

Vergaderjaar 2018–2019

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2530

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 september 2019

Met deze brief informeer ik u over een aantal ontwikkelingen die betrekking hebben op minderjarige vreemdelingen. Daarmee kom ik tegemoet aan twee toezeggingen die mijn voorganger vorig jaar heeft gedaan. Daarnaast maak ik van de gelegenheid gebruik om uw Kamer te informeren over een beleidswijziging met betrekking tot inbewaringstelling van minderjarige vreemdelingen.

In het Algemeen Overleg vreemdelingen- en asielbeleid van 13 december 2018 (Kamerstuk 19 637, nr. 2456) heeft mijn voorganger uw Kamer toegezegd na een half jaar een stand van zaken te geven van de opvolging die gegeven wordt aan de aanbevelingen in het rapport «Leefomstandigheden van kinderen in asielzoekerscentra en gezinslocaties». Daarnaast heeft mijn voorganger in zijn brief van 20 december 2018 (Kamerstuk 27 062, nr. 107) toegezegd de Kamer te zullen informeren over de door COA en Nidos genomen verbetermaatregelen naar aanleiding van het rapport van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJ&V) over de kwaliteit van de opvang en begeleiding van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's).

Opvolging aanbevelingen rapport «Leefomstandigheden van kinderen in asielzoekerscentra en gezinslocaties»

Het rapport van bureau Avance dat in mei vorig jaar verscheen, beschrijft de bevindingen van het onderzoek dat tussen juli 2017 en maart 2018 is uitgevoerd in gezamenlijke opdracht van de Werkgroep Kind in azc en het COA. Het rapport bevat 92 aanbevelingen verdeeld over negen leefgebieden, zoals onder andere Recreatie en vrije tijd, Veiligheid en Participatie. Mijn voorganger heeft uw Kamer bij brief van 12 november 2018 (Kamerstukken 19 637 en 30 573, nr. 2439) over dit onderzoek geïnformeerd. In die brief heeft mijn voorganger aangegeven dat bepaalde randvoorwaarden een rol spelen bij de opvolging van de aanbevelingen. Zo zijn aspecten als budgettering en regelgeving van belang. Verder is de

aard van het verblijf in een asielzoekerscentrum (azc) en een gezinslocatie en het verschil daartussen bepalend voor of en hoe een aanbeveling wordt opgevolgd. Een overzicht van de stand van zaken per aanbeveling is als bijlage gevoegd bij deze brief.¹

Onderscheid azc en gezinslocatie

Het uitgangspunt is dat het verblijf in een azc en/of in een gezinslocatie tijdelijk van aard is. Tijdens de asielprocedure wordt opvang geboden in een azc. Nadat iemand een asielverzoek heeft ingediend, wordt erop ingezet om dit asielverzoek zo snel mogelijk en op een zorgvuldige manier af te handelen. Hierdoor krijgen asielzoekers snel duidelijkheid over hun situatie en kan gestart worden met het vervolgtraject. Bij een inwilliging van het asielverzoek gaat het om huisvesting in de gemeenten. Bij een afwijzing staat terugkeer naar het land van herkomst centraal. De gezinnen die in gezinslocaties onderdak krijgen, hebben geen rechtmatig verblijf meer. Hierdoor hebben zij geen recht meer op opvang in een regulier azc, maar wordt in een gezinslocatie onderdak verleend met een soberder regime om humanitaire noodsituaties te voorkomen. Op gezinslocaties wordt met de volwassen gezinsleden gewerkt aan terugkeer. Voor dit doel zijn de DT&V en het IOM ook aanwezig op de locaties. Bij het bepalen of en hoe een aanbeveling wordt opgevolgd, wordt dan ook door het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en het COA rekening gehouden met in hoeverre een aanbeveling past binnen het meer sobere regime van de gezinslocaties en de inspanningen die geleverd worden om terugkeer te bewerkstelligen van gezinnen die daar verblijven. In dit kader is ook het onderzoeksrapport van de Commissie van Zwol «Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder verblijfsrecht» (juni 2019; Kamerstuk 19 637, nr. 2501) relevant. Één van de aanbevelingen in dit rapport is om de (onderwijs- en andere) faciliteiten op gezinslocaties duidelijk(er) gericht op vertrek in te richten. In de beleidsreactie op het onderzoeksrapport, die op korte termijn aan uw Kamer zal worden verzonden, zal hierop nader worden ingegaan.

Stand van zaken

Het COA heeft zich sinds de publicatie van het rapport ingezet om opvolging te geven aan de aanbevelingen die aan het COA zijn gericht als uitvoerende organisatie. Het COA is direct gestart met inventariserende en verdiepende gesprekken over het opvolgen (en de haalbaarheid) van de aanbevelingen. Het – interne – AMIF-project «Verbeteren Leef- en Speelomgeving» dat al eerder was opgestart sloot hier goed op aan. Dit project had als doel een verbetering van de leef- en speelomgeving van bewoners in de opvang te realiseren, met een focus op kinderen en jongeren. Een deel van de aanbevelingen overlapt met de doelstellingen van het AMIF-project en is hierin meegenomen.

Van de aanbevelingen zijn er 35 reeds opgepakt², waaronder 12 aanbevelingen die al reguliere praktijk zijn, en worden er 23 momenteel opgepakt³, deels door het bestaande beleid nogmaals goed uit te dragen. Na een aanvang gemaakt te hebben met de uitwerking van de opvolging van de aanbevelingen, ligt dit jaar de focus op de verdere uitrol. Van de reeds opgepakte aanbevelingen zijn er 10 opgenomen in beleidsstukken van het COA. Deze zijn dit jaar geïmplementeerd en worden in de loop van de tijd

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Aanbevelingen 1.3, 1.10, 3.1 t/m 3.6, 3.8, 3.11 t/m 3.15, 4.4, 4.9, 5.1 t/m 5.5, 5.12, 6.2, 6.3, 6.7, 6.9, 7.3, 7.4, 7.5, 9.4, 9.5, 10.4 t/m 10.7

³ Aanbevelingen 1.2, 1.5 t/m 1.9, 2.4, 2.5, 2.6, 2.9, 2.11, 4.3, 4.8, 5.6, 5.7, 5.9, 5.10, 5.11, 5.13, 6.4, 6.5, 6.8, 7.1

reguliere praktijk. Voorbeelden van opgevolgde aanbevelingen zijn de ontwikkeling van kindvriendelijk voorlichtingsmateriaal in de vorm van de strip getiteld «Ik woon gewoon» over het leven op een COA-locatie en het faciliteren van zwembaden aan kinderen in de opvang. Ook zijn activiteitenruimtes voor kinderen en jongeren opgenomen in de Programma's van Eisen voor COA-locaties, te weten speciale ruimtes voor kinderen zowel binnen als buiten (sportvelden en buitenspeelplaatsen), speelvoorzieningen (kinderspeelzaal) en recreatieplekken (recreatiezaal voor kinderen en een activiteitenruimte). Zorg-gerelateerde aanbevelingen die zijn opgepakt zijn o.a. bewoners informeren over de mogelijkheden van de GGZ en verduidelijking geven over het voorschrijven van paracetamol. Ook is er een gescheiden multidisciplinair overleg opgericht voor kinderen (jeugd-MDO).

Sommige aanbevelingen waren gericht aan het COA en/of haar samenwerkingspartners, zoals de Gezondheidszorg Asielzoekers (GZA) en de GGD. Sinds 1 januari 2018 organiseert GZA de zorg voor asielzoekers in Nederland. GZA doet dit in opdracht van het COA. Een voorbeeld van het opvolgen van deze aanbevelingen is dat het COA momenteel samenwerkt met het GZA aan een aanbod dat meer kinderen en volwassenen bereikt dan nu het geval is op het gebied van groepsgewijze preventieve GGZ (psychosociale zorg en veerkracht). Overigens is jeugdhulp per 1 januari 2019 van het COA overgegaan naar gemeenten. Gemeenten kunnen hierdoor hun jeugdhulpinfrastructuur, inclusief preventieve interventies, ook inzetten voor kinderen op COA-locaties.

Een belangrijke aanbeveling die reeds is opgevolgd is dat op veel COA-locaties (zowel azc's als gezinslocaties) nu een contactpersoon voor kinderen aanwezig is. De reden dat dit niet op alle locaties het geval is, is dat er in de praktijk locaties zijn die kijken naar wat er op dat moment nodig is en medewerkers aanwijzen om een specifieke activiteit of taak uit te voeren. Dit betekent dus niet dat er geen aandacht is voor activiteiten voor kinderen op deze locaties, maar dat de activiteiten door alle medewerkers kunnen worden uitgevoerd. Het COA stimuleert wel dat zo veel mogelijk locaties een of meerdere medewerkers aanwijzen met een coördinerende rol als contactpersoon voor kinderen. Twee keer per jaar wordt voor deze contactpersonen een bijeenkomst georganiseerd. Zij hebben als taak om een basisaanbod aan activiteiten en voorlichting voor kinderen en jongeren te verzorgen, waarin de elementen sport en spel, kunst en muziek, weerbaarheid en voorlichting terugkomen. Deze activiteiten worden o.a. aangeboden door Stichting De Vrolijkheid, TeamUp (een samenwerking tussen War Child, Save the Children en UNICEF Nederland) en Vluchtelingenwerk Nederland. Een andere noemenswaardige ontwikkeling is dat het COA de mogelijkheden voor samenwerking onderzoekt met de jongerenambassadeurs van Defence for Children. De jongerenambassadeurs zijn jongeren die zelf de asielprocedure in Nederland hebben doorlopen en voor de belangen opkomen van kinderen die nog in de procedure zitten. Het COA ziet veel potentieel in samenwerking met de jongerenambassadeurs om te kijken hoe de kinderen in de opvang het beste ondersteund kunnen worden. Als eerste uitwerking van de samenwerking hebben de jongerenambassadeurs een workshop gegeven aan de contactpersonen kinderen tijdens een recente vakdag. Hiermee wordt een belangrijke stap gezet in het betrekken van migrantenkinderen bij het verbeteren van hun leefomstandigheden.

Van 11 aanbevelingen⁴, zoals bijvoorbeeld het aanbieden van gepaste ouderschapsondersteuning, is het COA momenteel aan het bezien hoe deze het best kunnen worden opgepakt. De overige 23 aanbevelingen

⁴ Aanbevelingen 1.4, 2.8, 3.7, 3.9, 3.10, 6.6, 7.2, 8.3, 9.2, 9.3, 10.3

liggen buiten de mogelijkheden⁵ of verantwoordelijkheden van het COA, bijvoorbeeld omdat deze (deels) zijn gericht aan gemeenten en/of lokale zorgverleners⁶, het Ministerie van JenV⁷ of het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en lokale samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs⁸. Voor een specifieke reactie op elke aanbeveling verwijs ik u naar het overzicht in de bijlage. Het merendeel van de aanbevelingen die gericht zijn aan het Ministerie van JenV ziet op (de verschillen in leefomstandigheden tussen azc's en) gezinslocaties, het Programma van Eisen voor woon- en slaapruinte en het verminderen van verhuisbewegingen. Tijdens het algemeen overleg over de Integrale Migratieagenda van 13 juni 2018 (Kamerstukken 19 637 en 30 573, nr. 2401) heeft mijn voorganger al in reactie op het rapport aangegeven dat gezinslocaties niet gesloten zullen worden. Op de laatste twee punten is ingegaan in de brief van 12 november 2018. Hier kan ik aan toevoegen dat ook de aanbeveling over het verhogen van het eet- en leefgeld niet zal worden opgevolgd. De hoogte van het eet- en leefgeld wordt vastgesteld op indicaties van het Nibud en wordt regelmatig geïndexeerd.

Verder zien enkele aanbevelingen op de snelle doorstroom van kinderen naar regulier onderwijs en de toegang tot passend onderwijs. Er wordt door scholen hard gewerkt om alle kinderen die nieuw zijn in Nederland zo goed mogelijk onderwijs te geven. Uit de Staat van het Onderwijs blijkt dat de onderwijskwaliteit van de basisscholen die nieuwkomersonderwijs geven voldoet aan de daarvoor gestelde eisen, de kwaliteit van het nieuwkomersonderwijs is de laatste jaren stabiel voldoende. Het onderwijs aan nieuwkomers stelt scholen wel voor een uitdaging. Het is een vak apart om kinderen die nieuw zijn in het land Nederlands als tweede taal te leren. De schoolloopbaan van nieuwkomers vertoont veel overgangen, vaak door verhuizingen horend bij de asielpcedure of door de overstap naar een reguliere school. Het Ministerie van OCW ondersteunt scholen bij deze uitdaging via de aanvullende bekostiging voor nieuwkomers en door subsidie te verlenen aan LOWAN, de organisatie die scholen ondersteunt die het onderwijs aan nieuwkomers verzorgen in het primair en het voortgezet onderwijs. De samenwerkingsverbanden passend onderwijs hebben geen specifieke verantwoordelijkheid voor nieuwkomersonderwijs. Die verantwoordelijkheid ligt namelijk bij scholen en gemeenten. Ook voor kinderen die nieuw zijn in Nederland geldt dat scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden moeten zorgen voor een passende onderwijssteuning als dat nodig is voor de ontwikkeling van het kind. Daarbij is geen onderscheid tussen kinderen die nieuw zijn in Nederland en kinderen die hier al langer wonen.

Tot slot, om goede leefomstandigheden voor kinderen ook in de toekomst goed te kunnen borgen, ontwikkelt het COA momenteel een nieuw sturingsinstrument. Dit heeft een bredere strekking dan alleen het toezien op de opvolging van de aanbevelingen uit het rapport. Aan de hand hiervan zullen alle ontwikkelingen die betrekking hebben op de leefomstandigheden van kinderen in azc's en gezinslocaties worden gevolgd en bijgehouden. Het COA en de Werkgroep Kind in azc zijn in gesprek over de voortgang van de aanbevelingen.

⁵ Aanbeveling 9.1

⁶ Aanbevelingen 2.3, 2.7, 5.8, 5.15, 5.16

⁷ Aanbevelingen 1.1, 2.1, 2.2, 2.10, 2.12, 2.13, 5.14, 6.1, 8.1, 8.2, 10.1 en 10.2

⁸ Aanbevelingen 4.1, 4.2, 4.5, 4.6, 4.7

Verbetermaatregelen COA en Nidos ten aanzien van opvang en begeleiding van amv's

Bij brief van 20 december 2018 heeft mijn voorganger uw Kamer het onderzoek dat de IGJ en IJ&V (hierna: de inspecties) hebben verricht naar de kwaliteit van de opvang en begeleiding van amv's aangeboden. De inspecties noteerden in hun onderzoeksrapport verbeterpunten voor het COA en Nidos op de thema's passende opvang en begeleiding, bestuurlijke organisatie, veiligheid en leefklimaat. Het COA en Nidos zijn door de inspecties gevraagd verbeterplannen op te stellen. Dat hebben zij begin dit jaar gedaan. In de verbeterplannen zetten COA en Nidos de verschillende maatregelen uiteen die zij op de hierboven genoemde thema's in het inspectierapport hebben genomen. Ik ga in op de belangrijkste maatregelen.

In het verbeterplan meldt het COA dat de amv-methodiek is geëvalueerd en aangepast. In de vernieuwde amv-methodiek zijn een aantal aspecten toegevoegd aan het begeleidingsplan waarmee alle mentoren moeten werken. Zo is er nu specifieke aandacht voor toekomstgerichte begeleiding en voor de sociaal-emotionele ontwikkelingsbehoefte van een amv. Ook is het werkproces waarin mentoren de veiligheidsbeleving van een jongere meten aangescherpt. Verder is aan de amv-methodiek toegevoegd hoe, wanneer hiertoe aanleiding is, een veiligheidsplan moet worden opgesteld voor een amv. Daarnaast is in het voorjaar van 2019 een traject gestart dat ten doel heeft om amv's zonder vergunning beter te kunnen begeleiden in het terugkeerproces. Verder zijn de twee COA-locaties, waar uit de zelfrapportages veiligheidsrisico's naar voren kwamen en waarbij de inspecties de bestuurder van het COA om directe maatregelen verzochten, door het COA aangepakt. Een van de twee locaties biedt per 1 februari 2019 geen opvang meer aan amv's. De andere locatie is tijdelijk gesloten geweest en enige maanden later opgestart met een nieuw team dat werkt op basis van de aanbevelingen in het verbeterplan dat specifiek voor deze locatie is opgesteld.

Nidos heeft naar aanleiding van het inspectierapport in een praktijkronde verschillende onderwerpen onder de aandacht gebracht bij haar contractpartners en binnen Nidos zelf, zoals de inzet van een veiligheidsplan, aan de hand waarvan jeugdbeschermers veiligheidsrisico's kunnen beoordelen en escaleren, en het gebruik van een begeleidingsplan. Verder neemt Nidos enkele aandachtspunten uit het rapport mee in haar opvangmethodiek, die momenteel wordt vernieuwd. Ook is een verbetertraject ingezet voor betere informatieoverdracht tussen mentoren bij verhuizing van een amv.

De inspecties zullen de uitvoering van de verbetermaatregelen het komende jaar monitoren om te beoordelen of de kwaliteit van de opvang en begeleiding zichtbaar is verbeterd. Ook willen de inspecties hiermee zicht krijgen op de bestuurlijke verbeterkracht van het COA en Nidos om daarmee de vraag te beantwoorden of zij op eigen kracht in staat zijn om te komen tot de gewenste kwaliteitsverbetering en de borging daarvan.

Inbewaringstelling van amv's

Tot slot wil ik uw Kamer informeren over een wijziging (aanvulling) van het beleid inzake inbewaringstelling van amv's. Het betreft een wijziging die ten doel heeft te voorkomen dat amv's in de illegaliteit verdwijnen en daardoor mogelijk slachtoffer worden van uitbuiting. Concrete aanleiding voor deze aanpassing is de situatie dat deze jongeren na aantreffen in het toezicht naar Ter Apel worden vervoerd, ongeacht het feit of ze al dan niet

asiel willen aanvragen. Een aanzienlijk deel vertrekt in Ter Apel direct met onbekende bestemming.

Ik vind het onwenselijk dat deze jongeren, die veelal uitzetbaar zijn, in de illegaliteit verdwijnen, in plaats van dat ze in het land van herkomst herenigd worden met hun ouders, dan wel geplaatst worden in opvangvoorzieningen.

Binnen het huidige beleidskader zijn er echter geen mogelijkheden om amv's die voor het eerst in het toezicht worden aangetroffen en niet worden verdacht van een misdrijf in bewaring te stellen, voorafgaand aan hun uitzetting.

In de Vreemdelingencirculaire is nu geregeld dat er, om een amv in bewaring te kunnen stellen, naast de reguliere gronden van bewaring, aanvullende gronden gemotiveerd moeten worden:

- De amv is verdacht van of veroordeeld voor een misdrijf, of;
- Het vertrek van de amv kan uiterlijk binnen veertien dagen gerealiseerd worden, of;
- De amv is eerder met onbekende bestemming vertrokken uit de opvang of heeft zich niet gehouden aan een opgelegde meldplicht of vrijheidsbeperkende maatregel.

Bovengenoemde drie extra gronden blijken in de praktijk niet voldoende, met name waar het de doelgroep amv's betreft die in het toezicht worden aangetroffen terwijl ze proberen in containers of vrachtwagens illegaal uit te reizen naar het Verenigd Koninkrijk. Het betreft vaak jongeren die voor het eerst in het toezicht worden aangetroffen. Het gevolg van de vereisten onder het huidige beleid is dat deze jongeren veelal alsnog met onbekende bestemming vertrekken en een nieuwe poging ondernemen om illegaal naar het Verenigd Koninkrijk te reizen. Deze situatie is niet in het belang van de jongere en draagt evenmin bij aan een effectieve verwijdering van vreemdelingen die geen verblijfsrecht in Nederland hebben. Voorts is, indien een amv vanuit het toezicht in bewaring wordt geplaatst, de huidige termijn van veertien dagen vaak te kort voor een zorgvuldige voorbereiding van de uitzetting. Anders dan in het geval van in de opvang verblijvende minderjarigen zijn er nog geen gegevens bekend op basis waarvan de «warme» overdracht aan de familie of adequate opvanginstelling in het land van herkomst kan worden geregeld.

Als oplossing voor boven beschreven situatie zal een wijziging worden opgenomen in de Vreemdelingencirculaire. Na het opnemen van deze wijziging zal het mogelijk worden om een amv die voor het eerst in het toezicht wordt aangetroffen en waarvan het vertrek in beginsel uiterlijk binnen vier weken gerealiseerd kan worden, in bewaring te stellen in de gesloten gezinsvoorziening. De termijn van vier weken is gekozen om te borgen dat in de meeste gevallen van de (veelal Albanese) minderjarige vreemdelingen het vertrek en de hereniging met familie dan wel een plaatsing in een adequate opvangvoorziening kan worden gerealiseerd. Ten overvloede wijs ik erop dat bij vreemdelingen die vanwege eerdere onttrekking aan het toezicht of gepleegde strafbare feiten in bewaring worden gesteld, het staande beleid niet wordt aangepast.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol