

# Bescherming alleenstaande minderjarige vreemdelingen in de knel

Zorgpunten & aanbevelingen bij de herijking van het beleid

April 2013



KINDERRECHTEN EN MIGRATIE

## SAMENVATTING

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft aangekondigd dat de herijking van het beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen per 1 juni 2013 doorgang zal vinden.

Defence for Children en UNICEF Nederland bespreken in dit gezamenlijke document de knelpunten in de herijking van het beleid en doen aanbevelingen voor herzieningen om de bijzondere rechten van deze kinderen te verwezenlijken. Alleenstaande minderjarige vreemdelingen zijn extra kwetsbaar: ze zijn kind, vaak asielzoeker en in een land dat zij niet kennen zonder een ouder die voor hen zorgt. Op grond van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) heeft Nederland een speciale verantwoordelijkheid voor deze kinderen. Deze kinderen, die soms ook slachtoffer zijn van mensenhandel, raken vaak extra beschadigd in hun ontwikkeling door hun verblijf in Nederland. Waar de bijzondere bijstand en bescherming tekortschiet om dit te voorkomen, is dit in strijd met zowel artikel 3 IVRK, dat de overheid verplicht de belangen van kinderen voorop te stellen, als met hun recht op een goede ontwikkeling (artikel 6 IVRK).

De doelstelling van de herijking, namelijk *'een verbetering van de positie van kinderen in het vreemdelingenbeleid door hen snel en volledig uitsluit te bieden over hun verblijfsperspectief en illegaliteit en uitbuiting te voorkomen'*, is uit het oog verloren. Het beleid kan worden gekenmerkt door een hoge mate van onzorgvuldigheid, het in de illegaliteit drijven van kinderen, het stellen van terugkeer boven bescherming en het nodeloos belemmeren van de ontwikkeling van kinderen.

1. **Onzorgvuldige en kindonvriendelijke procedures:** In de procedures vindt geen onderzoek plaats naar de individuele beoordeling van het belang van het kind zoals het IVRK en het Kinderrechtencomité voorschrijven. Kindspecifieke asielelementen blijven onderbelicht en bijna geen enkel kind lijkt in aanmerking te komen voor het nieuwe buitenschuldbeleid voor kinderen die voor hun 15de Nederland binnenkomen. In het buitenschuldbeleid zorgt de stuitende werking<sup>1</sup> voor een prikkel om geen beroep te doen op bestaande rechten. In de B9-procedure (voor slachtoffers van mensenhandel) is het verloop van de procedure en vergunning afhankelijk van het strafrechtelijk onderzoek. Daarnaast is de leeftijdsonderzoekmethode voor jongeren waarbij aan hun minderjarigheid wordt getwijfeld al jaren aan kritiek onderhevig. Het gebrek aan empirisch bewijs voor de huidige methode is problematisch gezien de vergaande gevolgen voor de jongeren wanneer zij als meerderjarige worden beoordeeld terwijl zij mogelijk minderjarig zijn.
2. **Kinderen worden de illegaliteit in gedreven:** Er komt geen alternatief voor het afschaffen van de reguliere verblijfsvergunning voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Dit heeft tot gevolg dat er geen enkele procedure meer specifiek gericht is op alleenstaande minderjarigen en tot het vergaande gevolg dat meer kinderen in de illegaliteit zullen belanden. Na hun 18<sup>e</sup> verjaardag is er geen beleid meer dat de ex-minderjarige in beeld houdt en een mate van perspectief biedt, waardoor zij een groot risico lopen om uitgebuit te worden.
3. **De terugkeerdoelstelling bevordert terugkeer niet:** De inrichting van bescherming en opvang wordt vormgegeven vanuit de terugkeerthematiek: het mandaat van jeugdbescherming staat onder druk bij informatieoverdracht en opvang wordt bij voorkeur grootschalig en onaangenaam vormgegeven omdat dit terugkeer zou stimuleren. Deze benadering snijdt geen hout, er is geen relatie zichtbaar tussen deze benadering en terugkeercijfers.
4. **Ontwikkeling van het kind wordt uit het oog verloren:** Het huidige opvangbeleid voor kinderen boven de 15 jaar in grootschalige procesopvanglocaties en campussen is gevaarlijk voor de ontwikkeling van de kinderen. Er verdwijnen veel kinderen van deze locaties en de opvang is duur. Opvang in pleeggezinnen en kleinschalige opvang is gezien de kleine instroom en opgebouwde

---

<sup>1</sup> De opgebouwde jaren binnen de buitenschuldprocedue komen te vervallen bij het starten van een nieuwe procedure.

ervaring te realiseren en te prefereren. Voor plaatsing van (potentiële) slachtoffers van mensenhandel in de Beschermd Opleidingsinstelling dient een wettelijke grondslag te komen.

Kortom, in het huidige beleid is een alleenstaande minderjarige allereerst vreemdeling en dan pas kind en zijn bescherming en ontwikkeling ondergeschikt aan terugkeer. Dit kan anders en beter, met instandhouding van de herijkingsdoelstelling.

## INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING .....	1
INHOUDSOPGAVE .....	3
Herijking van het beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen .....	4
Geen onderzoek naar belang van individuele kind .....	5
Kindspecifieke asielementen onderbelicht .....	6
Nieuw buitenschuldbeleid dreigt wassen neus te worden .....	7
Leven in de illegaliteit .....	8
Kritiek op leeftijdsonderzoek niet serieus genomen .....	8
Grootschalige opvang niet kindvriendelijk.....	9
Pleeggezinnen: in het belang van het kind en het goedkoopst.....	11
Beschermd Opleiding: wanneer gaat de deur van de kinderen op slot? .....	11
Slachtoffers mensenhandel tussen wal en schip .....	12
Alleenstaande minderjarigen na hun achttiende in de kou .....	13
Terugkeer naar het land van herkomst .....	14
Afsluitend.....	15
Bijlage 1: Aanbevelingen .....	16
Bijlage 2: Wettelijk kader.....	18

## HERIJKING VAN HET BELEID VOOR ALLEENSTAANDE MINDERJARIGE VREEMDELINGEN

Op 4 april 2007 zei de toenmalige staatssecretaris van Justitie toe om het beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen te zullen herijken. De herijking moest leiden tot een verbetering van de positie van kinderen in het vreemdelingenbeleid, vooral door hen snel en volledig uitsluitel te bieden over hun verblijfsperspectief en illegaliteit en uitbuiting te voorkomen.<sup>2</sup> Mede aanleiding voor de herijking van het AMV-beleid vormde de stijging van de instroom van het aantal alleenstaande minderjarigen van 430 in 2007 naar 730 in 2008 en 1031 in 2009. Deze stijging heeft echter niet doorgezet. Tussen 1 januari en 1 september 2012 hebben 289 alleenstaande minderjarigen asiel aangevraagd in Nederland. Ongeveer de helft valt in de leeftijdscategorie van 16 tot 18 jaar. De meeste kinderen die asiel aanvragen in Nederland komen oorspronkelijk uit Afghanistan (50%), Somalië (8%), Guinee (8%) of Sierra Leone (3%). Nu, bijna zes jaar later, concluderen Defence for Children en UNICEF Nederland dat de herijking van het beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen in veel opzichten niet voldoet aan de doelstellingen zoals deze waren gesteld en niet in lijn is met het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK).

Meer dan vijf jaar na de aankondiging publiceerde de toenmalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel op 22 juni 2012 een brief<sup>3</sup> over de herijking van het beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. De nadruk ligt in deze brief op de terugkeer van alleenstaande minderjarigen naar het land van herkomst. Het ministerie heeft aangegeven dat de mogelijkheid om een verblijfsvergunning te krijgen op grond van "het zijn van een alleenstaande minderjarige" (de AMV-vergunning) naar verwachting zal verdwijnen per 1 juni 2013. Hiermee is er geen enkele procedure meer specifiek gericht op alleenstaande minderjarigen. NGO's hebben hun zorgen geuit over de dreigingen van kinderrechtschendingen die de herijking met zich meebrengt.<sup>4</sup> Door het verdwijnen van de AMV-vergunning raken meer kinderen ongedocumenteerd in Nederland. Wel houden de kinderen recht op onderdak, onderwijs en gezondheidszorg. Ze zullen echter geen (vervangende) identiteitskaart ontvangen wat hen kwetsbaar maakt om (wederom) slachtoffer te worden van kinderhandel of uitbuiting.<sup>5</sup> Het beoordelen van kindspecifieke asielelementen door de autoriteiten in de asielprocedure staat nog in de kinderschoenen en in de B9-procedure (voor slachtoffers mensenhandel) staat niet de bescherming van het kind als slachtoffer centraal maar de strafrechtelijke veroordeling van de dader. De aangekondigde herijking van het beleid voor alleenstaande minderjarigen maakt de noodzaak groot om de asielprocedure, alsook de B9-procedure, voor alleenstaande minderjarigen en kinderslachtoffers van mensenhandel aan te passen zodat de rechten van deze kinderen worden verwezenlijkt.

In onderstaande paragrafen zullen Defence for Children en UNICEF Nederland per onderdeel van de herijking de knelpunten weergeven en aanbevelingen doen om het oorspronkelijke doel van de herijking te bereiken. Namelijk een verbetering van de positie van kinderen in het vreemdelingenbeleid door hen snel en volledig uitsluitel te bieden over hun verblijfsperspectief en illegaliteit en uitbuiting te voorkomen.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2009/10, 27062, nr. 64.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2011/12, 27 062, nr. 75, beschikbaar via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/06/22/kamerbrief-herijking-beleid-alleenstaande-minderjarige-vreemdelingen.html>.

<sup>4</sup> Zie hiervoor onder andere: <http://www.defenceforchildren.nl/p/53/2454/mo89-mc190/mo124-m0/mo125-cg196/plannen-voor-asieljongeren-botsen-met-vn-kinderrechtenverdrag>.

<sup>5</sup> Zie hiervoor het GATE rapport 'Guardians Against Child Trafficking and Exploitation' (2013) en 'Inzicht in uitbuiting: Handel in minderjarigen in Nederland nader onderzocht'(2005). Beiden beschikbaar op [www.defenceforchildren.nl](http://www.defenceforchildren.nl)

Het VN-Kinderrechtencomité benadrukt<sup>6</sup> dat Staten in hun wetgeving, beleid en praktijk duidelijk moeten maken dat het belang van het kind prioriteit heeft boven migratie of andere administratieve overwegingen. In Nederland is dit niet het geval. Op verschillende plaatsen in de herijkingsbrief van de toenmalige bewindsvoerder wordt het belang van het kind als onderschikt beschreven aan het vreemdelingenbeleid. Volgens de toenmalige minister neemt de vreemdelingenrechter het oordeel van de voogd over het belang van het kind voldoende mee in de beslissing over een verblijfsvergunning. In de praktijk heeft de vreemdelingenrechter echter heel weinig ruimte om zelfstandig een oordeel te vormen over het belang van het kind en mag hij of zij in beginsel slechts toetsen of de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie een afwijzing van een asielerzoek zorgvuldig heeft gemotiveerd. Er is daarmee in het vreemdelingenrecht onvoldoende ruimte om een adequate belangenafweging te maken over waar het kind het beste opgevangen kan worden als het geen asiel krijgt. Dat is de reden dat steeds meer wetenschappers en organisaties<sup>7</sup> pleiten voor een rol voor de kinderrechter in de procedures van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Daarbij zou de voogd een zwaarwegend advies moeten geven over het belang van het kind.

Bij de herijking van het AMV-beleid zijn er volgens de minister twee opties mogelijk: het kind krijgt een asiolvergunning of dient terug te keren naar het land van herkomst. Er wordt in de procedure voorafgaand aan de beslissing geen onderzoek gedaan naar de individuele belangen van het kind. Het ontbreken van een onderzoek naar het belang van het kind vormt een gevaarlijke misstap in de herijking van het AMV-beleid. Sommige kinderen zullen weliswaar onvoldoende gronden hebben om in aanmerking te komen voor een asiolvergunning, maar er kunnen toch gegronde bezwaren zijn tegen terugkeer naar het land van herkomst. Zo is een gehoorde klacht op de helpdesk van Defence for Children dat Afghaanse jongeren niet serieus worden genomen wanneer zij aangeven in het land van herkomst misbruikt te zijn door familieleden of om andere redenen niet veilig terug kunnen keren naar het land van herkomst. Deze signalen komen onvoldoende naar voren en worden onvoldoende onderzocht wanneer er geen specifieke aandacht is voor een onderzoek naar het belang van het kind en de ontwikkelingsvoorwaarden voor het specifieke kind.<sup>8</sup> Waar er gronden zouden zijn voor Nederlandse kinderen om hen te beschermen zou dit tevens moeten gelden voor alleenstaande minderjarigen die weliswaar niet in aanmerking komen voor een asiolvergunning maar toch recht hebben op bescherming en een verblijfstitel in Nederland. Het nalaten van het onderzoek van de individuele belangen van kinderen is in strijd met het VN-Kinderrechtenverdrag en de recente aanbeveling van het VN-Kinderrechtencomité<sup>9</sup>:

*'States should conduct individual assessments and evaluations of the best interests of the child at all stages of and decisions on any migration process affecting children, and with the involvement of child protection professionals, the judiciary as well as children themselves. In particular, primary consideration should be given to the best interests of the child in any proceeding resulting in the child's or their parents' detention, return or deportation.'*

<sup>6</sup> Zie hiervoor aanbeveling 74 van het VN-Kinderrechtencomité in het rapport naar aanleiding van de Day of General Discussion. Beschikbaar via: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/discussion2012.htm>.

<sup>7</sup> Zie de bundel door G.G. Lodder en P.R. Rodrigues naar aanleiding van het lustrumcongres van het Instituut voor Immigratierecht dat op 26 januari 2012 plaatsvond "Het kind in het immigratierecht", op de Universiteit in Leiden.

<sup>8</sup> De toenmalige Minister stelde in de herijkingsbrief van 22 juni 2012 dat het in beginsel in het belang van het kind is als hij of zij naar zijn ouder(s) terugkeert tenzij 'aannemelijk wordt gemaakt dat de hereniging het kind blootstelt aan misbruik of mensenrechtenschendingen die zo ernstig zijn dat het belang van het kind onderschikt is aan de bescherming van het kind'. Kennelijk was de Minister van oordeel dat er ook mensenrechtenschendingen zijn die wél in het belang van het kind zijn. Met deze formulering maakte de toenmalige Minister duidelijk dat het hem vooral ging om het vreemdelingenbeleid, en pas vèr daarna om het belang van het kind.

<sup>9</sup> Het volledige rapport van het Kinderrechtencomité over de 'The 2012 Day of General Discussion in relation to the rights of all children in the context of international migration' is beschikbaar via:

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion2012/ReportDGDChildrenAndMigration2012.pdf>



Defence for Children en UNICEF Nederland maken zich daarnaast ernstige zorgen over het feit dat de toenmalige minister in zijn brief expliciet zegt dat de voogd altijd mee moet werken aan terugkeer als het asielverzoek is afgewezen en dat er ook een gegevensuitwisseling moet plaatsvinden tussen de overheid en de voogd. Als terugkeer in een concreet geval niet in het belang is van het kind wordt de suggestie gewekt dat de voogd niet langer in het belang van het kind zou mogen handelen. Een dergelijke aanwijzing is in strijd met de rol en functie van de voogd zoals die onder meer in artikel 5 IVRK is beschermd. Voogden wijzen op de conflicterende situaties die kunnen ontstaan als de migratie-autoriteiten vertrouwelijke informatie vragen aan de voogden. Voogden verklaren dat zij handelen in overeenstemming met hun opvatting over hun geheimhoudingsplicht.

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

**Aanbeveling:** Onderzoek de rol van een kinderrechter in procedures van alleenstaande minderjarige vreemdelingen en de rol van de voogd om in de procedures een zwaarwegend advies te geven.

**Aanbeveling:** De (immigratie)autoriteiten moeten de rol van de voogd respecteren als hoofdverantwoordelijke voor de bescherming van het kind, zoals dit is verwoord in artikel 5 IVRK en kwaliteitsstandaard 3 voor voogden van alleenstaande minderjarigen in Europa.<sup>10</sup>

## KINDSPECIFIEKE ASIELEMENTEN ONDERBELICHT

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen die naar Nederland komen, hebben de mogelijkheid een asielaanvraag of een reguliere (niet-asiel) aanvraag te doen. De focus van voogden, advocatuur en immigratieautoriteiten ligt in de praktijk vaak op de asielprocedure waar weinig kinderen voor in aanmerking komen.

Kindspecifieke asielementen waar op grond van artikel 22 IVRK rekening mee moet worden gehouden, worden zelden meegewogen door de immigratieautoriteiten. Er is enige aandacht voor mogelijke slachtoffers van meisjesbesnijdenis of kindsoldaten, maar er is weinig aandacht voor andere kindspecifieke asielementen. Goede informatie is onmisbaar voor een zorgvuldige afweging van het belang van het kind en asielementen. Zeker wanneer het gaat om een mogelijke terugkeer naar het land van herkomst. Op het moment is die goede informatie maar beperkt beschikbaar en is informatie specifiek over kinderen nauwelijks beschikbaar. UNICEF Nederland heeft in samenwerking met UNICEF Afghanistan een eerste kindspecifiek landenrapport over Afghanistan gepubliceerd.<sup>11</sup>

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

<sup>10</sup> Kwaliteitsstandaard 3 voor voogden van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in Europa: 'De voogd beschermt de veiligheid van het kind'. Indicator C luidt 'De voogd houdt alle informatie over en van het kind geheim, tenzij het noodzakelijk is deze geheimhouding te doorbreken om het kind of een ander kind te beschermen. In dat geval informeert de voogd het kind, indien mogelijk, over het doorbreken van deze geheimhouding. Zie voor meer informatie over de kwaliteitsstandaarden: [http://www.defenceforchildren.nl/p/21/2223/mo89-mc21/mo8-cg%7Ctxt=\\*kwaliteitsstandaarden\\*/europarlementari%EBrS-pleiten-voor-voogdieregels-asieljongeren](http://www.defenceforchildren.nl/p/21/2223/mo89-mc21/mo8-cg%7Ctxt=*kwaliteitsstandaarden*/europarlementari%EBrS-pleiten-voor-voogdieregels-asieljongeren).

<sup>11</sup> UNICEF-Nederland (2013), Child Notice Afghanistan, beschikbaar via: <http://www.unicef.nl/pers/publicaties/child-notice-afghanistan/>.

De regering presenteert in de herijking van het AMV-beleid een nieuw buitenschuldbeleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Drie jaar na het asielverzoek kan de jongere een vergunning krijgen. De voorwaarden om voor deze vergunning in aanmerking te komen zijn echter dermate streng dat slechts een enkel kind hiervoor in aanmerking zal komen, hetgeen ook de bedoeling is, zo schreef de toenmalige bewindsvoerder in de herijkingsbrief op 22 juni 2012. Allereerst geldt de speciale buitenschuldvergunning alleen voor minderjarigen die jonger waren dan 15 jaar toen ze het land binnenkwamen. Meer dan de helft van de jongeren is echter 15, 16 of 17 jaar bij binnenkomst in Nederland. Voor deze groep geldt het gewone buitenschuldbeleid dat zo streng is dat er bijna niemand onder valt. In 2011 werden er 30 buitenschuldvergunningen toegekend.<sup>12</sup> Het betekent dat minderjarigen van 15 jaar of ouder als volwassenen worden behandeld in plaats van extra beschermd zoals het VN-Kinderrechtenverdrag voorschrijft. Het onderscheid dat wordt gemaakt tussen kinderen die jonger zijn dan 15 bij binnenkomst en kinderen die ouder zijn, is in strijd met artikel 1 IVRK en artikel 2 IVRK (non-discriminatiebeginsel). Alle kinderen onder de 18 jaar zijn kind en hebben dezelfde rechten. Wanneer een kind Nederland binnenkomt heeft hij of zij recht op bijzondere bescherming en zou het nieuwe buitenschuldbeleid moeten gelden. Of het kind nu bij binnenkomst 14 of 15 is, zou hiervoor niet uit mogen maken.

Ook binnen het nieuwe buitenschuldbeleid voor alleenstaande minderjarigen die voor hun 15de naar Nederland komen, rust er op hen een zware bewijslast om aan te tonen dat zij niet kunnen vertrekken. Het kind moet voldoende aanknopingspunten bieden voor een onderzoek naar adequate opvang in het land van herkomst en inspanningen verrichten om reisdocumenten te verkrijgen. Wanneer een kind zwijgt of onwaarheden vertelt, komt het kind in beginsel niet in aanmerking voor de buitenschuldvergunning. Deze criteria zijn bijna gelijk aan het huidige buitenschuldbeleid voor volwassenen. Voor een kind dat ouder is dan 15 jaar of voor volwassenen wordt alleen een grotere mate van initiatief verwacht. Voor kinderen is het vaak extra moeilijk om zelfstandig hun identiteit te bewijzen omdat ze niet over de juiste documenten beschikken. De kans dat een kind in aanmerking komt voor het nieuwe buitenschuldbeleid is hiermee zeer klein en zal naar alle waarschijnlijkheid voor weinig kinderen een oplossing bieden.

Bovendien stuit de termijn van drie jaar als er een nieuw asielverzoek wordt ingediend. Dit maakt dat kinderen in een spagaat terecht komen. Bij de aanvraag van een asielvergunning ondervinden zij de negatieve consequentie dat opgebouwde termijnen om in aanmerking te komen voor een buitenschuldvergunning komen te vervallen. Mogelijk weerhoudt kinderen dit ervan om op te komen voor hun recht op bescherming als asielzoeker. De stuitende werking miskent dat het soms enige tijd duurt voordat kinderen hun trauma's en asielverhaal zullen toevertrouwen aan een volwassene. Tal van kinderrechten- en vluchtelingenorganisaties, Kamerleden en voogdijinstelling Nidos hebben aangedrongen op een langere rust- en voorbereidingstijd voordat de minderjarige het asielverzoek indient. De regering houdt echter vol dat de bestaande periode van drie weken lang genoeg is. Jongeren gaven zelf in een speciale hoorzitting<sup>13</sup> in de Tweede Kamer aan dat zij vlak na hun komst naar Nederland geen idee hadden wie welke rol speelde en wie zij konden vertrouwen. Het gebeurt dan ook regelmatig dat pas na langere tijd het ware verhaal boven tafel komt. Dan is een nieuw asielverzoek nodig. In zijn brief van 22 juni 2012 schreef de toenmalige minister dat Stichting Nidos altijd om verlenging van de rust- en voorbereidingstijd kan vragen. De mate waarin Nidos momenteel een verlenging van de rust-en voorbereidingstijd aanvraagt, verschilt per opvanglocatie.<sup>14</sup> Zo vragen voogden op de procesopvanglocatie bijna nooit een verlenging aan, terwijl voogden in een nieuwe opvang, OWGplus (Opvang en wonen in gezinsverband), bijna altijd een verlenging aanvragen.

<sup>12</sup> Kamerstukken II, 2012/13, 29344 nr. 109.

<sup>13</sup> Zie hiervoor: [http://www.defenceforchildren.nl/p/21/2061/mo89-mc21/mo8-cg%7Ctxt=\\*tweede%20kamer%20gehoord\\*/nieuwe-plannen-voor-alleenstaande-asieljongeren](http://www.defenceforchildren.nl/p/21/2061/mo89-mc21/mo8-cg%7Ctxt=*tweede%20kamer%20gehoord*/nieuwe-plannen-voor-alleenstaande-asieljongeren).

<sup>14</sup> Dit blijkt uit het veldonderzoek dat is uitgevoerd voor het GATE project (Guardians Against Child Trafficking and Exploitation). Het rapport is beschikbaar op: [www.defenceforchildren.nl](http://www.defenceforchildren.nl).



**Aanbeveling:** Pas het drie-jaren buitenschuldbeleid toe op alle alleenstaande minderjarigen die voor hun 18e Nederland binnenkomen en pas het nieuwe buitenschuldbeleid ruimhartig toe op kinderen. Van kinderen kan niet hetzelfde worden verwacht als van volwassenen. Werp hen geen argumenten tegen die verband houden met hun minderjarigheid (bijvoorbeeld zwijgen omdat ze nog niemand kunnen vertrouwen of onwaarheden die door een mensenhandelaar zijn ingefluisterd).

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

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

## LEVEN IN DE ILLEGALITEIT

Ondanks dat minderjarigen ook na de herijking van het AMV-beleid altijd recht houden op opvang, onderwijs en medische zorg blijft het heel erg moeilijk voor kinderen die geen asielvergunning krijgen om als kind in de illegaliteit te overleven. Alle kinderen in Nederland moeten zich, vanaf de leeftijd van 12 jaar, op tal van momenten kunnen identificeren. Een pakje afhalen op het postkantoor? Lid worden van de bibliotheek? Je identificeren als de politie je aanhoudt omdat je zonder licht op je fiets rijdt? Het kan allemaal niet. En de jongeren lopen nog altijd het risico om in vreemdelingenbewaring gezet te worden als ze zich niet kunnen identificeren, ook al heeft de toenmalige minister aangegeven dat hij dit wil proberen te voorkomen. Leven in de illegaliteit maakt jongeren angstig en kwetsbaar. Dat past niet bij het recht op bijzondere bescherming dat Nederland deze jongeren hoort te bieden op grond van artikel 20 IVRK. Zolang deze minderjarigen in Nederland zijn, moeten zij dezelfde rechten hebben als elk ander kind. Artikel 2 IVRK verbiedt discriminatie van kinderen op grond van hun status.

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

## KRITIEK OP LEEFTIJDSONDERZOEK NIET SERIEUS GENOMEN

Als iemand beweert minderjarig te zijn maar de IND vermoedt dat iemand in werkelijkheid meerderjarig is, dan kan de IND een leeftijdsonderzoek starten. Het kind moet zijn/haar toestemming geven en het verzoek om een leeftijdsonderzoek ondertekenen. Tijdens een vergadering van deskundigen in mei 2012<sup>15</sup> is dit leeftijdsonderzoek sterk bekritiseerd. Vele deskundigen en wetenschappers maken zich zorgen over het leeftijdsonderzoek in Nederland. Onderzoeken gebaseerd op röntgenfoto's zijn onbetrouwbaar en er is nooit empirisch onderzoek naar uitgevoerd. Een radioloog presenteerde tijdens deze bijeenkomst foto's waaruit zou blijken dat het Nederlands Forensisch Instituut vanaf de verkeerde kant foto's heeft bestudeerd. Hierdoor lijkt een sleutelbeen gesloten, waardoor iemand als meerderjarig wordt beoordeeld, terwijl dit niet zo hoeft te zijn. Een multidisciplinaire aanpak wordt noodzakelijk geacht, in plaats van louter de nadruk te leggen op biologische eigenschappen. Zo'n aanpak zou tevens in lijn zijn met de Statement of Good Practice en Position paper van het Separated Children in Europe Programme.<sup>16</sup> Desalniettemin

<sup>15</sup> Deze bijeenkomst werd georganiseerd door DA-AAR (Dutch Association of Age Assessment Researchers).

<sup>16</sup> Zie voor meer informatie over het SCEP Netwerk en de verschillende publicaties: <http://www.separated-children-europe-programme.org/publications/reports/index.html>.

oordeelt de Commissie Leeftijdsonderzoek in hun laatste rapport dat het leeftijdonderzoek in Nederland wel betrouwbaar is.<sup>17</sup>

**Aanbeveling:** Stimuleer wetenschappelijk onderzoek naar de huidige leeftijdonderzoekmethode en start in overleg met deskundigen en voogden een pilot voor een multi-disciplinaire aanpak van het leeftijdonderzoek.

## GROOTSCHALIGE OPVANG NIET KINDVRIENDELIJK

*“De mensen die hier verblijven, daarvan kan ik met zekerheid over 60% vertellen dat ze verslaafd zijn. Sommige aan alcohol, sommige aan marihuana. Ik dronk vroeger en gebruikte ook veel marihuana. Ik dacht toen veel na over mijn problemen en had veel stress. Ik kon mezelf echt niet tegenhouden. Een week geleden probeerde ik mezelf te snijden”.*

### Alleenstaande minderjarige in een campus

Alleenstaande minderjarigen, tussen de 15 en 18 jaar, die niet als (extra) kwetsbaar worden aangemerkt en die asiel aanvragen worden na hun aanmelding in het Aanmeldcentrum eerst in een procesopvanglocatie (POL) geplaatst. Deze locaties liggen vlakbij Den Bosch en Wageningen. De kinderen worden hier maximaal drie maanden ondergebracht gedurende de rust- en voorbereidingstijd en de algemene asielpcedure. De POL is een speciale unit voor kinderen in een asielzoekerscentrum. Het is een grootschalige opvang. De kinderen die in een POL verblijven gaan naar school op het centrum. De volledige capaciteit van de POL wordt niet benut vanwege de lage instroom van het aantal alleenstaande minderjarigen. Vanuit de POL verdwijnen veel alleenstaande minderjarigen.<sup>18</sup> Na het verblijf in de POL kan een kind in de leeftijd van 15 tot 18 jaar in een campus worden geplaatst. Dit is een grootschalige instelling voor 100 kinderen die 24 uur per dag onder toezicht staan. De capaciteit van de campussen wordt niet volledig benut. Er is door de Inspectie Jeugdzorg gesteld dat de grootschalige campussen niet in overeenstemming zijn met de belangen van kinderen. De fysieke veiligheid wordt volgens de inspectie wel geboden. Maar veiligheid is meer dan louter fysieke veiligheid.<sup>19</sup> Volgens de inspectie moet er meer aandacht worden geschonken aan de emotionele ontwikkeling van individuele kinderen. De voogdijinstelling Nidos pleit ervoor dat kinderen in kleinschalige opvang en pleeggezinnen worden geplaatst omdat dit beter is voor hun ontwikkeling.

Uit het antwoord op een wob-verzoek van Defence for Children blijkt dat er in 2011, 140 kinderen met onbekende bestemming zijn vertrokken uit de opvang van het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA). Respondenten van het GATE-onderzoek geven aan dat de kinderen vaak verdwijnen vlak voordat zij 18 jaar worden. Vanaf hun 18de stopt iedere steun en hulp en kunnen zij opgepakt worden om teruggestuurd te worden naar hun land van herkomst. Ook zou de Dienst Terugkeer en Vertrek bij de jongeren aangeven dat ze in bewaring kunnen worden gezet vanaf hun achttiende. Uit angst verdwijnen de jongeren dan voor hun 18de. Na hun verdwijning worden weinig jongeren teruggevonden en het is onzeker of zij op doorreis zijn

<sup>17</sup> Commissie Leeftijdsonderzoek, (2012), Rapport Commissie Leeftijdsonderzoek, beschikbaar op: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/04/24/rapport-commissie-leeftijdsonderzoek.html>.

<sup>18</sup> Zie hiervoor het GATE rapport (Guardians Against Child Trafficking and Exploitation): [www.defenceforchildren.nl](http://www.defenceforchildren.nl) en de brief van Defence for Children, UNICEF Nederland en Vluchtelingenwerk Nederland ten behoeve van het Algemeen Overleg van 13 maart 2013: <http://www.defenceforchildren.nl/images/69/2189.pdf>.

<sup>19</sup> Zie voor het rapport van de Inspectie Jeugdzorg (2012) Grootschalige opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen, opvang van amv's op de drie campussen en de reactie van de minister in een Kamerbrief: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/05/21/kamerbrief-over-rapport-inspectie-jeugdzorg-over-opvang-amv-s-in-campuslocaties.html>.

gegaan naar een ander land of in Nederland in de illegaliteit en/of een uitbuitingssituatie terecht zijn gekomen.

*“Als een kind verdwijnt, verdwijnt het niet met een onbekende bestemming.  
Het kind vlucht voor het huidige systeem dat zich enkel focust op de terugkeer van het kind”*

Voogd

Defence for Children en UNICEF Nederland zijn van mening dat er niet voldoende veiligheid aan de kinderen wordt geboden in de grootschalige opvang. Uit het veldonderzoek voor het GATE-project komen signalen naar voren dat kinderen op de POL net als op de campussen vaak niet gelukkig zijn en geschaad worden in hun ontwikkeling. De kinderen hebben veel psychische klachten. De voogden geven aan dat ze werken met kinderen in een ongezonde situatie. Er zijn kinderen met mentale problemen die niet worden behandeld in de POL maar pas in de vervolgovang.

Tijdens het Algemeen Overleg op 13 maart 2013 van de Vaste Tweedekamercommissie van Veiligheid en Justitie hielden Kamerleden van de ChristenUnie, D66, GroenLinks en de PvdA een warm pleidooi om opvang van alleenstaande minderjarigen te organiseren in pleeggezinnen en de grootschalige opvang te sluiten. De PvdA heeft een motie ingediend (met 61% van stemmen aangenomen) om een pilot te starten waarbij alle alleenstaande minderjarigen direct vanaf het aanmeldcentrum in een pleeggezin worden geplaatst. Staatssecretaris Teeven, heeft aangekondigd in een brief te zullen reageren op deze motie.

De staatssecretaris gaf in zijn reactie tijdens het Algemeen Overleg aan dat de 140 verdwijningen vanaf de COA-locaties hem niet bekend voorkomen. Uit het antwoord op het wob-verzoek van Defence for Children blijkt echter dat wel degelijk 140 kinderen met onbekende bestemming zijn vertrokken uit de COA-opvang in 2011. Volgens de toenmalige minister wil dit niet zeggen dat de kinderen ook verdwenen zijn omdat de kinderen nog bij andere organisaties in beeld zouden kunnen zijn. Feit is dat de kinderen niet in beeld zijn bij de autoriteiten en hun verantwoordelijk voogd. Het is de plicht van de autoriteiten om deze kinderen te beschermen en te weten waar zij zijn. Dat kinderen over het algemeen bij familieleden zouden verblijven, zoals de staatssecretaris in het Algemeen Overleg aangaf, blijkt niet uit enig onderzoek.

Tenslotte gaf de staatssecretaris in het Algemeen Overleg aan dat de campussen en procesopvanglocaties niet duurder zouden zijn dan het verblijf van kinderen in pleeggezinnen. Mogelijk kan de staatssecretaris hiervan een berekening laten zien. Deze uitspraak is in strijd is met de berekeningen van het TV-programma de Rekenkamer<sup>20</sup> en de informatie van professionals.

Daarnaast is het aan te bevelen dat de Inspectie Jeugdzorg onaangekondigd een bezoek brengt aan de locaties en met alle partijen afzonderlijk spreekt. De onderzoekers in het GATE project (Guardians Against Child Trafficking and Exploitation)<sup>21</sup> ontvingen signalen die niet terug te lezen zijn in het Inspectierapport.

**Aanbeveling:** Zoek naar intensiever gebruik van alternatieven voor de procesopvanglocaties, zoals rechtstreeks plaatsing van kinderen in pleeggezinnen nadat zij zich hebben aangemeld in het aanmeldcentrum.

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

---

<sup>20</sup> Uit berekeningen van het tv-programma de Rekenkamer blijkt dat het plaatsen van een kind in grootschalige campussen beduidend meer kost (€ 40.971 per jaar) dan het plaatsen van een kind in een pleeggezin (€ 6.000 per jaar).

<sup>21</sup> Zie voor het GATE-rapport: [www.defenceforchildren.nl](http://www.defenceforchildren.nl).

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

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

## PLEEGGEZINNEN: IN HET BELANG VAN HET KIND EN HET GOEDKOOPST

De beste bescherming voor kinderen wordt geboden in pleeggezinnen. De kinderen gaan naar school, krijgen aandacht en ondersteuning en er verdwijnen weinig kinderen uit pleeggezinnen. Daarnaast is het de goedkoopste vorm van opvang van alleenstaande minderjarigen. Het toezicht op pleeggezinnen verdient echter nog wel aandacht.

*“Gisteren hoorde ik op het nieuws dat 10% van de kinderen in de Jeugdzorg in pleeggezinnen wordt misbruikt. De voogd is verantwoordelijk voor de veiligheid van het kind en moet een band opbouwen met de pleeggezinnen en het kind. Je kunt van een kind niet verwachten dat hij of zij de voogd op de hoogte brengt wanneer iets fout gaat. Daar zien ze een voogd te weinig voor. Ons pleegkind had drie verschillende voogden in een korte periode. Wie moet hij dan vertrouwen?”*

Pleegouder

Ook geven pleegouders aan dat ze meer kennis willen hebben van migratieprocedures en soms ondersteuning missen.

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

## BESCHERMDE OPVANG: WANNEER GAAT DE DEUR VAN DE KINDEREN OP SLOT?

(Potentiële) kindslachtoffers van mensenhandel en uitbuiting kunnen worden geplaatst in de beschermde opvang (ontwikkeld door Nidos, COA and Stichting Jade), een beschermde opvang van Bureau Jeugdzorg, of in een gesloten Jeugdzorginstelling (opgelegd door de rechter). De meeste (potentiële) slachtoffers komen terecht in de beschermde opvang die is ontwikkeld door Nidos, COA en Stichting Jade. Deze beschermde opvang onderscheidt zich van andere opvanginstellingen voor alleenstaande minderjarigen door de hoge mate van toezicht. In een rapport van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), *Tussen beheersing en begeleiding*<sup>22</sup>, wordt geconcludeerd dat de beschermde opvang als een vrijheidsbenemende en gesloten setting bestempeld kan worden. De Nederlandse wetgeving kent geen grond voor een vrijheidsbenemende en gesloten setting van de beschermde opvang. Rechteren zijn niet betrokken bij de beslissingen in het kader van plaatsingen in beschermde opvang. Volgens het WODC rapport is dit in strijd met mensenrechtenverdragen en de Nederlandse Grondwet. Volgens de toenmalige minister zou er geen wijziging nodig zijn in wetgeving of beleid omdat de praktijk in de beschermde opvang inmiddels is aangepast. Dit wordt beaamd door voogden in het GATE-onderzoek. Omdat de doelgroep van

---

<sup>22</sup> Het WODC rapport (2010), *Tussen beheersing en begeleiding*, is beschikbaar via:

<http://wodc.nl/onderzoeksdatabase/evaluatie-pilot-beschermde-opvang-alleenstaande-minderjarige-vreemdelingen.aspx>.

de kinderen in de beschermde opvang is veranderd (voorheen meer meisjes uit Nigeria die slachtoffer waren van mensenhandel, momenteel meer meisjes uit Guinee die slachtoffer dreigen te worden van mensenhandel), zou het karakter van de beschermde opvang minder gesloten zijn. De voogden en mentoren passen hun methodiek aan afhankelijk van de doelgroep in de beschermde opvang.

Defence for Children en UNICEF Nederland vinden dat er een opvang moet bestaan om jongeren te beschermen die (potentieel) slachtoffer zijn van mensenhandel. Gezien de wisselende doelgroep en daarmee ook wisselende praktijk rond het vrijheidsbeperkende karakter van de beschermde opvang verdient het echter aanbeveling dat er een grondslag komt in de wet voor de toepassing van vrijheidsbeperking om de rechtsbescherming van de kinderen in de beschermde opvang te garanderen.

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

## SLACHTOFFERS MENSENHANDEL TUSSEN WAL EN SCHIP

Jaarlijks worden er ongeveer 60 buitenlandse minderjarige slachtoffers van mensenhandel geïdentificeerd en gerapporteerd bij CoMensha. De meeste buitenlandse slachtoffers zijn West-Afrikaans (Nigeria, Guinee en Sierra Leone) of Chinees. De meisjes zijn meestal slachtoffer van commerciële seksuele uitbuiting. Jongens worden uitgebuit om gedwongen diefstal te plegen of zij kunnen soms worden uitgebuit als "Dancing boy". Dit zijn voornamelijk Afghaanse jongens die worden gedwongen om te dansen en seksuele gunsten voor volwassen mannen uit te voeren.

Uit het rapport *'Mensenhandel in en uit beeld'*<sup>23</sup> van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, Corinne Dettmeijer, blijkt dat er sprake is van onderregistratie. Een aantal organisaties dat met minderjarige slachtoffers in contact komt, waaronder voogddienst Nidos, zou dit niet of niet altijd bij CoMensha melden.

Hoofdstuk B9 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (daarom wel de B9-vergunning genoemd) biedt slachtoffers en getuigen van mensenhandel een tijdelijk recht op verblijf met opvang, onderdak, medische bijstand, rechtshulp, levensonderhoud en het recht om te werken.

Vreemdelingen die slachtoffer of getuige zijn geweest van mensenhandel, hebben recht op een bedenktijd van maximaal drie maanden. Indien het slachtoffer besluit om aangifte te doen en bereid is om medewerking te verlenen aan de politie en het Openbaar Ministerie, krijgt hij of zij een tijdelijke verblijfsvergunning voor één jaar. Deze verblijfsvergunning is slechts geldig gedurende de tijd dat het strafrechtelijke proces loopt. Op het moment dat de strafrechtelijke procedure eindigt (door een sepot of rechterlijk vonnis), wordt de verblijfsvergunning ingetrokken.

Na het aflopen van de B9-vergunning kan voortgezet verblijf worden aangevraagd. Dit wordt verleend indien de informatie leidt tot veroordeling van de verdachte met betrekking tot mensenhandel en/of de minister de risico's voor terugkeer te groot acht. De procedure rond de B9-verblijfsvergunning verschilt niet voor volwassenen en kinderen. In de procedure ligt de nadruk niet op de bescherming en belangen van het kind, maar op de strafrechtelijke procedure. Gedurende het verblijf met een B9-vergunning is de toekomst onzeker voor het kind.

---

<sup>23</sup> Dit rapport is beschikbaar via: <http://www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/mensenhandel-in-en-uit-beeld/>.

*“De B-9 is volgens ons geschreven voor volwassenen. Als voogden moeten wij de mogelijkheid hebben om te kunnen zeggen dat het kind niet veilig is, beschermd moet worden en een verblijfsvergunning moet krijgen. Kinderen willen vaak geen aanklacht indienen bij de politie. Ze worden in grote mate beïnvloed door hun angst en willen zichzelf niet zien als een slachtoffer. Uit ervaring kunnen wij bevestigen dat er signalen zijn en dat de kinderen bang zijn. Deze signalen zijn duidelijk en kun je los zien van de verhalen van de kinderen.”*

Voogd

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

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

## ALLEENSTAANDE MINDERJARIGEN NA HUN ACHTTIENDE IN DE KOU

*“Het was net voordat ik 18 werd dat ik erachter kwam dat ik een asielzoeker was en dat ik actie moest ondernemen om mijn verblijf in de toekomst te verzekeren. Voordat ik 18 werd, had de voogd tegen me gezegd: “Veel succes met je procedure. Ik hoop dat alles goed zal uitpakken en dan kun je ons komen bezoeken”. Er was mij verteld dat wanneer ik 18 zou worden, dat ik dan niet meer op Nidos (voogd) kon terugvallen, geen geld meer zou krijgen en dat ik dan papieren nodig had. Toen ik 18 werd, gaven ze me m'n dossier en toen begon ik te lezen.”*

Alleenstaande jongere (19 jaar oud)

Op initiatief van de PvdA werd op 1 oktober 2009 een project gestart gericht op integratie en steun aan voormalige alleenstaande minderjarigen zonder een verblijfsvergunning. Het zogenaamde Perspectief-project streefde naar het verkleinen van de risico's rond mensenhandel en uitbuiting. Het project vond plaats in 18 gemeentes in Nederland, maar stopte eind 2011 omdat de toenmalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel besloot om geen financiële middelen meer te bieden. De terugkeercijfers zouden te laag zijn. De minister benadrukte dat het doel van het project niet was om te voorzien in onbeperkte faciliteiten voor de deelnemers. In sommige plaatsen loopt het project nog wel door met financiering van de gemeente. NGO's hebben hun zorgen geuit over het verdwijnen van Perspectief-projecten of andere steun aan jongeren vanaf de 18<sup>de</sup> verjaardag. Door deze Perspectief-projecten waren voormalige alleenstaande minderjarige vreemdelingen in beeld van instanties en kregen zij leefgeld waardoor ze minder kwetsbaar waren om (wederom) slachtoffer te worden van mensenhandel of uitbuiting.

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



## TERUGKEER NAAR HET LAND VAN HERKOMST

De toenmalige minister stelt in de herijkingsbrief dat er vaak te weinig aan terugkeer werd gewerkt als een jongere de speciale vergunning voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen had. Elke jongere heeft echter een voogd en mentoren in de opvang die de jongere moeten begeleiden bij terugkeer als dat aan de orde is en veilig kan. Het feit dat dat kennelijk niet goed of niet vaak genoeg is gebeurd, leidt er nu toe dat de jongeren de rekening betalen door tot de illegaliteit veroordeeld te worden. Dat is onacceptabel. De toenmalige minister sprak van een 'prikkel tot vertrek'. Ook de huidige verantwoordelijke staatssecretaris van Veiligheid en Justitie gaf in het Algemeen Overleg op 13 maart 2013 aan dat hij jongeren vanaf 15 jaar in een campus wil onderbrengen in plaats van in een pleeggezin omdat dit een 'stimulans tot vertrek' zou zijn. Hij lijkt te veronderstellen dat jongeren eerder vertrekken als je het ze zo vervelend mogelijk maakt. De ervaring van mensen die werken aan terugkeer van asielzoekers is echter dat terugkeer alleen vanuit een veilige basis gerealiseerd kan worden, begeleid door mensen die het vertrouwen hebben van de asielzoeker. Dit geldt al helemaal voor minderjarige asielzoekers die hier zonder hun ouders zijn. Voor de jongere vertegenwoordigt de Dienst Terugkeer en Vertrek de overheid die het in hun ogen slecht met hen voorheeft. De Dienst Terugkeer en Vertrek wordt pas een reële gesprekspartner voor een jongere wanneer terugkeer al overwogen wordt. Pressie vooraf leidt niet tot hogere terugkeeraantallen, zo wijzen de stabiele aantallen teruggekeerde minderjarigen over de laatste jaren uit. Terugkeer zal daarom met de invoering van deze plannen eerder moeilijker in plaats van makkelijker worden.

Daarnaast geeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan<sup>24</sup> dat hij het niet nodig vindt om de situatie van kinderen die terug zijn gekeerd naar hun land van herkomst te monitoren, waardoor de effecten van beslissingen in Nederland nooit zichtbaar worden. Teruggekeerde kinderen zouden opgehaald worden door familieleden en na een grondige check worden overgedragen. Deze weergave lijkt volgens verschillende betrokken organisaties door de staatssecretaris gebaseerd op slechts een handvol gevallen uit een ver verleden. Ook is het niet duidelijk waar de 'grondige check' van de familieleden uit heeft bestaan.

De staatssecretaris spreekt nog altijd over het opzetten van een opvanghuis in Afghanistan waar hij alleenstaande minderjarigen naar terug kan sturen.<sup>25</sup> Onderzoek van UNICEF Nederland<sup>26</sup> heeft duidelijk gemaakt dat het zeer de vraag is of terugkeer van alleenstaande kinderen naar Afghanistan momenteel in het belang kan zijn van een kind, gezien het aanhoudende conflict, de hieruit voortvloeiende zorgwekkende veiligheidssituatie en het effect hiervan op kinderen. Het terugsturen van minderjarigen naar een voorziening in Afghanistan lijkt op dit moment onmogelijk op een manier die in lijn is met het VN-Kinderrechtenverdrag.

Daarenboven stelde de toenmalige minister in de herijkingsbrief dat het in beginsel in het belang van het kind is als hij of zij naar zijn ouder(s) terugkeert tenzij 'aannemelijk wordt gemaakt dat de hereniging het kind blootstelt aan misbruik of mensenrechtenschendingen die zo ernstig zijn dat het belang van het kind onderschikt is aan de bescherming van het kind'. Kennelijk was de toenmalige minister van oordeel dat er ook mensenrechtenschendingen zijn die wél in het belang van het kind zijn. Met deze formulering maakt de toenmalige minister nogmaals duidelijk dat het in de herijking van het beleid vooral gaat om het vreemdelingenbeleid, en pas vër daarna om het belang en de bescherming van het kind.

Om te bepalen of terugkeer in het belang van het kind is, is het noodzakelijk de specifieke opvangsituatie waarin het kind terecht komt, vast te stellen. Waar de Vreemdelingencirculaire in algemene termen stelt

<sup>24</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/03/05/mensenhandel-en-registratie-gegevens.html>.

<sup>25</sup> Eerder schreven Defence for Children-ECPAT en UNICEF Nederland een standpunt over de terugkeer van alleenstaande minderjarige vreemdelingen naar terugkeerhuizen in landen van herkomst. Dit standpunt is beschikbaar op: <http://www.defenceforchildren.nl/images/20/1085.pdf>.

<sup>26</sup> UNICEF Nederland (2012), *Return of separated children to return houses in countries of origin*. Beschikbaar via: <http://www.unicef.nl/pers/persberichten/terugkeerhuizen-niet-in-belang-van-kind/>.

welke vormen van opvang adequaat zijn, moet die tekst daarom worden aangevuld met de mogelijkheid van uitzonderingen. Algemene 'adequate opvang' in het land van herkomst ontslaat de autoriteiten niet van de plicht om een individuele afweging te maken of deze opvang ook adequaat en in het belang van het specifieke kind is.

Met de staatssecretaris zijn UNICEF Nederland en Defence for Children van mening dat snelle terugkeer in het belang van de jongere is als er geen toekomst in Nederland mogelijk is. Echter, die terugkeer moet dan wel op een veilige manier gerealiseerd kunnen worden. Zolang de overheid aanstuurt op terugkeer naar onveilige landen als Afghanistan en een zorgvuldige, individuele belangenafweging ontbreekt, is het niet mogelijk om op een goede manier aan terugkeerbegeleiding te werken.

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

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

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

**Aanbeveling:** Om te kunnen stellen dat adequate opvang in het land van herkomst in het belang van het kind is, dient het criterium van lokale maatstaven te worden vervangen door criteria die gebaseerd zijn op de vereisten uit het IVRK en het belang van het kind<sup>27</sup>. Indien plaatselijke normen medebepalend zijn voor de vraag wat het belang van het betrokken kind is, dient expliciet te worden vermeld welke normen dat zijn en dient te worden verantwoord waarom die zijn overgenomen.

## AFSLUITEND

Met deze reactie hebben Defence for Children en UNICEF Nederland de kinderrechtenbouwstenen gelegd voor de herziening van de herijking van het AMV-beleid in lijn met het VN-Kinderrechtenverdrag. De organisaties roepen alle autoriteiten op om te onthouden dat we het bij de term 'Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen' allereerst over kinderen hebben die extra bescherming behoeven. Niet ieder kind mag in Nederland blijven, maar wel heeft ieder kind recht op een behandeling in lijn met het VN-Kinderrechtenverdrag.

---

<sup>27</sup> Zie tevens: M.C. Graaff, *Het belang van de alleenstaande minderjarige vreemdeling: adequate opvang in het land van herkomst?*, A&MR 2011-2.

## BIJLAGE 1: AANBEVELINGEN

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

**Aanbeveling:** Onderzoek de rol voor een kinderrechter in procedures van alleenstaande minderjarige vreemdelingen en de rol van de voogd om in de procedures een zwaarwegend advies te geven.

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

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

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

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

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

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

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

**Aanbeveling:** Zoek naar intensiever gebruik van alternatieven voor de procesopvanglocaties, zoals rechtstreeks plaatsing in pleeggezinnen vanaf het aanmeldcentrum.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## BIJLAGE 2: WETTELIJK KADER

Nederland heeft verschillende verdragen geratificeerd die van belang zijn voor het beleid rond alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Dit zijn onder meer het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), het Facultatief protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie en Het Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, ter aanvulling van het VN-Verdrag inzake Grensoverschrijdende Georganiseerde Misdaad (*Palermo protocol*, 2000). Onderstaande artikelen verwoorden dat ieder kind het recht heeft op bescherming tegen misbruik en kinderhandel en om in een liefdevol gezin op te groeien of in een gezinsvervangende situatie.

### *Artikel 1: Definitie van het kind*

Voor de toepassing van dit Verdrag wordt onder een kind verstaan ieder mens jonger dan achttien jaar, tenzij volgens het op het kind van toepassing zijnde recht de meerderjarigheid eerder wordt bereikt.

### *Artikel 2: Non-discriminatie*

1. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag, eerbiedigen en waarborgen de in het Verdrag omschreven rechten voor ieder kind onder hun rechtsbevoegdheid zonder discriminatie van welke aard ook, ongeacht ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale, etnische of maatschappelijke afkomst, vermogen, handicap, geboorte of andere omstandigheid van het kind of van een ouder of wettige voogd.
2. De Staten die partij zijn, nemen alle passende maatregelen om te waarborgen dat het kind wordt beschermd tegen alle vormen van discriminatie of bestraffing op grond van de status of de activiteiten van, de meningen geuit door of de overtuigingen van de ouders, wettige voogden of familieleden van het kind.

### *Artikel 3: Het belang van het kind*

1. Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.
2. De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn welzijn, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn ouders, wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk zijn voor het kind, en nemen hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen.
3. De Staten die partij zijn, waarborgen dat de instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of de bescherming van kinderen voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen, met name ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid, alsmede bevoegd toezicht.

### *Artikel 5: Rol van de ouders*

De Staten die partij zijn, eerbiedigen de verantwoordelijkheden, rechten en plichten van de ouders of, indien van toepassing, van de leden van de grootfamilie of de gemeenschap al naar gelang het plaatselijke gebruik, van wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk zijn voor het kind, om te voorzien, op een wijze die verenigbaar is met de zich ontwikkelende vermogens van het kind, in passende leiding en begeleiding bij de uitoefening door het kind van de in dit Verdrag erkende rechten.

### *Artikel 20 IVRK: Kinderen zonder ouderlijke zorg*

1. Een kind dat tijdelijk of blijvend het leven in het gezin waartoe het behoort, moet missen, of dat men in zijn eigen belang niet kan toestaan in het gezin te blijven, heeft recht op *bijzondere bescherming en bijstand van staatswege*.

2. De Staten die partij zijn, waarborgen, in overeenstemming met hun nationale recht, een andere vorm van zorg voor dat kind.

3. Deze zorg kan, onder andere, plaatsing in een pleeggezin omvatten, kafalah volgens het Islamitische recht, adoptie, of, indien noodzakelijk, plaatsing in geschikte instellingen voor kinderzorg. Bij het overwegen van oplossingen wordt *op passende wijze rekening gehouden met de wenselijkheid van continuïteit in de opvoeding van het kind en met de etnische, godsdienstige en culturele achtergrond* van het kind en met zijn achtergrond wat betreft de taal.

#### *Artikel 34 IVRK: Seksueel misbruik*

De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe het kind te beschermen tegen alle vormen van seksuele exploitatie en seksueel misbruik. Hiertoe nemen de Staten die partij zijn met name alle passende nationale, bilaterale en multilaterale maatregelen om te voorkomen dat:

- a) een kind ertoe wordt aangespoord of gedwongen deel te nemen aan onwettige seksuele activiteiten;
- b) kinderen worden geëxploiteerd in de prostitutie of andere onwettige seksuele praktijken;
- c) kinderen worden geëxploiteerd in pornografische voorstellingen en pornografisch materiaal.

#### *Artikel 35 IVRK: Handel in kinderen*

De Staten die partij zijn, *nemen alle* passende nationale, bilaterale en multilaterale maatregelen ter voorkoming van de ontvoering of de verkoop van of van de handel in kinderen voor welk doel ook of in welke vorm ook.





**Uitgave**

© April 2013.

Defence for Children

UNICEF

**Bezoekadres**

Kinderrechtenhuis  
Hooglandse Kerkgracht 17G  
2312 HS Leiden

**Bezoekadres**

Jacob van den Eyndestraat 73  
2274 XA Voorburg

**Postadres**

Postbus 11103  
2310 EC Leiden

**Postadres**

Postbus 67  
2270 AB Voorburg

T +31 (0)71 516 09 80  
F +31 (0)71 516 09 89  
E [info@defenceforchildren.nl](mailto:info@defenceforchildren.nl)

T +31 (0)70 333 93 00  
F +31 (0)70 382 47 74  
E [info@unicef.nl](mailto:info@unicef.nl)

[www.defenceforchildren.nl](http://www.defenceforchildren.nl)

[www.unicef.nl](http://www.unicef.nl)

