checklist wordt verondersteld dat er al voldoende moeite is gedaan naar het traceren van de ouders of andere familieleden van de a.m.v, zodat bekend is waarheen de minderjarige mogelijk zou terugkeren. Zo vroeg mogelijk in de procedure moet deze checklist worden ingevuld.

Checklist terugkeer alleenstaande minderjarige vreemdeling

Adequate opvang

1. Welke vorm van opvang is beschikbaar voor de minderjarige na terugkeer?²⁶⁵

- ouders of naaste familie;
- verre familie of een andere meerderjarige;
- opvangfaciliteiten;
- geen.

2.

2.1 Hoe lang heeft de minderjarige in Nederland verbleven?²⁶⁶

.....

2.2 Hoe oud is de minderjarige bij eventueel vertrek uit Nederland?²⁶⁷

.....

2.3 In welke mate heeft de minderjarige een (sociaal) netwerk in Nederland?

.....

²⁶⁴ Waar nu in art. B8 / 6.1Vc staat: ‘De IND neemt het bestaan van adequate opvang in ieder geval aan als...’, moet gelezen worden als: ‘De IND onderzoekt de aanwezigheid van adequate opvang als...’. In dit onderzoek van de IND dient dan onderhavige checklist gebruikt te worden. Zoals reeds in hoofdstuk 6 aangegeven zal de Nederlandse uitvoeringspraktijk daarmee in overeenstemming zijn met internationale en Europese vereisten.

²⁶⁵ In beginsel is terugkeer naar de ouders wel, maar terugkeer naar verre familie, een andere meerderjarige of opvangfaciliteiten niet in het belang van de minderjarige.

²⁶⁶ Hoe langer de minderjarige in Nederland heeft verbleven, hoe groter het risico op schade voor zijn ontwikkeling. Na vijf jaar ‘worteling’ mag geen enkele minderjarige meer worden uitgezet, zie Kalverboer & Zijlstra 2006-b.

²⁶⁷ Hoe ouder de minderjarige bij vertrek uit Nederland, hoe groter het risico op schade voor zijn ontwikkeling, zie Kalverboer & Zijlstra 2006-b.

3.

3.1 Hoe lang heeft de minderjarige in het land van herkomst verbleven?²⁶⁸

.....

3.2 In welke mate heeft de minderjarige een (sociaal) netwerk in het land herkomst?

.....

4.

In welke omstandigheden komt de minderjarige terecht als hij terugkeert naar het land van herkomst?²⁶⁹

| | |
|--|----------|
| Is er onderdak aanwezig, minimaal tot het 18 ^e jaar? | Ja / Nee |
| Is er voldoende voedsel beschikbaar voor de minderjarige? | Ja / Nee |
| Is de fysieke veiligheid van de minderjarige gegarandeerd? | Ja / Nee |
| Zijn er voldoende onderwijsfaciliteiten aanwezig? | Ja / Nee |
| Zijn er voldoende medische voorzieningen aanwezig? | Ja / Nee |
| Zijn de omstandigheden voldoende stabiel? | Ja / Nee |
| Kan de minderjarige zich voldoende ontwikkelen, zowel geestelijk als fysiek? | Ja / Nee |

5. Is de toegang tot de adequate opvang daadwerkelijk gegarandeerd?²⁷⁰ Ja / Nee

6. Contra-indicaties

6.1 Zijn er indicaties dat er sprake is van mensenhandel of -smokkel, bij personen of instanties waarnaar de minderjarige zou terugkeren?

.....

6.2 Behoort de minderjarige tot een bevolkingsgroep die risico loopt op onderdrukking?

.....

²⁶⁸ Hoe korter de minderjarige in het land van herkomst heeft verbleven, hoe groter het risico op schade voor zijn ontwikkeling, zie Kalverboer & Zijlstra 2006-b.

²⁶⁹ Als één van de in vraag 4 gestelde vragen met 'Nee' beantwoord wordt, mag de minderjarige niet terugkeren.

²⁷⁰ Als vraag 5 met 'Nee' beantwoord wordt, mag de minderjarige niet terugkeren.

6.3 Zijn er andere indicaties op basis waarvan de gestelde opvang niet adequaat zal zijn?

.....
.....

7. In hoeverre is de opvang waar de minderjarige naar terug zal keren adequaat²⁷¹:

.....
.....

Als het antwoord op vraag 7 is dat er geen adequate opvang aanwezig is, kan de minderjarige niet terugkeren en moet hij een verblijfsvergunning krijgen op grond van art. B8 / 6.1 Vc. Alleen vraag 18 van de checklist hoeft nog te worden ingevuld.

Als het antwoord op vraag 7 is dat er wel adequate opvang aanwezig is, ga dan verder bij vraag 8.

Terugkeer kan buiten de schuld van de minderjarige niet gerealiseerd worden

8. Heeft de minderjarige contact gezocht met de autoriteiten van het land van herkomst?

Ja / Nee

9. Heeft de minderjarige zich gewend tot de IOM of Maatwerk bij Terugkeer / Beyond Borders?

Ja / Nee

10. Heeft de minderjarige leugens verteld, inconsistente verklaringen afgelegd of is hij niet verschenen op verhoren?²⁷²

Ja / Nee

Indien het antwoord op vraag 8 en 9 beide 'Ja' is en het antwoord op vraag 10 'Nee' is, dient in beginsel te worden aangenomen dat de minderjarige voldoende heeft meegewerkt aan de terugkeer.²⁷³

²⁷¹ Op basis van de voorgaande zes vragen kan geanalyseerd worden in hoeverre de opvang waar het kind naar zal terugkeren adequaat is.

²⁷² Indien het antwoord op deze vraag ja is, dient dat te worden toegelicht en met documenten aannemelijk gemaakt.

²⁷³ Dat kan worden ingevuld bij vraag 12. Zie echter eerst vraag 11.

11. Contra-indicaties

11.1 Zijn er redenen om aan te nemen dat ondanks een negatief antwoord op vraag 8 en/of 9 of een positief antwoord op vraag 10, de minderjarige alsnog voldoende heeft meegewerkt aan de terugkeer?

.....
.....

12. Kan de terugkeer van de minderjarige, ondanks de aanwezigheid van adequate opvang, buiten zijn schuld niet gerealiseerd worden? Ja / Nee

Essentiële waarborgen

13. De minderjarige is betrokken bij de beantwoording van alle vragen in deze checklist. Hij of zij is in staat gesteld zijn of haar mening te laten horen en aan deze mening is passend belang gehecht. Ja / Nee

14. De minderjarige is op een kindvriendelijke manier gehoord en gedurende de gehele procedure is rekening gehouden met het feit dat de a.m.v. een minderjarige is. Ja / Nee

15. De checklist is beantwoord door en besproken met verschillende experts op het gebied van minderjarige vreemdelingen die direct bij de a.m.v. betrokken zijn of waren, in ieder geval door:

- De voogd van de minderjarige Ja / Nee
- De regievoerder van de DT&V Ja / Nee
- De mentor van het COA Ja / Nee

Overige betrokkenen:

.....
.....
.....

Conclusie

16. De oplossing die het meest in het belang van de minderjarige is, is:

- Terugkeer naar het land van herkomst
- Rechtmatig verblijf en integratie in Nederland
- Hervestiging in een andere staat

17. Zijn er andere, meer zwaarwegende belangen die nopen tot een andere uitkomst, anders dan 'migratiecontrole'?

.....
.....

18. Welke duurzame oplossing moet worden nagestreefd, op basis van de ingevulde checklist:

.....

7. Literatuurlijst

7.1 Boeken

Bean 2006

T.M. Bean, *Assessing the Psychological Distress and Mental Healthcare Needs of Unaccompanied Refugee Minors in the Netherland*, Leiden: 2006.

Blaak et al. 2012

M. Blaak et al., *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, Leiden: 2012.

De Graaf et al. 2012

J.H. de Graaf et al., *De toepassing van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind in de Nederlandse rechtspraak, 1 januari 2002 – 1 september 2011*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2012.

Heida 2012

H.Heida, 'De relevantie en invloed van het internationaal recht op Nederlands beleid: de vreemdelingenkinderen', in: *Het kind in het immigratierecht* (red. Lodder & Rodrigues), Den Haag: SDU-uitgevers 2012.

Kalverboer & Zijlstra 2006-a

M.E. Kalverboer & A.E. Zijlstra, *Het belang van het kind in het Nederlands Recht*, Amsterdam: SWP 2006.

Liefwaard 2008

T. Liefwaard, *Deprivation of Liberty of Children in Light of International Human Rights Law and Standards*, Antwerp/Oxford/Portland: Intersentia Publishing 2008.

Rodrigues 2012

P.R. Rodrigues, 'Prioriteit voor het belang van het kind in het immigratierecht', in: *Het kind in het immigratierecht* (red. Lodder & Rodrigues), Den Haag: SDU-uitgevers 2012.

Scmitt 2012

D. Schmitt, 'EU Policy on Unaccompanied minors', in: *Het kind in het immigratierecht* (red. Lodder & Rodrigues), Den Haag: SDU-uitgevers 2012.

Smyth 2013

C. M. Smyth, *The Common European Asylum System and the Rights of the Child: An Exploration of Meaning and Compliance*, 's-Hertogenbosch: Uitgeverij Boxpress 2013.

Verstegen 2012

T. Verstegen, 'Alleenstaande minderjarige asielzoekers en voogdij', in: *Het kind in het immigratierecht* (red. Lodder & Rodrigues), Den Haag: SDU-uitgevers 2012.

7.2 Tijdschriftartikelen

Bruin 2012-a

R. Bruin, 'Kroniek Individuele Toelatingsgronden', *A&MR* 2012-3, p. 148-162.

Bruin 2012-b

R. Bruin, 'Kroniek Individuele Toelatingsgronden', *A&MR* 2012-8, p. 430-443.

Ghaemina, Trouw 24 september 2011

S. Ghaemina, 'Bericht van een ama', *Trouw* 24 september 2011.

Graaff 2011

M.C. Graaff, 'Het belang van de alleenstaande minderjarige vreemdeling: adequate opvang in het land van herkomst?', *A&MR* 2011-2, p. 56-61.

Graaff 2012

M.C. Graaff, 'Wat bracht twee jaar 'Leers'?', *A&MR* 2012-8, p. 427-429.

Den Heijer 2013

M. den Heijer, 'Dublin, forumshoppen en de onbegeleide minderjarige', *A&MR* 2013-2, p. 91-92.

Jaghai & Vliks 2013

S. Jaghai & C. Vliks, 'Buitenschuldbeleid schiet tekort in bescherming staatlozen', *A&MR* 2013-5/6, p. 287-292.

Kalverboer & Beltman

M.E. Kalverboer & D. Beltman, 'General Comment no. 14 in vreemdelingrechtelijke procedures', *Tijdschrift Familie- en Jeugdrecht*, 2014-7/8, p.187-193.

Kalverboer et al. 2010

M.E. Kalverboer et al., 'Children first? The significance of child-oriented social welfare reports for legal decision-making in asylum procedures' *International Journal of Child and Family Welfare*, 2011-1, p. 2-18.

Kop 2011

L.F.D. Kop, 'Maak kennis met het Europees Migratienetwerk', *A&MR* 2011-2, p. 62-64.

Kromhout 2009

M. Kromhout, 'Return of Separated Children: The Impact of Dutch Policies', *International Migration* 2009-5, p. 24-47.

Meerhof, de Volkskrant 26 maart 2012

R. Meerhof, 'Ongebruikt opvanghuis in Angola kost Nederland een miljoen', *de Volkskrant* 26 maart 2012.

Mommers 2012

C.M.F. Mommers, 'Gedwongen vrijwilligheid. Te ruime uitleg 'eigen verantwoordelijkheid' slecht voor vreemdeling én overheid', *A&MR* 2012-3, p. 124-130.

Nissen 2013

E. Nissen, 'Het 'best-interests'-beginsel in de rechtspraak van over artikel 8 EVRM', *A&MR* 2013-7, p. 337-343.

Philips 2011

C. Philips, 'Alle kinderen zonder (adequate) ouderlijke zorg hebben recht op alternatieve zorg', *Tijdschrift voor Jeugdrecht en Kinderrechten*, 2011-5.

Pulles 2012

G.J. Pulles & L.C.J.M. Wöorst, 'Doorwerking van het IVRK: de wetgever geeft het voorbeeld', *Tijdschrift familie- en jeugdrecht*, 2012-64.

Rafi & Groen 2010

S. Rafi & L. Groen, 'Herintegratie van jonge Angolezen: Venceslau Cordeiro', *A&MR* 2010-9, p. 483-486.

Reneman 2011

A.M. Reneman, 'Het Kinderrechtenverdrag krijgt tanden. Over hoe het VN Verdrag inzake de Rechten van het Kind via het EU-recht en het EVRM binnendringt in het Nederlandse vreemdelingenrecht', *A&MR*, 2011-8.

Van Riel 2013

M. L. van Riel, 'Kroniek uitzetbaarheid en terugkeer', *A&MR* 2013-9, p. 540-549.

Thijssen, de Volkskrant 29 oktober 2012

W. Thijssen, 'Afghaanse kindsclaven in Europa', *de Volkskrant* 29 oktober 2012.

Vergeer 2013

S. Vergeer, 'Buitenschuldbeleid in de kern ongewijzigd', *A&MR* 2013-9, p. 447-453.

7.3 Rapporten**ACVZ 2003**

ACVZ, *Kinderen en de asielpraktijk, de positie van het kind voor, tijdens en na de asielprocedure, tegen de achtergrond van het internationaal recht*, Den Haag: oktober 2003.

ACVZ 2012

ACVZ, *Advies over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit modern migratiebeleid in verband met herijking van het beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen*, Den Haag: november 2012.

ACVZ 2013

ACVZ, *Waar een wil is maar geen weg, advies over de toepassing van het beleid voor vreemdelingen die buiten hun schuld niet zelfstandig uit Nederland kunnen vertrekken*, Den Haag: juli 2013.

Committee on the Rights of the Child 2012

Committee on the Rights of the Child, *Report of the 2012 day of general discussion: the rights of all children in the context of international migration*, Geneve: september 2012.

Defence for Children 2011

Defence for Children, *Core Standards for guardians of separated children in Europe*, Leiden: 2011.

Defence for Children-ECPAT Nederland 2010

Defence for Children-ECPAT Nederland, *Closing a Protection Gap National Report the Netherlands*, Leiden: 2010.

Defence for Children-ECPAT Nederland 2013

Defence for Children-ECPAT Nederland, *Implementatie van de kwaliteitsstandaarden voor voogden van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in de praktijk: Nationaal rapport Nederland*, Leiden: 2013.

Defence for Children & UNICEF Nederland 2013

Defence for Children & UNICEF Nederland, *Bescherming alleenstaande minderjarige vreemdelingen in de knel*, Leiden & Den Haag: april 2013.

Dienst Terugkeer & Vertrek 2013

Dienst Terugkeer & Vertrek, *Procesprotocol FI: vertrek alleenstaande minderjarige vreemdelingen*, Den Haag: augustus 2013.

ECRE & Save the Children 2011

ECRE & Save the Children i.o. van Europese Commissie: Directoraat-generaal Binnenlandse Zaken, *Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors: Final report*, december 2011.

EMN 2010

Europees Migratie Netwerk (EMN), *Alleenstaande minderjarige vreemdelingen in Nederland, AMV-beleid en -cijfers inzake opvang, terugkeer en integratie*, februari 2010.

GATE 2013

GATE, *De rol van voogden in de bescherming tegen kinderhandel en uitbuiting*, GATE, via Defence for Children, februari 2013.

Hammarberg 2008

T. Hammarberg, Report by the Commissioner on Human Rights, Thomas Hammarberg, on his visit to the Netherlands 21-25 september 2008, maart 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/country,,,NLD,4562d8b62,49b798190,0.html>.

HIT Foundation 2014

HIT Foundation, *Monitoring Mechanisms for Returned Minors*, Roermond: april 2014.

Inspectie Jeugdzorg 2011-a

Inspectie Jeugdzorg, *Meerjarenprogramma toezicht op de opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen*, Utrecht: 2011.

Inspectie Jeugdzorg 2011-b

Inspectie Jeugdzorg, *De voogdijtaak van Nidos*, Utrecht: september 2011.

Inspectie Jeugdzorg 2012

Inspectie Jeugdzorg, *Grootschalige opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Opvang van amv's op de proces opvanglocaties*, Utrecht: november 2012.

International Committee of the Red Cross 2004

International Committee of the Red Cross, *Inter-agency Guiding Principles on unaccompanied and separated children*, januari 2004.

Kalverboer & Zijlstra 2006-b

M.E. Kalverboer & A.E. Zijlstra, De schade die kinderen oplopen als zij na langdurig verblijf in Nederland gedwongen worden uitgezet, Groningen: april 2006.

Kinderombudsman 2012-a

Kinderombudsman, *Wachten op je toekomst*, Den Haag: maart 2012.

Kinderombudsman 2012-b

Kinderombudsman, *Advies herijking amv-beleid*, Den Haag: juli 2012.

Kinderombudsman 2012-c

Kinderombudsman, *Kinderrechtenmonitor 2012*, Den Haag: september 2012.

Kinderombudsman 2013

Kinderombudsman, *Kinderrechtenmonitor 2013*, Den Haag: september 2013.

Kinderrechtencollectief 2012

Kinderrechtencollectief, *Kinderrechten in Nederland 2008-2012, De vierde ngo-rapportage van het Kinderrechtencollectief aan het VN-Kinderrechtencomité*, Leiden: 2012.

Maatwerk bij Terugkeer & Beyond Borders 2013

Maatwerk bij Terugkeer & Beyond Borders, *Jaarverslag 2013*, Utrecht: 2014.

Nationaal Rapporteur mensenhandel 2014

Nationaal Rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, *Mensenhandel in en uit beeld II, cijfermatige rapportage 2008-2012*, mei 2014.

Nidos 2013

Nidos, *Jaarverslag 2013*, Utrecht: 2014.

Nidos 2012

Nidos, *Jaarverslag 2012*, Utrecht: 2013.

NOvA 2013

Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), *Advies NOvA inzake het voorstel van wet inzake de implementatie Procedurerichtlijn en Opvangrichtlijn*, 28 december 2013.

Refugee Studies Centre Oxford 2013

Refugee Studies Centre Oxford, *The deportation of unaccompanied minors from the EU – Workshop-report*, Oxford: mei 2013.

Separated Children in Europe Programme 2013

Separated Children in Europe Programme, *Newsletter no. 40*, 2013.

Separated Children in Europe Programme 2014-a

Separated Children in Europe Programme, *Strategic Plan 2014-2015*, maart 2014.

Separated Children in Europe Programme 2014-b

Separated Children in Europe Programme, *Newsletter no. 41*, 2014.

UNHCR 2010

UNHCR, *Trees Only Move in the Wind: A Study of Unaccompanied Afghan Children in Europe*, juni 2010.

UNICEF 2012

UNICEF Nederland, 'Return of separated children to return houses in countries of origin', Den Haag: mei 2012

WODC 2010

R. Staring & J. Aarts in opdracht van: WODC, *Jong en illegaal in Nederland, een beschrijvende studie naar de komst en het verblijf van onrechtmatig verblijvende (voormalig) alleenstaande minderjarige vreemdelingen en hun visie op de toekomst*, Den Haag: juni 2010.

7.4 Jurisprudentie

Europese jurisprudentie

EHRM 24 oktober 2013, 71825/11 (*Housein / Griekenland*), *JV* 2013, 398.

EHRM 10 september 2013, 2314/10 (*Hussein Dürshi and others / Nederland & Italië*).

EHRM 2 april 2013, 27725/10 (*Mohammed Hussein and others / Nederland & Italië*).

EHRM 5 april 2011, 8687/06 (*Rahimi / Griekenland*), *JV* 2012, 106.

EHRM 4 december 2012, 47017/09 (*Butt / Noorwegen*), *JV* 2013, 85, m.nt. M.C. Stronks.

EHRM 14 februari 2012, 26940/10 (*Antwi / Noorwegen*), *JV* 2012, 170, m.nt. S.K. van Walsum.

EHRM 11 oktober 2011, 5056/10 (*Emre / Zwitserland*), *NJB* 2012, 7.

EHRM 28 juni 2011, 55597/09 (*Nunez / Noorwegen*), *JV* 2011, 402, m.nt. S.K. van Walsum.

EHRM 14 juni 2011, 38058/09 (*Osman / Denemarken*), *JV* 2011, 331, m.nt. S.K. van Walsum.

EHRM 6 juli 2010, 41615/07 (*Neulinger and Shuruk / Zwitserland*).

EHRM 31 maart 2010, 41442/07 (*Muskhadzhiyeva / België*), *JV* 2010, 119.
EHRM 17 juli 2008, 25904/1 (*NA / Verenigd Koninkrijk*).
EHRM 23 juni 2008, 1638/03 (*Maslov / Oostenrijk*).
EHRM 18 oktober 2006, 46410/99 (*Üner / Nederland*).
EHRM 12 oktober 2006, 13178/03 (*Mayeka & Mitunga / België*), *JV* 2007, 29.
EHRM 2 augustus 2001, 54273/00 (*Boultif / Zwitserland*).
EHRM 28 november 1996, 23366/94 (*Nsona / Nederland*).
EHRM 30 oktober 1991, 13163/87 (*Vilvarajah / Verenigd Koninkrijk*).

HvJ EU 10 oktober 2013, C-86/12 (*Alokpa & Moudoulou*), *JV* 2013, 378.
HvJ EU 6 juni 2013, C-648/11 (*MA, BT en DA / Verenigd Koninkrijk*), *JV* 2013, 250.
HvJ EU 8 mei 2013, C-87/12 (*Ymeraga e.a.*), *JV* 2013, 217.
HvJ EU 8 november 2011, C-40/11 (*Iida*), *JV* 2013, 6.
HvJ EU 8 maart 2011, C-34/09 (*Ruiz Zambrano*), *JV* 2011, 146, m. nt. P. Boeles.
HvJ EU 19 oktober 2009, C-40/09 (*Dețiçek/Squeglia*).
HvJ EU 27 juni 2006, C-540/03 (*Europees Parlement / Raad van de Europese Unie*), *JV* 2006, 313.
HvJ EU 19 oktober 2004, C-200/02 (*Zhu en Chen*), *JV* 2004, 446, m.nt P Boeles.

Nationale jurisprudentie

ABRvS 13 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2456, *JV* 2014, 45.
ABRvS 15 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1618.
ABRvS 11 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:791, *JV* 2013, 356.
ABRvS 18 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1190, *JV* 2014, 5.
ABRvS 14 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:804, *JV* 2013, 399, m. nt. D. Beltman.
ABRvS 18 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA1288, *JV* 2013, 260.
ABRvS 21 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ5226, *JV* 2013, 178, m. nt. T. Spijkerboer.
ABRvS 10 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW7803, *JV* 2012, 339.
ABRvS 13 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7834, *JV* 2012, 177.
ABRvS 19 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW0003.
ABRvS 7 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3716, *JV* 2012, 152.
ABRvS 10 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR5031, *JV* 2011, 410.
ABRvS 14 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN7299, *JV* 2010, 412.
ABRvS 18 augustus 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM8419, *JV* 2010, 307.
ABRvS 15 februari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ9524, *JV* 2007, 144, m. nt. G. Cardol.
Rechtbank Den Haag 28 mei 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:6668.
Rechtbank Den Haag 25 mei 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:2499.
Rechtbank Den Haag 25 juli 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:10528.
Rechtbank Den Haag 10 januari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV1261.

7.5 Regelgeving en parlementaire stukken

Internationaal

Europese Commissie 2010

Europese Commissie, *Het Actieplan niet-begeleide minderjarigen (2010-2014)*, Brussel, 2010.

Europese Commissie 2012

Europese Commissie, *Tussentijds verslag over de uitvoering van het Actieplan niet-begeleide minderjarigen*, Brussel, 2012.

Europees Parlement 2013

Nathalie Griesbeck, *Motion for Resolution: on the situation of unaccompanied children in the EU*, Brussel: augustus 2013.

Europese Raad 2010

Europese Raad, *The Stockholm Programme, an open and secure Europe serving and protecting citizens*, Stockholm: 2010.

General Comment no. 5 2003

UN Committee on the Rights of the Child, *General Comment no. 5, General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child*, Geneve: november 2003.

General Comment no. 6 2005

UN Committee on the Rights of the Child, *General Comment no. 6, on the treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*, Geneve: juni 2005.

General Comment no. 14 2013

UN Committee on the Rights of the Child, *General Comment no. 14, on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration*, Geneve: mei 2013.

Raad van de Europese Unie 2009

Raad van de Europese Unie, *Press release, 2962nd Council Meeting Justice and Home Affairs*, Brussel, 2009.

Raad van de Europese Unie 2010

Raad van de Europese Unie, *Conclusies van de Raad over niet-begeleide minderjarigen*, Brussel, 2010.

Richtlijn 2001/55/EG

Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen 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

Richtlijn 2008/115/EG

Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008, over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, ‘Terugkeerrichtlijn’.

Richtlijn 2011/95/EU

Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking), ‘Kwalificatierichtlijn’.

Richtlijn 2013/32/EU

Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013, betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking), ‘Procedurerichtlijn’.

Verordening (EU) nr. 604/2013

Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking), ‘Dublin-verordening’.

Voorstel wijziging verordening (EU) nr. 604/2013

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 604/2013 wat betreft de vaststelling welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat is ingediend door een niet-begeleide minderjarige zonder gezinsleden, broers of zussen of familieleden die legaal in een lidstaat verblijven, COM (2014) 382, ‘wijziging Dublin-verordening’.

Nationaal

Advies Raad van State, 14931, 2013.

Advies Raad van State betreffende besluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Besluit modern migratiebeleid in verband met de aanpassing van het buitenschuldbeleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen van 7 juni 2013, *Stcrt* 2013, 14931.

Aanhangsel van handelingen II 2012/13, nr. 2912

Aanhangsel van handelingen II 2012/13, nr. 2912, Antwoord op Kamervragen over family-tracing.

Kamerstukken I 2013/14, 32 317, nr. DB

Kamerstukken I 2013/14, 32 317, nr. DB, Kamerbrief over de gevolgen van de tweede fase van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel voor Nederland.

Kamerstukken II 2013/14, 19 637, nr. 1820

Kamerstukken II 2013/14, 19 637, nr. 1820, Kamerbrief naar aanleiding van de massale toestroom van Eritrese asielzoekers.

Kamerstukken II 2013/14, 27 062, nr. 91

Kamerstukken II 2013/14, 27 062, nr. 91, Reactie op het rapport van Defence for Children International en UNICEF over de herijking van het a.m.v.-beleid.

Kamerstukken II 2012/13, 27 062, nr. 88

Kamerstukken II 2012/13, 27 062, nr. 88, Kamerbrief naar aanleiding van de herijking van het a.m.v.-beleid.

Kamerstukken II 2011/12, 27 062, nr. 75

Kamerstukken II 2011/12, 27 062, nr. 75, Kamerbrief naar aanleiding van de herijking van het a.m.v.-beleid.

Kamerstukken II 2010/11, 27 062, nr. 67

Kamerstukken II 2010/11, 27 062, nr. 67, Kamerbrief naar aanleiding van de herijking van het a.m.v.-beleid.

Kamerstukken II 2009/10, 27 062, nr. 64

Kamerstukken II 2009/10, 27 062, nr. 64, Kamerbrief naar aanleiding van de herijking van het a.m.v.-beleid.

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

Kamerstukken II 2003/04, 19 637, nr. 824, Kamerbrief over a.m.a.-beleid.

Kamerstukken II 2001/02, 27 062, nr. 14

Kamerstukken II 2001/02, 27 062, nr. 14, Kamerbrief naar aanleiding van nieuw a.m.a.-beleid.

Rapport Comité inzake de Rechten van het Kind 2012

Vierde periodieke rapportage van het Koninkrijk der Nederlanden ten behoeve van het Comité inzake de Rechten van het Kind, 2012.

Reactie Kinderrechtenmonitor 2013

Reactie Kinderrechtenmonitor 2013, Staatsecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, namens Staatssecretarissen van Veiligheid en Justitie, Onderwijs Cultuur en Wetenschap en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, september 2013.

Regerakkoord 2012

Regerakkoord PvdA-VVD, 'Bruggen slaan', Den Haag: 29 oktober 2012.

TBV 2003, 64

Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire, TBV 2003, 64, *Stcrt* 2003, 251, 22.

UNHCR 1997

UNHCR, 'Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum', februari 1997.

UNHCR 2008

UNHCR, 'Guidelines on determining the best interest of the child', mei 2008.

Wijzigingsbesluit Vreemdelingenbesluit 2000, 181, 2013

Besluit van 14 mei 2013, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Besluit modern migratiebeleid in verband met de aanpassing van het buitenschuldbeleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen, *Stb.* 2013, 181.

Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire 2000, 13143, 2013

Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 7 mei 2013, nummer WBV 2013/9, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000 van 22 mei 2013, *Stcrt* 2013, 13143.

Wijzigingswet Vreemdelingenwet 2000, 202, 2010

Wet van 20 mei 2010 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure, *Stb* 2010, 202.

7.6 Interviews

D. van den Burg (beleidsmedewerker IND, gespecialiseerd in het a.m.v.-beleid), 19 augustus 2014 te Den Haag.

W. Eikelboom (vreemdelingenrechtadvocaat bij Prakken d'Oliveira Human Rights Lawyers), 14 juli 2014 te Amsterdam.

E. Faber (hoofd juridische zaken Nidos), 25 juli 2014 te Utrecht.

S. Ghaemina (promovenda aan de Universiteit van Amsterdam), 4 augustus 2014 te Utrecht (telefonisch).

N. Hasan Burney MA (medewerker Directie Migratiebeleid, gespecialiseerd in het a.m.v.-beleid), 19 augustus 2014 te Den Haag.

M.E. Kalverboer (bijzonder hoogleraar Rijksuniversiteit Groningen), augustus 2014 te Utrecht (per e-mail).

C. van Os (programmamanager Kinderrechten & Migratie Defence for Children International), 9 juli 2014 te Leiden.

K. Temmink (coordinating strategic advisor bij Dienst Terugkeer en Vertrek), 7 juli 2014 te Den Haag.