

Vergaderjaar 2009–2010

27 062

Alleenstaande minderjarige asielzoekers

Nr. 65

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juni 2010

1. Inleiding

Op 11 december 2009 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie uw Kamer geïnformeerd (Tweede Kamer 2009–2010, 27 062, nr. 64) over de herijking van het beleid voor – alleenstaande – minderjarige vreemdelingen (amv's). In verband met de demissionaire status van dit kabinet is de beleidsnotitie herijking controversieel verklaard.

Met deze brief vraag ik uw aandacht voor recente ontwikkelingen inzake het amv-beleid die aanleiding geven tot het nemen van maatregelen. Met de inwerkingtreding van de wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure, is de nieuwe asielprocedure vanaf 1 juli 2010 ook van toepassing op amv's die asiel aanvragen. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft 20 mei jl. het evaluatierapport over de beschermde opvang van risico-amv's opgeleverd.¹ Voorts heeft de Europese Commissie een actieplan opgesteld voor een gezamenlijke aanpak van de amv-problematiek. Het actieplan is in de JBZ-raad van 3–4 juni jl. aangenomen.

In reactie op het bovenstaande, bericht ik uw Kamer over de volgende maatregelen die binnen het huidige financiële kader worden gerealiseerd:

- de verbeterde asielprocedure is van toepassing op amv's; waar nodig kan voor amv's een ruimere rust- en voorbereidingstermijn worden gehanteerd met als richttijd ongeveer drie weken;
- het opvangmodel voor amv's zal aansluiten bij de implementatie van de verbeterde asielprocedure; hiertoe worden door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) procesopvanglocaties ingericht om het aantal reisbewegingen van amv's gedurende de rust- en voorbereidingstermijn en de algemene asielprocedure te beperken;
- de bescherming en begeleiding van amv's als risicogroep vormt een speerpunt in het nationale en Europese amv-beleid; in vervolg op de pilot beschermde opvang en met inachtneming van het bijgevoegde

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

evaluatie-rapport van het WODC van deze pilot, draag ik zorg voor een verantwoorde vorm van het continueren van de beschermde opvang;

- in combinatie met het vervolg van de beschermende maatregelen wordt een alternatief regime voor bewaring voor amv's uitgewerkt.

Zoals eerder aangegeven kunnen de maatregelen binnen het huidige financiële kader worden gerealiseerd. Eventuele kosten worden binnen de Justitie-begroting opgevangen.

2. Verbeterde asielprocedure voor amv's

De verbeterde asielprocedure beoogt sneller en zorgvuldiger tot een beslissing op asielverzoeken te komen. Het uitgangspunt hierbij is dat asielzoekers baat hebben bij snelle duidelijkheid over hun toekomstperspectief, mits deze snelheid niet ten koste gaat van de zorgvuldigheid. Er is dan ook geen aanleiding om de asielaanvraag van een amv niet in de algemene asielprocedure te behandelen. Tegelijkertijd geldt ook voor amv's dat doorzending naar de verlengde asielprocedure aan de orde is zodra er in de algemene asielprocedure geen zorgvuldige beslissing kan worden genomen.

Voor amv's in het bijzonder is het van het belang om tot rust te komen voordat de asielprocedure van start gaat. In deze fase krijgen amv's in de regel met veel verschillende organisaties te maken. Om die reden geef ik de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), in afstemming met de Voogdij-instelling Nidos, de mogelijkheid de rust- en voorbereidings-termijn voor evident minderjarigen te laten doorlopen, waarbij als richttijd een periode van ongeveer drie weken geldt. Waar nodig wordt het leeftijdsonderzoek ingezet om zoveel mogelijk te voorkomen dat meerderjarigen in de opvang voor minderjarigen terechtkomen.

Na aankomst op het Aanmeldcentrum (AC) Schiphol wordt de asielaanvraag van de meeste amv's door de IND in behandeling genomen vanuit het behandelkantoor in Den Bosch. Het COA zet zich in om de opvang van amv's in de toekomst goed te laten aansluiten op het proces rond de verbeterde asielprocedure. Ter vervanging van de huidige AC-kwg's (kleinschalige woongroepen) worden er voor de doelgroep minderjarigen vanaf 13 jaar procesopvanglocaties ingericht op acceptabele reisafstand van het behandelkantoor in Den Bosch. De procesopvanglocatie is een vorm van gespecialiseerde opvang op een regulier AZC met intensieve begeleiding. De amv's verblijven hier in ieder geval tijdens de rust- en voorbereidingstermijn en de algemene asielprocedure. Daarbij wordt aan de hand van competenties van de amv geïndiceerd welke vorm van vervolgovang het meest geschikt is.

3. Toezicht en bescherming

De verdwijning van amv's, zowel in Nederland als elders in Europa, ondermijnt de uitvoering van een humaan en beheersbaar amv-beleid. Amv's vormen een kwetsbare groep en met het oog op het risico van uitbuiting dient verdwijning zoveel mogelijk te worden voorkomen. Op verzoek van de Europese Commissie is een Europees amv-actieplan opgesteld dat in de JBZ-raad van 3-4 juni is aangenomen. In het actieplan wordt aandacht gevraagd voor het belang van preventieve en beschermende maatregelen voor amv's. Dit is in lijn met de uitgangspunten van de herijking van het beleid voor amv's waarover de toenmalige staatssecretaris van Justitie uw Kamer op 11 december 2009 heeft bericht.

3.1 Evaluatie beschermde opvang

Sinds 1 januari 2008 loopt in Nederland de pilot «beschermde opvang» waar amv's die (mogelijk) slachtoffer zijn of dreigen te worden van mensenhandel, beschermd worden opgevangen. De duur van de pilot was in beginsel twee jaar. Vanwege het pluriforme en ook hypothetische karakter van de doelgroep, namelijk amv's als *mogelijk* slachtoffer van mensenhandel, dient deze pilot vooral te worden beschouwd als een ontwikkelpilot.

In opdracht van het Ministerie van Justitie is de pilot beschermde opvang door het WODC geëvalueerd. Bijgaand wordt het rapport «Evaluatie van de pilot beschermde opvang risico-amv's» aangeboden. Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen uit de evaluatie en mijn reactie daarop.

Verdwijning

Zoals al in 2006 door de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie is gesteld¹, zijn verdwijningen van amv's vanuit een vorm van beschermde opvang nooit geheel te voorkomen. Van de 170 jongeren die gedurende de looptijd van de pilot in de beschermde opvang zijn geplaatst, zijn er ondanks de verscherpte maatregelen 19 (11%) verdwenen. Daarnaast zijn er van de 102 jongeren die vanuit de beschermde opvang zijn overgeplaatst naar de reguliere opvang, alsnog elf jongeren verdwenen.

Tijdens de uitvoering van de pilot is het percentage verdwijningen vanuit de amv-opvang over de gehele linie afgenomen. Het percentage verdwijningen vanuit de beschermde opvang komt overeen met dat vanuit de reguliere opvangstypen gedurende de looptijd van de pilot. Dat het percentage verdwijningen vanuit de beschermde opvang niet lager ligt, is waarschijnlijk gelegen in de omstandigheid dat juist de amv's die meer risico lopen op verdwijning beschermd worden opgevangen.

Afname risicogroepen

De pilot was er aanvankelijk op gericht de verdwijningen van vooral Indiase jongens en Nigeriaanse meisjes met behulp van beschermende maatregelen te beperken, later gevolgd door de Chinese en Guinese amv's. De instroom van amv's met deze nationaliteiten is afgenomen of gelijk gebleven, terwijl in dezelfde periode de instroom van amv's in de leeftijdscategorie 13 tot en met 17 jaar is toegenomen.

Het WODC constateert bovendien dat er mogelijk sprake is geweest van een «waterbedeffect». Dat wil zeggen dat de pilot mogelijk ertoe heeft geleid dat de instroom van risicogroepen in Nederland is afgenomen en dat deze, al dan niet door toedoen van de reisagenten, zijn uitgeweken naar andere Europese landen. Hoewel deze constatering nog onvoldoende kan worden onderbouwd vanwege het ontbreken van eenduidige instroomcijfers, wordt hiermee het belang van Europese samenwerking bevestigd. Zowel in de genoemde beleidsnotitie herijking amv's als in het Europese amv-actieplan wordt aandacht gevraagd voor betere samenwerking, bijvoorbeeld in de vorm van de structurele uitwisseling van trendrapportages en het opleiden van ambtenaren belast met (grens)toezicht in de verschillende lidstaten.

Terugkeer

Het aantal amv's dat in het kader van de pilot beschermde opvang is teruggekeerd, is beperkt en bedraagt tot dusver een zestal jongeren. De pilot is er primair op gericht om risico-amv's te beschermen tegen verdwijning en uitbuiting. Omdat de betrokken amv's grotendeels direct na aankomst in de beschermde opvang worden geplaatst, is de verblijfs-

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 27 062, nr. 56.

rechtelijke aanvraag tijdens het verblijf in de beschermde opvang in veel gevallen nog niet afgerond. Dit draagt bij aan de omstandigheid dat «terugkeer» moeilijk met de jongeren bespreekbaar is en in veel gevallen feitelijk nog niet aan de orde kan zijn in de beschermde opvang.

Indicatie, opsporing en begeleiding

Het WODC heeft in zijn onderzoek geconstateerd dat de doelgroep van de pilot pluriform was. Op basis van veelal zachte indicatoren, niet voor alle betrokken actoren direct kenbaar, is besloten over de plaatsing en het al dan niet continueren daarvan. Doordat het aantal jongeren dat aangifte heeft gedaan gering is en aangiften veelal zijn geëindigd in sepot, zijn harde bewijzen van mensenhandel vanuit opsporingsonderzoek uitgebleven.

Voorts is geconstateerd dat de plaatsing in de beschermde opvang die in de eerste fase gepaard ging met verregaande vormen van vrijheidsbeperking, door de doelgroep zelf als zeer ingrijpend wordt ervaren. Bij de uitvoering van de pilot is een methodiek voor de dagelijkse begeleiding van de doelgroep ontwikkeld die in de loop van 2009 is opgeleverd. Hierdoor zijn de medewerkers feitelijk pas aan het einde van de pilot volgens deze methodiek getraind. Gevolg is ook dat de professionals die de doelgroep begeleiden niet altijd vanuit een eenduidig perspectief hebben gewerkt.

Grondslag beschermde opvang

In opdracht van het WODC heeft het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen van de Universiteit van Utrecht een deelonderzoek gedaan naar de juridische grondslag van de beschermende maatregelen. Daarbij is beoordeeld in hoeverre sprake is van vrijheidsbeneming of -beperking en zo ja, in hoeverre de uitvoering daarvan in overeenstemming is met de relevante (inter)nationale wet- en regelgeving. In het deelonderzoek wordt geconcludeerd dat het huidige wettelijke toetsingskader in het vreemdelingenrecht onvoldoende grond biedt om vrijheidsbenemende maatregelen toe te passen, dan wel de amv in een besloten setting te plaatsen, zoals in de pilot is gebeurd.

3.2 Continueren beschermde opvang

Bij de tenuitvoerlegging van het Europees amv-actieplan worden de resultaten van de pilot beschermde opvang betrokken. Ik hecht eraan om in aansluiting op de pilot verantwoorde beschermende maatregelen voor risico-amv's te garanderen. Op grond van de uitkomst van het juridische deelonderzoek ligt daarbij een vorm van beschermde opvang zonder toepassing van vrijheidsbenemende maatregelen het meest voor de hand. Evenwel is het mogelijk om een amv in zijn of haar eigen belang op grond van een indicatiestelling en met een machtiging van een kinderrechter in een gesloten voorziening voor jeugdzorg te plaatsen. Dit kan nodig zijn als een amv ernstige opvoed- en/of opgroei problemen heeft en een kans bestaat dat deze zich aan de behandeling van die problemen onttrekt. Ik zal nauwgezet laten monitoren aan de hand van het aantal verdwijningen of het nodig is om de wettelijke basis voor de gesloten plaatsing van risicogroepen alsnog te verruimen.

Naar mijn overtuiging kan de problematiek van verdwijning en misbruik van amv's slechts effectief worden aangepakt door een combinatie van maatregelen op het gebied van strafrechtelijk optreden, verscherpt toezicht en opvang en begeleiding. Hiertoe verken ik diverse opties die binnen het huidige budgettaire kader kunnen worden gerealiseerd. Een van deze opties is om de beschikbare capaciteit van de Justitiële Jeugdinrichting (JJI) De Maasberg waar thans amv's in bewaring worden

gesteld, in te zetten voor de opvang van risico-amv's zonder dat daarbij sprake is van vrijheidsontneming.

3.3 Alternatieven bewaring

Conform een eerdere toezegging van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie om alternatieven voor vreemdelingenbewaring voor amv's uit te werken, laatstelijk in het Algemeen Overleg van 13 januari 2010, merk ik het volgende op. Ik ben mij ervan bewust dat nationaal en internationaal veel kritiek wordt geuit op het inbewaringstellen van amv's door de Nederlandse overheid.

Vreemdelingenbewaring wordt thans alleen toegepast wanneer er geen lichtere middelen voorhanden zijn. Sinds eind 2008 vindt de inbewaringstelling van amv's plaats in JJI De Maasberg die speciaal is ingericht voor de begeleiding van amv's in een kindvriendelijke omgeving. Gelet op het welzijn en de ontwikkeling van minderjarigen acht ik het van belang zoveel mogelijk te volstaan met lichtere toezichtsinstrumenten. In combinatie met de implementatie van de beschermende maatregelen wordt onderzocht of het karakter van JJI De Maasberg kan worden aangepast en de voorzieningen een meer open karakter kunnen krijgen, zodat slechts sprake is vrijheidsbeperking in plaats van vrijheidsontneming. Zodoende zou de beschikbare capaciteit van JJI De Maasberg benut kunnen worden als beschermde opvang en als een alternatieve vorm voor vreemdelingenbewaring van amv's.

Als uitzondering hierop wil ik, ter beperking van het risico van het zich onttrekken aan het toezicht, de mogelijkheid behouden om amv's met criminele antecedenten nog wel in vreemdelingenbewaring te stellen. Dit geldt eveneens voor amv's die uitgezet kunnen worden en eerder vanuit de opvang met onbekende bestemming zijn vertrokken of zich hebben onttrokken aan een opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel.

4. Tot slot

Teneinde de terugkeer van amv's te bevorderen wordt met Zweden, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk samengewerkt bij het ontwikkelen van een project dat gericht is op het bevorderen van het zogenoemde «tracen» van familieleden van amv's met een terugkeerperspectief. Aan (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel kan bij terugkeer extra aandacht en zorg worden geboden. In geval van zelfstandige terugkeer legt een vertegenwoordiger van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) of een lokale hulpverleningsorganisatie een bezoek af aan de verantwoordelijke familieleden van de jongere voordat deze uit Nederland vertrekt. Zo nodig wordt ook contact gelegd met de lokale politie. Daarnaast is in dergelijke gevallen extra budget beschikbaar voor herintegratie-activiteiten zoals psycho-sociale opvang en scholing.

Tevens heb ik besloten om een nieuw ketenbreed rapportagemodel voor amv's te introduceren. Met dit rapportagemodel wordt beoogd relevante trends van de in- en uitstroom van onder meer risico-amv's te monitoren. Het rapportagemodel zal ook benut worden om als uitvloeisel van het amv-actieplan de benodigde uitwisseling van trendrapportages in Europees verband te ondersteunen. Het rapportagemodel zal verder zijn weerslag vinden in de Rapportage Vreemdelingenketen die «zoals gebruikelijk» tweemaal per jaar aan uw Kamer beschikbaar wordt gesteld.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin