



de Kinderombudsman.  
*wij laten van je horen*

## **Advies Herijking AMV beleid**

**De Kinderombudsman**

**Juli 2012**

2012/A

## **Reactie op het voorstel tot herijking van het amv beleid**

De Kinderombudsman heeft kennisgenomen van de brief die minister Leers voor Immigratie, Integratie en Asiel op 22 juni 2012 aan de Tweede Kamer heeft verzonden, waarin hij de herijking van het beleid ten aanzien van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) uitwerkt.

In dit advies geeft de Kinderombudsman een reactie op de uitwerking van het amv-beleid en doet daarbij een aantal aanbevelingen. Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (het IVRK) vormt daarbij de belangrijkste leidraad.

De Kinderombudsman is in een eerder stadium aanwezig geweest bij een consultatiebijeenkomst georganiseerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, om vanuit de wetenschap, voogdijorganisatie en belangenorganisaties te horen hoe zij het nieuwe beleid beoordelen. De Kinderombudsman heeft tijdens deze bijeenkomst zich met name laten informeren over de aangekondigde wijzigingen in het beleid en de reacties daarop. Eerder heeft de Kinderombudsman gesproken met de voogdijstichting NIDOS en Stichting Vluchtelingenwerk, om ook hun visie te horen. Ook heeft de Kinderombudsman in aanloop van dit advies een bezoek gebracht aan de AMV campus in Drachten, waar is gesproken met medewerkers en jongeren. De Kinderombudsman wil in dit advies ook hun inbreng over het voetlicht brengen.

### **Snelle terugkeer waar mogelijk**

Het uitgangspunt van het nieuwe beleid ten aanzien van amv's is om een jongere die niet aanmerking komt voor een asiolvergunning, zo spoedig mogelijk te laten terugkeren naar zijn herkomstland, onder de voorwaarde dat daar adequate opvang aanwezig is. De bestaande amv-vergunning komt daarmee te vervallen. Dit moet voorkomen dat, ondanks dat de amv-vergunning slechts een tijdelijk karakter heeft, de jongere geworteld raakt in de Nederlandse samenleving en zich richt op een toekomst in Nederland, waarna deze op zijn achttiende verjaardag alsnog het land dient te verlaten, met alle gevolgen van dien.

De Kinderombudsman deelt dit uitgangspunt. Een langdurig verblijf in Nederland, zonder zicht op een toekomst hier, is onwenselijk. De Kinderombudsman heeft eerder in een ongevraagd advies aan de minister van Immigratie, Integratie en Asiel, getiteld 'Wachten op je toekomst', beschreven wat het met kinderen kan doen om vele jaren in Nederland te zijn en dan alsnog te moeten vertrekken. De psychische gevolgen voor een kind kunnen zeer ernstig zijn. De Kinderombudsman onderschrijft dan ook het uitgangspunt van het nieuwe beleid van minister Leers om amv's zo snel mogelijk te laten terugkeren wanneer hun asielaanvraag definitief is afgewezen.

De Kinderombudsman vindt dat de overheid daarbij wel de grootste voorzichtigheid moet betrachten. Het gaat in het nieuwe beleid immers om minderjarigen die zelfstandig kunnen worden teruggestuurd naar het land van herkomst, wat niet zelden een instabiele omgeving is. Dat moet, wat de Kinderombudsman betreft, betekenen dat er ruimte gelaten wordt om af te zien van uitzettingen van amv's naar onveilige gebieden, zoals Afghanistan, Irak en Somalië, ook wanneer de situatie aldaar over het algemeen gezien als 'veilig' wordt beschouwd op basis van de ambtsberichten en volwassen asielzoekers wel terugkeren naar deze landen. Een specifieke kind-veiligheid-paragraaf in de ambtsberichten waarop de IND zich baseert of het opvragen van een thematisch ambtsbericht kan daarbij nodig zijn.

## **'Adequate opvang' garanderen bij terugkeer**

In het nieuwe beleid kunnen minderjarigen al voor hun achttiende verjaardag teruggestuurd worden naar het herkomstland, onder de voorwaarde dat daar adequate opvang voor hen aanwezig is. De vraag doet zich echter voor wanneer er sprake is van 'adequate opvang'. In het beleid, zoals de minister dat heeft aangekondigd, is er sprake van adequate opvang wanneer:

- Minimaal een ouder, of familie tot in de vierde graad van het kind in het herkomstland aanwezig is
- Het kind terecht kan bij mensen die eerder voor het kind hebben gezorgd
- Het kind geplaatst kan worden in een opvangtehuis, waarvan de kwaliteitseisen moeten voldoen aan lokale maatstaven (hygiëne, scholing, voedsel). Ambassades in het buitenland beoordelen of opvangtehuizen voldoen aan deze eisen.

De Kinderombudsman wijst erop dat, nu het mogelijk wordt om jongeren gedurende hun minderjarigheid terug te sturen naar het herkomstland, de Nederlandse overheid daarmee een grote verantwoordelijkheid op zich neemt. De vraag of er sprake is van 'adequate opvang' dient daarom met de grootste zorgvuldigheid beantwoord te worden.

De Kinderombudsman is van mening dat enkel de aanwezigheid van ouders of een familielid tot in de vierde graad niet per definitie voldoende is om te kunnen spreken van 'adequate opvang'. Helaas weten we dat niet alle ouders en/of familie in staat zijn, of bereid zijn, het kind de nodige zorg en veiligheid te bieden. Wanneer de ouders de reden zijn geweest voor de jongere om te vluchten, vanwege bijvoorbeeld geweld, misbruik of uitbuiting binnen het gezin, kan er niet gesproken worden van adequate opvang. Voordat overgegaan wordt tot terugkeer naar een ouder of familielid, zal nagegaan moeten worden in hoeverre de veiligheid van het kind gewaarborgd is bij deze persoon en of de opvang daadwerkelijk adequaat is, naar lokale maatstaven. Op dit moment kan de voogd van NIDOS een signaal afgeven wanneer het vermoeden bestaat dat er bij de familie in het herkomstland niet voldoende veiligheid gegarandeerd kan worden. De voogd heeft echter niet de taak en mogelijkheden om die thuissituatie van een afstand te onderzoeken. Daarnaast is niet duidelijk hoe zwaar dit signaal meeweegt in de beslissing van de IND. De Kinderombudsman is van mening dat er bij het vermoeden van een bedreigende thuissituatie niet overgegaan kan worden tot het terugplaatsen van het kind bij de ouder.

Om het mogelijk te maken ook kinderen terug te sturen van wie geen ouders of familieleden te achterhalen zijn, zet de minister in op de organisatie van lokale opvangtehuizen. Op dit moment zijn er al tehuizen opgezet in Angola en de Democratische Republiek Congo en wordt er ook gekeken naar de mogelijkheid een opvangtehuis voor teruggekeerde amv's op te zetten in Afghanistan. De opvang in tehuizen, in plaats van binnen (pleeg)gezinnen, verdient geen voorkeur en dient daarom te gebeuren onder strikte voorwaarden. Allereerst zal per kind individueel moeten worden afgewogen of opvang in een tehuis geschikt is voor het kind. Als op indicatie van de voogd van NIDOS een opvangtehuis niet geschikt is, dient dit advies zwaar mee te wegen in de beslissing. Het is dan wat de Kinderombudsman betreft niet mogelijk om een kind in een opvangtehuis te plaatsen. De Kinderombudsman stelt daarnaast vragen bij het toezicht op de kwaliteit van de opvang die in deze tehuizen geboden wordt. De Kinderombudsman pleit voor een terugkerend toezicht op de opvangtehuizen, zodat toegezien wordt op de veiligheid en het opvoedklimaat aldaar. De Kinderombudsman raadt de minister aan om hierover in gesprek te gaan met de Inspectie Jeugdzorg om te kijken in hoeverre hun expertise daarbij betrokken kan worden.

## **Het toelatingsbeleid ten aanzien van alleenstaande minderjarige vreemdelingen**

De minister geeft in zijn brief aan dat het toetsingskader aan de hand waarvan aanvragen van amv's worden beoordeeld ongewijzigd blijft. De minister is van mening dat onder andere het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind verdisconteerd is in de Vreemdelingenwet 2000 en lagere wetgeving, onder omdat in het toelatingsbeleid rekening gehouden kan worden met kindspecifieke situaties en het belang van het kind. Daarbij wijst de minister op het beleid voor meisjes die te maken hebben met dreigende genitale verminking en voor kindsoldaten. Zoals de Kinderombudsman eerder in het onderzoek 'Wachten op je toekomst' heeft geconcludeerd, biedt de huidige Vreemdelingenwet onvoldoende ruimte om naast bestaande gronden, ook andere kindspecifieke omstandigheden mee te wegen, zoals de mate waarin de ontwikkeling van de identiteit van het kind of de psychische gezondheid van het kind gevaar loopt.

De minister geeft in zijn brief aan dat de voogd van NIDOS op elk moment in de procedure de mogelijkheid heeft om feiten en omstandigheden aan te dragen die van belang kunnen zijn voor de beoordeling door de IND en dat de IND deze informatie mee weegt in haar besluit. Op dit moment is echter niet duidelijk met welk gewicht deze informatie meegenomen wordt in die beslissing. De Kinderombudsman heeft er daarom eerder al voor gepleit dat in de beschikkingen van de IND specifiek ingegaan wordt op deze informatie en de IND helder maakt hoe deze informatie deel uit maakt van het uiteindelijke besluit. De Kinderombudsman is van mening dat de IND slechts goed en volledig beargumenteerd af kan wijken van het advies van de voogd, die tenslotte een goed beeld heeft van de situatie en het welzijn van het kind.

De Kinderombudsman is van mening dat het betrekken van een kinderrechtster in de gerechtelijke procedures omtrent de verblijfsvraag van amv's van grote meerwaarde is, omdat deze de specifieke expertise in huis heeft om het belang van het kind in dergelijke procedures af te wegen.

## **Identificatie mogelijkheden tot aan terugkeer**

De minister schrijft in zijn brief dat hij voornemens is om de bestaande amv-vergunning af te schaffen. Deze maakt het immers mogelijk voor de amv om tot zijn achttiende verjaardag in Nederland te verblijven. Hoewel de Kinderombudsman de bedoeling achter deze wijziging onderschrijft, is het ook van belang om naar de praktische implicaties van deze wijziging te kijken. Eén van de problemen waar amv's nu al tegen aan lopen is de toegang tot voorzieningen, zoals scholen en sportclubs, omdat de amv-vergunning (ten onrechte) niet als geldig identificatiemiddel wordt gezien door deze instellingen. Enkele kinderen hebben zich het afgelopen jaar gemeld bij de Kinderombudsman omdat zij niet werden toegelaten bij een onderwijsinstelling met deze reden. Ook blijkt uit signalen van begeleiders en hulpverleners van amv's dat dit nu al problemen oplevert in het contact met de politie. Het gaat dan bijvoorbeeld om een jongere die zich niet kan legitimeren en meegenomen wordt naar het politiebureau, waarna de begeleider de jongere daar weer kan ophalen. Begeleiders en voogden van amv's geven in gesprekken met de Kinderombudsman aan dat dit een veelvoorkomend probleem is.

Met het voornemen van het kabinet om deze amv-vergunning helemaal af te schaffen, lijkt dit probleem alleen maar groter te worden. Immers, jongeren waarvan de aanvraag is afgewezen, maar die nog niet terug kunnen keren, hebben op dat moment helemaal geen middel meer op zich te identificeren. Om er voor te zorgen dat jongeren in het dagelijkse leven niet als 'illegaal' door het leven hoeven, met alle gevolgen van dien, is het van belang om deze jongeren een middel in handen te geven waarmee zij zich te allen tijden kunnen legitimeren.

## **Het buitenschuld beleid**

Onderdeel van de aangekondigde beleidswijziging is het verruimen van het buitenschuld beleid. Wanneer een jongere na drie jaar welwillend te zijn geweest in zijn terugkeer, nog steeds niet uitzetbaar is (buiten zijn schuld om), kan er een buitenschuldvergunning afgegeven worden. Een verruiming van het buitenschuld beleid is positief, want in het verleden bleek het voor jongeren bijna onmogelijk om een buitenschuldvergunning te krijgen. Op dit moment is voor de Kinderombudsman echter niet helder waar deze verruiming precies te vinden is. Daarnaast stelt de Kinderombudsman vragen bij de termijn van drie jaar. De minister onderbouwt in zijn brief niet voldoende waarom de termijn op drie jaar is gezet.

De Kinderombudsman stelt verder vast dat het verruimde buitenschuldbeleid alleen van toepassing is voor amv's jonger dan 15 jaar. Voor amv's van 15 jaar en ouder blijft het reguliere buitenschuldbeleid bestaan. Voor hen biedt de maatregel dus geen verbetering. De Kinderombudsman pleit ervoor om het verruimde buitenschuld beleid ook op hen van toepassing te laten zijn. Artikel 22 van het IVRK stelt dat alle kinderen tot aan 18 jaar die hier alleen naar toe komen, het recht hebben op speciale bescherming. Het is dan ook niet in lijn met dit verdrag dat jongeren van 15, 16 en 17 jaar behandeld worden als volwassenen. De minister onderbouwt in zijn brief niet welke overwegingen hier aan ten grondslag liggen.

De Kinderombudsman is voorts van mening dat heldere criteria nodig zijn die inzichtelijk maken wanneer een amv in aanmerking komt voor een buitenschuldvergunning. De regievoerder van DT&V zal onder het nieuwe beleid ambtshalve toetsen of de jongere buiten zijn schuld om Nederland niet kan verlaten. De criteria hiervoor moeten echter helder zijn. Uit de gesprekken van de Kinderombudsman op de AMV Campus in Drachten kwam naar voren dat jongeren zelf vaak nauwelijks weten wat er van hen verwacht wordt en wanneer zij dus 'welwillend' al het mogelijke hebben gedaan om terug te keren, zodat zij in aanmerking komen voor een buitenschuld verklaring. De Kinderombudsman pleit er daarom voor dat de regievoerder van DT&V, die verantwoordelijk is voor de terugkeer, beter inzichtelijk maakt aan de jongere wat er van hem verwacht wordt.

## **Overgangsregeling**

De minister erkent dat een langdurig verblijf voor een amv in Nederland onwenselijk is, wanneer deze geen zicht heeft op een toekomst in Nederland. De worteling van kinderen in de Nederlandse samenleving maakt dat terugkeer naar het herkomstland schade met zich mee kan brengen aan de gezondheid en ontwikkeling van het kind. Onder het 'oude' beleid ten aanzien van amv's is hier echter wel ruimte voor geboden. Immers, kinderen konden tot aan hun achttiende verjaardag met een amv-vergunning in Nederland blijven. Nu de schadelijke effecten hiervan veelvuldig in wetenschappelijke literatuur aan bod zijn gekomen, zoals in het rapport van de Kinderombudsman opgenomen, en de minister ook zelf de onwenselijkheid hiervan bevestigt, is wat de Kinderombudsman betreft een overgangsregeling voor 'oude' gevallen noodzakelijk. Deze 'oude' gevallen, amv's die onder het huidige beleid binnengekomen zijn, zouden wat de Kinderombudsman betreft opnieuw individueel bekeken moeten worden, zo nodig door een onafhankelijke deskundige. Vervolgens zal per kind bekeken moet worden in hoeverre terugkeer nog in het belang van het kind is.

## **Conclusie**

De Kinderombudsman deelt een aantal uitgangspunten van het nieuwe amv beleid zoals de minister dat in zijn brief van 22 juni 2012 heeft toegelicht. De Kinderombudsman onderschrijft het belang van een snelle terugkeer naar het herkomstland, wanneer blijkt dat er geen geldige grond is om een amv

een verblijfsvergunning af te geven. Ook onderschrijft de Kinderombudsman het uitgangspunt van de minister dat een terugkeer bij ouders of familie – in principe – dan het beste is en dat er voldoende tijd moet worden genomen om hier aan te werken. Het nieuwe beleid, dat het mogelijk maakt om minderjarigen, voor hun volwassenheid terug te sturen, brengt echter een grote verantwoordelijkheid met zich mee. Het terugsturen van minderjarigen naar vaak instabiele landen, kan slechts wanneer de veiligheid van het kind gegarandeerd kan worden en er naar lokale maatstaven adequate opvang is. De beoordeling daarvan dient zorgvuldig te gebeuren. Dat kan betekenen dat er in het geval van minderjarigen nog niet overgegaan wordt tot terugkeer naar regio of land, ook wanneer dit gebied voor volwassen asielzoekers als 'veilig' is beoordeeld.

De overheid dient de grootste zorgvuldigheid te betrachten wanneer zij er voor kiest om kinderen nog voor hun achttiende verjaardag terug te laten keren. De Kinderombudsman maakt zich op een aantal punten zorgen over de waarborgen die het aangekondigde nieuwe beleid ten aanzien van amv's biedt. Zo mag de overheid er niet van uit gaan dat de aanwezigheid van ouders en/of familie in het herkomstland per definitie (of bij het uitblijven van signalen), een veilige en adequate opvang biedt. Daarnaast merkt de Kinderombudsman op dat het verruimde buitenschuld beleid geen verbetering vormt voor de groep amv's van 15 jaar en ouder, dit terwijl de grootste groep amv's in deze leeftijdscategorie valt. Bovendien zijn er heldere criteria nodig, voor alle betrokkenen, die inzichtelijk maken wat er van de amv verwacht wordt voordat deze in aanmerking komt voor een buitenschuldvergunning.

Hoewel de Kinderombudsman het idee achter het afschaffen van de amv-vergunning onderschrijft, ziet hij een aantal, meer praktische, bezwaren. Zonder amv-vergunning hebben jongeren tot aan hun vertrek geen mogelijkheid om zich te identificeren, bijvoorbeeld ten aanzien van de politie en bij de toegang tot voorzieningen, zoals onderwijs.

De Kinderombudsman is van mening dat het nieuw amv-beleid in de kern een verbetering is ten opzichte van de huidige situatie. De Kinderombudsman is echter wel van mening dat deze verbeteringen van toepassing moeten zijn op alle amv's, dus tot 18 jaar. Daarnaast mist de Kinderombudsman een aantal cruciale waarborgen in het nieuwe beleid die nodig zijn om minderjarigen voldoende de bescherming te kunnen geven waar zij recht op hebben.

## **Aanbevelingen**

**1. Zorg dat ambtsberichten waarop de IND zich baseert een paragraaf bevatten met daarin informatie over de veiligheid van specifiek kinderen en jongeren in het desbetreffende land. Vraag zo nodig een thematisch ambtsbericht op, wanneer er sprake is van het terugkeren van minderjarigen naar instabiele regio's.**

De Kinderombudsman is van mening dat de Nederlandse overheid een grote verantwoordelijkheid op zich neemt, nu zij er voor kiest om minderjarigen zelfstandig te laten terug keren naar vaak zeer instabiele regio's. De IND dient dan ook voldoende informatie met betrekking tot de veiligheid voor kinderen in deze regio's mee te wegen in haar beoordeling of een jongere terug kan keren naar het herkomstland.

**2. Onderzoek en beoordeel de opvangsituatie bij ouders en/of familie zorgvuldig, alvorens minderjarigen naar hen terug te sturen.**

Enkel de aanwezigheid van ouders en/of familie in het herkomstland an sich is onvoldoende om te kunnen spreken van 'adequate opvang'. Juist de thuissituatie kan voor de jongere de reden zijn geweest ooit gevlucht te zijn. Er zal dan ook zorgvuldig nagegaan moeten worden of de veiligheid van het kind gegarandeerd kan worden, wanneer deze terugkeert naar ouders en/of familie. Signalen van de voogd van NIDOS zijn daarbij een belangrijke informatiebron, zij

het niet de enige, aangezien de voogd noch de taak, noch de mogelijkheden heeft om een volledig beeld te krijgen van de thuissituatie.

### **3. Garandeer de veiligheid en een goede opvang in opvangtehuizen in landen van herkomst**

Wat de Kinderombudsman betreft heeft de opvang van minderjarigen in opvangtehuizen na terugkeer in het herkomstland niet de voorkeur en is een aantal strikte voorwaarden daarom noodzakelijk. Wanneer, op advies van de voogd van NIDOS, de opvang in een tehuis niet geschikt is voor een kind, mag hiertoe niet overgegaan worden. Om de veiligheid en ontwikkeling van de kinderen die naar een dergelijk tehuis worden gestuurd te kunnen garanderen, zal er een terugkerend toezicht gehouden moeten worden op deze tehuizen. De Kinderombudsman beveelt aan de Inspectie Jeugdzorg hierbij te betrekken.

### **4. Zorg dat ook afgewezen amv's zich kunnen identificeren**

De Kinderombudsman raadt aan, nu de amv-vergunning komt te vervallen, aan jongere een alternatief middel te geven waarmee zij zich kunnen identificeren. Deze jongeren moeten zich te allen tijden kunnen legitimeren tegenover de politie, maar ook bij de toegang tot voorzieningen, zoals zorg en onderwijs. Dit moet voorkomen dat deze jongere het leven van een illegaal persoon leiden, met alle gevolgen van dien.

### **5. Pas het verruimde buitenschuldbeleid toe op jongeren tot 18 jaar**

De Kinderombudsman wijst erop dat het IVRK van toepassing is op kinderen én jongeren tot achttien jaar. De Kinderombudsman ziet geen aanleiding om jongeren van 15,16 en 17 jaar uit te sluiten van het speciale buitenschuld beleid zoals dat nu is aangekondigd. Te meer omdat de grootste groep amv's in deze categorie valt, biedt de wijziging voor een grote groep jongeren geen verbetering. De minister heeft in zijn brief deze keuze niet onderbouwd.

### **6. Formuleer heldere criteria voor het verkrijgen van een buitenschuldvergunning en zorg dat ook de amv zelf weet wat er in het kader daarvan van hem verwacht wordt.**

In het verleden is gebleken dat het nagenoeg onmogelijk was voor de amv om een buitenschuldvergunning te krijgen. Het is positief dat de minister er voor kiest om het buitenschuldbeleid te verruimen. Het is echter nog niet duidelijk tot welke verbeteringen dit in de praktijk gaat leiden, omdat de criteria waarop de regievoerder van de DT&V ambtshalve toetst, niet helder zijn. Wanneer staat nu vast dat de jongere buiten zijn schuld om echt niet terug kan keren naar zijn herkomstland? Ook voor de jongeren zelf is nu niet duidelijk welke inspanningen precies van verwacht worden. De Kinderombudsman beveelt daarom aan heldere criteria te formuleren die inzichtelijk zijn voor alle betrokkenen en deze kenbaar te maken aan de amv's en hun begeleiding.

### **7. Betrek een kinderrechtster in gerechtelijke procedures omtrent de toelating van alleenstaande minderjarige vreemdelingen**

De Kinderombudsman is een sterke voorstander van het betrekken van een kinderrechtster in gerechtelijke procedures over het verblijf van minderjarigen, omdat deze de juiste expertise in huis heeft om het belang van het kind af te wegen in zijn beoordelingen. Eerder kwam dit aspect ook al aan bod in het advies 'Wachten op je toekomst'.

Marc Dullaert  
De Kinderombudsman