

Vergaderjaar 1999–2000

27 062

Alleenstaande minderjarige asielzoekers

Nr. 2

NOTA

INHOUDSOPGAVE

| | | | | | |
|----------|--|----------|----------|---|-----------|
| | Samenvatting | 2 | 3.7.2 | Vaststelling van de leeftijd | 15 |
| 1 | Bestuurlijke en maatschappelijke context | 3 | 3.7.3 | Bewijslast | 15 |
| 1.1 | Aanleiding, opbouw nota en vervolgtraject | 5 | 3.7.4 | Leeftijdsonderzoek | 16 |
| 1.2 | Alleenstaande minderjarige asielzoekers in Nederland en Europa | 5 | 3.7.5 | Nader gehoor in het AC | 17 |
| | | | 3.7.6 | Beslissen in het AC | 17 |
| | | | 3.7.7 | Onderzoekscenarium-procedure | 17 |
| | | | 3.7.8 | Horen AMA's jonger dan twaalf jaar | 18 |
| 2 | Nederlands asielbeleid en minderjarigen; het verdragsrechtelijk perspectief | 6 | 3.7.9 | Beslistermijn | 18 |
| | | | 3.7.10 | Kennisgeving van de beschikking | 18 |
| 3 | Het specifieke beleid voor de alleenstaande asielzoeker | 8 | 4 | Voogdij en opvang | 19 |
| 3.1 | Leeftijdsgrens | 8 | 4.1 | Spanning bij de uitvoering | 19 |
| 3.2 | Preventieve maatregelen | 9 | 4.2 | Voogdij sneller en kwaliteitsverbetering | 19 |
| 3.2.1 | Pre-boarding checks en tegengaan mensensmokkel en -handel | 9 | 4.3 | Twee perspectieven in voogdij en opvang | 20 |
| 3.2.2 | Leeftijdsonderzoek | 10 | 4.3.1 | Ontwikkelingsperspectief gericht op terugkeer: de basisvariant | 20 |
| 3.2.3 | Dublinclaims | 10 | 4.3.2 | Ontwikkelingsperspectief gericht op integratie: de verblijfsvariant | 21 |
| 3.3 | Uitgangspunten bijzonder toelatingsbeleid AMA's | 11 | 4.4 | Kader voor voogdij en opvang | 21 |
| 3.4 | Behandeling aanvraag | 12 | | | |
| 3.5 | Zich zelfstandig kunnen handhaven in het land van herkomst | 12 | 5 | Bijlage 1: Alleenstaande minderjarige asielzoekers in Europa | 22 |
| 3.6 | Terugkeeroptie | 13 | | | |
| 3.7 | Toelatingsprocedure | 14 | | | |
| 3.7.1 | Aanmelding en indiening van de asielaanvraag in het aanmeldcentrum | 15 | | | |

SAMENVATTING

Deze nota schetst het beleid voor de toelating van AMA's en in het verlengde daarvan een kader voor hun voogdij en opvang. Dit kader zal in de komende maanden worden omgezet in een actieprogramma.

De toestroom naar Nederland is de laatste jaren sterk gestegen. Sinds 1997 is het aantal minderjarige asielzoekers meer dan verdubbeld. Inschattingen met betrekking tot toekomstige ontwikkelingen zijn niet te maken. Een deel van de stijgende instroom is waarschijnlijk een gevolg van de toename van misbruik van de regelingen voor minderjarige asielzoekers. De druk op de toch al overbelaste procedures rondom toelating en opvang neemt toe. Tegelijkertijd is het van belang de positie van de AMA's gedurende de tijd dat zij in ons land verblijven zo goed mogelijk te verzekeren.

| | 1997 | 1998 | 1999 |
|----------------------------|-------|-------|-------|
| AMA's Nederland | 2 660 | 3 504 | 5 547 |
| Percentage totale instroom | 8% | 8% | 14% |

De herijking van het bestaande beleidskader leidt tot meer duidelijkheid en zekerheid: zowel voor de minderjarige asielzoeker als de uitvoerende instanties. Een pakket voorstellen tot verbetering van de huidige uitvoeringspraktijk beoogt onder meer het misbruik door meerderjarigen aan te pakken, een snellere afhandeling van de asielaanvraag te bewerkstelligen en een betere aansluiting van de voogdij en opvang op de perspectieven van de asielzoeker mogelijk te maken.

Beleidsuitgangspunten

- De belangen van het kind vormen de eerste overweging bij de inrichting van het beleid voor alleenstaande minderjarigen. Het Verdrag inzake de rechten van het kind, de richtlijnen van de UNHCR en de resolutie van de Raad van de Europese Unie vormen een belangrijk toetsingskader.
- Op een asielaanvraag van een alleenstaande minderjarige dient zo spoedig mogelijk te worden beslist. Met het oog op de ontwikkeling van het kind dient de alleenstaande minderjarige asielzoeker zo spoedig mogelijk duidelijkheid te verkrijgen over verder verblijf in Nederland of terugkeer naar het land van herkomst.
- Als minderjarige asielzoekers niet in aanmerking komen voor een A-status, VTV-hum of VVTV, zal individueel worden onderzocht of een verantwoorde en begeleide terugkeer naar het land van herkomst mogelijk is.
- De belangen van het kind kunnen vragen om herstel van betrekkingen met ouders, familie en/of sociale omgeving inclusief de zorgrelatie van deze ten aanzien van de minderjarige.
- Terugkeer van een minderjarige is slechts mogelijk als er naar plaatselijke maatstaven gemeten adequate opvang aanwezig is, dan wel wanneer opvang niet noodzakelijk wordt geacht. Dat laatste is het geval wanneer betrokkene zich in het land van herkomst zelfstandig kan handhaven.
- Indien er geen opvang als boven bedoeld in het land van herkomst mogelijk is, zal aan de alleenstaande minderjarige vreemdeling in beginsel een vergunning tot verblijf verleend worden.
- Deze verblijfsvergunning wordt verleend totdat daarvoor geen reden meer aanwezig geacht kan worden. Deze reden is in ieder geval niet meer aanwezig indien de vreemdeling 18 jaar is geworden of indien inmiddels opvang in het land van herkomst beschikbaar is.

- Indien begeleide terugkeer niet mogelijk is, zal opvang geboden worden.

Tegengaan misbruik en aanscherping preventief beleid

Het misbruik door meerderjarigen van de met extra zorg omgeven procedures voor minderjarigen zal krachtig bestreden worden. Leeftijdsonderzoek maakt het mogelijk te bepalen of iemand 16 jaar of ouder is en of iemand de 21-jarige leeftijd heeft bereikt. Dergelijk leeftijdsonderzoek zal in de AC-procedure worden opgenomen.

Het beleid gericht op het voorkomen dat vreemdelingen, die geen aanspraak kunnen maken op bescherming, naar Nederland reizen zal worden geïntensiveerd.

Mensensmokkel c.q. -handel strekt zich uit tot minderjarigen. De aanpak van dergelijke (criminele) organisaties zal onverminderd en krachtig worden voortgezet. Bijzondere actie wordt daarbij ingezet waar mogelijk prostitutie in het geding is. De nationale rapporteur mensenhandel, mevrouw mr. A.G. Korvinus, is met haar werkzaamheden begonnen.

De Dublinovereenkomst is in beginsel ook van toepassing op minderjarigen. Zolang niet beslist is op een Dublinclaim houden minderjarigen recht op opvang.

Toelating, terugkeer, voogdij en opvang

- Voogdij en opvang zijn dienstbaar aan de belangen van het kind en dienen bij te dragen aan het vergroten van ontwikkelingskansen. De inrichting van voogdij en opvang wordt in die zin mede bepaald door de vraag waar die ontwikkelingskansen op termijn vorm kunnen krijgen, in Nederland of in het land van herkomst.
- Onderzoek naar de mogelijkheden van een begeleide terugkeer van minderjarigen naar het land van herkomst zal worden geïntensiveerd, zeker wanneer hereniging met ouderlijk gezin, familie, sociale verbanden of anderszins een terugkeer naar verantwoorde opvangmogelijkheden in het land van herkomst mogelijk is.
- Voor minderjarigen voor wie het in de lijn der verwachting ligt dat zij op de langere termijn aangewezen zullen blijven op verblijf in Nederland, omdat terugkeer binnen drie jaar geen realistische optie zal blijken te zijn, zal het ontwikkelingsperspectief voornamelijk gericht dienen te zijn op integratie in de Nederlandse samenleving, de zogenaamde verblijfsvariant.
- Voor minderjarigen van wie duidelijk is dat hun eventuele toelating tot Nederland slechts een tijdelijke kan zijn (bijvoorbeeld omdat zij bij binnenkomst ouder zijn dan 15 jaar), dient het ontwikkelingsperspectief in de eerste plaats gericht te zijn op terugkeer naar het land van herkomst en zelfredzaamheid gedurende hun tijdelijke verblijf in Nederland, de zogenaamde basisvariant. Deze variant ziet op een aparte begeleiding van de minderjarige.

1 BESTUURLIJKE EN MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT

Vele duizenden kinderen zijn jaarlijks op weg naar een veilig en beter bestaan elders in de wereld. Voor velen is West Europa een veilige bestemming. Nederland krijgt een groot aantal aanvragen tot toelating van deze *alleenstaande minderjarige asielzoekers*: vorig jaar 5 547.

Van de precieze achtergronden en motieven is weinig bekend. Onderzoek is schaars en de bij binnenkomst opgegeven verklaringen zijn niet altijd betrouwbaar. Er lijkt een logica in de beweging te zitten: men zoekt aansluiting bij bestaande netwerken. Soms is het ook toeval waar de alleenstaande minderjarige asielzoeker terecht komt. Maar in verreweg de meeste gevallen lijkt de reis georganiseerd.

De toestroom naar Nederland is de laatste jaren sterk gestegen. Sinds 1997 is het aantal minderjarige asielzoekers meer dan verdubbeld. Inschattingen met betrekking tot toekomstige ontwikkelingen zijn niet te maken. Een deel van de stijgende instroom is waarschijnlijk een gevolg van de toename van misbruik van de regelingen door meerderjarige asielzoekers. De druk op de toch al overbelaste procedures rondom toelating en opvang is groot. Er ontstaat afstand tussen de beleidskaders en de feitelijke ontwikkelingen.

Bovendien is de positie van AMA's in onze samenleving niet zonder problemen. Ervaringen uit het veld laten zien dat een deel van de AMA's moeite heeft onze samenleving aan te kunnen. Ook vanuit gemeenten bereiken ons dergelijke signalen. Opvang en begeleiding moeten daarom zo worden ingericht dat AMA's niet de probleemjeugd van de toekomst worden.

Deze beleidsnota beoogt door middel van een herijking van het bestaande beleidskader een meer samenhangende benadering van het vraagstuk mogelijk te maken en daarmee voor de uitvoerende instanties de vereiste duidelijkheid en zekerheid te verschaffen. Dit zal nooit voor de volle honderd procent lukken; de materie is weerbarstig en vol dilemma's.

Zo dient het beleid per definitie recht te doen aan het feit dat het hier minderjarigen betreft, maar tegelijkertijd een aanzuigende werking te voorkomen. In het beleid moet het belang van het kind centraal staan, hetgeen overigens niet wil zeggen dat toelating tot Nederland altijd het belang van het kind dient. En als er een primair recht is op bescherming en ontplooiing in de eigen omgeving van de minderjarige, is de opvang in Nederland dan niet hooguit een «second best»-optie, zij het gezien de omstandigheden soms wel noodzakelijk? Dient de opvang daarbij gericht te zijn op terugkeer naar het land van herkomst of op integratie van de minderjarige in de Nederlandse samenleving: waar ligt de balans en voor hoe lang?

Deze dilemma's in het asielbeleid voor minderjarigen vragen gewetensvolle afwegingen. Tegelijkertijd dwingen de omstandigheden – sterke toename van de aantallen, lange procedures, toenemend misbruik door meerderjarigen en noodzakelijke veranderingen in de aanpak van voogdij en opvang – tot het opstellen van een helder beleidskader.

Een tweetal relativeringen tot slot van deze inleiding. In de eerste plaats gaat deze nota over het rijksbeleid; over toelating, voogdij en opvang van minderjarige vreemdelingen. Dat betekent een nota met een juridische invalshoek. De werkelijkheid speelt zich echter af in de lokale samenlevingen. Status of geen status, 17- of 21-jarige leeftijd, de Nederlandse samenleving blijkt voor veel jongeren te complex om die zelfstandig aan te kunnen. In een recent verschenen Rotterdams onderzoek over Somalische jongeren blijkt dat slechts 3 van de 60 ondervraagde jongeren vast werk heeft.¹ Maar ook uit kleinere gemeenten bereiken ons signalen over toenemende problemen met jongvolwassen asielzoekers.

In de tweede plaats dienen we te beseffen dat het uiteindelijk om een mondiaal vraagstuk gaat. Het asielbeleid in Nederland en de inspanningen die we ons getroosten kunnen niet meer dan betrekkelijk zijn in een

¹ Centrum voor Dienstverlening, Alleenstaande minder- en meerderjarige vluchtelingen in Rotterdam, januari 2000, p. 10.

wereld met miljoenen ontheemden op weg naar een beter en veilig bestaan.

1.1 Aanleiding, opbouw nota en vervolgtraject

Sinds 1992 wordt in Nederland een bijzonder toelatings- en opvangbeleid gevoerd voor alleenstaande minderjarige asielzoekers. In maart 1998 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie geconstateerd dat het noodzakelijk was om het beleid aangaande minderjarige asielzoekers te evalueren en herijken, vanwege verschillen van inzicht over het beleid en belangrijke knelpunten in de uitvoering van het beleid. Sindsdien is een aantal onderzoeken verricht naar zowel de toelating, voogdij en opvang van AMA's. In dit kader hebben wij de Tweede Kamer op 7 december 1999 de rapporten «De Opbouw» en «Helderheid» van de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming aangeboden, waarin aanbevelingen gedaan worden met betrekking tot de problemen bij toelating en opvang van en voogdij over AMA's.¹ In de onderhavige nota wordt naar aanleiding van de beide rapporten en diverse andere onderzoeken naar de beleidspraktijk met betrekking tot de AMA's, alsmede nieuwe beleidsuitgangspunten, een herijkt beleidskader gepresenteerd voor de toelating, voogdij en opvang van AMA's in Nederland.

In hoofdstuk 2 wordt hiertoe een uiteenzetting gegeven van het Nederlands asielbeleid, vanuit verdragsrechtelijk perspectief toegespitst op minderjarigen. Hoofdstuk 3 gaat in op de uitgangspunten van het herijkte toelatingsbeleid en in hoofdstuk 4 wordt een kader geformuleerd voor een aangepaste opzet van de voogdij en opvang van minderjarige asielzoekers.

Deze nota bevat slechts in hoofdlijnen een reactie op de rapporten van de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming. Die hoofdlijnen maken het mogelijk nu over te gaan tot het opstellen van een actieprogramma waarbij voor de diverse departementen (BZK, OCW, SZW, VROM en VWS) alsmede voor de uitvoerende diensten (Vreemdelingendienst, IND, COA en voogdij-instelling) wordt aangegeven welke activiteiten wanneer moeten worden ontplooid. Dit actieprogramma zal voor de zomer worden opgesteld.

Bij het uitwerken van het actieprogramma wordt verder rekening gehouden met de aanbevelingen van de Inspectie.

1.2 Alleenstaande minderjarige asielzoekers in Nederland en Europa

Het aantal alleenstaande minderjarige asielzoekers dat zich sinds 1997 jaarlijks in Nederland heeft aangemeld is weergegeven in tabel 1.1. Uit de tabel blijkt een sterke absolute stijging van het aantal AMA's. Ook wordt het aantal AMA's in de totale stroom van asielzoekers relatief groter.²

Tabel 1.1: AMA's in Nederland

| | 1997 | 1998 | 1999 |
|----------------------------|-------|-------|-------|
| AMA's Nederland | 2 660 | 3 504 | 5 547 |
| Percentage totale instroom | 8% | 8% | 14% |

In Nederland komen, ondanks relativeringen met betrekking tot andere wijzen van registratie en gebrekkige informatie-uitwisseling, meer AMA's binnen dan in de ons omringende landen. In sommige andere landen is overigens eveneens een stijgende lijn in de aanvragen waarneembaar (zie bijlage 1).³

¹ Brief van 7 december 1999, J99.979.

² Waar we in deze de term AMA (alleenstaande minderjarige *asielzoeker*) hanteren, is feitelijk de term AMV (alleenstaande minderjarige *vreemdeling*) beter van toepassing; de minderjarige is immers een *afgewezen* asielzoeker. Overigens stellen wij voor om het al jaren als AMA ingeburgerde begrip te blijven hanteren in de geest zoals hierboven is aangegeven, maar wel de in de uitvoeringsregelingen gehanteerde definitie aan te passen aan hetgeen in deze nota wordt gesteld.

³ In verschillende landen, waaronder Duitsland en Frankrijk, worden AMA's (nog) niet apart geregistreerd.

Door Nederland is het onderwerp van alleenstaande minderjarige asielzoekers in internationaal verband diverse malen aan de orde gesteld. Op Nederlands initiatief is binnen de Europese Unie in het CIREA (Centrum voor informatie, beraad en gegevensuitwisseling inzake asiel) informatie uitgewisseld over het beleid in de verschillende lidstaten (zie bijlage I voor een korte uiteenzetting hiervan). Daarnaast is in juni 1999 stilgestaan bij onder andere de asielprocedure voor minderjarigen, hereniging met familie in het land van herkomst en leeftijdsonderzoek. De besprekingen zullen in de eerste helft van 2000 worden voortgezet. Het doel is hierbij een meer heldere uitwisseling van informatie, hetgeen kan bijdragen aan betere afstemming van het beleid.

Het ligt in de lijn der verwachtingen dat het onderwerp van alleenstaande minderjarigen ook aan de orde zal komen bij de besprekingen in de EU over de minimumnormen voor asielprocedures en de ontwikkeling van gemeenschappelijke minimumvoorwaarden voor de opvang van asielzoekers, met bijzondere aandacht voor de situatie van kinderen, zoals bevestigd door de Europese Raad te Tampere.¹

2 NEDERLANDS ASIELBELEID EN MINDERJARIGEN; HET VERDRAGSRECHTELIJK PERSPECTIEF

Een beleidskader gericht op alleenstaande minderjarigen waarvan de asielaanvraag is afgewezen dient zowel het vreemdelingenbeleid als het jeugdbeschermingsbeleid. Beide zijn achterliggend verankerd in internationale verdragen. Hoe om te gaan met dit spanningsveld is de rode draad van dit beleidskader.

Het asielbeleid ten aanzien van alleenstaande minderjarigen volgt het algemeen asielbeleid maar houdt daarbinnen rekening met de minderjarigheid van de asielaanvrager. Vanwege het aspect van minderjarigheid rust op de overheid een extra verantwoordelijkheid om bescherming te bieden waar dat nodig is. Om deze verantwoordelijkheid kracht bij te zetten heeft Nederland het Verdrag inzake de rechten van het kind van de Verenigde Naties ondertekend. Daarnaast worden de richtlijnen van de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) voor beleid en procedures met betrekking tot alleenstaande minderjarige asielzoekers gevolgd.² Onder een alleenstaand kind wordt daarin verstaan:

«Een persoon onder de 18 jaar, tenzij op basis van de op het kind van toepassing zijnde wet de meerderjarigheid eerder bereikt wordt, die gescheiden is van beide ouders en die niet wordt verzorgd door een volwassene, die daarvoor op grond van wet of gewoonte de verantwoordelijkheid heeft (Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum, UNHCR 1997, p. 2).»

Hiermee wordt het verschil aangeduid tussen begeleide en onbegeleide kinderen. Onbegeleide minderjarigen ontberen de zorg en aanwezigheid van hun ouders of begeleiders. In een asielprocedure dienen zij daarom extra zorg en aandacht te krijgen. Dit komt op verschillende momenten in deze procedure tot uiting: de termijnen en procedures rondom de toelating zijn met meer waarborgen omkleed, er wordt voorzien in voogdij en – zo nodig – aparte (beschermd) opvang en eventuele terugkeer na afwijzing van de asielaanvraag is eerst mogelijk wanneer – indien benodigd – adequate opvang in het land van herkomst aanwezig is. De wijze waarop en de mate waarin rekening wordt gehouden met minderjarigheid zijn permanent in ontwikkeling. Een ontwikkeling die gevoed wordt vanuit zowel het beleid als de praktijk.

¹ Bijeenkomst van de Europese Raad te Tampere, oktober 1999.

² Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum, UNHCR, Geneva, februari 1997.

Nederland voert een terughoudend toelatingsbeleid. Voor de vluchtelingen die toegelaten worden wil Nederland echter een gastvrij land zijn. Om een dergelijk beleid te kunnen blijven uitvoeren gelden er strikte regels voor toelating. Een asielzoeker wordt in Nederland als vluchteling erkend op grond van het Vluchtelingenverdrag van Genève uit 1951. Een vluchteling is daarmee iemand die gegronde redenen heeft te vrezen voor vervolging op grond van zijn ras, godsdienst, politieke overtuiging, nationaliteit of het behoren tot een sociale groep. Deze bepaling is in de Nederlandse Vreemdelingenwet opgenomen. Een asielzoeker kan ook in Nederland toegelaten worden op basis van dringende humanitaire gronden. Hij krijgt dan een vergunning tot verblijf op grond van bijvoorbeeld artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Het Vluchtelingenverdrag bevat geen bijzondere bepalingen over minderjarige asielzoekers. Het handboek van de UNHCR met betrekking tot procedures en criteria voor de bepaling van de vluchtelingenstatus bevat wel specifieke aandachtspunten over de bepaling van vluchtelingschap van alleenstaande minderjarigen. Hierin staat onder meer dat de vraag of er sprake is van vluchtelingschap moet worden bepaald in overeenstemming met de mate van geestelijke ontwikkeling en volwassenheid van de alleenstaande minderjarige.

Indien een asielaanvrager niet wordt toegelaten als vluchteling, noch een (voorwaardelijke) vergunning tot verblijf krijgt, is er sprake van een afgevoerde aanvraag en dient de vreemdeling Nederland te verlaten. Aan een alleenstaande minderjarige dient echter extra bescherming geboden te worden. Het Verdrag inzake de rechten van het kind zegt hierover het volgende (Artikel 3):

Lid 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.

Lid 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.

Dit verdrag biedt evenwel geen rechtstreeks werkend recht op toelating. Hier worden de eerdergenoemde richtlijnen voor beleid en procedures met betrekking tot alleenstaande minderjarige asielzoekers van de UNHCR gevolgd. Tenslotte heeft de Raad van de Europese Unie een resolutie aangenomen over de positie van alleenstaande minderjarige asielzoekers.¹ Uit deze internationale bepalingen en richtlijnen komt onder meer naar voren dat zoveel mogelijk moet worden gepoogd het kind met ouders of verzorgers te herenigen of anderszins opvang in het land van herkomst te bewerkstelligen en dat minderjarigen die als vluchteling of op grond van humanitaire redenen zijn toegelaten zoveel mogelijk in het land van ontvangst dienen te integreren. Deze richtlijnen spreken zich daarmee niet uit over de vraag wanneer een vreemdeling moet worden toegelaten.

Door middel van een specifiek beleidskader voor alleenstaande minderjarigen in aanvulling op het algemeen asielbeleid, dat rekening houdt met de belangen van het kind, wordt hieraan tegemoet gekomen. Alvorens van terugkeer van de minderjarige naar het land van herkomst sprake kan zijn dient aldaar opvang voor het kind aanwezig te zijn. In de tussentijd wordt het kind opvang in Nederland geboden.

¹ Resolutie van de Raad van de Europese Unie inzake niet-begeleide minderjarige onderdanen van derde landen, Brussel, 11 juni 1997 (8745/97).

In de praktijk leidt de genoemde opvang in Nederland vaak tot een continue opvang. Slechts zeer weinige alleenstaande minderjarige asielzoekers keren thans daadwerkelijk terug naar hun land van herkomst. Hier is de vraag gerechtvaardigd of op basis van het aangehaalde artikel in de praktijk in voldoende mate recht wordt gedaan aan het toekomstperspectief van het kind. Het bieden van bescherming en zorg dient in evenwicht te zijn met het rekening houden met de rechten en plichten van ouders, wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk zijn voor het kind, en het in artikel 8 van het Verdrag genoemde recht van het kind op behoud van identiteit inclusief het behoud van naam en familiebetrekkingen.

Het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, de richtlijnen van de UNHCR en de resolutie van de Raad van Europese Unie vormen een belangrijke toetsingskader voor de inrichting van het beleid ten aanzien van alleenstaande minderjarige asielzoekers. In dit beleidskader kiezen we derhalve voor de volgende uitgangspunten:

- Het asielbeleid voor alleenstaande minderjarigen volgt het algemeen asielbeleid.
- In de uitvoering van het asielbeleid wordt alleenstaande minderjarigen – waar nodig – extra bescherming en zorg geboden.
- De termijn waarop een beslissing op de asielaanvraag van de minderjarige volgt dient in de regel maximaal 6 maanden te zijn.
- Waar de aanvraag tot asiel wordt afgewezen moet de mogelijkheid van een verantwoorde en begeleide terugkeer onderzocht worden.
- Er kan geen sprake zijn van «gedwongen» terugkeer indien noodzakelijke opvang in het land van herkomst ontbreekt.
- De belangen van het kind kunnen vragen om herstel van betrekkingen met ouders, familie en/of sociale omgeving inclusief de zorgrelatie van deze ten aanzien van de minderjarige.
- Waar noodzakelijke opvang binnen redelijke termijnen niet realiseerbaar is, is opvang en begeleiding richting integratie in de Nederlandse samenleving aan de orde.

3 HET SPECIFIEKE BELEID VOOR DE ALLEENSTAANDE ASIELZOEKER

Nederland voert een restrictief toelatingsbeleid. Dat uitgangspunt geldt ook voor het beleid ten aanzien van minderjarige asielzoekers. Waar dit beleid met extra zorg wordt omkleed, dient ook gewaakt te worden voor oneigenlijk gebruik daarvan.

3.1 Leeftijdsgrens

Voor de toepassing van het huidige beleid inzake alleenstaande minderjarigen ligt de leeftijdsgrens bij achttien jaar. Deze grens is gekoppeld aan de Nederlandse wettelijke meerderjarigheidsgrens. In de brief van 9 oktober 1998 is onder meer vermeld dat aandacht zal worden besteed aan de eventuele wenselijkheid de leeftijdsgrens voor alleenstaande minderjarige asielzoekers te verlagen.¹ De achterliggende gedachte was dat in een aantal landen van herkomst van alleenstaande minderjarige asielzoekers een meerderjarigheidleeftijd van 16 jaar zou gelden. Dit blijkt in de praktijk nauwelijks het geval te zijn.

Gelet op de omstandigheid dat in de meeste landen van herkomst dezelfde leeftijdsgrens wordt gehanteerd als in Nederland alsmede gelet op wettelijke bepalingen in het Burgerlijk Wetboek en het beleid van de ons omringende landen, wordt voor de toepassing van het beleid ten

¹ Brief van 9 oktober 1998, TK 1998–1999, 19 637 nr. 367.

aanzien van alleenstaande minderjarige vreemdelingen die hier te lande asiel aanvragen de leeftijdsgrens van 18 jaar gehandhaafd.

3.2 Preventieve maatregelen

Gelet op de stijgende instroom van minderjarige vreemdelingen en de omstandigheid dat in de uitvoeringspraktijk misbruik en oneigenlijk gebruik van het bijzondere beleid voor alleenstaande minderjarigen wordt geconstateerd, kan niet volstaan worden met aanpassingen in het toelatingsbeleid, maar dient ook alles in het werk gesteld te worden om zoveel mogelijk te voorkomen dat vreemdelingen, die geen aanspraak kunnen maken op de bescherming die in dit bijzondere beleid wordt geboden, deze wel krijgen.

3.2.1 Pre-boarding checks en tegengaan mensensmokkel enhandel

Uit een oogpunt van preventie hebben wij besloten dat de Nederlandse Immigration Liaison Officers op luchthavens in landen van herkomst en de doorreislanden extra aandacht zullen besteden aan minderjarigen. Indien de resultaten hiervan daartoe aanleiding geven, zijn wij voornemens te bezien welke mogelijkheden er bestaan om door het uitvoeren van «pre-boardingchecks» in preventieve zin op te treden.

Tijdens het vragenuur van 23 maart 1999 is gevraagd of het niet mogelijk is te voorkomen dat Nigeriaanse meisjes naar Nederland komen door het openen van posten op vliegvelden waarlangs Nigeriaanse meisjes veelal reizen. Tijdens dat vragenuur is de bereidheid aangegeven tot nader onderzoek naar de mogelijkheden om ook op dit punt preventief, bijvoorbeeld in de vorm van pre-boardingchecks, op te kunnen treden. In reactie op dit punt zouden wij het volgende onder de aandacht willen brengen. Het uitvoeren van pre-boardingchecks is veelal slechts mogelijk met toestemming van het land waar de checks plaats moeten vinden. Daarenboven leert de ervaring dat het uitvoeren van pre-boardingchecks veelal tot gevolg heeft dat routes zich snel verplaatsen en kunnen pre-boardingchecks alleen een bijdrage leveren waar het gaat om niet goed gedocumenteerde passagiers. Wel is het mogelijk om aan de hand van de door de luchtvaartmaatschappijen gehanteerde risicoprofilering te bewerkstelligen dat de overheid in het kader van de afschriftplicht, die geldt voor luchtvaartmaatschappijen die passagiers van bepaalde risicoluchthavens naar Nederland wensen te vervoeren, in ieder geval de beschikking krijgt over de documenten waarmee gereisd wordt. Mocht bij aankomst op Schiphol blijken dat de originele documenten niet meer voorhanden zijn en wordt door betrokkene asiel aangevraagd, dan is in ieder geval een kopiedocument aanwezig op basis waarvan het asielrelaas mede beoordeeld kan worden. In voorkomend geval kan dan ook besloten worden tot AC-afdoening van de asielaanvraag en kan betrokkene in het grenshospitium geplaatst worden.

¹ Wij wijzen hierbij vooral op de Taskforce Mensensmokkel die sinds medio 1999 volledig operationeel is. De Taskforce bestaat uit een Informatie en Analysecentrum Mensensmokkel (IAM) bij de CRI, de Unit Mensensmokkel bij het Kernteam Noordoost Nederland en een aantal teams van de Koninklijke Marechaussee. De onderdelen van de Taskforce zijn bij uitsluiting gericht op de bestrijding van de mensensmokkel. Voorts zijn de verschillende bij de bestrijding van mensensmokkel betrokken partijen onder leiding van de Landelijk Officier Mensensmokkel druk doende hun inzet op dit terrein te coördineren. Dit zal leiden tot een betere samenwerking en een grotere effectiviteit.

Er zijn indicaties dat mensensmokkel zich ook uitstrekt tot minderjarigen. Het komt voor dat de minderjarigen met vooropgezet doel voor economisch gewin van organisaties worden gebruikt. Het is ook bekend dat met name jeugdige asielzoekers uit China hierheen komen op basis van afbetaling van de vluchtreis en zich in een aantal gevallen gedwongen zien via deelname aan criminele activiteiten de reis in natura terug te betalen. De aanpak van dergelijke (criminele) organisaties zal op dit terrein onverminderd en krachtig worden doorgezet, in lijn met de tijdens de top in Tampere getrokken conclusies.¹

In het kader van het prostitutiebeleid en de bestrijding van mensenhandel wordt eveneens aandacht besteed aan minderjarigen.

In het kader van de aanstaande opheffing van het bordeelverbod is het Project Prostitutie/Mensenhandel van start gegaan. Met behulp van een modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten geven gemeenten op dit moment vorm aan lokale vergunningstelsels. Het Project – dat een sterk bestuurlijk karakter draagt – is gericht op het voorbereiden van de regionale politiekorpsen op een eenduidige handhaving van het lokale prostitutiebeleid en met name op het tijdig gereedkomen van de noodzakelijke afspraken binnen de politie voor de handhaving van de lokale verordeningen waarin het prostitutiebeleid van de gemeenten wordt vastgelegd. Tevens wordt in dit kader bezien op welke wijze met de in de toekomst – naar aanleiding van de handhaving van het lokale prostitutiebeleid – beschikbaar komende informatie een bijdrage kan worden geleverd aan de bestrijding van mensenhandel.

Het kernteam Noord en Oost Nederland participeert in het Project. Binnen het Project is aandacht gevraagd voor het rapport van Terre des Hommes van september 1999 over handel in Nigeriaanse meisjes naar Nederland. De aanbevelingen zullen ook betrekking hebben op het verbeteren van de positie van het slachtoffer en op voorlichting aan betrokken diensten en instellingen.¹ Op basis van die aanbevelingen zal in samenwerking met betrokkenen buiten de sfeer van de politie worden bezien welke verbeteringen er mogelijk zijn.

Daarnaast zal de Unit Mensensmokkel van het Kernteam Noord en Oost Nederland eind maart van dit jaar een notitie afronden met daarin aanbevelingen voor een verhoging van de effectiviteit van de aanpak van mensenhandel waar minderjarigen, met name alleenstaande minderjarige asielzoekers, het slachtoffer van worden.

Overigens is inmiddels de nationaal rapporteur mensenhandel, mevrouw mr. A.G. Korvinus, aangesteld. Zij zal jaarlijks aan de minister van Justitie rapporteren over de aard, de omvang en de effecten van beleid ter bestrijding van mensenhandel. Bestrijding van mensenhandel in minderjarigen is daarbij een belangrijke beleidsprioriteit. Aan de effectiviteit van maatregelen gericht op de bescherming van minderjarigen zal zij dus zeker aandacht besteden.

3.2.2 Leeftijdsonderzoek

Een nieuw preventie-instrument is het leeftijdsonderzoek binnen het aanmeldcentrum. Binnen het aanmeldcentrum zal dit onderzoek worden gestart en zoveel mogelijk worden afgerond. Dat maakt het mogelijk om misbruik van de AMA-regeling door meerderjarigen in een veel eerder stadium in de procedure tegen te gaan. Op grond van dit leeftijds-onderzoek is het in ieder geval mogelijk te bepalen of iemand ouder is dan 21 jaar of jonger dan 16 jaar. Het onderzoek vindt plaats door middel van botonderzoek door het Diagnostisch Centrum in Eindhoven. De beschikbare capaciteit aldaar is met ingang van april uitgebreid met 50 onderzoeken per week. Opnemings van dit onderzoek in de procedure in het aanmeldcentrum maakt het mogelijk om ongegronde AMA-verzoeken onmiddellijk terzijde te leggen. In paragraaf 3.7 (toelatingsprocedure) wordt nader op dit leeftijdsonderzoek ingegaan.

3.2.3 Dublinclaims

Dublinclaims zullen voortaan ook worden gelegd ten behoeve van alleenstaande minderjarige asielzoekers die daarvoor in aanmerking komen. Zij zullen overigens – anders dan volwassen asielzoekers – wel worden opgevangen gedurende de periode dat de claim behandeld wordt.

¹ Waar mogelijk zal op dit terrein ook met de Nigeriaanse overheid worden samengewerkt.

3.3 Uitgangspunten bijzonder toelatingsbeleid AMA's

- Alleenstaande minderjarige vreemdelingen kunnen in Nederland asiel aanvragen. Deze asielaanvraag wordt getoetst aan het Vluchtelingenverdrag van Genève. Ambtshalve wordt beoordeeld of de minderjarige in aanmerking komt voor een vergunning tot verblijf om humanitaire redenen (artikel 3 EVRM, traumatabeleid). Ook wordt ambtshalve beoordeeld of de minderjarige in aanmerking komt voor een vvtv op grond van artikel 12b van de Vreemdelingenwet. Het toetsingskader voor deze statussen is gelijk aan het toetsingskader voor volwassen asielzoekers waarbij rekening wordt gehouden met de bijzondere positie waarin minderjarigen kunnen verkeren.
- Een minderjarige heeft het recht om gehoord te worden over zijn asiel-motieven indien hij een asielaanvraag indient.
- Op een asielaanvraag van een alleenstaande minderjarige dient zo spoedig mogelijk te worden beslist. Met het oog op de ontwikkeling van het kind dient de alleenstaande minderjarige asielzoeker zo spoedig mogelijk duidelijkheid te verkrijgen over verder verblijf in Nederland of terugkeer naar het land van herkomst.
- Als minderjarige asielzoekers niet in aanmerking komen voor een A-status, vtv hum of vvtv dan dienen zij Nederland in beginsel te verlaten. In elk individueel geval zal beoordeeld worden of begeleide terugkeer naar het land van herkomst mogelijk en verantwoord is.
- Wanneer naar plaatselijke maatstaven gemeten geen adequate opvang aanwezig is, wordt een AMA-vtv verleend, tenzij betrokkene, gemeten naar de maatstaven van het land van herkomst, zodanig zelfstandig is dat hij daar geen opvang behoeft.
- Opvang in het land van herkomst kan bestaan uit opvang door ouders en familieleden, vrienden, burens, clan-, clan- of dorpsgenoten, maar tevens uit opvang door (particuliere) welzijnsinstellingen.
- Toelating als alleenstaande minderjarige vreemdeling wordt verleend totdat daarvoor geen reden meer aanwezig geacht kan worden; deze reden is in ieder geval niet meer aanwezig indien betrokkene 18 jaar is geworden of indien inmiddels opvang in het land van herkomst beschikbaar is.
- De verblijfsvergunning «voor verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling» wordt na drie jaar omgezet in een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd onder de beperking «voortgezet verblijf», welke vergunning slechts intrekbaar is om redenen van openbare orde en onjuiste gegevensverstrekking.
- Misbruik en oneigenlijk gebruik van de procedure leidt tot weigering van een vergunning tot verblijf.

De procedure

- Zo vroeg mogelijk in de procedure, dat wil zeggen reeds in het aanmeldcentrum, moet een selectie worden gemaakt van asielzoekers die wel de extra aandacht voor een minderjarige behoeven en asielzoekers die hiervan moeten worden uitgesloten.
- In beginsel moet een alleenstaande asielzoeker die beweert minderjarig te zijn, het bewijs van zijn minderjarigheid leveren.

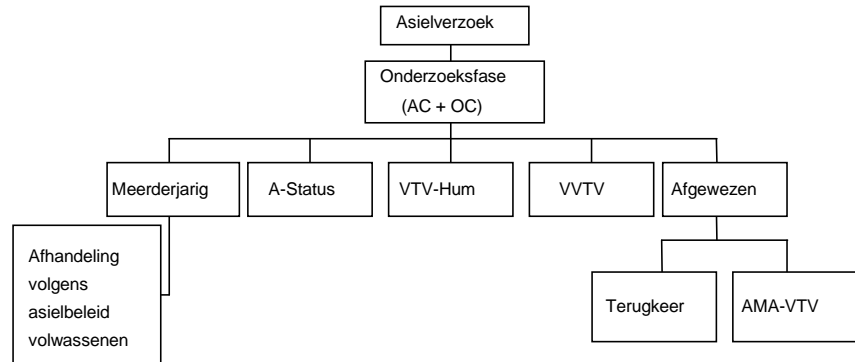
Deze uitgangspunten zijn alleen van toepassing op alleenstaande minderjarige asielzoekers. Indien tijdens de procedure blijkt dat de betrokkene meerderjarig is/wordt, dan wel alsnog blijkt dat meerderjarige bloed- of aanverwanten hier te lande verblijven, dan is dit bijzondere beleidskader niet (langer) van toepassing.

In de nota naar aanleiding van het verslag bij de Vreemdelingenwet 2000 is aangegeven wat de overgang naar de nieuwe Vreemdelingenwet bete-

kent voor de status voor alleenstaande minderjarige asielzoekers.¹ Overigens heeft de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet voor de beleidsmatige invulling van het bijzonder toelatingsbeleid voor alleenstaande minderjarige asielzoekers geen effect.

3.4 Behandeling aanvraag

De asielaanvraag van een alleenstaande als minderjarige kan tot de vijf in het onderstaande schema weergegeven uitkomsten leiden. (zie voor «behandeling aanvraag» ook par. 3.7: toelatingsprocedure.)



Ten eerste kan na de onderzoeksfase, zoveel mogelijk in het aanmeldcentrum, aan de hand van leeftijdsonderzoek blijken dat de asielzoeker meerderjarig is. In dat geval is het beleid voor volwassen asielzoekers op hem van toepassing.

Ten tweede kan de alleenstaande minderjarige asielzoeker na de onderzoeksfase de a-status worden verleend, wat hem recht op asiel en daarmee toelating als vluchteling biedt.

Ten derde kan de alleenstaande minderjarige asielzoeker na het nader onderzoek op humanitaire gronden worden toegelaten.

Ten vierde kan aan de alleenstaande minderjarige asielzoeker een voorwaardelijke vergunning tot verblijf verleend worden.

Wanneer de asielzoeker niet in aanmerking komt voor toelating als vluchteling, een verblijfsvergunning om humanitaire redenen of een voorwaardelijke vergunning tot verblijf, dan wordt zijn aanvraag afgewezen (vijfde uitkomst). Op deze laatstgenoemde categorie richt het specifieke beleid voor alleenstaande minderjarige asielzoekers zich. Na een afgewezen asielaanvraag dient de desbetreffende vreemdeling conform het asielbeleid te worden teruggezonden naar het land van herkomst. Aangezien het minderjarigen betreft vereist een dergelijke beslissing nog een extra afweging. Namelijk het antwoord op de vraag of de minderjarige opvang behoeft in het land van herkomst en zo ja of die opvang ook geboden kan worden. Wanneer die opvang wel geboden kan worden, dan is een AMA-vtv niet geïndiceerd; is het antwoord op de laatste vraag negatief, dan zal de desbetreffende minderjarige niet gedwongen worden teruggezonden, maar onder bepaalde voorwaarden tot Nederland worden toegelaten.

3.5 Zich zelfstandig kunnen handhaven in het land van herkomst

Wanneer tijdens de procedure (zie par. 3.7) blijkt dat de betrokkene zich zelfstandig kan handhaven in het land van herkomst, komt betrokkene niet in aanmerking voor een AMA-vtv.

¹ TK 1999–2000, 26 732, nr. 7 p. 44 en 45.

Dat kan het geval zijn op grond van in de persoon zelf gelegen omstandigheden. Wanneer bijvoorbeeld blijkt dat iemand voor zijn komst naar Nederland voor zichzelf heeft gezorgd, is er geen reden om in een dergelijk geval de afwezigheid van opvang in het land van herkomst als grondslag voor een AMA-vtv te hanteren: een alleenstaande minderjarige asielzoeker komt niet voor een verblijfsvergunning op grond van dit bijzondere toelatingsbeleid in aanmerking indien aannemelijk is dat hij zich zelfstandig, op grond van in de persoon gelegen omstandigheden, kan handhaven in het land van herkomst.

Ook op grond van objectieve overwegingen kan een dergelijke conclusie getrokken worden. Dat is het geval in die landen waar jongeren onder de leeftijd van 18 jaar als zelfstandig worden beschouwd, hetgeen kan blijken uit het feit dat jongeren van een bepaalde leeftijd voor zichzelf zorgen. Wanneer dat het geval is, is geen onderzoek naar adequate opvang in het land van herkomst noodzakelijk. Aldus wordt – zonder de leeftijdsgrens in het nationale beleid te verlagen – zelfstandigheid in het land van herkomst in de toepassing ervan verdisconteerd, te weten bij de vraag naar de behoefte aan opvang. Het gaat hier dus niet om een beoordeling van in de persoon van de vreemdeling gelegen omstandigheden, maar om een beoordeling van de situatie per land. De beoordeling of en onder welke omstandigheden minderjarigen in het land van herkomst als zelfstandig zijn aan te merken, zal geschieden aan de hand van ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Gelet op de vereiste zorgvuldigheid zullen wij het criterium van de vereiste zelfstandigheid alleen toepassen op minderjarigen die ten tijde van de aanvraag 16 jaar en ouder zijn. Bijkomend praktisch argument daarvoor is dat het leeftijdsonderzoek nu juist over die leeftijdsgrens duidelijkheid geeft.

3.6 Terugkeeroptie

Bij afwijzing van de asielaanvraag verkrijgt de minderjarige toelating indien opvang nodig wordt geacht en in het land van herkomst niet beschikbaar is. De toelating en begeleiding bieden op zich geen antwoord op de vraag naar de perspectieven en ontwikkelingsmogelijkheden van de minderjarige op langere termijn.

Meer dan in de huidige beleidspraktijk willen wij de mogelijkheid van terugkeer naar het land van herkomst in beeld houden. Een hereniging met ouderlijk gezin, familie, sociale verbanden of anderszins een terugkeer naar verantwoorde opvangmogelijkheden in het land van herkomst zal daarom in beginsel mogelijk blijven. Deze inhoudelijke en op de belangen van het kind gerichte «terugkeeroptie» is uiteraard nooit absoluut en behoeft te allen tijde een genuanceerde invulling, afgestemd op de positie van de minderjarige en de situatie in het land van herkomst.

Het centrale uitgangspunt van het vreemdelingenbeleid dat een beslissing tot niet-toelating betekent dat Nederland moet worden verlaten, is in beginsel ook op minderjarigen van toepassing. De feitelijke terugkeer van de alleenstaande minderjarige en de zaken die daarvoor geregeld moeten worden komen aan de orde nadat een bezwaar- en beroepsprocedure zijn doorlopen. In de Notitie Terugkeerbeleid¹ is reeds geconstateerd dat het terugkeerbeleid – en dan met name de uitvoering van dat beleid – een van de meest weerbarstige onderdelen is van het vreemdelingenbeleid. Dat geldt des te meer voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

¹ Notitie Terugkeerbeleid, TK 1998–1999, 26 646 nr. 1.

Om recht te doen aan de bijzondere positie van alleenstaande minderjarige asielzoekers zullen de volgende (aangepaste) uitgangspunten bij het voor hen geldende terugkeerbeleid gelden:

1. Onderzoek naar de mogelijkheden van terugkeer naar het land van herkomst zal worden geïntensiveerd.
2. Meer dan tot nog toe zal de terugkeeroptie gezien worden in plaats van het min of meer automatisch doorlopend verblijf in Nederland.
3. De AMA-VTV zal beëindigd worden bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd; wanneer de duur van het eerdere legale verblijf in Nederland korter is dan drie jaar zal terugkeer aan de orde zijn.
4. Terugkeer van minderjarigen is net als in het huidige beleid in beginsel begeleide terugkeer d.w.z. begeleiding door de KMAR gedurende de reis naar het land van herkomst. Uiteraard dient betrokkene hiertoe over een geldig reisdocument te beschikken. Wanneer begeleide terugkeer niet mogelijk is, is verblijf in Nederland met de daarbij behorende opvang volgens de «basisvariant» (zie par. 4.4) geïndiceerd.

Het beoogde effect van het hanteren van deze nieuwe uitgangspunten is dat het realiseren van terugkeer bij oudere alleenstaande minderjarigen asielzoekers zal toenemen. Wil dit effect ook daadwerkelijk gerealiseerd worden dan is een aanzienlijke inspanning nodig. Deze inspanning is tweeledig. In Nederland zal de invulling van de begeleiding en opvang van de minderjarige waarbij duidelijk is dat uiteindelijk het verblijfs-perspectief niet in Nederland ligt, meer gericht moeten worden op terugkeer als uitkomst van zijn tijdelijke verblijf hier en niet op uiteindelijke integratie in de Nederlandse samenleving. Gericht op het land van herkomst zal ondersteuning aangereikt moeten worden aan de jeugdige om zelfstandig inhoud te geven aan volwaardige deelname aan de samenleving aldaar. In afwijking van het algemeen terugkeerbeleid gaat het bij minderjarigen als gezegd om begeleide terugkeer.

De afwijzing van het asielverzoek ook bij niet onmiddellijke effectivering van de terugkeer en de daarop volgende uitkomsten van de toets op de voorwaarden blijft bepalend voor de inrichting van het overbruggingsperiode tot het 18e levensjaar is bereikt. Waar voor het bereiken van het 18e levensjaar terugkeer realiseerbaar is, zal deze ook tot uitvoering worden gebracht. Waar de uitkomsten van het onderzoek echter uiteindelijk aangeven dat terugkeer na uiterlijk drie jaar geen uitvoerbare optie is, dient het accent te liggen op integratie in de Nederlandse samenleving.

Wij zijn ons ervan bewust dat deze beleidsmaatregelen investeringen in organisatie en menskracht betekenen. Het zal onvermijdelijk tijd vergen om het proces hiernaar in te richten. Daarnaast zullen wij om terugkeer daadwerkelijk te realiseren bezien of het mogelijk is een meer landgericht beleid te ontwikkelen. Met de minister van Buitenlandse Zaken zullen wij bezien of naast de ambassade ook andere organisaties, zoals NGO's, bij (gefaciliteerde) terugkeer kunnen worden betrokken.

Tot slot zal het sterker dan tot nog toe in beeld brengen en houden van de terugkeeroptie ook gevolgen hebben voor de inhoud van de opvang en begeleiding. De voogdij- en opvangkaders zullen hierop ingericht dienen te worden. Met De Opbouw zullen hierover nadere afspraken gemaakt worden.

3.7 Toelatingsprocedure

Mede naar aanleiding van het rapport van de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming hebben wij op een aantal onderdelen de geldende procedures en werkwijzen kritisch doorgelicht.

3.7.1 Aanmelding en indiening van de asielaanvraag in het aanmeldcentrum

Een alleenstaande minderjarige vreemdeling meldt zich bij een aanmeldcentrum (AC) en dient een asielaanvraag in. De IND zal de instroom van alleenstaande minderjarige asielzoekers zoveel mogelijk in één AC concentreren. Dat zal leiden tot een verhoogde kwaliteit van de speciaal daartoe opgeleide medewerkers van de IND. Alleenstaande minderjarigen beneden de leeftijd van twaalf jaar kunnen thans nog een asielaanvraag indienen bij de korpschef. Ook zij moeten zich voortaan aanmelden in een AC. Indiening van de asielaanvraag in het AC maakt het mogelijk te onderzoeken of de minderjarige voor overdracht op grond van de Overeenkomst van Dublin in aanmerking komt, een eerste gehoor af te nemen en eventueel een aanvullend eerste gehoor af te nemen. Omdat de asielaanvraag van een minderjarige die jonger is dan 12 jaar alleen kan worden ingediend door de wettelijk vertegenwoordiger dient ten aanzien van asielzoekers jonger dan twaalf jaar eerst in de voogdij te worden voorzien.

De Inspectie heeft geconstateerd dat de IND thans niet rechtstreeks bij De Opbouw meldt dat een alleenstaande minderjarige asielzoeker zich heeft aangemeld, ook niet jongeren onder de twaalf jaar. De melding gebeurt door het COA. Dit bemoeilijkt de uitvoering van de voogdij- en opvangtaken van De Opbouw voor kinderen tot 12 jaar. De IND zal conform de aanbeveling van de Inspectie de binnenkomst van een alleenstaande minderjarige asielzoeker voortaan onmiddellijk, dat wil zeggen zo mogelijk al in de AC-fase indien vaststaat dat de asielzoeker inderdaad minderjarig is, rechtstreeks melden aan De Opbouw.

3.7.2 Vaststelling van de leeftijd

Het is van belang om de al dan niet minderjarigheid van een asielzoeker zo nauwkeurig mogelijk vast te stellen. Misbruik van het specifieke beleid voor minderjarigen moet worden tegengegaan. Bovendien is dit beleid niet bedoeld voor volwassenen. Ook is het in het belang van de asielzoeker zelf dat zijn minderjarigheid vast komt te staan en – indien daaromtrent twijfel bestaat – de twijfel wordt weggenomen. Alleen dan is immers het bijzondere beleid op hem van toepassing.

3.7.3 Bewijslast

Het vaststellen van de leeftijd van de asielzoeker blijkt in de uitvoeringspraktijk een knelpunt, bijvoorbeeld door het ontbreken van documenten en het soms afleggen van vage, tegenstrijdige of ongeloofwaardige verklaringen door de betrokken vreemdeling.

Op grond van artikel 15c, eerste lid onder f Vreemdelingenwet kan een asielaanvraag worden afgewezen indien de vreemdeling ter staving van zijn aanvraag geen reis- of identiteitspapieren, documenten of bescheiden kan overleggen die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van de aanvraag, tenzij de vreemdeling aannemelijk kan maken dat het ontbreken van deze documenten niet aan hem is toe te rekenen. Voor een minderjarige asielzoeker geldt in beginsel geen andere regel.

In het kader van de vraag of een verblijfsvergunning voor verblijf als alleenstaande minderjarige asielzoeker verleend kan worden, hoeft de minderjarige zijn leeftijd volgens het huidige beleid echter niet te bewijzen. De bewijslast dat de asielzoeker onjuiste verklaringen aflegt met betrekking tot zijn minderjarigheid berust voor een groot deel bij de rijks-overheid.

Bij nadere beschouwing is deze praktijk niet in overeenstemming met artikel 4:2 Algemene wet bestuursrecht en artikel 64 Vreemdelingenbesluit. Voorts bepaalt artikel 4 lid 3 sub a van de resolutie van de Raad van de Europese Unie dat een niet-begeleide asielzoeker die beweert minderjarige te zijn, in beginsel het bewijs van zijn leeftijd moet leveren. Daarbij komt nog dat verlening van een verblijfsvergunning in het kader van het bijzondere toelatingsbeleid geen verband houdt met asielgerelateerde gronden en eerst aan de orde is wanneer is vastgesteld dat de vreemdeling niet in aanmerking komt voor toelating als vluchteling, een verblijfsvergunning op humanitaire gronden of een voorwaardelijke vergunning tot verblijf.

Wij zijn daarom van oordeel dat de betrokken vreemdeling in beginsel eerst in aanmerking kan komen voor een verblijfsvergunning in het kader van dit bijzondere beleid indien de identiteit en daarmee de leeftijd met officiële documenten is vastgesteld. Deze gedachtegang is ook in jurisprudentie terug te vinden.¹ Wel kunnen bijzondere omstandigheden aanleiding vormen om af te wijken van het uitgangspunt dat de alleenstaande minderjarige asielzoeker zijn minderjarige leeftijd moet bewijzen. Hier kan gedacht worden aan gevallen waarin de asielzoeker evident jonger dan vijftien jaar is of aan gevallen waarin, gelet op de situatie in het land van herkomst, het overleggen van identiteitsdocumenten in redelijkheid niet gevorderd kan worden.

3.7.4 Leeftijdsonderzoek

Indien de alleenstaande minderjarige asielzoeker zijn gestelde leeftijd niet met documenten kan bewijzen (in bewijsnood verkeert) en getwijfeld wordt over de opgegeven minderjarige leeftijd, zal de mogelijkheid van leeftijdsonderzoek worden aangeboden om aan deze situatie van bewijsnood voor betrokkene een einde te maken. Twijfel aan de leeftijd kan ontstaan door optische waarneming. Het ontbreken van documenten, het afleggen van vage, tegenstrijdige of ongeloofwaardige verklaringen, het gedrag van de asielzoeker en dergelijke kunnen een aanvullende rol spelen.

Het leeftijdsonderzoek houdt in dat de onderzoeker de leeftijd van de betrokkene bepaalt aan de hand van röntgenfoto's van het sleutelbeen en van de hand/pols. Het is langs deze weg mogelijk te bepalen of iemand 16 jaar of ouder is en of iemand de 21-jarige leeftijd heeft bereikt. Het onderzoek gaat derhalve niet alleen om de vraag of de betrokken vreemdeling minderjarig of ruimschoots meerderjarig is, maar ook om de vraag of betrokkene 16 jaar of ouder is, dan wel de opgegeven leeftijd juist is.

Thans vindt het leeftijdsonderzoek eerst plaats in het onderzoekscentrum (OC). Omdat het in het belang van zowel de staat als de minderjarige asielzoeker is identiteit en leeftijd zo snel mogelijk na aankomst vast te stellen, zal het leeftijdsonderzoek zo spoedig mogelijk worden opgestart en zo mogelijk afgerond in de AC-procedure. Aldus wordt ook aangesloten bij artikel 3 lid 1 van de Resolutie van de Raad van de Europese Unie, dat bepaalt dat lidstaten zich moeten inspannen om de identiteit en daarmee de leeftijd van een minderjarige zo snel mogelijk na aankomst vast te stellen. Indien het onderzoeksresultaat gedurende de AC-procedure beschikbaar komt en daaruit blijkt dat de asielzoeker meerderjarig is, kan de zaak eventueel in het AC worden afgehandeld. De leeftijd van de asielzoeker wordt dan snel duidelijk, de procedure neemt dan minder tijd in beslag en de opvang wordt dan niet onnodig belast.

¹ Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage, zittinghoudende te Zwolle, 25 maart 1999, AWB 98/1789 Vrwet Z VR.

De Inspectie heeft geconstateerd dat de IND dient te beschikken over voldoende capaciteit om de benodigde leeftijdsonderzoeken uit te voeren.

De IND is thans bezig de capaciteit zodanig te vergroten dat het leeftijds-onderzoek ter beoordeling van de minder- of meerderjarigheid in alle gevallen in de AC-fase wordt opgestart en zoveel mogelijk in de AC-fase wordt afgerond. Met ingang van 1 april aanstaande is de IND in staat om een instroom van 50 nieuwe zaken per week bij te houden.

De resultaten van het leeftijds-onderzoek zijn dat op dit moment circa 70% van de onderzochte personen meerderjarig blijkt te zijn.

3.7.5 Nader gehoor in het AC

Onder het huidige beleid wordt een alleenstaande minderjarige asielzoeker in de regel eerst nader gehoord door de IND nadat een periode van vier weken na indiening van de asielaanvraag is verstreken. Het nader gehoor vindt derhalve plaats in een OC. Indien twijfels aan de leeftijd reeds bestaan in het AC of als het vermoeden bestaat dat de asielzoeker mogelijk binnen korte tijd zal verdwijnen uit de opvang kan de minderjarige reeds vanaf de zevende dag na zijn asielaanvraag (in een OC) nader worden gehoord.

Een nader gehoor in het AC kan thans slechts plaatsvinden bij evidente meerderjarigheid of indien twijfel bestaat aan de minderjarigheid, terwijl de asielzoeker niet bereid is mee te werken aan een leeftijds-onderzoek.

Het vorenstaande betekent dat in veel gevallen de procedure in het begin stilligt. In de praktijk blijkt dat het ook na een periode van vier weken niet eenvoudig is om duidelijkheid over het (asiel)verhaal en de achtergronden van alleenstaande minderjarige asielzoekers te krijgen.

Wij zijn daarom voornemens om in zaken waarin de asielaanvraag mogelijk in aanmerking komt voor versnelde behandeling binnen de AC-procedure het nader gehoor van een alleenstaande minderjarige asielzoeker in het AC af te nemen. De ambtenaren die deze gehoren afnemen zullen hiervoor speciaal worden getraind. De kwaliteit van het horen kan hierdoor verbeteren. In de eerste plaats kan meer en betere informatie worden verzameld zowel voor de beslissing op de aanvraag om toelating als voor de beslissing ten aanzien van de terugkeer. Voorts kan het horen worden afgestemd op de leeftijd en ontwikkeling van de individuele minderjarige. Tenslotte kunnen bijvoorbeeld slachtoffers van mensenhandel of – smokkel eerder worden onderkend. Tijdens het gehoor zal – in het bijzonder in het kader van mogelijke ervaringen van misbruik en/of gedwongen prostitutie – aandacht gegeven kunnen worden aan de omstandigheden waaronder de jongere naar Nederland is gereisd.

3.7.6 Beslissen in het AC

Thans wordt de asielaanvraag van een alleenstaande minderjarige asielzoeker in beginsel niet in een AC afgedaan. In het nieuwe beleid zal, indien op verantwoorde en zorgvuldige wijze binnen de 48-uursprocedure kan worden vastgesteld dat de aanvraag om toelating kennelijk ongegrond of niet ontvankelijk is, in het AC een beslissing worden genomen. Zeker indien uit het leeftijds-onderzoek blijkt dat de betrokkene in tegenstelling tot zijn eerdere beweringen meerderjarig blijkt te zijn.

3.7.7 Onderzoekscentrum-procedure

Als de aanvraag om toelating zich niet leent voor afdoening in de AC-procedure wordt de vreemdeling doorgeplaatst naar een opvangcentrum waar hij, indien nodig, nader zal worden gehoord. Het onderzoek naar de aanvraag om toelating en het onderzoek naar de noodzaak en aanwezigheid van opvang in het land van herkomst zal langs de hier-

boven geschetste lijnen worden voortgezet. Alleenstaande minderjarige asielzoekers onder de twaalf jaar zullen na een kort verblijf in het AC worden doorgeplaatst naar een voorziening van De Opbouw (bijvoorbeeld een pleeggezin) en niet naar een OC.

3.7.8 Horen AMA's jonger dan twaalf jaar

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen die jonger zijn dan twaalf jaar en een asielaanvraag hebben ingediend worden thans niet gehoord. Veelal wordt hen direct een verblijfsvergunning op grond van het bijzondere toelatingsbeleid voor minderjarigen verleend. Indien zij doorprocederen voor de A-status, moeten zij alsnog worden gehoord.

Wij menen dat het horen zelf in beginsel in het belang van deze categorie minderjarigen is. Het horen stelt de minderjarige vreemdeling immers in de gelegenheid zijn specifieke relaas en achtergronden naar voren te brengen. Eerst op basis van die tijdens het nader gehoor verkregen informatie kan een zorgvuldige beslissing worden genomen, waarbij rekening is gehouden met het belang van de minderjarige.

Vanzelfsprekend zal hierbij een balans gevonden moeten worden tussen de wenselijkheid meer informatie te hebben over deze groep asielzoekers en de individuele belangen van het kind. Dit betekent dat kinderen jonger dan twaalf jaar kunnen worden gehoord tenzij zwaarwegende belangen, in de persoon van het kind gelegen, zich daartegen verzetten. Hierbij zal bijzondere aandacht worden besteed aan de extra waarborgen die het horen van deze categorie minderjarigen met zich brengt.

3.7.9 Beslistermijn

Op grond van het huidige beleid komt een alleenstaande minderjarige asielzoeker in beginsel in aanmerking voor een vergunning tot verblijf onder beperking indien binnen zes maanden na indiening van de asielaanvraag terugkeer niet mogelijk is omdat adequate opvang ontbreekt. Deze beslistermijn is echter geen fatale termijn in de zin dat na het verstrijken ervan een verblijfsvergunning verleend moet worden.

Uit het rapport «Helderheid» van de Inspectie komt naar voren dat eenderde van de alleenstaande minderjarige asielzoekers die langer dan een half jaar in de toelatingsprocedure zitten nog geen beschikking heeft ontvangen. Een van de aanbevelingen van de Inspectie luidt dat er extra inspanningen van de IND nodig zijn om uiterlijk zes maanden na de intake voor alle alleenstaande minderjarige asielzoekers een besluit te nemen. Wij zijn ons bewust van het grote belang van dit onderwerp. Voor de minderjarige asielzoeker is snelheid van de procedure erg belangrijk. Uit onderzoek blijkt dat onzekerheid omtrent de juridische status vaak leidt tot problemen in de begeleiding en daarnaast dat een snelle procedure bovendien een goede manier van omgaan met stress en trauma's bevordert. Wij willen ons inzetten voor een efficiënt verloop van de toelatingsprocedure en de minderjarige niet langer dan noodzakelijk in onzekerheid laten. De invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet is ook in dit opzicht van belang.

3.7.10 Kennisgeving van de beschikking

De beschikking wordt thans – volgens het bepaalde in hoofdstuk B7.13.8 van de Vreemdelingencirculaire – door de Vreemdelingendienst uitgereikt aan de wettelijk vertegenwoordiger van de alleenstaande minderjarige asielzoeker, stichting De Opbouw. De uit te reiken beschikking wordt hiervoor door de IND verzonden aan de korpschef van de politieregio waarbinnen de alleenstaande minderjarige asielzoeker verblijft. De korpschef

maakt vervolgens met de wettelijk vertegenwoordiger een afspraak omtrent de uitreiking van de beschikking.

De Inspectie heeft geconstateerd dat de werkwijze bij de uitreiking van beschikkingen onduidelijk is en aanbevolen de regeling aan te passen aan de richtlijnen van de Algemene Wet Bestuursrecht. Conform de aanbeveling van de Inspectie zal de regeling mede ter verkorting van de procedure worden aangepast. Dit betekent dat de algemene regeling voor kennisgeving van beschikkingen in hoofdstuk A4.10 van de Vreemdelingencirculaire van toepassing wordt verklaard. Aan de wettelijk vertegenwoordiger, De Opbouw, zal in alle gevallen een afschrift van de beschikking ter informatie worden toegezonden.

4 VOOGDIJ EN OPVANG

Voogdij en opvang zijn dienstbaar aan de belangen van het kind en dienen bij te dragen aan het vergroten van ontwikkelingskansen. De inrichting van voogdij en opvang wordt in die zin mede bepaald door de vraag waar die ontwikkelingskansen op termijn vorm kunnen krijgen, in Nederland of in het land van herkomst.

Zoals uit het voorgaande blijkt zijn er internationale bepalingen en richtlijnen die het belang van het kind centraal stellen. Een belangrijk uitgangspunt is dat de belangen van het kind ook kunnen vragen om herstel van betrekkingen met ouders, familie en sociale omgeving. Dit uitgangspunt heeft behalve voor de toelating ook consequenties en doorwerking voor de voogdij en de opvang. Om het stelsel van toelating, voogdij en opvang goed te laten functioneren, is zoals eerder vermeld een samenhangend beleid met een heldere visie een conditio sine qua non. Uitgangspunt daarbij blijft de huidige taakverdeling tussen IND, Vreemdelingendienst, KMAR, COA en voogdij-instelling.

4.1 Spanning bij de uitvoering

Toelatingsbeleid, voogdij en opvang vormen een drie-eenheid binnen het specifiek asielbeleid voor alleenstaande minderjarige asielzoekers. Maar in de praktijk van de uitvoering zijn ze dat allerminst. Ook beleidsmatig was de samenhang tussen deze drie compartimenten van het beleid tot nu toe onvoldoende uitgewerkt.

Dat is een van de centrale conclusies uit het rapport van de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming (JHVJB) zoals dat in 1999 is verschenen.

Zo constateert de Inspectie: «als de regelgeving voor toelating en voor de voogdij in onderling verband worden gezien, ontstaan op onderdelen tegengestelde belangen. De bevoegdheden van de voogd als wettelijke vertegenwoordiger kunnen strijdig zijn met de bevoegdheden van de IND in alle fasen van de toelatingsprocedure, dus van het aanvragen van asiel tot en met een eventuele verwijdering (pag. 7).» Deze tegenstelling wordt goed onder woorden gebracht op dezelfde bladzijde van het inspectierapport: «de spanning in de uitvoering ontstaat doordat de inspanningen van de IND gericht zijn op het vinden van adequate opvang in het land van herkomst, terwijl de voogdij gericht is op integratie in Nederland.» Wij streven ernaar die spanning zoveel mogelijk op te heffen.

4.2 Voogdij sneller en kwaliteitsverbetering

Behalve de spanning bij de uitvoering constateert de Inspectie ook dat de procedure voor aanvraag en toekenning van de aanvraag efficiënter en daarmee sneller kan worden gemaakt. Het voordeel van een verkorting

van de termijn waarbinnen in de voogdij wordt voorzien, is bovendien dat de fase voorafgaand aan de voogdij, ook wel de pre-voogdijfase genoemd, wordt verkort. In de huidige praktijk handelt De Opbouw als ware zij voogd, maar formeel bestaat die bevoegdheid niet. Met de voogdij-instelling is inmiddels afgesproken dat zij zodra de eerste intake heeft plaatsgevonden de voogdij aanvraagt. Dit verkort de termijn met ongeveer 1 maand. Het tweede onderdeel betreft de termijn bij de zittende magistratuur. Met de zittende magistratuur zal op korte termijn overleg worden gepleegd over de wijze waarop dit kan worden bekort.

Gedurende de voorbereiding van deze notitie zijn diverse suggesties gedaan die gekwalificeerd kunnen worden als kwaliteitsverbeterende elementen, zoals methodiekontwikkeling, deskundigheidsbevordering op het terrein van culturele achtergronden van AMA's, het opstellen van een biografie over de minderjarige en de inzet van (ex)AMA's om een sociaal netwerk rond AMA's te laten ontstaan en voortbestaan. Op zichzelf zijn dit stuk voor stuk nuttige en belangrijke suggesties. Wij beschouwen ze als een onderdeel van de kwaliteitsverbetering, waarmee De Opbouw zich voortdurend bezighoudt. In het kader van de reguliere relatie tussen het ministerie van Justitie en De Opbouw zal aan de kwaliteitsverbetering van zowel de voogdij als de opvang aandacht worden besteed.

4.3 Twee perspectieven in voogdij en opvang

De ontwikkeling van een integraal beleid voor alleenstaande minderjarige asielzoekers betekent naar onze mening dat de werkelijkheid en de gevolgen van een toelatingsbeleid zichtbaar dienen te zijn in het opvang- en voogdijkader dat voor deze groep minderjarigen moet gelden.

Hiertoe hanteren wij het volgende uitgangspunt voor het voogdij en opvangkader.

Voor minderjarigen van wie duidelijk is (bijvoorbeeld omdat zij bij binnenkomst in Nederland ouder zijn dan 15 jaar) dat hun eventuele toelating tot Nederland slechts een tijdelijke kan zijn, dient het ontwikkelingsperspectief in de eerste plaats gericht te zijn op terugkeer naar het land van herkomst en zelfredzaamheid gedurende hun tijdelijke verblijf in Nederland. Dat leidt tot de zogenaamde basisvariant, die hierna wordt uitgewerkt. Dit betekent overigens niet dat de voogd een rol krijgt bij de daadwerkelijke terugkeer, een rol die vervuld wordt door de IND, Vreemdelingendienst en KMAR.

Voor minderjarigen waarvoor het in de lijn der verwachting ligt dat zij op de langere termijn aangewezen zullen blijven op verblijf in Nederland, omdat terugkeer op een termijn van minder dan drie jaar geen realistische optie lijkt, zal het ontwikkelingsperspectief van de minderjarige voornamelijk gericht dienen te zijn op integratie in de Nederlandse samenleving. Dat leidt tot de zogenaamde verblijfsvariant.

Als gevolg van deze keuze ontstaan twee ontwikkelingsperspectieven van voogdij en opvang. Deze perspectieven hebben betrekking op de wijze van begeleiding, niet op de materiële opvang als zodanig. Die zal voor beide categorieën hetzelfde zijn. Deze ontwikkelingsperspectieven zullen in overleg met de betrokken organisaties verder worden uitgewerkt.

4.3.1 Ontwikkelingsperspectief gericht op terugkeer: de basisvariant

Dit traject is bedoeld voor alle alleenstaande minderjarigen die zelfstandig een aanvraag voor asiel doen gedurende de onderzoeksfase. Jeugdigen waarbij na de onderzoeksfase blijkt dat hun aanvraag voor asiel is afge-

wezen en waar zich mogelijkheden voordoen voor een terugkeer naar het land van herkomst, blijven in dit traject totdat het moment van terugkeer is aangebroken. Datzelfde geldt voor jongeren die op grond van hun leeftijd nog maar een relatief korte periode onder het AMA-regime zullen vallen en bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd onder de regelgeving van het algemeen asielbeleid vallen.

4.3.2 Ontwikkelingsperspectief gericht op integratie: de verblijfsvariant

Deze variant is bedoeld voor die jeugdigen die een status krijgen (AMA-vtv, A-status, status wegens humanitaire gronden), bij wie de terugkeeroptie op korte termijn niet realiseerbaar is en die gelet op hun leeftijd waarschijnlijk langer dan drie jaar onder het AMA-regime zullen vallen. De verblijfsvariant staat ook open voor die AMA's waar op grond van in de persoon gelegen oorzaken op korte termijn de terugkeeroptie niet reëel is, zoals bij jeugdigen met ernstige vormen van psychosociale problematiek.

Met het invoeren van de twee varianten komen wij tegemoet aan de voorstellen van de Inspectie die onder meer aandacht vraagt voor de differentiatie in het ontwikkelingsperspectief, de randvoorwaarden waarbinnen deze differentiatie moet worden gerealiseerd en de positie van de AMA. Belangrijk is dat de invulling van de dagbesteding en begeleiding samenhangt met de strekking van de verblijfstitel die de minderjarige heeft. Dat laat onverlet dat we met de Inspectie van mening zijn dat het individuele belang van de AMA leidend zou moeten zijn voor de organisatorische vormgeving van de voogdij. Dat betekent ook dat de aansturing van de minderjarige door de voogd in de verschillende varianten uiteen kan lopen. Met De Opbouw wordt hierover nader gesproken.

4.4 Kader voor voogdij en opvang

De Inspectie heeft in haar rapport geconcludeerd dat er een kader voor de vervolgoptvang ontbreekt en dat de ontwikkeling van de organisatorische en juridische structuur waarbinnen De Opbouw de vervolgoptvang moet realiseren, geen gelijke tred heeft gehouden met de toegenomen capaciteit van de vervolgoptvang. In dit verband bestaat er dringend behoefte aan een kader voor de opvangvarianten, waarin aandacht wordt besteed aan de differentiatie in woonvoorzieningen, de kostprijzen, de capaciteit, de aard en de omvang van begeleiding in diverse woonvoorzieningen en kwaliteitseisen. Ook de samenwerking tussen De Opbouw en de contractpartners behoeft in dit geheel de nodige aandacht.

Over de feitelijke vormgeving van de programma's van de varianten als bedoeld in de vorige paragraaf, zal nader overleg moeten worden gevoerd. Belangrijk is dat er gedifferentieerd dient te worden in de woonvormen, de grootte van groepen en de intensiteit van de begeleiding. Het kader ten behoeve van de voogdij en opvang zal nog dit jaar langs deze lijnen worden opgesteld. Hierbij zal tevens rekening worden gehouden met de gevraagde functiescheiding en een heldere omschrijving van de taken en verantwoordelijkheden van de voogd zoals gevraagd door de Inspectie.

Overigens wordt opgemerkt dat over de eerste opvang nader overleg met het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers zal plaatsvinden.

5 BIJLAGE 1: ALLEENSTAANDE MINDERJARIGE ASIELZOEKERS IN EUROPA

Een aantal Europese landen verleent een speciale status aan alleenstaande minderjarige asielzoekers of voorziet in speciale opvangfaciliteiten. De grote lijn van de benaderingen van deze landen komt overeen, al verschillen de precieze definities en uitvoering van het beleid. In België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden is er sprake van speciaal beleid voor AMA's.

Alle genoemde landen hanteren het beleid dat uitzetting slechts mogelijk is als in het land van herkomst opvang voor de minderjarige bestaat. De meeste landen houden daarbij 18 jaar als grens aan voor meerderjarigheid. De gevolgen die de landen aan deze meerderjarigheid verbinden lopen uiteen. Niet alle landen organiseren speciale opvang voor de AMA's. In alle genoemde landen, behoudens Duitsland, is de mogelijkheid van leeftijdsonderzoek aanwezig. Duitsland is daar in 1996 om juridische en ethische voorbehouden mee gestopt.

Hieronder zijn de grote lijnen van het beleid dat de genoemde landen voeren in het kort weergegeven.

België

In België wordt de meerderjarigheid van een asielzoeker bepaald in overeenstemming met zijn nationale recht. In de praktijk worden asielzoekers ouder dan 18 jaar als meerderjarigen behandeld. Bovendien worden minderjarigen ouder dan 16 in het algemeen als volwassen genoeg beschouwd om België te verlaten. België heeft geen speciale status voor alleenstaande minderjarige asielzoekers. Als de vluchtelingenstatus wordt geweigerd, kan de minderjarige voor een tijdelijke of permanente verblijfsvergunning in aanmerking komen wegens bijzondere omstandigheden. Deze bijzondere omstandigheden bestaan gewoonlijk uit het niet kunnen vinden van adequate opvang. Ook tijdens de duur van het onderzoek naar familie kan een tijdelijke verblijfsvergunning verleend worden. Bij twijfel aan de leeftijd van de minderjarige asielzoeker wordt een röntgenfoto van het polsgewricht gemaakt.

Denemarken

In Denemarken wordt een alleenstaande minderjarige gedefinieerd als een persoon jonger dan 18 jaar die het land binnenreist zonder ouders of andere volwassenen (bijvoorbeeld broer, zus of grootouder) die voor hem kunnen zorgen. Ook kinderen die bij binnenkomst worden begeleid maar later worden verlaten worden beschouwd als alleenstaande minderjarige. Alleenstaande minderjarigen worden gehuisvest in speciale centra van het Rode Kruis, tenzij er in Denemarken familie is die bereid en in staat is hen te huisvesten. Alleenstaande minderjarigen worden verdeeld in drie categorieën. De asielaanvraag van kinderen die bij binnenkomst jonger dan 12 jaar zijn wordt niet in behandeling genomen. Zij krijgen een speciale verblijfsvergunning voor alleenstaande minderjarigen. Bij alleenstaande minderjarige asielzoekers tussen 12 en 15 jaar oud wordt individueel beoordeeld of zij voldoende volwassen genoeg zijn om de normale asielprocedure te doorlopen. Zijn zij tussen 15 en 18 jaar dan doorlopen zij de normale asielprocedure. Bij de categorie 12-18 jarigen wordt – wanneer de asielaanvraag is afgewezen – ambtshalve beoordeeld of het kind een verblijfsvergunning moet krijgen omdat dat in het belang van het kind moet worden geacht. Daarbij wordt rekening gehouden met de vraag of het kind in vergelijking met andere kinderen van dezelfde leeftijd in het land van herkomst in een bijzonder moeilijke positie terecht zal komen.

Voorts wordt in aanmerking genomen de band met het land van herkomst in vergelijking tot de band met Denemarken. De Deense autoriteiten sporen gewoonlijk geen familieleden op, maar gaan af op de informatie van het kind.

De speciale verblijfsvergunning voor minderjarigen kan gedurende de eerste drie jaar worden herroepen indien de gronden voor de verlening niet meer bestaan. Na drie jaar kan de vergunning alleen nog worden herroepen indien onjuiste informatie is verstrekt.

Wanneer de indruk bestaat dat de minderjarige niet jonger dan 18 jaar is kan een leeftijdsonderzoek uitgevoerd worden. Dit omvat een röntgenfoto van de kaak en de linkerpols, alsmede een lichamelijk onderzoek naar de seksuele ontwikkeling van de minderjarige.

Duitsland

In Duitsland is een minderjarige een persoon onder de 18 jaar. Op grond van de asiel- en vreemdelingenwetgeving kan een minderjarige van 16 jaar en ouder asiel vragen. Een alleenstaande minderjarige asielzoeker wordt daarom gedefinieerd als een persoon onder de 16 jaar die asiel vraagt zonder dat hij wordt vergezeld door tenminste één ouder of voogd. Net als volwassen asielzoekers kunnen ook minderjarigen onder de 16 kunnen worden geïnterviewd over hun asielmotieven. Alleenstaande minderjarige asielzoekers onder de 16 jaar worden niet opgevangen in asielzoekerscentra maar in instellingen van jeugdhulpverlening.

Duitsland kent geen bijzondere status voor alleenstaande minderjarige asielzoekers. Als asiel is geweigerd, wordt de alleenstaande minderjarige in principe uitgezet. Een Duldung (uitstel van de uitzetting) wordt verleend als er geen adequate opvang is door familie, in een weeshuis of een soortgelijke instelling. Het maken van röntgenfoto's van de pols en kaakonderzoek is in 1996 gestopt vanwege juridische en ethische voorbehouden bij sommige artsen en beroepsorganisaties. Als een asielzoeker ongedocumenteerd is en duidelijk ouder lijkt dan hij beweert, wordt een fictieve geboortedatum gehanteerd die hem tenminste 16 jaar oud maakt.

Frankrijk

Asielzoekers tot 18 jaar die zonder ouder of voogd in Frankrijk verblijven worden beschouwd als alleenstaande minderjarigen. Eind juni 1999 is een begin gemaakt met de inrichting van een opvangcentrum met 30 tijdelijke plaatsen speciaal voor minderjarige asielzoekers. Minderjarigen kunnen in beginsel vanaf de leeftijd van 13 jaar gehoord worden; het horen geschiedt in beginsel door speciaal opgeleide medewerkers.

In Frankrijk bestaat geen bijzondere verblijfsvergunning voor alleenstaande minderjarigen. Op grond van redenen die verband houden met familie- en privéleven kan een verblijfsvergunning worden verleend. Deze vergunning kan echter eerst vanaf de leeftijd van 16 jaar worden verleend. De uitzetting van minderjarigen is in beginsel verboden. Minderjarigen kunnen wel samen met hun ouders worden uitgezet. Bij twijfel aan de leeftijd van de minderjarige wordt een botonderzoek uitgevoerd.

Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk wordt een alleenstaande minderjarige asielzoeker gedefinieerd als een persoon die jonger is dan 18 jaar (of die bij ontbreken van documenten jonger dan 18 jaar lijkt) op het moment van de aanvraag en die zich niet kan wenden tot volwassen familieleden of voogden. Alle minderjarigen kunnen ongeacht hun leeftijd zelf asiel aanvragen. Normaliter wordt er geen voogd benoemd, maar iedere alleenstaande minderjarige kan de hulp krijgen van het «Panel of Advisers». Dit is een door de overheid gefinancierd orgaan van het Refugee

Council (vgl. Vluchtelingenwerk) dat zorgdraagt voor onafhankelijke begeleiding en advies. Gewoonlijk worden minderjarigen geplaatst in opvangvoorzieningen of wezenzorg. Oudere minderjarigen kunnen echter in zelfstandige wooneenheden met passende ondersteuning worden geplaatst.

Een minderjarige wordt niet geïnterviewd over zijn asielmotieven als de vereiste informatie schriftelijk kan worden verkregen. Alle alleenstaande minderjarige asielzoekers worden wel kort geïnterviewd om hun identiteit vast te stellen.

Wanneer de asielaanvraag niet voldoet aan de criteria van het Verdrag van Genève, kan een verblijfsvergunning wegens klemmende redenen van humanitaire aard worden verleend. Een alleenstaande minderjarige wordt alleen uitgezet wanneer er adequate opvang is. Als adequate opvang ontbreekt, mag de minderjarige in het Verenigd Koninkrijk blijven wegens «compassionate grounds».

Teneinde te verzekeren dat volwassenen niet profiteren van de speciale procedures voor minderjarigen, wordt gevraagd om de gestelde minderjarigheid met documenten te bewijzen. Als er onenigheid is over de leeftijd kan de asielzoeker een leeftijdsonderzoek laten doen. Indien documenten ten bewijze van de leeftijd ontbreken, wordt de aanvraag behandeld volgens de normale procedure.

Zweden

In Zweden zijn alleenstaande minderjarigen alle asielzoekers die op het moment van de aanvraag onder de 18 jaar zijn en zonder ouders of voogden daar verblijven. Er is geen speciale opvang of huisvesting voor alleenstaande minderjarigen. Velen wonen in door hen zelf geregelde opvang bij familie of vrienden. Anderen leven in woongroepen.

Er is geen minimumleeftijd voor het indienen van een asielaanvraag. Speciale ambtenaren horen de minderjarige in aanwezigheid van een voogd en een rechtshulpverlener. De minderjarige wordt een aantal malen gehoord. Vanaf het eerste interview begint het onderzoek naar ouders of andere familieleden. Gedurende het onderzoek worden ook interviews gehouden met familieleden en/of anderen die nauwe banden met de aanvrager hebben.

Gedurende de tijd dat ouders of andere familieleden worden gezocht wordt een tijdelijke verblijfsvergunning voor de duur van een jaar verleend. Daarna kan weer een tijdelijke vergunning worden verleend als er geen informatie is over de verblijfplaats van de ouders of familieleden. Anders wordt een permanente verblijfsvergunning op humanitaire gronden verleend.

Bij twijfel wordt de leeftijd vastgesteld door röntgenfoto's van de pols en het gebit. Als er dan nog twijfel bestaat kan een gedetailleerder onderzoek inclusief een interview worden uitgevoerd. Als de minderjarige geen toestemming geeft voor het leeftijdsonderzoek wordt de leeftijd geschat op grond van optische waarneming. Hieronder volgt een tabel met betrekking tot de ontwikkeling van het aantal alleenstaande minderjarige asielzoekers in enkele Europese landen. Daarbij tekenen wij aan dat er geen uniform beleid bestaat terzake van het verzamelen van gegevens. Zo houdt Duitsland geen aparte gegevens over AMA's bij.

Tabel: AMA's in andere landen

| | 1997 | 1998 | 1999 |
|---------------------------|-------|-------|---------|
| AMA's België | – | 1 833 | 1 118 |
| AMA's Denemarken | – | 96 | 102* |
| AMA's Spanje | 60 | 34 | – |
| AMA's Verenigd Koninkrijk | 1 105 | 2 833 | 3 231* |
| AMA's Zweden | – | 291 | 238 |
| AMA's Zwitserland | 1 390 | 2 477 | 2 551** |

* geëxtrapoleerd naar aanleiding van de eerste drie kwartalen.

** geëxtrapoleerd naar aanleiding van het eerste kwartaal

– geen gegevens