

Vergaderjaar 2010–2011

27 062

Alleenstaande minderjarige asielzoekers

Nr. 66

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 oktober 2010

Bijgaand bied ik u het rapport «Jong en Illegaal in Nederland» aan.¹

Dit rapport heeft betrekking op een studie naar de achtergrond en de levensomstandigheden van (voormalige) alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) die illegaal in Nederland verblijven. De studie is uitgevoerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie.

Volgens het rapport zijn de levensomstandigheden van deze (voormalige) amv's zorgelijk. Zodra (voormalige) amv's in de illegaliteit terechtkomen, raken zij uitgesloten van de voorzieningen. In die situatie kan er een grote mate van afhankelijkheid optreden, en daarmee een verhoogd risico op uitbuiting, die niet bevorderlijk is voor een evenwichtige ontwikkeling van de jongvolwassenen.

De bevindingen bevestigen de beleidsinzet om illegaal verblijf van (voormalige) amv's waar mogelijk te voorkomen, en misbruik van hun kwetsbare positie tegen te gaan. Ik hecht eraan op te merken dat in de brief herijking van het beleid voor (alleenstaande) minderjarige vreemdelingen van 11 december 2009 en de brief interim-maatregelen amv van 18 juni jl.² uw Kamer is geïnformeerd over de maatregelen die volgens dit kabinet aan de orde moeten zijn om het perspectief van (voormalige) amv's te verbeteren. In de beleidsreactie zal ik dit nader toelichten.

Hierna geef ik eerst de achtergrond van het onderzoek en het onderliggende amv-beleid weer. Vervolgens ga ik in op de meest relevante bevindingen van het onderzoek. Daarna ga ik in op de stand van zaken van de uitvoering van het experiment Perspectief ex-amv. Tot slot geef ik mijn beleidsreactie op de bevindingen uit het rapport.

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

² Kamerstukken II, 2009/10, 27 062, nr. 64 en 65.

Achtergrond

Het huidige amv-beleid¹ hanteert als uitgangspunt dat uitgeprocedeerde amv's na het bereiken van de achttienjarige leeftijd geen recht meer hebben op verblijf- en opvangvoorzieningen. De afgelopen jaren zijn weinig amv's teruggekeerd naar het land van herkomst. Tegelijkertijd is een aanzienlijk deel van de amv's en de jongvolwassen ex-amv's die geen zicht hebben op bestendig rechtmatig verblijf in Nederland, met onbekende bestemming vertrokken voordat het vertrek ter hand kon worden genomen.

In het bestuursakkoord tussen Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) d.d. 25 mei 2007 over de uitvoering van het vreemdelingenbeleid hebben de gemeenten expliciet aandacht gevraagd voor de problematiek van (voormalige) amv's die als kwetsbare groep in de illegaliteit terecht kunnen komen. In dit verband heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie in haar beleidsreactie op de literatuurstudie «Illegaal verblijf in Nederland» van het WODC d.d. 20 juni 2008 toegezegd een veldwerkonderzoek te laten uitvoeren onder de groep van (illegaal) verblijvende (voormalige) amv's.² De Staatssecretaris volgde de aanbeveling van het WODC met als voornaamste reden dat niet eerder wetenschappelijk onderzoek was verricht naar de leefomstandigheden van voormalige amv's die in de illegaliteit verblijven.

Bevindingen WODC-onderzoek

Vooraf wordt opgemerkt dat het onderzoek van goede kwaliteit is en waardevolle inzichten biedt in de achtergronden van het illegaal verblijf van (voormalige) amv's. Met dit rapport wordt de eerder geconstateerde lacune in kennis over het illegaal verblijf van deze kwetsbare doelgroep in belangrijke mate opgevuld.

Het WODC-onderzoek gaat in op de volgende vragen:

- 1) hoe en waarom zijn de (voormalige) amv's naar Nederland gekomen;
- 2) hoe belanden (voormalige) amv's in de illegaliteit en voorzien zij in hun levensonderhoud en huisvesting;
- 3) wat is het (terugkeer)perspectief van illegaal verblijvende (voormalige) amv's?

De onderzoekers hanteren voor de doelgroep van het onderzoek de volgende definitie:

(voormalige) alleenstaande minderjarige vreemdelingen in leeftijdscategorie vijftien tot vijftientwintig jaar oud die ná de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 asiel hebben aangevraagd en sindsdien op enig moment onrechtmatig in Nederland hebben verbleven.

De onderzoekers zijn erin geslaagd om in totaal 118 (voormalige) amv's te interviewen van wie er 84 tot de definitie van de doelgroep behoorden. De overige 34 jongeren voldeden niet aan alle gestelde criteria, bijvoorbeeld omdat zij vóór de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) asiel hebben aangevraagd. Desondanks zijn hun ervaringen wel betrokken bij het onderzoek omdat ook deze jongeren relevante informatie konden aanleveren over het illegale verblijf in Nederland.

Ad.1 Komst naar Nederland

Zoals eerder is gebleken uit analyse van de IND, krijgt een groot deel van de amv's hulp bij hun reis naar Nederland waarbij betaling voor de ontvangen hulp aan de orde is.³ Volgens het rapport zijn 81 van de in

¹ Kamerstukken II, 2000/01, 27 062, nr. 14.

² Kamerstukken II, 2007/08, 19 637, nr. 1207.

³ Zie de brief Herijking van het beleid voor (alleenstaande) minderjarige vreemdelingen d.d. 11 december 2009, pag 3.

totaal 118 amv's volledig met hulp van mensensmokkelaars naar Nederland gereisd. De kosten voor de diensten van een smokkelaar kunnen oplopen tot € 15 000 voor een volledige reis. Direct na aankomst in Nederland hebben de smokkelaars hun bemoeienis beëindigd en waren de jongeren op zichzelf aangewezen.

De jongeren hebben aangegeven dat hun beweegredenen om naar Nederland te komen meer worden bepaald door omstandigheden in het land herkomst – de zogenaamde *pushfactoren* – dan de aantrekkingskracht van Nederland als *pullfactor*. De pushfactoren kunnen gelegen zijn in een situatie van politieke instabiliteit, de sociaal-economische situatie, maar ook in familieomstandigheden.

Het overgrote deel van de amv's uit de doelgroep heeft asiel aangevraagd na aankomst in Nederland. Minderjarige vreemdelingen die geen asiel aanvroegen deden dit om redenen van werk, familiebezoek, of omdat zij op doorreis waren.

Ad. 2 Illegaal verblijf in Nederland

Uit het onderzoek blijkt dat het merendeel van de uitgeprocedeerde amv's vanuit een opvangsituatie met onbekende bestemming vertrekt bij het bereiken van de leeftijd van achttien jaar. Dit gebeurt bijvoorbeeld in verband met het bericht dat de amv-vergunning niet wordt verlengd of dat de voorzieningen worden stopgezet. In een aantal gevallen zijn de (voormalige) amv's na het opheffen van de vreemdelingenbewaring in de illegaliteit beland. Ruim de helft van de doelgroep is ooit aangehouden door de politie, in het bijzonder vanwege illegaal verblijf, waarna de meerderheid enige tijd in vreemdelingenbewaring heeft doorgebracht.

Zodra de (voormalige) amv's in de illegaliteit belanden, raken zij uitgesloten van de door de overheid verstrekte voorzieningen. In die situatie kan er een grote mate van afhankelijkheid van anderen optreden die niet bevorderlijk is voor een evenwichtige ontwikkeling van jongvolwassenen. De respondenten ervaren verschillende lichamelijke en/of psychische klachten die de onderzoekers in verband brengen met hun marginale positie.

Ook brengt de situatie van sociaal-economische afhankelijkheid een verhoogd risico op uitbuiting met zich mee. Zo brachten de meeste (voormalige) amv's na het vertrek uit de opvang enige tijd op straat door. In enkele gevallen zijn de jongvolwassenen onder druk gezet om tegenprestaties leveren in ruil voor onderdak. In ruil voor huisvesting of onder dreiging aangifte van illegaal verblijf te doen, verwachten sommige huiseigenaren of hoofdbewoners dat de (voormalige) amv's bepaalde arbeid verrichten, intieme relaties aangaan of seksuele diensten leveren. Het beeld dat ex-amv's als slachtoffers van mensenhandel op grote schaal gedwongen in de prostitutie terechtkomen, wordt in het onderzoek niet bevestigd. Hieruit kan niet worden afgeleid dat er onder (voormalige) amv's geen slachtoffers van gedwongen prostitutie zijn, maar dat dit fenomeen naar alle waarschijnlijkheid minder omvangrijk is dan wel is verondersteld. Onder de respondenten bevonden zich twee slachtoffers van mensenhandel, een jonge vrouw uit Angola en uit China, die in de gedwongen prostitutie hebben gewerkt.

Amv's doen tijdens hun verblijf in de opvang sociale contacten op en maken kennis met Nederlandse gebruiken en regels die later van pas kunnen komen bij het overleven in de illegaliteit. Hulporganisaties spelen een cruciale rol in de begeleiding van de (voormalige) amv's als de formele opvang wordt beëindigd en de jongeren onrechtmatig in Nederland verblijven. In 58 gevallen verwijzen de jongvolwassenen naar

de ondersteuning die ze ontvangen van deze hulporganisaties. In een enkel geval wordt door deze hulporganisatie een tegenprestatie verwacht in de vorm van vrijwilligerswerk.

Ongeveer een derde van de doelgroep werkt (incidenteel) zwart, bijvoorbeeld in de schoonmaak, bouw, horeca of persoonlijke dienstverlening. De werkomstandigheden zijn ronduit slecht, vanwege onzekere werktijden in combinatie met een beperkte hoeveelheid werk, en een karige beloning. Het risico op aanhouding tijdens het werk speelt mee in de keuze om al dan niet zwart te gaan werken. Het merendeel van de (voormalige) amv's houdt zich verre van (overlevings)criminaliteit om een eventueel toekomstig rechtmatig verblijf niet in gevaar te brengen.

Ad. 3 (Terugkeer-)perspectief

Veel amv's lijken de onzekerheid van het onrechtmatige verblijf in Nederland te verkiezen boven de terugkeer naar het land van herkomst of een doorreis naar een derde land. De jongvolwassenen geven aan dat zij zich onder meer vanwege hun langdurige verblijf in Nederland, thuis voelen in Nederland. Veel van de voormalige amv's blijven hoop koesteren op een vorm van rechtmatig verblijf in Nederland. Deze hoop lijkt te worden gevoed door de ondersteuning van hulporganisaties en advocaten die mogelijkheden zien in de verblijfsprocedure van de jongeren, als ook door de praktijkvoorbeelden van voormalige amv's die (alsnog) in aanmerking zijn gekomen van een verblijfsstatus.

Een deel van de onderzoekspopulatie betrof vijftien jongvolwassenen uit Sierra Leone die inmiddels zijn teruggekeerd. Uit de interviews met deze jongeren bleek dat de jongvolwassenen die zelfstandig zijn teruggekeerd zich beter voorbereidden op hun terugkeer dan diegenen die zijn uitgezet. Eerstgenoemden hebben daarmee bij het begin van het reïntegratietraject een voorsprong ten opzichte van voormalige amv's die gedwongen zijn teruggekeerd. Naar verloop van tijd valt het verschil weg en worden de voormalig amv's geconfronteerd met overeenkomstige problemen op het terrein van huisvesting, arbeid en sociale contacten. Ook kregen in het geval van Sierra Leone de repatrianten te maken met familieleden die teleurgesteld zijn over hun terugkeer. In de ogen van de familieleden lijken de voormalige amv's te hebben gefaald door niet te voldoen aan de verwachtingen. De contacten met de familieleden bieden weinig ondersteuning en de repatrianten ervaren dit als een vorm van sociale marginalisatie. De onderzoekers pleiten in dit kader voor een intensievere vorm van terugkeerbegeleiding waarbij familieleden in het land van herkomst worden betrokken. Tevens constateren de onderzoekers dat een afgeronde opleiding in Nederland kan bijdragen aan het bevorderen van een duurzame terugkeer van voormalige amv's.

Uitvoering experiment Steunpunt perspectiefaanpak ex-amv

Zoals eerder opgemerkt heeft de VNG aandacht gevraagd voor de problematiek van (voormalig) amv's die in verband met bereiken van de meerderjarige leeftijd in de illegaliteit terecht kunnen komen. In dit verband heeft kamerlid Spekman c.s. in 2008 een motie ingediend waarin de regering is verzocht in samenspraak met een aantal gemeenten een experiment uit te voeren waarbij de Steunpunt perspectiefaanpak leidend is.¹ Daarbij heeft de Kamer gevraagd in te zetten op het voorkomen van illegaliteit van voormalige amv's die op grond van hun verblijfsrechtelijke status niet in aanmerking komen voor voorzieningen van rijkswege. Volgens de motie moeten de resultaten van het experiment beoordeeld worden op het verhogen van het percentage van de daadwerkelijke terugkeer van de doelgroep als ook op het verlagen van het percentage

¹ Kamerstukken II 2008/09, 19 637, nr. 1211.

van voormalige amv's die met onbekende bestemming vertrekken.

Nadat de motie door de Kamer was aangenomen, zijn de volgende negentien gemeenten door de VNG geselecteerd om deel te nemen aan het experiment: Utrecht, Den Haag, Rotterdam, Amsterdam, Leeuwarden, Groningen, Zwolle, Deventer, Nijmegen, Enschede, Almelo, Hengelo, Arnhem, Eindhoven, Tilburg, Maastricht, Zaanstad, Haarlem en Alkmaar. Er is een stuurgroep operationeel en er zijn onder meer werkafspraken gemaakt over de vergoeding door het Rijk van onkosten die door gemeenten in het kader van het experiment worden gemaakt. Met ingang van 1 oktober 2009 is gestart met de uitvoering van het experiment.

In de gemeenten worden voormalige amv's begeleid volgens de opzet van de Steunpunt perspectiefaanpak die lokaal een eigen inkleuring kan hebben. De vertrouwenspersoon die vanuit het gemeentelijke steunpunt de ex-amv's begeleidt is de spil in het geheel, maar niet besluitvormend in het proces van toezicht, terugkeer en toelating. Het experiment laat de formele taken en bevoegdheden van politie, DT&V en IND dan ook ongewijzigd. Ingezet wordt op het in voorkomend geval heroverwegen van verblijfsrechtelijke aspecten en het bevorderen van terugkeer.

Volgens een gemeentelijke rapportage per peildatum juli 2010 maakten er ca. 550 ex-amv's gebruik van de begeleiding door de gemeentelijke steunpunten. Een aanzienlijk deel van deze ex-amv's is nog in een verblijfsrechtelijke procedure verwickeld. Vanaf de start van het experiment zijn ca. 60 ex-amv's in aanmerking gekomen voor een verblijfsvergunning; zo'n 10 ex-amv's zijn teruggekeerd naar het land van herkomst; ongeveer 15 ex-amv's zijn met onbekende bestemming vertrokken.

Ik heb het WODC opdracht gegeven om een resultaatsanalyse te laten uitvoeren van het experiment. De uitkomsten van deze analyse zullen met uw Kamer gedeeld worden, naar verwachting in de tweede helft van 2011.

Beleidsinzet

De situatie van illegale jongvolwassen vreemdelingen is in de ogen van het kabinet zorgwekkend. Uit het onderzoek blijkt dat de geïnterviewde jongvolwassenen ondanks hun kwetsbare positie, na hun vaak jarenlange verblijf in Nederland kiezen voor een gemarginaliseerd bestaan in de illegaliteit boven terugkeer. Daarbij spelen factoren in Nederland een rol zoals de mogelijkheden onderdak te vinden, illegaal te werken, en de, vaak valse, hoop op alsnog een verblijfsvergunning. Anderzijds ontbreekt een perspectief op terugkeer door schaamte of de beperkte mogelijkheden om in het land van herkomst een nieuw leven op te bouwen.

De verantwoordelijkheid van het kabinet is het beleid zo vorm te geven dat situaties van langdurig verblijf in Nederland zonder perspectief op bestendig verblijf zoveel mogelijk worden voorkomen. Dat begint met een effectieve preventieve aanpak onder meer van mensenhandel en -smokkel. Dat betekent ook dat al tijdens de minderjarigheid zodra is gebleken dat de minderjarige niet voor een verblijfsvergunning in aanmerking komt, moet worden ingezet op het begeleiden bij terugkeer. Voorts betekent dit dat ingezet moet blijven worden op een intensieve bestrijding van misbruik in Nederland van illegale jongvolwassenen. Het is langs deze weg dat het kabinet een algehele herijking van het amv-beleid heeft vormgegeven. In het navolgend zal ik hier specifiek op ingaan.

Uit het rapport blijkt dat een aanzienlijk deel van de amv's met hulp van mensensmokkelaars naar Europa is gereisd. Nederland wil daarom meer inzetten op nauwe samenwerking met de belangrijkste herkomstlanden in

de bestrijding van mensensmokkel en -handel door het verlenen van technische assistentie aan de lokale grensbewakingautoriteiten, politie en Justitie. Hierbij wordt onder meer gedacht aan gezamenlijke acties naar het voorbeeld van het Snelle Actie Team (SAT) in Nigeria en het opsporen van internationale criminele netwerken die zich richten op de mensensmokkel en -handel van minderjarigen. Het voorstel van Nederland voor het oprichten van SAT's door twee of meerdere lidstaten is overgenomen in het «Action-Oriented Paper on strengthening the EU external dimension on action against Trafficking of Human Beings»¹.

Zoals vermeld in de brief aan de Kamer van 18 juni jl. is in het onlangs aangenomen Europese amv-actieplan aandacht gevraagd voor het belang van preventieve en beschermende maatregelen voor amv's om te voorkomen dat zij in een marginale positie terechtkomen. 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.

Het huidige toelatingsbeleid voor amv's volgt in grote lijnen het algemene asielbeleid en wijkt af door het gebruik van de reguliere amv-toets in verband met de minderjarigheid. Bij het nemen van de toelatingsbeslissing, in aanvulling op de toets van de asielaanvraag van de amv, wordt rekening gehouden met de aanwezigheid van adequate opvang in het land van herkomst en met de zelfredzaamheid van de amv. Wanneer de amv niet in aanmerking komt voor een asielvergunning, wordt ambtshalve getoetst of adequate opvang in het land van herkomst nodig en beschikbaar is. Indien de amv zich niet zelfstandig kan handhaven in het land van herkomst en er geen adequate opvang is, wordt er een «vergunning regulier» verleend onder de beperking «alleenstaande minderjarige vreemdeling» (amv-vergunning). De verlening van de tijdelijke amv-vergunning vormt een tegenstrijdig signaal, niet alleen voor jongeren zelf, maar ook voor de begeleiders en hulpverleners. Juist vanwege de verlening van de vergunning zijn deze jongeren gericht op integratie in plaats van terugkeer, ondanks het feit dat het een tijdelijke status betreft.

Het is niet in het belang van minderjarige vreemdelingen die geen aanspraak kunnen maken op permanente bescherming in Nederland om hen een tijdelijke vergunning te verlenen die bij het bereiken van de meerjarigheid komt te vervallen. Omwille van de duidelijkheid in het verblijfsperspectief en het belang van een snelle terugkeer naar het land van herkomst, is daarom bij de herijking van het amv-beleid voorgesteld om in samenhang met de implementatie van de verbeterde asielprocedure de reguliere amv-vergunning af te schaffen.

Teneinde de terugkeer van amv's te bevorderen werkt Nederland samen met onder meer Noorwegen, Zweden, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk bij het ontwikkelen van diverse projecten die zijn gericht op het bevorderen van duurzame terugkeer. Deze projecten hebben zowel betrekking op het vroegtijdig traceren van familieleden als het organiseren van adequate opvang in combinatie met afspraken over terugkeer met relevante bevoegde autoriteiten alsook met voogdij-instellingen. Naast het voorzien in primaire levensbehoeften wordt geïnvesteerd in onderwijsfaciliteiten en opleidingsmogelijkheden die ook toegankelijk zijn voor lokale jongeren zodat deze laatste groep een toekomstperspectief wordt geboden.

Ik zal ervoor zorgdragen dat de relevante bevindingen uit dit WODC-rapport met betrekking tot het bevorderen van duurzame terugkeer worden ingebracht bij de verdere ontwikkeling van deze projecten. Familieleden die getraceerd kunnen worden, kunnen eerder betrokken worden bij de voorbereiding van de terugkeer van de minderjarige. In

¹ 11450/5/09 REV 5 CRIMORG 103 JAIEX 49
RELEX 618 JAI 432.

geval van terugkeer kunnen de jongeren in ieder geval tot het bereiken van de meerderjarigheid begeleid worden bij hun reïntegratie. Voorts zal er in de projecten ook aandacht worden besteed aan het geven van voorlichting aan lokale gemeenschappen om te voorkomen dat kansloze jongeren, al dan niet met steun van de familie, naar Europa afreizen.

Mijn verwachting is dat deze inzet op traceren en terugkeer een preventieve werking zal hebben op de risicovolle migratie van minderjarige vreemdelingen die geen uitzicht hebben op een bestendige toekomst in Europa.

Uiteindelijk geldt ook voor jongvolwassen vreemdelingen dat zij een eigen verantwoordelijkheid hebben en eigen afwegingen maken. Het beleid ten opzichte van deze vreemdelingen kan er naar het oordeel van het kabinet slechts op gericht zijn de schade te minimaliseren.

Illegale vreemdelingen zijn op grond van het koppelingsbeginsel uitgesloten van verzekering op grond van de sociale ziektekostenverzekeringen (AWBZ en Zorgverzekeringswet), en hebben daarmee geen recht op algemene medische zorg ten laste van die verzekeringen. Zij hebben echter wel recht op verlening van medisch noodzakelijke zorg. Het wetsvoorstel ter stroomlijning van de financiering van medisch noodzakelijke zorg verleend aan illegalen, is onlangs door de Tweede Kamer aangenomen.¹

Uit het rapport blijkt dat als een knelpunt wordt ervaren dat de voormalige amv's hun opleidingen niet kunnen afronden. Ieder leerplichtig kind – legaal of illegaal – heeft recht op onderwijs. Aan dit uitgangspunt wordt vastgehouden.

Jongvolwassenen die illegaal in Nederland verblijven, mogen hier – tenzij het een (voor hen toegankelijke opleiding) noodzakelijke stage betreft – geen arbeid verrichten. Werkgevers die gebruikmaken van illegale arbeid of hun personeel zwart laten werken worden aangepakt door de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst. De Arbeidsinspectie, de Belastingdienst, het UWV, gemeenten en politie werken op dit terrein samen in interventieteams. Werknemers die zich niet kunnen identificeren op de werkvloer tijdens een inspectie kunnen bovendien een boete krijgen. In dit verband is relevant Richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen. Deze richtlijn is mede bedoeld om uitbuiting van illegaal verblijvende derdelanders tegen te gaan.

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

¹ Kamerstukken II 2007/2009, 31 249.