

Vergaderjaar 1997–1998

19 637

Vluchtelingenbeleid

Nr. 321

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 24 maart 1998

Met deze brief wil ik u informeren over het beleid met betrekking tot alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's). Bij verschillende gelegenheden heb ik met uw Kamer over dit beleid gesproken. In dat verband heb ik onder meer toegezegd dat er een onderzoek zou worden gedaan naar de samenstelling van de AMA-populatie. Het onderzoeksrapport van de Rijksuniversiteit Leiden treft u hierbij aan¹

Verder zou ik u nog nader informeren over de stand van zaken met betrekking tot het overleg tussen COA en Valentijn over de samenwerking bij de eerste opvang van AMA's. Door de leden Middel, Rijpstra en van den Berg zijn hierover kamervragen gesteld die op dat moment slechts voorlopig konden worden beantwoord. (Aanhangsel Handelingen nr. 542, vergaderjaar 1997–1998).

In deze brief zal ik eerst ingaan op de samenwerking COA/Valentijn. Daarna zal ik een aantal belangrijke ontwikkelingen en knelpunten binnen het AMA-beleid beschrijven welke naar mijn overtuiging aanleiding zijn om het AMA-beleid te evalueren. In dat verband zal ik ook reageren op het RUL-rapport.

Samenwerking COA/Valentijn

De onderhandelingen tussen het COA en Valentijn over de opvang van AMA's zijn afgerond. Het laatste gesprek met de Stichting Valentijn heeft op 23 februari jl. plaatsgevonden. De samenwerking bij de eerste opvang van alleenstaande minderjarige asielzoekers in de leeftijd van 12 t/m 15 jaar wordt voortgezet waarbij Valentijn zal fungeren als een OC en het COA zal optreden als opdrachtgever van de Stichting Valentijn. Er is overeenstemming bereikt over de begroting 1998, deze dient als uitgangspunt voor het overleg in de navolgende jaren. Valentijn zal de opvang en begeleiding van AMA's inrichten binnen het door het COA vastgestelde beleidskader.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Dit beleidskader biedt binnen de grenzen van een eerste opvang gedurende een periode van in principe drie maanden voldoende begeleiding aan alleenstaande minderjarige asielzoekers tussen 12 en 16 jaar. Naast het vervullen van OC-taken in het kader van de asielprocedure, ligt de nadruk in de eerste opvang op het herstel/voortzetting van het dagelijks leven en een observatie van AMA's ten behoeve van advisering aan de Stichting de Opbouw met betrekking tot de vervolgoopvang. In de eerste opvang wordt gewerkt met een opvangmethodiek die afgestemd is op de methodiek die ook in de vervolgoopvang wordt gehanteerd. Op deze wijze wordt getracht continuïteit van de opvang van AMA's te waarborgen. Voor de registratie en overdracht van gegevens per individuele AMA wordt gebruikt gemaakt van een rapportage-systeem. Ook is voorzien in een signaleringsfunctie met het oog op het tijdig signaleren van psychische problematiek.

Er is voorzien in voldoende personeelscapaciteit om deze taken uit te kunnen voeren. In aanvulling op basisopvangformatie in de OC's is extra formatie voor de opvang van AMA's beschikbaar gekomen.

Het beleid inzake alleenstaande minderjarige asielzoekers

Ten aanzien van AMA's is er op dit moment sprake van een aantal belangrijke ontwikkelingen en knelpunten die naar mijn mening nopen tot een herijking van het AMA-beleid. Ik zal hieronder eerst de ontwikkelingen kort beschrijven. Daarna zal ik mijn standpunt terzake nader onderbouwen.

De instroom van AMA's is ook in het afgelopen jaar gestegen. In 1997 hebben 2845 AMA's in Nederland om toelating gevraagd. De belangrijkste landen van herkomst zijn China, Somalië, Afghanistan, Sierra Leone, Liberia, Sri Lanka, Irak, Soedan en Zaire.

Door de IND is in 1997 een interne audit verricht naar de kwaliteit van beslissingen in AMA-zaken. Uit deze audit is gebleken dat het huidige toelatingsbeleid ruimhartig wordt toegepast maar dat dit beleid onvoldoende instrumenten biedt om het oneigenlijk gebruik door asielzoekers van de AMA-procedure tegen te gaan.

Door de Rijksuniversiteit is een onderzoek uitgevoerd naar de samenstelling van de AMA-populatie in Nederland. Het dossieronderzoek geeft nuttige informatie over de samenstelling van de AMA-populatie, vluchtmotieven en redenen voor komst naar Nederland en het verloop van de asielprocedure. In het onderzoek is ook de situatie van AMA's onderzocht op het moment dat zij de 18-jarige leeftijd bereiken. Dit in verband met mijn voorstel om de status van AMA's in het bezit van een AMA-vtv te gaan herbeoordelen. Voor dit deel van het onderzoek is gebruik gemaakt van informatie van de voogden die de AMA's tot 18 jaar hebben begeleid. De onderzoekers hebben op basis van informatie over een aantal afzonderlijke aspecten een aantal samengestelde oordelen over de medisch/psychische situatie en de mate van aanpassing/integratie alsmede een totaal-oordeel over AMA's bij 18 jaar opgesteld.

Daaruit komt naar voren dat gemiddelde score ten aanzien van de medisch/psychische situatie hoger is van jongeren die een verblijfstitel hebben en van jongeren die bij aankomst in Nederland 13 tot en met 15 jaar waren. Duidelijk is dat de score ten aanzien van aanpassing/integratie hoger is voor jongeren die bij aankomst verklaard hebben dat hun ouders door geweld om het leven zijn gekomen.

Blijkens het onderzoek is de leeftijd bij aankomst in Nederland en dus de duur van het verblijf in Nederland erg belangrijk bij het totaaloordeel over de situatie bij 18 jaar. De jongeren die bij aankomst 13 tot en met 15 jaar waren scoren significant hoger dan degenen die bij aankomst 16 of 17 jaar

waren. Dit is een interessant gegeven voor de vaststelling of een herbeoordeling van AMA's op 18-jarige leeftijd beleidsmatig wenselijk is, met name voor kinderen die op jonge leeftijd naar Nederland zijn gekomen. Eerder heb ik u reeds aangegeven dat herbeoordeling van statussen bij AMA's die op jonge leeftijd naar Nederland zijn gekomen minder aanvaardbaar lijkt.

Desgevraagd hebben de voogden in het onderzoek aangegeven grote moeite te hebben met het voorstel om de status van AMA's te gaan herbeoordelen omdat dit leidt tot grotere onzekerheid en onduidelijker toekomstperspectief voor de AMA's. Dit signaal moet serieus genomen worden. Wel moet worden opgemerkt dat er een verschil van inzicht bestaat over de aard van de AMA-vtv en daarmee van het beleid. De meeste voogden die zijn betrokken bij het RUL-onderzoek miskennen mijns inziens het tijdelijke karakter van de AMA-vtv. Het huidige beleid gaat uit van een AMA-vtv voor drie jaar waarna wordt beoordeeld of een AMA definitief in Nederland mag blijven. Tot dat moment is terugkeer mogelijk indien er opvang beschikbaar is in het land van herkomst. In dat opzicht is het voorstel tot herbeoordeling van de status bij 18 jaar immers geen nieuwe maatregel.

De uitvoering van het leeftijdsonderzoek bij AMA's waarbij ernstig getwijfeld wordt aan de minderjarigheid, is inmiddels gestagneerd omdat de arts die de leeftijdsonderzoeken heeft verricht om verschillende redenen zijn werkzaamheden heeft stopgezet. Omdat dit instrument noodzakelijk blijft om misbruik van de AMA-procedure tegen te gaan (zie hiervoor ook de opmerking over de interne audit van de IND) wordt op dit moment de voortzetting van het onderzoek voorbereid.

Verder is inmiddels over het AMA-beleid belangrijke jurisprudentie beschikbaar gekomen, onder meer van de Rechtseenheidskamer. De REK heeft uitspraken gedaan over de aard van de beperking waaronder een AMA-vtv wordt verleend en de toepassing van de zes-maandentermijn in het AMA-beleid (AWB 97/2988 en AWB 96/2136). Verder heeft de REK de zienswijze van de Staat onderschreven dat een AMA-vtv kan worden geweigerd indien een AMA zich zelfstandig kan handhaven in het land van herkomst (AWB 97/3056). Wel heeft de REK aangegeven dat een AMA-vtv slechts kan worden geweigerd indien boven iedere redelijke twijfel is verheven dat de AMA zich zelfstandig kan handhaven.

Andere jurisprudentie richt zich op de vraag onder welke omstandigheden een asielaanvraag van een AMA in de AC-procedure kan worden afgedaan. Deze problematiek speelt zich vooral af op Schiphol maar is ook van belang voor de andere AC's. Door Vluchtelingenwerk is mijn standpunt hierover gevraagd.

Door het ontbreken van duidelijke regels op dit punt heeft o.a. de rechtbank Haarlem een aantal vuistregels opgesteld voor de afdoening van AMA-zaken in het Aanmeldcentrum Schiphol. Het betreft asielzoekers van 16 en 17 jaar die naar de mening van de rechter leugenachtige verklaringen afleggen omtrent identiteit en nationaliteit. Het staat voor mij vast dat eenduidige regels moeten worden vastgesteld.

Tenslotte is in de afgelopen periode mijn aandacht gevraagd voor knelpunten bij de opvang van AMA's van 18 jaar en ouder. De Opbouw verzorgt de opvang van een groeiende groep (ex)AMA's van 18 jaar en ouder.

Problemen doen zich met name voor met betrekking tot die AMA's die een negatieve beslissing hebben ontvangen op hun aanvraag en nog in procedure zijn danwel in afwachting zijn van terugkeer naar het land van herkomst.

De Opbouw maakt voor de opvang deze leeftijdscategorie in toenemende mate gebruik van particuliere woonruimte in gemeenten. Een aantal

gemeenten heeft aangegeven ongelukkig te zijn met deze situatie omdat deze bij voorkeur geen (afgewezen) asielzoekers zonder verblijfsstatus willen opvangen.

Conclusie

Op basis van genoemde ontwikkelingen en knelpunten heb ik mij beraden over de wenselijkheid van voortzetting van het huidige AMA-beleid. Ik heb vastgesteld dat het beleidskader Toelating, Voogdij en Opvang van alleenstaande minderjarige asielzoekers van 1995 een goede functie heeft vervuld bij de beleidsuitvoering.

Op basis van bovengenoemde ontwikkelingen heb ik evenwel moeten constateren dat er in toenemende mate een verschil van inzicht bestaat over het AMA-beleid tussen de betrokken disciplines en de uitvoering geconfronteerd wordt met belangrijke knelpunten. Ik ben ervan overtuigd dat het met het oog op de langere termijn niet zinvol is om deze uitvoeringsproblemen adhoc op te gaan lossen. Ook ben ik van mening dat het doorvoeren van wijzigingen op dit moment in het toelatingsbeleid, zoals bijvoorbeeld een herbeoordeling van de status van AMA's bij 18 jaar – nog afgezien van de wenselijkheid hiervan – niet leidt tot een verbetering van de bestaande situatie.

Daarbij is voor mij vooral van belang dat waar vanuit het toelatingsbeleid behoefte bestaat aan een kritische beoordeling van aanvragen, noodzakelijke instrumenten hiervoor en intensivering van terugkeer. Ik constateer tevens dat er vanuit de invalshoek van opvang en begeleiding van AMA's juist behoefte is aan zoveel mogelijk zekerheid. Vanuit de behoeften van jeugdigen gelden immers een aantal condities voor een goede opvang en voogdij.

Het is noodzakelijk dat deze twee onderdelen van het AMA-beleid op elkaar afgestemd blijven mede om te voorkomen dat het opvangsysteem op termijn vastloopt. Om dit te voorkomen is het van belang dat a) zoveel mogelijk overeenstemming bestaat over het toelatingsbeleid van AMA's en b) dat als een AMA niet wordt toegelaten tot Nederland de terugkeer ook kan worden geëffectueerd.

Het huidige beleidskader biedt onvoldoende ruimte voor een structurele oplossing van de problemen en beantwoording van vragen die thans voorliggen. Ik ben derhalve dan ook tot de conclusie gekomen dat het gehele AMA-beleid moet worden geëvalueerd waarbij de uitgangspunten van het toelatingsbeleid en de condities voor voogdij en opvang opnieuw moeten worden vastgesteld alsmede de onderlinge samenhang nauwlettend moet worden gezien.

Ik ben mij terdege bewust van het feit dat het AMA-beleid al reeds langere tijd met uw Kamer wordt besproken en dat behoefte bestaat aan duidelijkheid op dit beleidsterrein. Om deze duidelijkheid te verkrijgen en om besluitvorming hierover zorgvuldig te laten plaatsvinden acht ik het evenwel noodzakelijk dat eerst een evaluatie van het huidige beleid plaatsvindt.

Voorzover mij bekend is ook vluchtelingenwerk hiervan voorstander en zal deze organisatie in dit evaluatie-proces worden betrokken.

Inmiddels heeft er een aantal bijeenkomsten plaatsgevonden met de belangrijkste actoren op dit terrein. In deze bijeenkomsten is o.a. een lijst met agendapunten voor de herijking vastgesteld. Aan de hand van deze agendapunten zal in de komende maanden een notitie met mogelijke aanpassingen van het AMA-beleid worden voorbereid.

Ik stel voor dat te gelegener tijd deze notitie met uw Kamer wordt besproken.

De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. A. Schmitz