



UNHCR
The UN Refugee Agency



IN DE EERSTE PLAATS EEN KIND

BEVINDINGEN, AANBEVELINGEN EN OPLOSSINGEN IN HET BELANG VAN
ALLEENSTAANDE MINDERJARIGE VREEMDELINGEN IN NEDERLAND

april 2019

“ Als het leven geeft je 100 redenen om te huilen, laat het leven zien dat je 1000 redenen heeft om te lachen”

Gedicht geschreven door
een 18-jarige ex-amv



Dit rapport is mede tot stand gekomen met financiering van de Europese Unie via het Rechten, Burgerschap en Gelijkheid Programma van het Directoraat-generaal Justitie en Consumentenzaken (DG JUST). UNHCR is geheel verantwoordelijk voor de inhoud van dit rapport. De Europese Commissie is niet verantwoordelijk voor de informatie vervat in dit rapport.

Onze dank gaat uit naar alle gemotiveerde stakeholders die betrokken zijn geweest bij dit project: 35 (ex) amv's tussen de 16 en 21, BarnaFrid, BdH Advocaten, Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers, Child Circle, Dienst Terugkeer en Vertrek, Defence for Children, Immigratie en Naturalisatiedienst, International Organization for Migration, Kind met Recht, Kinderombudsman, Marion Pals Advocaten, Marjolein Herweijer, Ministerie Justitie en Veiligheid, Multidisciplinair Centrum Kinder mishandeling Kennemerland, Nederlands Jeugdinstituut, New Dutch Connections, Nidos, Pharos, Raad voor de Kinderbescherming, Rijksuniversiteit Groningen, UNICEF, Universiteit Leiden, Vluchtelingenwerk Nederland, Vrienden van SAMAH.

Dank voor de samenwerking, inzichtelijke en inspirerende bijdragen om de situatie van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in Nederland te verbeteren en het belang van het kind te versterken. En in het bijzonder veel dank aan de jongeren, voor het delen van hun verhalen, het inspireren van de richting die het project nam en de uiteindelijke aanbevelingen in dit rapport. Zonder hun bijdragen was dit rapport niet tot stand gekomen.

Foto omslag: Twee Syrische kinderen spelen verstoppertje in het Lavrio- kamp in Griekenland. Deze twee kwamen aan in Griekenland met vier andere broers en zussen, allemaal jonger dan 18 jaar. Tijdens hun reis op zee raakten ze gescheiden van hun ouders. 1 juli 2014. © UNHCR/Alfredo D'Amato

Consultant: Babiche Routledge
Vormgeving: BakOS Design

United Nations High Commissioner for Refugees
Den Haag, april 2019
Alle rechten voorbehouden.
Copyright © 2019 UNHCR Nederland
Voor meer informatie zie: www.unhcr.nl

INHOUDSOPGAVE

AFKORTINGEN EN ORGANISATIES	6
BEGRIPPENLIJST	7
SAMENVATTING	11
De bevindingen in het kort	13
De aanbevelingen op een rij.....	14
Overzicht van de kindgerichte oplossingen	18
1. INLEIDING	19
1.1 Methodologie	21
1.2 Leeswijzer	22
2. DE SITUATIE VAN AMV'S IN NEDERLAND	24
2.1 Identificatie en registratie	25
2.1.1 Een kort overzicht.....	25
2.1.2 Good practices	27
2.1.3 Knelpunten	27
2.1.4 Aanbevelingen.....	28
2.2 Voogdij en begeleiding.....	29
2.2.1 Een kort overzicht.....	29
2.2.2 Good practices	31
2.2.3 Knelpunten	31
2.2.4 Aanbevelingen.....	33
2.3 Opvang.....	33
2.3.1 Een kort overzicht.....	33
2.3.2 Good practices	37
2.3.3 Knelpunten	38
2.3.4 Aanbevelingen.....	39
2.4 De asielprocedure	40
2.4.1 Een kort overzicht.....	40
2.4.2 Good practices	43

2.4.3 Knelpunten	44
2.4.4 Aanbevelingen.....	45
2.5 De overgang naar 18 jaar.....	47
2.5.1 Een kort overzicht.....	47
2.5.2 Good practices	48
2.5.3 Knelpunten	49
2.5.4 Aanbevelingen.....	50
3. OP ZOEK NAAR OPLOSSINGEN EN INSPIRATIE.....	51
3.1 Het belang van het kind voorop	52
3.2 Het kind centraal.....	53
3.3 Het kind in beeld	54
3.4 Enkele belangrijke overwegingen.....	55
4. CONCLUSIE.....	56
BIJLAGE I- UNHCR BELEIDSKADER EN RELEVANTE RAPPORTEN.....	57
BIJLAGE II - RAPPORT RONDETAfel.....	58
BIJLAGE III - RAPPORT WORKSHOP.....	60

AFKORTINGEN EN ORGANISATIES

AA	Algemene asielprocedure	IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
AC	Aanmeldcentrum	JGZ	Jeugdgezondheidszorg
AMV	Alleenstaande minderjarige vreemdeling	KMar	Koninklijke Marechaussee
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel	KWE	Kleine wooneenheid
AZC	Asielzoekerscentrum	KWG	Kleine woongroep
BIC-Model	Best Interest of the Child Model (Belang van het kind-Model)	KWV	Kleine woonvoorziening
BIC-Q	Best Interest of the Child Questionnaire	MDCK	Multidisciplinaire Centrum Kinder mishandeling Kennemerland
BO	Beschermde opvang	MDO	Multidisciplinair overleg
BW	Burgerlijk Wetboek	MinJ&V	Ministerie van Justitie en Veiligheid
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin	NFI	Nederlands Forensisch Instituut
COA	Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers	OWG	Opvang en Wonen in Gezinsverband
COL	Centrale ontvangstlocatie	POA	Procesopvanglocatie voor amv's
DCI	Defence for Children International	RIT	Risico Inventarisatie en Taxatie
DG JUST	Directoraat-generaal Justitie en Consumentenzaken	RVS	De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen	RVT	Rust- en voorbereidingstermijn
DRLVK	Definitieve regeling langdurig verblijvende kinderen	UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek	VA	Verlengde asielprocedure
EASO	European Asylum Support Office	Vb	Vreemdelingenbesluit 2000
ExCom	UNHCR Executive Committee	VBL	Vrijheidsbeperkende locatie
FMMU	Forensisch Medische Maatschappij Utrecht	Vc	Vreemdelingencirculaire 2000
GCA	Gezondheidscentrum Asielzoekers	VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
GGV	Gesloten Gezinsvoorziening	VV	Voorschrift Vreemdelingen 2000
GZA	GezondheidsZorg Asielzoekers	VWN	Vluchtelingenwerk Nederland
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd	Vw	Vreemdelingenwet 2000
IJenV	Inspectie Justitie en Veiligheid	ZZT	Zelfstandig zonder toezicht vertrokken (voorheen bekend als 'met onbekende bestemming vertrokken' (MOB)
IND	Immigratie en Naturalisatiedienst		
IOM	International Organization for Migration		
IRC	International Rescue Committee		
ISK	Internationale Schakelklas		



BEGRIPPENLIJST

Alleenstaande kinderen en begeleidde alleenstaande kinderen

Een alleenstaand kind is een kind dat niet in zijn of haar land van herkomst is, dat is gescheiden van beide ouders of een ander persoon die het gezag over hem of haar heeft.¹ In Nederland worden deze kinderen alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) genoemd, ook in dit rapport zal deze term worden aangehouden.² Een begeleid alleenstaand kind is ook gescheiden van beide ouders of een ander persoon die het gezag over hem of haar heeft, maar het kind is niet gescheiden van andere familieleden. In Nederland worden deze kinderen begeleidde alleenstaande minderjarige asielzoekers (bama's) genoemd.

¹ UN Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*, 1 september 2005, CRC/GC/2005/6, para.7, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2XC3ont>.

² Amv's worden door het Ministerie van Justitie en Veiligheid, op basis van Art. 2 (l) Richtlijn 2011/95/EU, als volgt gedefinieerd: 'een amv is bij aankomst in Nederland minderjarig (jonger dan 18 jaar), afkomstig van buiten de Europese Unie (EU) en naar Nederland gekomen zonder ouder(s) of een andere persoon die het gezag over de jongere heeft'. Geraadpleegd van: <http://bit.ly/2F0GZJa>.

Kokob* (16) kijkt naar het boek met liedjes dat haar door haar reis heen hielp. Ze bevindt zich in een opvangcentrum voor alleenstaande meisjes in Pozzallo, Sicilië. Ze was 13 toen ze Eritrea verliet. *Naam veranderd wegens veiligheidsredenen. 31 juli 2018. © UNHCR/Marco Rotunno

Barnahus

Het Barnahus concept is een voorbeeld van het centraal stellen van het kind. Barnahus, vertaald 'kinderhuis', wordt erkend als een toonaangevend en multidisciplinair model en is een van de oplossingen geïdentificeerd door stakeholders in het kader van dit project. Barnahus is een Scandinavisch model waar de verantwoordelijkheid voor communicatie, samenwerking en coördinatie over het kind bij de betrokken en verantwoordelijke actoren ligt. Alle organisaties die betrokken zijn werken samen onder één dak. Het model wordt voornamelijk toegepast bij vermoedens van (seksuele) kindermishandeling, zo ook in Nederland. In Hoofddorp bevindt zich de eerste kindvriendelijke voorziening gebaseerd op dit model; het Multidisciplinaire Centrum Kindermishandeling Kennemerland (MDCK). Hier werken medische zorg, justitie, en (jeugd)hulpverlening samen om

kindermishandeling te stoppen en de gevolgen te behandelen.³ Het model gaat uit van één interview met het kind, met een gekwalificeerde kinderpsycholoog/gedragswetenschapper, de andere organisaties die betrokken zijn kijken mee via een eenwegspiegel of een videolink. Het aantal interviews wordt beperkt om het risico op schade door hertraumatisering bij het kind te beperken. Op basis van de informatie die het kind deelt worden gezamenlijk prioriteiten geïdentificeerd in het belang van het kind. De relevante en verantwoordelijke instanties komen samen en bespreken de verzamelde informatie, op basis waarvan de volgende stappen en korte- en langetermijnoplossingen worden bepaald in samenspraak met het kind. In IJsland wordt het Barnahus model ook sinds 2016 toegepast op amv's.⁴

Belang van het kind

Het principe van het belang van het kind is een van de vier basisprincipes die ten grondslag liggen aan het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) en is te vinden in art.3.1:

“Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.”

Artikel 3 moet in samenhang met de drie andere basisbeginselen van het IVRK worden geïnterpreteerd: geen discriminatie (artikel 2), het recht op leven en ontwikkeling (artikel 6) en het recht van het kind om zijn of haar mening te uiten en gehoord te worden (artikel 12).

Het begrip 'belang van het kind' is multidimensionaal. In het algemeen verwijst het naar het welzijn van het kind. Dit wordt bepaald door een breed scala aan individuele omstandigheden zoals leeftijd, zelfredzaamheid, de aanwezig of afwezigheid van ouders, de omgeving van het kind en zijn of haar ervaringen. Het belang van het kind is van toepassing op alle kinderen, zonder onderscheid of discriminatie. Het is van toepassing ongeacht of kinderen in hun eigen land, buiten hun land van herkomst, staatloos, vluchteling, asielzoeker, migrant, of met of zonder ouders of familie zijn.⁵ The United Nations Committee on the Rights of the Child (VN-Kinderrechtencomité) benadrukt in General Comment nr.14⁶ dat het belang van het kind een driedelig concept is:

- ☛ **Een materieel recht:** het recht van een kind dat zijn of haar belang zorgvuldig wordt beoordeeld en als voornaamste uitgangspunt wordt genomen bij het nemen van een beslissing alsmede de garantie dat dit recht ook daadwerkelijk wordt toegepast. Artikel 3 eerste lid schept een intrinsieke verplichting voor landen, heeft rechtstreekse werking en kan worden ingeroepen voor de rechter;
- ☛ **Een fundamenteel interpretatief rechtsbeginsel:** als een wettelijke bepaling voor meerdere uitleg vatbaar is, dan moet worden gekozen voor de uitleg die de belangen van het kind het beste dient. De rechten zoals neergelegd in het IVRK en de Facultatieve Protocollen bieden hiervoor het raamwerk; en
- ☛ **Een procedureregulering:** bij iedere beslissing die een kind aangaat, moet bekeken worden welke mogelijke invloed die kan hebben op het kind en moet duidelijk zijn hoe diens belangen zijn gewogen bij die beslissing.

³ Voor meer informatie zie de informatiefolder van MDCK: <http://bit.ly/2wSDvDU>. Ook is er een aparte folder voor kleine kinderen: <http://bit.ly/2MQuExq>.

⁴ Zie: Council of Europe, *Reply from Iceland to the Questionnaire for the evaluation of the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Parties*, 6 oktober 2017, p. 5, op <http://bit.ly/2Mz4RcT>.

⁵ UN Committee on the Rights of the Child, *CRC General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*, 1 september 2005, CRC/GC/2005/6, <http://bit.ly/2XC3ont>; UNHCR, *Conclusion on Children at Risk No. 107 (LVIII) – 2007*, 5 October 2007, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2Ww77RY>.

⁶ UN Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have her or his best interests taken as a primary consideration* (art. 3, para. 1), 29 May 2013, CRC/C/GC/14, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2WUE27a>.

Best Interest of the Child Model (Belang van het kind-Model, hierna: BIC-model)

Het BIC-model is een instrument om in een concreet geval, 'het belang van het kind' vast te stellen. Hiermee is van 'onderop' (*bottom-up*) invulling gegeven aan 'het belang van het kind' in het vreemdelingenrecht. Advocaten en andere gemachtigden kunnen een deskundigenrapportage aanvragen bij het Onderzoeks- en Expertisecentrum voor Kinderen en Vreemdelingenrecht om een beroep op het IVRK beter te kunnen onderbouwen. Het model bevat veertien omgevingscondities (zie hieronder) die aanwezig moeten zijn in de leefomgeving van het kind om zijn of haar ontwikkeling te stimuleren en te beschermen. Het BIC-model wordt al enkele jaren in praktijk gebracht door Stichting Nidos.⁷ Het BIC-model wordt geoperationaliseerd door middel van de *Best Interest of the Child-Questionnaire* (BIC-Q).⁸

De veertien omgevingscondities van het BIC-model:

Gezin	Maatschappij
Actuele situatie	
1. Adequate verzorging	8. Veilige fysieke wijdere omgeving
2. Veilige fysieke directe omgeving	9. Respect
3. Affectief klimaat	10. Sociaal netwerk
4. Ondersteunende flexibele opvoedingsstructuur	11. Educatie
5. Adequaate voorbeeldgedrag ouders	12. Omgang met leeftijdsgenoten
6. Interesse	13. Adequaate voorbeeldgedrag samenleving
Toekomst en verleden	
7. Continuïteit in opvoeding en verzorging, toekomstperspectief	14. Stabiliteit in levensomstandigheden, toekomstperspectief

In 2014 is een onderzoek gestart naar het toepassen van het BIC-Model (via BIC-Assessments) op asielzoekerskinderen die nog maar kort in Nederland zijn. De rapportages van deze BIC-Assessments zouden al snel na aankomst van het kind in Nederland

⁷ Nidos is de voogdijinstelling voor amv's, zie hoofdstuk 2.b. van dit rapport voor meer informatie.

⁸ A.E. Zijlstra et al., *De BIC-Q: een instrument om de kwaliteit van de opvoedingsomgeving van asielzoekerskinderen in kaart te brengen*, Kind en Adolescent, 36(1), 23-37, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2lvGGXL>.

ART. 2 IVRK

Alle rechten gelden voor alle kinderen; kinderen mogen niet op grond van hun verblijfsstatus worden uitgesloten van hun rechten.

ART.3 IVRK

Het belang van het kind staat voorop.

ART. 6 IVRK

Ieder kind heeft het recht op leven en ontwikkeling.

ART. 12 IVRK

Ieder kind heeft het recht zijn mening te geven over zaken die hem/haar aangaan. Die mening moet serieus genomen worden.

ART. 2, 20 en 22 IVRK

Amv's hebben recht op extra bescherming.

ART. 22 IVRK

Aan elk kind dat vluchtelingenstatus heeft of deze wil verkrijgen, zal speciale bescherming worden geboden.

ART. 37b IVRK

Kinderen mogen alleen als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke duur gedetineerd worden.

de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) kunnen voorzien van informatie over het belang van het kind. Deze informatie kan dan mee worden genomen in de asielbeslissing.⁹

Kind

Het IVRK definieert een kind in artikel 1 als ieder mens jonger dan 18 jaar, tenzij volgens het op een kind van toepassing zijnde recht de meerderjarigheid eerder wordt bereikt.

Kindgerichte aanpak

Het VN-Kinderrechtencomité stelt dat een kind op de allereerste plaats een kind is, ongeacht de situatie waarin hij of zij zich bevindt.¹⁰ In het bepalen van wettelijke en bestuurlijke maatregelen, evenals toegang tot voorzieningen, voor asielzoekende en vluchtelingkinderen moet het belang van het individuele kind een eerste overweging zijn, niet zijn of haar wettelijke of verblijfsstatus.¹¹

Ongedocumenteerde kinderen en jongeren

In dit rapport wordt deze term gebruikt als een overkoepelende term voor kinderen die zich niet in de asielprocedure bevinden en/of geen verblijfsrecht hebben in Nederland. Zij hebben misschien nooit asiel aangevraagd, hun asielaanvraag is afgewezen en/of zij zijn ouder dan 18 jaar. Deze kinderen of jongvolwassenen leven vaak 'onder de radar' of op straat, zonder begeleiding, toegang tot onderwijs, of gezondheidszorg. Er is weinig informatie beschikbaar over het aantal amv's die geen asiel aanvragen. Gebaseerd op schattingen uit zes lidstaten kan afgeleid worden dat er tegen de 50,000 amv's naar de EU zijn gekomen, in de periode 2014-2017, die geen

asiel hebben aangevraagd en dus ongedocumenteerd zijn.¹²

Stakeholders

De stakeholders waarnaar verwezen wordt in dit rapport zijn de belanghebbenden partijen, organisaties en experts die betrokken zijn geweest bij dit project wegens hun deskundigheid over de situatie van amv's in Nederland en/of (dagelijkse) betrokkenheid bij de doelgroep.

Systeemgerichte aanpak

Overheden van landen zijn in het beginsel verantwoordelijk voor de bescherming van kinderen. UNHCR zet zich in voor de versterking van nationale kinderbeschermingssystemen en pleit voor toegang van vluchteling, asielzoekende, ontheemde en staatloze kinderen tot deze nationale systemen. De systeemgerichte aanpak, onderschreven in *UNHCR's Child Protection Framework*, erkent en versterkt de bestaande capaciteit binnen nationale systemen voor de bescherming van kinderen en biedt een basis voor samenwerking met overheidsactoren, UNICEF en andere partners.¹³

Rights based approach

Een op rechten gebaseerde benadering (*a rights based approach towards child protection*), erkent kinderen als actieve houders van rechten. Interventies namens kinderen moeten consistent zijn met de rechten onderschreven in internationaal vreemdelingenrecht, internationale mensenrechtenverdragen en internationaal humanitair recht. Te allen tijde moet worden erkend dat het IVRK een juridisch/normatief kader biedt waarmee richting kan worden gegeven aan de bescherming van kinderen.¹⁴

⁹ C. van Os et al., *Best Interests of the Child-Assessments for recently arrived refugee children: Behavioural and children's rights perspectives on decision-making in migration law*, Groningen, Rijksuniversiteit Groningen, 2018.

¹⁰ UN Committee on the Rights of the Child, *The Rights of all Children in the Context of Migration*, 2012, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2X2FAvR>.

¹¹ UNICEF, *Protected on Paper: An analysis of Nordic country responses to asylum-seeking children*, 2018, p.28, geraadpleegd van: <http://bit.ly/31pJCh6>.

¹² European Migration Network, *Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen: Het Nederlandse beleid vergeleken met andere EU-lidstaten*, 2019, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2XJVBUN>.

¹³ UNHCR, *A Framework for the Protection of Children*, 2012, p.12, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2wKEzd1>.

¹⁴ UNHCR, *Conclusion on Children at Risk No. 107 (LVIII) – 2007*, 5 October 2007, No. 109 (LVIII) – 2007, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2Ww77RY> (ExCom No. 107).



SAMENVATTING

Mohammed, 15, vangt een bal in het containergebied van de 'jungle' in Calais, waar zeecontainers zijn omgebouwd tot tijdelijke woonplekken voor vluchtelingen. 17 augustus 2016. © UNHCR/Federico Scoppa

Dit rapport is onderdeel van het Europese project; *Strengthening Policies and Practices for Unaccompanied and Separated Children in Western Europe*, dat in zeven Europese landen is geïmplementeerd; Nederland, Oostenrijk, België, Frankrijk, Duitsland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk. Het project is gefinancierd via het Rechten, Burgerschap en Gelijkheid Programma van het Directoraat-generaal Justitie en Consumentenzaken (DG JUST), dat beoogt de rechten van kinderen in lidstaten te bevorderen en te versterken.

In 2016 is UNHCR samen met UNICEF en de International Rescue Committee (IRC) een consultatief proces gestart dat als doel had lidstaten in Europa te ondersteunen in het beschermen van alleenstaande kinderen. *The Way Forward – Strengthening Policies and Practices for Unaccompanied and Separated Children in Western Europe* werd in juli 2017 gelanceerd als resultaat van dit consultatieve

proces¹⁵ en bevatte concrete, operationele aanbevelingen voor een efficiënte en geïntegreerde bescherming van alleenstaande kinderen in Europa.

Met *The Way Forward* als uitgangspunt, heeft het project in Nederland als doel het versterken van het belang van het kind, een van de basisprincipes die ten grondslag liggen aan het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), en vervat is in artikel 3, binnen alle processen en procedures voor alleenstaande kinderen. De situatie van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) in Nederland is in kaart gebracht door onderzoek naar de *best practices* en naar mogelijke verbeterpunten. Vervolgens is bekeken hoe de geïdentificeerde tekortkomingen in de bescherming van amv's mogelijk zouden kunnen worden verholpen zo dat het belang van het kind verder centraal gesteld kan worden. Dit rapport geeft het resultaat van het onderzoek weer; van gesprekken met deskundigen, focusgroepen met (ex)

¹⁵ UNHCR, *The Way Forward to Strengthened Policies and Practices for unaccompanied and separated refugee and migrant children in Europe*, 2017, geraadpleegd van: <https://bit.ly/2Q44Ls4>.

amv's en bezoeken aan amv opvanglocaties door heel Nederland.

Het Executive Committee (ExCom) van UNHCR¹⁶ benadrukt het belang van een systeembenadering voor de bescherming van kinderen. Bovendien ligt deze benadering ten grondslag aan *UNHCR's Framework for the Protection of Children*.¹⁷ *The New York Declaration* (de Verklaring van New-York)¹⁸ en het *Global Compact on Refugees*¹⁹ bevestigen opnieuw dat landen de verantwoordelijkheid hebben om amv's te beschermen binnen nationale kaders voor de bescherming van de rechten van het kind. Daarom was ook voor dit project de samenwerking met deze nationale *stakeholders* essentieel en zijn de krachten gebundeld van zoveel mogelijk deskundigen die te maken hebben met amv's in Nederland.

De effectieve participatie van kinderen en jongeren, een fundamenteel recht en pijler van het IVRK, vervat in artikel 12, eveneens een belangrijk beginsel van *UNHCR's Child Protection Framework*, erkent kinderen en jongeren als dragers van (kinder)rechten. Het bouwt op hun capaciteit en veerkracht en herkent hun vermogen om zichzelf en hun leeftijdsgenoten te beschermen.²⁰ De meningen en ideeën van kinderen en jongeren zijn dan ook te allen tijde leidend geweest. Het belang van praten met kinderen in plaats van over kinderen was een centraal thema binnen het project en kwam bovendien tijdens de consultatiefase keer op keer naar voren als duidelijke boodschap. Het project betrof *stakeholders* bij het identificeren van mogelijke tekortkomingen in de bescherming van amv's om deze vervolgens gezamenlijk naar oplossingen te vertalen. Dit is gedaan door middel van focusgroepgesprekken en brainstormsessies met (ex) amv's en bijeenkomsten met de betrokken *stakeholders*.

Wat ook keer op keer terug kwam was de boodschap dat amv's gewone kinderen zijn in een ongewone situatie. Amv's zijn vaak onzeker over hun toekomst, hebben vaak ingrijpende gebeurtenissen meegemaakt in hun land van herkomst en/of tijdens de reis naar Europa. Tegelijkertijd zijn veel amv's veerkrachtig en optimistisch en willen vaak niet graag als 'bijzonder' worden beschouwd.²¹ De meesten zijn gemotiveerd om een nieuw leven in Nederland te beginnen en een toekomst op te bouwen. De (ex)amv's met wie we spraken tijdens de focusgroepen die onderdeel uitmaken van dit project zijn hier een goed voorbeeld van. Keer op keer kwam de inspirerende kracht van deze kinderen en jongeren en hun onbaatzuchtige motivatie om bij te dragen aan het verbeteren van de situatie voor andere kinderen en jongeren naar voren. Het is belangrijk om ook de kracht van deze kinderen en jongeren te erkennen en hun een stem te geven.

Het is bekend dat de eerste periode na aankomst in het land van asiel bepalend is voor de psychische gezondheid en integratie van amv's op langere termijn.²² En ook voor het waarborgen van de veiligheid van een amv en het creëren van vertrouwen tussen de amv en de partijen waarmee hij of zij in contact komt, zodat ze goed geïnformeerd zijn over procedures en systemen die zij moeten doorlopen. De beslissingen die in deze eerste periode worden genomen hebben in het bijzonder een blijvende invloed op het welzijn van de kinderen. Hoewel dit rapport ernaar streeft een totaal overzicht te geven van een breed scala aan onderwerpen, instanties en processen waarmee amv's in aanraking komen vanaf hun aankomst in Nederland, binnen de asielprocedure, de overgang naar hun achttiende verjaardag tot aan het realiseren van duurzame oplossingen, werd het al snel duidelijk dat de periode direct na aankomst in Nederland bijzondere aandacht behoeft. De aangedragen oplossingen in dit rapport zijn daarom in het bijzonder gericht op deze periode.

¹⁶ ExCom Conclusion No. 107, 5 October 2007, No. 109 (LVIII) – 2007, geraadpleegd van: <https://bit.ly/2WMAxR9>.

¹⁷ UNHCR, *A Framework for the Protection of Children*, 2012, p.12, geraadpleegd van: <https://bit.ly/2E6X1k3> (UNHCR Child Protection Framework).

¹⁸ UN General Assembly, *New York Declaration for Refugees and Migrants: resolution / adopted by the General Assembly*, 3 October 2016, A/RES/71/1, available at: <http://bit.ly/2XBSWMB>.

¹⁹ Voor meer informatie zie: <http://bit.ly/2KbxFWT>.

²⁰ UNHCR Child Protection Framework, p.16.

²¹ B.Tuk, *Welkom op School – Docentenboek: Mentormethode (vo) en lessen relaties en seksualiteit voor nieuwkomers*, Utrecht, Pharos, 2015.

²² K. Eide en A. Hjern, *Unaccompanied Refugee Children – Vulnerability and Agency*, Acta Paediatrica, vol. 102, no. 7, 2013, p. 666.

De bevindingen in het kort

Uit de vijf focus groepen met 35 amv's en ex-amv's tussen de 16 en 21 jaar, 30 bilaterale consultaties met 52 individuele stakeholders en twee bijeenkomsten zijn een aantal kernthema's binnen de bevindingen naar voren gekomen. Deze thema's zijn in de woorden van de (ex)amv's, met wie gesproken is tijdens dit project, hieronder weergegeven:

"GEEF ONS TIJD OM BIJ TE KOMEN"

Een meerderheid van de (ex)amv's gaf in de focusgroepdiscussies aan dat zij overweldigd en in de war waren bij aankomst in Nederland. Amv's belandden vrijwel meteen in een asielrechtelijke procedure die start met de aanmeldprocedure. Ze ontmoeten veel verschillende instanties en moeten vaak meerdere malen hun verhaal aan die verschillende instanties vertellen. Dit leidt er vaak toe dat amv's hun situatie niet goed begrijpen, zich niet goed voorbereid voelen, nog onvoldoende onderscheid kunnen maken tussen de verschillende instanties en organisaties en vaak de kans niet krijgen om een gevoel van vertrouwen en veiligheid op te bouwen.

"INFORMEER ONS"

Het gevoel van verwarring onder amv's wordt versterkt doordat zij vaak niet voldoende op een kindvriendelijke manier worden geïnformeerd. Alle (ex)amv's met wie gesproken is tijdens dit onderzoek gaven aan meer informatie te willen over de procedures, organisaties en vooral over hun rechten en plichten. Om te zorgen dat amv's een geïnformeerde beslissing kunnen nemen over hun situatie en toekomst, en om vertrouwen op te bouwen vanaf het begin- moet informatie over de opvang, registratie, asielprocedure, staatloosheid, en eventuele andere procedures zo snel mogelijk na aankomst gegeven worden. Deze informatie moet kindvriendelijk zijn, aangepast zijn aan de leeftijd en belevingswereld van de amv en verstrekt worden op een manier en in een taal die zij begrijpen.²³

"LUISTER NAAR ONS"

De (ex)amv's gaven aan dat zij in het proces structureel momenten missen om hun stem te laten horen, om hun ideeën te delen en hun meningen te uiten. Het betrekken van amv's in de processen die hen aangaan lijkt vanzelfsprekend, alle (ex) amv's met wie gesproken is tijdens dit project onderstrepen echter het belang van "het gevoel dat er echt naar je geluisterd wordt". Medewerkers van alle instanties en organisaties die in aanraking komen met amv's bij aankomst, registratie, opvang en de periode daar direct opvolgend zouden gebaat zijn bij meer training in communicatie met kinderen en de bijzondere behoeften van (alleenstaande) kinderen.

²³ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 8 on Child Asylum Claims*, 2009, para.70, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2F2wZir>; UNHCR, *A Framework for the Protection of Children*, 2012, paras. 22-23, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2wKEzd1>.

De aanbevelingen op een rij

OVERKOEPELENDE AANBEVELING	
Versterk participatie en kindvriendelijke informatie	Kindvriendelijke informatie is een integraal onderdeel van effectieve participatie en betrokkenheid van kinderen en jongeren. Daarom is het cruciaal dat kindvriendelijke en neutrale informatie over de rechten en procedures aangepast is aan de leeftijd en belevingswereld van de amv en dat deze informatie, zo vroeg en zo effectief mogelijk in het traject wordt verstrekt. Dit kan door het gebruik van moderne communicatie middelen, zoals bijvoorbeeld een uitbreiding van het kindvriendelijke informatieprogramma <i>Time4You</i> van Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) of door Nidos nieuw ontwikkelde informatieve app. ²⁴
IDENTIFICATIE EN REGISTRATIE	
Meer aandacht voor kwetsbaarheden en kindvriendelijke communicatie tijdens eerste contact	Amv's komen als eerst in contact met politie, Kmar en IND tijdens hun eerste momenten in Nederland. Als deze contacten kindvriendelijk zijn ingericht en als er meer maatwerk plaatsvindt kan dit het vertrouwen van amv's ten goede komen en kan hen helpen hun verhaal te doen.
Geef amv's tijd en rust om vertrouwen op te bouwen	Omdat kinderen vaak speciale bescherming nodig hebben moeten asielaanvragen van amv's in beginsel met prioriteit worden behandeld. Echter, vóór de start van vreemdelingrechtelijke procedures hebben amv's voldoende rusttijd nodig om een vertrouwensband met hun voogd en/of begeleiders op te bouwen en om zich veilig en geborgen te voelen. ²⁵
Holistischere leeftijdsschouwen	Leeftijdsschouwen moeten multidisciplinair en holistisch zijn zodat er meer rekening gehouden kan worden met de ontwikkeling ²⁶ en de etnische/culturele achtergrond van amv's. ²⁷ Zolang er geen uitsluit is over de leeftijd moet iemand in beginsel als amv behandeld en ondersteund worden totdat de onderzoeken zijn afgerond. Het voordeel van de twijfel moet in het belang van het kind worden toegepast.
VOOGDIJ EN BEGELEIDING	
Versterk de coördinatie tussen mentor en voogd	De coördinatie tussen COA mentoren en Nidos voogden moet worden versterkt, vooral door het maken van duidelijke werkafspraken en het vaststellen van rollen en verantwoordelijkheden. Parallele systemen en verschillende manieren van aanpak kunnen verwarrend zijn voor amv's. Om dat te voorkomen, is het belangrijk dat mentoren en voogden over dezelfde informatie beschikken.
Verlaag de caseloads van voogden	Een voogd speelt een cruciale rol in de bescherming en begeleiding van amv's, ²⁸ het versterken van de voogdij is daarom van essentieel belang. Extra financiële middelen zijn nodig om te zorgen dat de caseloads van voogden kunnen worden verlaagd en nieuwe voogden kunnen worden geworven en opgeleid.
Schort gehoren zonder aanwezigheid voogd op	Gehoren van amv's zonder de aanwezigheid van de Nidos voogd of de advocaat moeten worden opgeschort. Vertrouwen is essentieel voor het delen van moeilijke en persoonlijke ervaringen. ²⁹ Een voogd die de amv kent kan een constructieve rol spelen in het geruistellen van de amv en in het ophelderen van mogelijke misverstanden. ^{30,31}

²⁴ Nidos, *Jaarverslag 2018*, p.19, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2WvmPwO>.

²⁵ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 8 on Child Asylum Claims*, 2009, para.66, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2F2wZir>.

²⁶ ExCom Conclusion No. 107, 2007, para(g)(ix); UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 8 on Child Asylum Claims*, 2009, para.75, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2F2wZir>; en Save the Children, *Position Paper on Age Assessment in the Context of Separated Children in Europe*, 2012, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2X0E2Cv>.

²⁷ UNHCR, *Safe and Sound: what States can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe*, oktober 2014, geraadpleegd van: <http://bit.ly/215hjwJ>.

²⁸ UNHCR, *The Way Forward to Strengthened Policies and Practices for unaccompanied and separated refugee and migrant children in Europe*, 2017, p.19, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2ZINWfJ>. Het belang van de voogd wordt onderstreept in: European Union: European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: The protection of children in migration*, 12 april 2017, COM(2017) 211 final, beschikbaar op: <http://bit.ly/2X98nz3>.

²⁹ D. Bogner, J. Herlihy and C. R. Brewin, *Impact of Sexual Violence on Disclosure during Home Office Interviews*, *British Journal of Psychiatry*, vol. 191, 2007, pp. 75–81.

³⁰ UNHCR, *The Heart of the Matter: Assessing Credibility when Children Apply for Asylum in the European Union*, 2014, p.93, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2wOIPYY>.

³¹ Een onderzoek naar het verbeteren van de kwaliteit en betrouwbaarheid van verklaringen van kindgetuigen in het Internationaal Strafhof (ICC) concludeerde dat voorbereiding en de aanwezigheid van een vertrouwenspersoon kinderen hielp in het communiceren met het Hof: S. Beresford, *Child Witnesses and the International Criminal Justice System: Does the International Criminal Court Protect the Most Vulnerable?* *Journal of International Criminal Justice*, vol. 3, no. 3, 2005, pp. 721–48.

OPVANG	
Versterk de begeleiding van amv's voor achttiende verjaardag en na een negatieve beslissing	De overgang naar 18 levert stress op en kan een negatieve impact op amv's hebben, bovenop de mogelijke trauma's waarmee amv's kampen. Adequate psychologische ondersteuning moet worden geboden, inclusief specifieke begeleiding bij de overgang naar volwassenheid. ³² Ook moet er extra aandacht worden besteed aan de uitleg aan de amv van een negatieve asielbeslissing en de vervolg stappen die kunnen worden ondernomen om psychische stress of schade te verminderen of te voorkomen. Beter begeleiding in de overgang naar 18 en na een negatieve beslissing zou mogelijk verdwijningen uit de opvang kunnen verminderen of voorkomen. ³³
Beperk het aantal proceduregerelateerde verhuizingen van amv's	Door het beperken van het aantal verhuizingen kunnen mentoren en voogden een nauwere band opbouwen met de amv's. Dit waarborgt bovendien effectievere case management en versterkt de capaciteit en toegankelijkheid van de geestelijke gezondheidszorg en psychosociale ondersteuning voor amv's. Continuïteit en stabiliteit zijn van uiterst belang om de veiligheid en het welbevinden van amv's te garanderen.
Meer maatwerk als het aankomt op de keuze van opvang en onderwijs	Veranker de keuze van opvang in een individuele, multidisciplinaire beoordeling van de behoeften van de amv en niet enkel op basis van leeftijd of verblijfsstatus. Bij de keuze van geschikte opvang moet de mening van de individuele amv een belangrijke rol spelen.
DE ASIELPROCEDURE	
Neem het belang van het kind op in nationale wetgeving	Het belang van het kind moet in acht worden genomen in de asielprocedure en iedere beslissing moet duidelijk aangeven hoe hiermee rekening is gehouden, in overeenstemming met UNHCR Guiding Principles nr. 8 en General Comment nr. 14. UNHCR beveelt aan dit op te nemen in nationale wetgeving om zodoende het belang van het kind in asielprocedures beter te waarborgen. ³⁴
Informatie over amv moet worden gedeeld in het belang van het kind	Het kan zijn dat belangrijke informatie met betrekking tot de belangen van de amv niet de relevante hoor- en beslismedewerkers van de IND bereikt. ³⁵ Informatie die is verzameld voorafgaand aan de asielprocedure, moet mogelijk worden gedeeld om een kindvriendelijke procedure ³⁶ te waarborgen en de asielaanvraag van een amv bij de IND te ondersteunen. Het delen van dergelijke informatie moet echter strikt de beginselen van kindbescherming en gegevensbescherming volgen; in het bijzonder rekening houdend met de beginselen van het belang van het kind; geen schade berokkenen (do no harm), geheimhouding, participatie van kinderen en <i>informed consent</i> ³⁷ Hier moeten gedetailleerde standard operating procedures (SOP's) voor worden opgesteld. ³⁸

³² European Commission and the Council of Europe, *Young Refugees' Transition to Adulthood*, 2017, p.25, geraadpleegd van: <http://bit.ly/31npuMK>.

³³ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 8 on Child Asylum Claims*, 2009, para.77, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2F2wZir>.

³⁴ Voorstel van wet van de leden Voortman en Kuiken tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het verankeren van het belang van het kind, *Kamerstukken II 2015/16*, 34541, nr.2.

³⁵ UNHCR and UNICEF, *Safe & Sound: what States can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe*, 2014, p. 39, geraadpleegd van: <http://bit.ly/215hjwJ>.

³⁶ De informatie kan cruciaal zijn om het risico op schade aan het kind te minimaliseren (bijvoorbeeld om het risico op hertraumatisering te verminderen als een kind lijdt aan PTSS of trauma). De informatie kan de IND informeren over de manier waarop het gehoor zou moeten worden gevoerd of het geslacht van de hoordmedewerker en/of de tolk.

³⁷ Voor meer over informatiebeheer en de uitwisseling zie: UNHCR, *Guidelines on Assessing and Determining the Best Interests of the Child*, november 2018, p.36 en pp.60-69, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2MEod0B>; UNHCR, *Child Protection Framework*, 2012, p 15-16, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2wKEzd1>; *Interagency Guidelines for Child Protection and Case Management*, 2014, p. 16-22, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2WYu98t>.

³⁸ UNHCR, *Safe and Sound: what States can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe*, October 2014, p.39, Box 11, geraadpleegd van: <http://bit.ly/215hjwJ>.

Maak gehoren kindvriendelijker	Iedereen onder de 18 is kind en moet als kind behandeld en ondervraagd worden. ³⁹ Het huidige protocol over het horen van kinderen ziet alleen toe op kinderen jonger dan 12 jaar. Het is daarom wenselijk om het protocol te vernieuwen en uit te breiden. ⁴⁰ Bovendien is het belangrijk dat er gewerkt wordt aan het bouwen van vertrouwen tussen de amv en de hoornmedewerker. De omgeving waarin het gehoor plaatsvindt en de manier waarop vragen worden gesteld kan het makkelijker maken voor een amv om te verklaren. Deskundigen kunnen nodig zijn om met de amv te communiceren en de amv te observeren in een omgeving waarin zij zich veilig voelen. ⁴¹ Het vaker en zorgvuldiger gebruik van kindvriendelijke hoorruimtes, met een informele en vriendelijke sfeer, wordt daarom aanbevolen. Veranderingen zoals het niet gebruiken van een computer (het gehoor zou kunnen worden opgenomen of er wordt genotuleerd met pen en papier), zitten aan een ronde tafel of in lagere stoelen zonder tafel tussen de hoornmedewerker en de amv kunnen een grote invloed hebben op de sfeer van het gehoor. ⁴² Het beter rekening houden met de kwetsbaarheid van kinderen kan amv's immers helpen ingrijpende levens- en vluchtverhalen te delen en asielpcedures efficiënter en zorgvuldiger te laten verlopen.
Meer aandacht voor kindspecifieke landeninformatie in beslissingen	Kinderen hebben vaak maar beperkte kennis van de omstandigheden in hun land van herkomst of zijn niet in staat in detail over de redenen voor hun vervolging te verklaren. Daarom moeten hoornmedewerkers een bijzondere inspanning leveren om relevante informatie over het land van herkomst en ander ondersteunend bewijsmateriaal te verzamelen. ⁴³ UNICEF Child Notices, kinderambtsberichten, gebaseerd op het IVRK, met daarin informatie over de leefomstandigheden van kinderen in het land van herkomst, kunnen hierin een belangrijke rol spelen. ⁴⁴
Train ook IND beslismedewerkers over specifieke behoeften amv's	De beslissing op een asielaanvraag van een amv dient te worden genomen door een ambtenaar die beschikt over de nodige kennis van de bijzondere behoeften van kinderen. ⁴⁵ Hoornmedewerkers ontvangen aparte op amv gerichte trainingen, deze trainingen moeten ook voor beslismedewerkers verplicht worden.
IND moet hogere bewijslast aannemen	Bij asielaanvragen van amv's kan het noodzakelijk zijn dat de IND een grotere bewijslast moet aannemen. ⁴⁶ Als feiten niet kunnen worden vastgesteld, of de amv niet in staat is om zijn of haar asielrelaas volledig te verwoorden, of wanneer er twijfel is over de geloofwaardigheid van het vluchtrelaas van de amv, moet de IND een beslissing nemen op basis van alle bekende omstandigheden, en het principe van het voordeel van de twijfel ruimhartig interpreteren. ⁴⁷
Extra aandacht aan beoordeling geloofwaardigheid amv's	Van kinderen kan niet worden verwacht dat zij op een volwassen manier verklaringen afleggen. De IND moet daarom over de juiste training en vaardigheden beschikken om de betrouwbaarheid en het relaas van de amv accuraat te kunnen evalueren. Het geheugen van een kind is immers minder ontwikkeld dan dat van een volwassene. Wat in het geval van een volwassene een inconsistent relaas kan zijn, hoeft dus niet noodzakelijk het geval te zijn bij een kind. Daarom is het nodig extra aandacht te besteden aan het beoordelen van de geloofwaardigheid van de verklaringen van amv's. ⁴⁸

³⁹ Dit werd recent onderstreept door de Kinderombudsman in haar rapportbrief van 16 april 2019 inzake een 17-jarige amv. De Kinderombudsman concludeerde dat de IND meer rekening moet houden met de kwetsbaarheden van amv's: <http://bit.ly/2WxNCNK>.

⁴⁰ Voorbeelden zijn te vinden in de gedetailleerde richtlijnen die in landen zoals in Finland, Canada en Engeland zijn ontwikkeld: Home Office, *Children's Asylum Claims*, oktober 2017, beschikbaar op: <http://bit.ly/31qhlHr>.

⁴¹ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 8 on Child Asylum Claims*, 2009, para.72, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2F2wZir>.

⁴² UNHCR, *The Heart of the Matter: Assessing Credibility when Children Apply for Asylum in the European Union*, 2014, p.106, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2wOIPYY>.

⁴³ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 8 on Child Asylum Claims*, 2009, para.74, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2F2wZir>.

⁴⁴ De Child Notices van UNICEF omschrijven de situatie van kinderen in landen van herkomst. Zij bieden specifieke juridische en praktische informatie over onderwijs, gezondheidszorg, jeugdhulp, gewapende conflicten, jeugdstrafrecht, mensenhandel. Beschikbaar op: <http://bit.ly/2R6O6V9>.

⁴⁵ Zij kunnen moeite hebben zichzelf en een angst voor vervolging te articuleren, om verschillende redenen, zoals trauma, instructies van ouders, een gebrek aan onderwijs, angst voor overheidsinstanties of personen in machtsposities, gebruik van 'kant-en-klare' getuigenissen van smokkelaars of angst voor represailles. Ze kunnen ook te jong zijn of niet voldoende volgroeid om te evalueren welke informatie belangrijk is of in staat te interpreteren wat ze getuigen of ervaren hebben op een manier die voor volwassenen begrijpelijk is. Zij zijn beïnvloedbaarder en beschikken niet over dezelfde communicatieve vaardigheden als volwassenen. Zie: N. Bala, K. Ramakrishnan, R. Lindsay and K. Lee, *Judicial Assessment of the Credibility of Child Witnesses*, *Alberta Law Review*, vol. 42, 2004-2005, p. 999. Ook kunnen kinderen het moeilijk vinden om abstracte begrippen uit te leggen, zoals tijd en afstand.

⁴⁶ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 8 on Child Asylum Claims*, 2009, para.73, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2F2wZir>.

⁴⁷ UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, april 2019, HCR/1P/4/ENG/REV. 4, para. 219, geraadpleegd van: <http://bit.ly/215fujs>.

⁴⁸ UNHCR, *The Heart of the Matter: Assessing Credibility when Children Apply for Asylum in the European Union*, 2014, p.139-140, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2wOIPYY>.

Versterk kindvriendelijke communicatie van advocaten en tolken	<p>Het is belangrijk dat een amv de advocaat vertrouwt. De vaardigheden van asieladvocaten als het gaat over communicatie met kinderen, het belang van het kind en kinderrechten in het algemeen moeten worden verbeterd. Aan advocaten die amv zaken aannemen zouden daarom kwaliteits- en opleidingseisen moeten worden gesteld om de rechtspositie van en de rechtsingang voor amv's te verbeteren. De geldende eisen, voor advocaten in het jeugdrecht kunnen hierbij richtinggevend zijn.⁴⁹ Ook moet kindvriendelijke en neutrale informatie, aangepast naar de leeftijd en belevingswereld van de amv over de rol van advocaten en rechtsbijstand in de asielprocedure worden versterkt.⁵⁰</p> <p>Ook de rol van tolken moet niet worden onderschat. De tolk kan tijdens een gehoor het asielrelaas mogelijk beïnvloeden door zijn of haar woordkeuze.⁵¹ Om deze redenen is het van belang dat tolken die worden ingezet bij het horen van amv's zich bewust zijn van het ontwikkelingsniveau van de amv en op een en kindvriendelijke manier met de amv kunnen communiceren.⁵²</p>
DE OVERGANG NAAR VOLWASSENHEID	
Geef ex-amv's langer een vangnet	<p>Er moeten meer mogelijkheden zijn voor de begeleiding van kwetsbare amv's tot 21 of 23 jaar. Dit wordt onder andere ook aanbevolen door de Raad van Europa (die een overgangscategorie aanbeveelt)⁵³ en de Raad voor Volksgezondheid (die een verhoging van de grens van jeugdhulpplicht aanbeveelt).⁵⁴ Ontwikkelingen in de Jeugdwet die ervoor zorgen dat pleegkinderen standaard tot 21 jaar in hun pleeggezin kunnen verblijven en dat pleegouders hun vergoeding blijven ontvangen moeten ook voor amv's gelden. Het is belangrijk dat amv's tijdens de overgang naar 18 jaar (of 21/23 jaar) passende, ononderbroken opvang, begeleiding en advies krijgen.⁵⁵</p>
Zet in op betere begeleiding in overgang naar 18 jaar	<p>Het is cruciaal dat amv's duidelijke en transparante informatie krijgen over de gevolgen van het bereiken van 18 jaar, hun rechten en verantwoordelijkheden en relevante administratieve procedures, in een taal die voor amv's toegankelijk en geschikt is. Amv's moeten bovendien passende begeleiding krijgen om ervoor te zorgen dat zij de gevolgen goed begrijpen.⁵⁶</p>
Meer lokale initiatieven voor begeleiding amv's	<p>Op lokaal niveau moet meer worden geïnvesteerd in trajecten die (ex)amv's de mogelijkheid bieden zo veel mogelijk in contact te zijn met de Nederlandse samenleving. Om zo een netwerk op te kunnen bouwen waarop zij kunnen terugvallen wanneer de begeleiding en opvang eindigt.⁵⁷</p>

⁴⁹ De Vereniging van Nederlandse Jeugdrechtsadvocaten (VNJA) heeft als doel de rechtspositie van en de rechtsingang voor kinderen te verbeteren door te zorgen dat zij toegang hebben tot een gespecialiseerde jeugdrechtsadvocaat, die het belang van het kind centraal heeft staan. Kwaliteits- en opleidingseisen worden gesteld aan advocaten die lid zijn van de VNJA en worden lezingen georganiseerd door de VNJA zodat leden hun juridische kennis bijhouden. Meer informatie via: <http://bit.ly/2F2Bo4X>.

⁵⁰ Een mooi voorbeeld is the Brighter Futures Group een *self-advocacy* groep van jonge asielzoekers en vluchtelingen die informatieve tools creëren voor kinderen en jongeren. Zie: <http://bit.ly/2wLQNIW>.

⁵¹ UNHCR, *The Heart of the Matter: Assessing Credibility when Children Apply for Asylum in the European Union*, 2014, p.121-122, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2wOIPYY>.

⁵² Tolken die betrokken zijn bij de gehoren van kinderen moeten over specifieke vaardigheden beschikken om met hen te communiceren, vertrouwen te creëren en hun stemmen niet te vervormen: O. Keselman, *Restricting Participation: Unaccompanied Children in Interpreter-mediated Asylum Hearings in Sweden*, Linköping Studies in Arts and Science, no. 501, 2009, p.33.

⁵³ Council of Europe Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, *Migrant Children: What Rights at 18?*, 2014, geraadpleegd van: <http://bit.ly/31odaf5>.

⁵⁴ De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, *Leeftijdsgrenzen – Betere kansen voor kwetsbare jongeren*, juni 2018, p. 53, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2F9KSeS>.

⁵⁵ *Supra*. 54, p. 25.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 24.

⁵⁷ Bijvoorbeeld YOIN, *Begeleid zelfstandig wonen*: <http://bit.ly/2wLScJe>. Zie ook de voorbeelden in: NJi en VNG, *Van 18-min naar 18-plus: Handreiking voor gemeenten bij de overgang van jeugd naar volwassenheid*, 2016, beschikbaar op: <http://bit.ly/2lFhL3Z>.

Overzicht van de kindgerichte oplossingen⁵⁸

Naast het in kaart brengen van bevindingen heeft het project zich voornamelijk gericht op het omzetten van de knelpunten en aanbevelingen naar concrete oplossingen. Praktische en haalbare oplossingen die een duurzaam, positief effect kunnen hebben op de situatie van amv's in Nederland.

Het gebrek aan tijd, ruimte en vertrouwen om systematisch het belang van het kind in kaart te brengen bij aankomst is een overkoepelend knelpunt gebleken. In plaats daarvan worden amv's vrijwel meteen en standaard richting een vreemdelingrechtelijke procedure verwezen.

Op basis van de consultaties met *stakeholders* zijn een aantal concrete oplossingen geformuleerd. De oplossingen zijn zoveel mogelijk gebaseerd op bestaande, succesvolle modellen en samengevoegd in onderstaand beschreven proces dat de rechten van kinderen operationaliseert door het belang van het kind centraal te stellen. De drie oplossingen, die hieronder uiteen zijn gezet vormen elk een aanvullende fase in de eerste periode van aankomst van een amv in Nederland. De oplossingen richten zich op de actieve deelname van amv's en hebben als doel de specifieke beschermingsbehoeften van amv's voorop te stellen:

BELANG VAN HET KIND VOOROP⁵⁹

Het is belangrijk dat een amv de kans krijgt om bij te komen van zijn of haar reis naar Nederland, vertrouwen op te bouwen, informatie te verwerken,

opties te bespreken, keuzes te maken en zich zodoende voor te bereiden op een mogelijke asielprocedure. Amv's moeten hiervoor de kans worden gegeven door een periode van rust na aankomst in Nederland. Binnen deze periode dienen de vreemdelingrechtelijke belangen niet voorop de staan maar het belang van het kind.

HET KIND CENTRAAL⁶⁰

Om voorafgaand aan de asielprocedure het belang van het kind zorgvuldig en zo volledig mogelijk in kaart te kunnen brengen is een multidisciplinaire aanpak aan te bevelen. Samenwerking tussen de verschillende partijen staat daarbij centraal. Zo min mogelijk interviews met het kind om het risico op schade door hertraumatisering te beperken. Op basis van de gedeelde informatie kunnen samen prioriteiten geïdentificeerd worden in het belang van het kind. De relevante en verantwoordelijke instanties komen vervolgens samen en bespreken de verzamelde informatie, op basis waarvan in samenspraak met de amv de volgende stappen en korte- en langetermijnoplossingen worden bepaald.

HET BELANG VAN HET KIND IN BEELD⁶¹

De informatie die is vergaard via de multidisciplinaire aanpak wordt opgeschreven in een BIC-Assessment. De informatie kan in een vroeg stadium, voor de asielprocedure, worden ingebracht om het belang van het kind beter te verankeren in een mogelijke vreemdelingrechtelijke procedure en om kindvriendelijke waarborgen te garanderen.

⁵⁸ Zie hoofdstuk 3 van dit rapport voor een uitgebreider overzicht van de aangedragen oplossingen.

⁵⁹ Deze oplossing is gebaseerd op het Duitse *Clearingverfahren*, een onderdeel van de periode na aankomst van amv's in Duitsland. Amv's worden eerst opgevangen in speciaal ingerichte centra, zogenaamde *clearingcentra*. Na een periode van rust worden amv's vanuit de clearing centra verdeeld over jeugdzorginstanties in de verschillende deelstaten. De procedure wordt door UNHCR en UNICEF in *Safe & Sound* (UNHCR and UNICEF, *Safe & Sound: what States can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe*, 2014, geraadpleegd van: <http://bit.ly/215hjuj>) aangemerkt als een *best practice*. In verschillende deelstaten zijn richtlijnen ontwikkeld door de verantwoordelijke ministeries, jeugdhulpinstellingen en ngo's, waaronder in Noordrijn-Westfalen. Voor meer informatie zie: Ministerium für Familie, Kinder Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, *Handreichung zum Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in Nordrhein-Westfalen*, 2017, <http://bit.ly/2WuQdmS>.

⁶⁰ Deze oplossing is gebaseerd op het Barnahus model. Voor meer informatie zie: Council of the Baltic Sea States Secretariat and Child Circle, *Barnahus Quality Standards*, 2017, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2MBcaky>.

⁶¹ Deze oplossing is gebaseerd op de BIC-Assessments van de Rijksuniversiteit Groningen. De BIC-Assessment is ontwikkeld door het Onderzoeks- en Expertisecentrum voor Kinderen en Vreemdelingenrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen en gebaseerd op General Comment nr. 14 van het Kinderrechtencomité. Deze oplossing is gebaseerd op onderzoek van Carla van Os naar het toepassen van het BIC-Model (via BIC-Assessments) op asielzoekerskinderen die nog maar kort in Nederland zijn. De rapportages van deze BIC-Assessments zouden al snel na aankomst van het kind in Nederland de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) kunnen voorzien van informatie over het belang van het kind. Deze informatie kan dan mee worden genomen in de asielbeslissing: C. van Os et al., *Best Interests of the Child-Assessments for recently arrived refugee children: Behavioural and children's rights perspectives on decision-making in migration law*, Groningen, Rijksuniversiteit Groningen, 2018.



Een jonge jongen wacht in Griekenland om de grens met Noord-Macedonië over te kunnen steken. 2 maart 2016. © UNHCR/Achilleas Zavallis

1. INLEIDING

Nederland heeft het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) in 1995 geratificeerd. Het IVRK onderstreept onder andere dat voordat een kind een asielzoeker, migrant, ontheemde, vluchteling of alleenstaande minderjarige vreemdeling is, een kind is.

De kwetsbaarheid van kinderen op de vlucht is een gegeven; binnen die categorie zijn alleenstaande kinderen uitermate kwetsbaar. Kinderen vluchten en migreren om verschillende redenen, gedwongen of vrijwillig, binnen landsgrenzen en over landsgrenzen, met of zonder ouders of andere personen die gezag over hen hebben. Dit maakt dat kinderen een verhoogd risico lopen op economische of seksuele uitbuiting, misbruik, verwaarlozing en geweld. UNHCR beschouwt deze groep kinderen als *children on the move*. Het kunnen kinderen zijn die slachtoffer zijn van mensensmokkel of mensenhandel, kinderen

die migreren om een betere toekomst in een ander land te zoeken of kinderen die zijn gevlucht voor vervolging, oorlog of natuurrampen. Kinderen kunnen zich binnen deze categorieën bewegen gedurende de tijd dat zij onderweg zijn.⁶² Op grond van het IVRK heeft Nederland een speciale verantwoordelijkheid voor deze kinderen.

In dit rapport wordt de situatie van alleenstaande kinderen in Nederland (oftewel alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's)) onder de loep genomen; kinderen die zijn gevlucht zonder hun ouders of andere personen die het gezag over hen hebben of van hen gescheiden zijn tijdens de reis. Amv's hebben extra aandacht en bescherming nodig omdat de potentiële blootstelling aan risicofactoren hoger is, zij missen de belangrijkste steun van hun ouders.⁶³ Studies tonen aan dat ouderlijke ondersteuning na traumatische gebeurtenissen het

⁶² Inter-Agency Group on Children on the Move, *The UN High Level Dialogue on Migration and Development 2013: Why children matter Background Paper*, 2013, p.2, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2wLNpHK>.

⁶³ ExCom Conclusion No.107, 5 oktober 2007, No. 109 (LVIII) – 2007, pp.(c).

The Way Forward

Dit rapport is onderdeel van het Europese project; *Strengthening Policies and Practices for Unaccompanied and Separated Children in Western Europe*. dat in zeven Europese landen is geïmplementeerd; Nederland, Oostenrijk, België, Frankrijk, Duitsland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk. Dit project is gefinancierd via het Rechten, Burgerschap en Gelijke Programma van het Directoraat-generaal Justitie en Consumentenzaken (DG JUST), dat de rechten van kinderen in lidstaten te bevorderen en te versterken.

In 2016 is UNHCR samen met UNICEF en de International Rescue Committee (IRC) een consultatief proces gestart dat als doel had lidstaten in Europa te ondersteunen in het beschermen van alleenstaande kinderen. *The Way Forward - Strengthening Policies and Practices for Unaccompanied and Separated Children in Western Europe* werd in juli 2017 gelanceerd als resultaat van het consultatieve proces en bevatte concrete, operationele aanbevelingen voor een efficiënte en geïntegreerde bescherming van alleenstaande kinderen in Europa.

Met *The Way Forward* als uitgangspunt, heeft het project in Nederland als doel het versterken van het belang van het kind, een van de basisprincipes die ten grondslag liggen aan het IVRK, en vervat is in artikel 3, binnen alle processen en procedures voor alleenstaande kinderen. De situatie van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) in Nederland is in kaart gebracht door onderzoek naar de best practices en naar mogelijke verbeterpunten. Vervolgens is bekeken hoe de geïdentificeerde tekortkomingen in de bescherming van amv's mogelijk zouden kunnen worden verholpen zo dat het belang van het kind verder centraal gesteld kan worden. Dit rapport geeft het resultaat van het onderzoek weer; van gesprekken met deskundigen, focusgroepen met (ex) amv's en bezoeken aan amv opvanglocaties door heel Nederland.

risico op het ontwikkelen van psychische problemen bij kinderen kan verminderen. Amv's zijn meer kwetsbaar omdat zij vaak niet de hechte relaties hebben die hen beter zouden kunnen helpen om te gaan met moeilijke gebeurtenissen.⁶⁴ Voogden, begeleiders, en/of pleegouders die een blijvende en hechte relatie met amv's vormen zijn essentieel voor hun ontwikkeling. Dit verklaart waarom amv's die in gezinsverband en kleinschalige woonvormen worden opgevangen een lagere kans hebben om depressie te ontwikkelen dan amv's die in minder intensief begeleide woonvormen verblijven.⁶⁵

Amv's zijn vaak onzeker over hun toekomst, hebben vaak ingrijpende gebeurtenissen meegemaakt in hun land van herkomst en/of tijdens de reis naar Europa. Hoge verwachtingen voor de toekomst, druk van familie, invloeden van mensensmokkelaars en andere jongeren om hen heen veroorzaken veel stress.⁶⁶ Ook komt er veel, en veel tegelijk, op hen af. Amv's hebben in opvanglanden een hogere kans op het ontwikkelen van psychische problemen dan andere asielzoekers en vluchtelingen. Zelfs jaren na het krijgen van een verblijfsvergunning.⁶⁷ In Nederland is het zo dat 60% van amv's behoefte heeft aan psychische hulp, maar dat er maar 10-20% daadwerkelijk toegang heeft tot deze hulp.⁶⁸

Tegelijkertijd zijn veel amv's leergierig, veerkrachtig en optimistisch en willen vaak niet graag als 'bijzonder' worden beschouwd.⁶⁹ De meesten zijn gemotiveerd om een nieuw leven in Nederland te beginnen en een toekomst op te bouwen. De (ex)amv's met wie gesproken is tijdens de focusgroepen als onderdeel van dit project zijn hier een goed voorbeeld van. Keer op keer kwam de inspirerende kracht van deze kinderen en jongeren en hun onbaatzuchtige motivatie om bij te dragen aan het

⁶⁴ K. Eide en A. Hjern, *Unaccompanied Refugee Children - Vulnerability and Agency*, Acta Paediatrica, vol. 102, no. 7, 2013. Zie ook: A. Freud, *Infants Without Families: Reports on the Hampstead Nurseries*. In *The Writings of Anna Freud*, vol. 3, New York: International Universities Press, 1973.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ E. Bloemen en B. Tuk, 'Alleenstaande minderjarige vreemdelingen, kwetsbaarheid en gezondheid', uit *In beeld; ex-ama's in Nederland*, 2010.

⁶⁷ *Ibid.*, zie ook: T. Bean et al., *Comparing psychological distress, traumatic stress reactions, and experiences of unaccompanied refugee minors with experiences of adolescents accompanied by parents*, J. Nerv Ment Dis, vol. 195, no.4, 2007, pp. 288-297; I. Bronstein en P. Montgomery, *Psychological Distress in Refugee Children: A Systematic Review*, Clin Child Fam Psychol Rev., vol. 14, no. 1, 2011, pp. 44-56; I. Derluyn et al., *Mental health problems in separated refugee adolescents*, J Adolesc Health, 2009, pp. 291-297.

⁶⁸ J. Huemer et al., *Mental health issues in unaccompanied refugee minors*, Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health, vol. 3, nr. 13, 2009.

⁶⁹ B.Tuk, *Welkom op School - Docentenboek: Mentormethode (vo) en lessen relaties en seksualiteit voor nieuwkomers*, Utrecht, Pharos, 2015.

verbeteren van de situatie van andere kinderen en jongeren naar voren. Het is belangrijk om ook de kracht van deze kinderen en jongeren te erkennen en hun een stem te geven.

Opvanglanden dragen een grote verantwoordelijkheid voor de bescherming van amv's. Het is bekend dat de ervaringen van asielzoekers tijdens en na hun vlucht meer impact kunnen hebben op hun psychische gesteldheid dan de ervaringen in hun land van herkomst of deze kunnen verergeren.⁷⁰ Ook is het bekend dat de eerste periode na aankomst in het opvangland bepalend is voor de psychische gezondheid en integratie van amv's op langere termijn.⁷¹ De periode direct na aankomst in een land van asiel is cruciaal voor het waarborgen van de veiligheid van de amv, het creëren van vertrouwen tussen de amv en de partijen waarmee hij of zij in contact komt en om ervoor te zorgen dat amv's goed geïnformeerd zijn over procedures en systemen die zij moeten doorlopen. Beslissingen die in deze eerste periode worden genomen hebben in het bijzonder een blijvende invloed op het welzijn van deze kinderen. Hoewel dit rapport streeft een overzicht te geven van een breed scala aan onderwerpen, instanties en processen waarmee amv's in aanraking komen vanaf hun aankomst in Nederland; binnen de asielprocedure, de overgang naar hun achttiende verjaardag en richting het realiseren van duurzame oplossingen, werd het al snel duidelijk dat de periode direct na aankomst in Nederland bijzondere aandacht behoeft. De bevindingen, aanbevelingen en de aangedragen oplossingen in dit rapport zijn daarom in het bijzonder gericht op deze eerste periode na aankomst in Nederland.

De procedure waarin amv's terecht komen na aankomst in Nederland plaatst hun belangen nog niet genoeg centraal en voorop. Dit rapport streeft ernaar om met de bevindingen, aanbevelingen en voorgestelde oplossingen een concrete bijdrage te leveren aan het centraal stellen van het belang van het kind, in het bijzonder tijdens de periode onmiddellijk na aankomst in Nederland.

⁷⁰ Migration Policy Institute, *Life After Trauma: The Mental-Health Needs of Asylum Seekers in Europe*, 2018, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2KGrEky>.

⁷¹ K. Eide en A. Hjern, *Unaccompanied Refugee Children – Vulnerability and Agency*, *Acta Paediatrica*, vol. 102, no. 7, 2013, p. 666.

1.1 Methodologie

Tijdens dit onderzoek zijn 35 (ex) amv's tussen de 16 en 21 jaar betrokken via focusgroepgesprekken en brainstormsessies, en zijn 52 individuele stakeholders geconsulteerd via bilaterale gesprekken, expertmeetings en twee bijeenkomsten. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de manier waarop het project en deze activiteiten werden uitgevoerd in vier opvolgende project fases; verkennen, inzoomen, zoeken naar oplossingen en doen.

1.1.1 VERKENNEN

Het project begon met het verkennen van het werkveld op basis van literatuuronderzoek. Het huidige systeem voor amv's in Nederland werd geïnventariseerd en geanalyseerd. Welke processen bestaan er allemaal? Waar komt een amv in terecht wanneer hij of zij in Nederland aankomt? Hoe verhoudt dit systeem zich met systemen in andere Europese landen?

Op basis van dit initiële onderzoek is een projectplan opgesteld en zijn organisaties en instanties geïdentificeerd die te maken hebben met amv's. In deze fase hebben ook bezoeken aan verschillende amv opvanglocaties plaats gehad, zogenaamde *reception monitoring* bezoeken. Vijf amv opvanglocaties zijn bezocht gedurende het project; Almelo, Drachten, Grave, Hoogeveen en Ter Apel.

1.1.2 INZOOMEN

In de tweede fase van het project stond het betrekken van expertise centraal. Deskundigen zijn op verschillende manieren betrokken; door het delen van vragenlijsten, bilaterale consultaties, expert meetings, een rondetafel bijeenkomst en een workshop.

Voor het in kaart brengen van de situatie van amv's in Nederland hebben verschillende stakeholders en deskundigen actief meegedacht over *best practices*, knelpunten en tekortkomingen in de bescherming van amv's. Allereerst door een vragenlijst in te vullen, op basis van persoonlijke gesprekken met de verschillende deskundigen. Daarnaast boden grootschaligere bijeenkomsten zoals een expertmeeting met 10 Nidos medewerkers (voogden, juristen, beleidsmedewerkers etc.) aanvullende inzichten.

De participatie van amv's en ex-amv's als ervaringsdeskundigen stond centraal binnen dit project. In focusgroepdiscussies, zogenaamde *participatory assessments*, leverden amv's en ex-amv's hun waardevolle bijdrage. Participatie van kinderen is een belangrijke pijler van het IVRK (artikel 12) en is verder uitgewerkt in General Comment nr. 12. Vragen die tijdens de focusgroepen centraal stonden waren: Wat vinden amv's en ex-amv's zelf van hun situatie en de naleving van hun rechten? Wat hebben zij als positief ervaren? Wat zijn hun zorgpunten? En wat zouden zij veranderen?

De focusgroep discussies vonden plaats op voor de (ex) amv's vertrouwde locaties. Om een veilige, informele sfeer te creëren werd deelgenomen aan eerder geplande bijeenkomsten met een sociaal karakter en meden we een formele interview structuur. Door het gebruik van *ice-breakers* zoals introductiespellen en *emojis*, waarmee de (ex) amv's konden uitbeelden hoe zij over verschillende onderwerpen dachten werd participatie gestimuleerd. Ook werden de (ex)amv's gevraagd, in groepjes, actief te brainstormen en te tekenen hoe zij ("als zij de baas waren van Nederland") de procedure voor amv's zouden inrichten.

Van alle consultaties met stakeholders en met (ex)amv's zijn gespreksverslagen opgesteld en de belangrijkste punten in dit rapport verwerkt.

1.1.3 OP ZOEK NAAR OPLOSSINGEN

In oktober 2018 vond een rondetafelbijeenkomst plaats om verder in te zoomen op de *best practices* rondom amv's en de belangrijkste obstakels die zij tegenkomen. Op basis van een presentatie van de voorlopige bevindingen van het consultatieproces konden de deelnemers zich een concreter beeld vormen over hoe het belang van amv's in Nederland versterkt kan worden. Ook werd besproken; wat er met de bevindingen zou worden gedaan en hoe de verbeterpunten zouden kunnen worden vertaald worden naar concrete werkbare oplossingen in de praktijk.

1.1.4 DOEN

In februari 2019 maakte een workshop het mogelijk dieper in te gaan op de discussiepunten en ideeën die voort waren gekomen uit de bijeenkomst in oktober 2018. Het doel van de workshop was om de geïdentificeerde verbeterpunten, omgezet naar conceptoplossingen, gezamenlijk te bekijken en analyseren. De resultaten van zowel de bijeenkomst als de workshop zijn meegenomen in de formulering van mogelijke oplossingen die in dit rapport worden aangedragen. Verslagen van beide bijeenkomsten zijn terug te vinden in bijlagen II en III van dit rapport.

De methodologie is in de volgende *infographic* weergegeven.

1.2 Leeswijzer

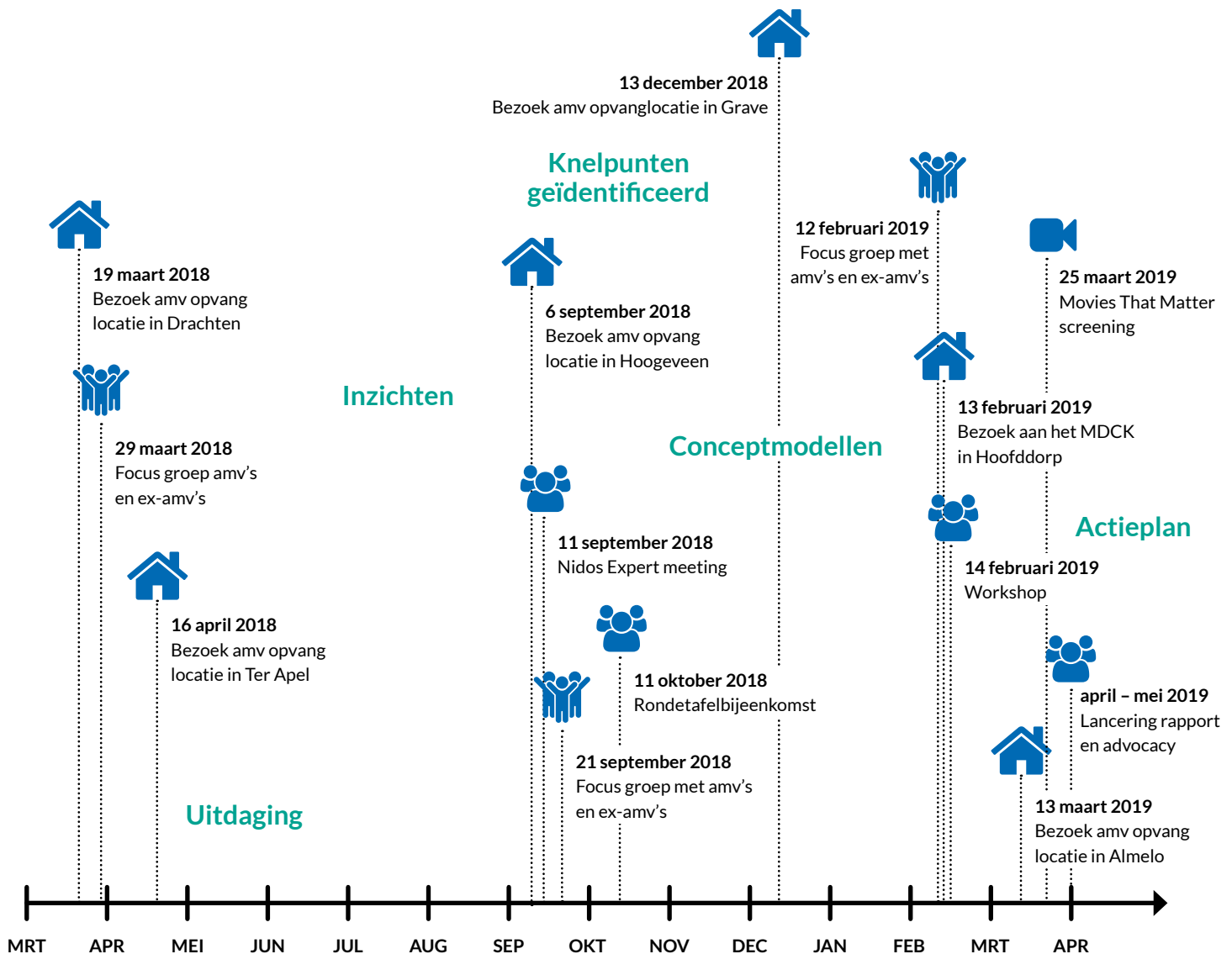
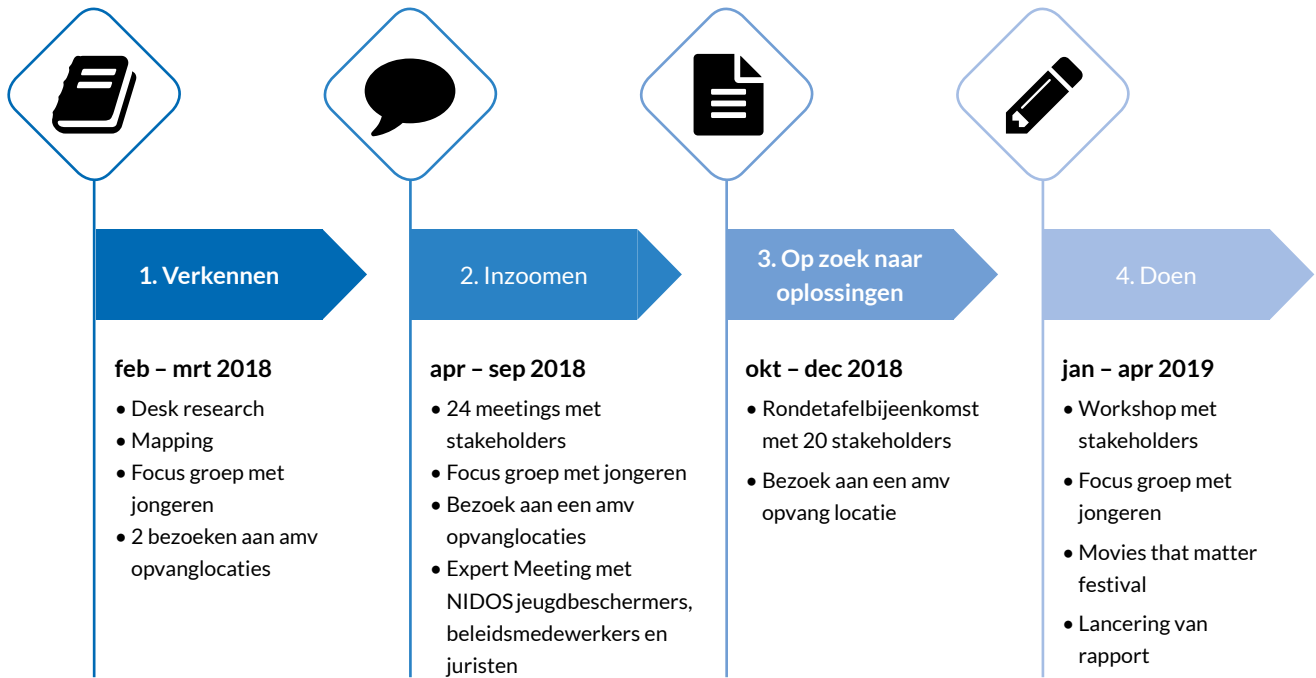
Dit rapport is verdeeld in 4 hoofdstukken.

Het tweede hoofdstuk geeft een overzicht van de huidige situatie van amv's in Nederland. De verschillende onderdelen van de procedure die een amv doorloopt vanaf aankomst in Nederland; van identificatie, registratie, de toewijzing van een voogd, de opvang, en asielpcedure tot duurzame oplossingen zijn beschreven met daarbij een overzicht van de *best practices* en knelpunten die door de stakeholders en (ex) amv's zijn geïdentificeerd. Per stap geeft UNHCR aanbevelingen.

Het derde hoofdstuk biedt een synthese van de geïdentificeerde tekortkomingen in de bescherming van amv's door een aantal oplossingen aan te dragen die het belang van het kind centraal stellen. In dit hoofdstuk worden enkele modellen beschreven die deel uit zouden kunnen maken van een multidisciplinair proces dat direct na aankomst van een amv in Nederland start en waarbij samen met de amv wordt bepaald welke procedure in zijn of haar belang is. De voorgestelde oplossingen worden onder de loep genomen en er wordt gekeken of deze haalbaar zijn, welke waarborgen nodig zijn en welke vragen nog zouden moeten worden uitgezocht met betrekking tot elke afzonderlijke oplossing voor dat die in de praktijk zou kunnen worden gebracht.

Het rapport sluit af met enkele slotopmerkingen in het laatste hoofdstuk.

Infographic 1: Methodologie



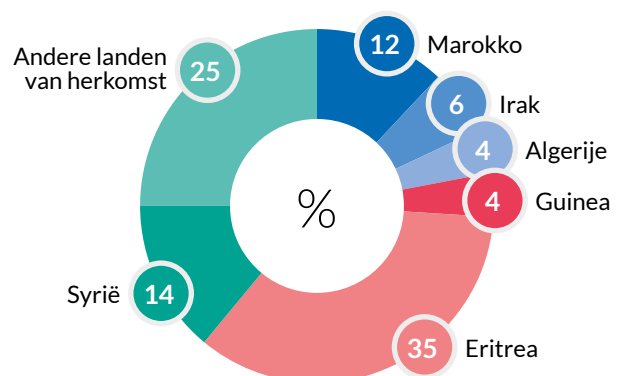


De twaalfjarige alleenstaande asielzoeker Danai uit Eritrea zit in zijn tent in de 'jungle' in Calais, te wachten tot het kamp wordt gesloten. Danai hoopt te worden hervestigd in het Verenigd Koninkrijk. 19 oktober 2016. © UNHCR/Olivier Laban-Mattei

2. DE SITUATIE VAN AMV'S IN NEDERLAND

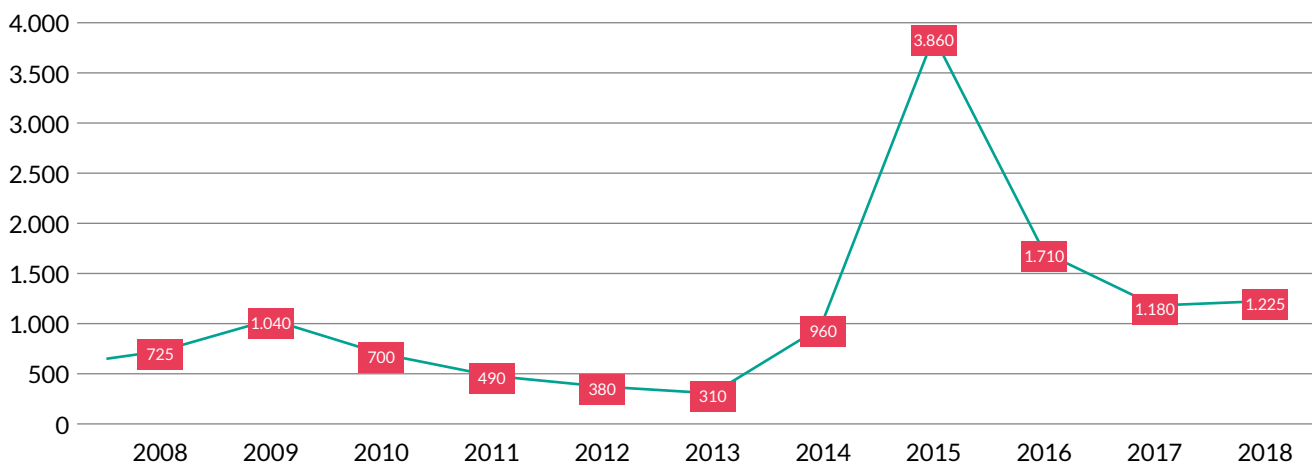
In 2018 vroegen 1.225 amv's asiel aan in Nederland. De meesten van hen waren Eritrees (35%) gevolgd door Syriërs (14%) en Marokkanen (12%). Hoewel het aantal asielaanvragen van amv's in 2018 lager is dan de piek in 2015 (3.860 asielaanvragen), is het aantal asielaanvragen van amv's in 2018 (1.225 asielaanvragen) opnieuw gestegen ten opzichte van 2017 (1.180 asielaanvragen).⁷² Ongeveer 1 op de 5 kinderen die asiel aanvraagt in Nederland is alleenstaand. Het aantal amv's uit Noord-Afrikaanse landen zoals Algerije, Tunesië en Marokko verdubbelde in 2018 ten opzichte van 2017. Dit zijn landen die de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) aanmerkt als veilige landen van herkomst. Uit de cijfers valt ook af te leiden dat verdwijningen

Grafiek 1: Landen van herkomst van amv's in 2018
(Bron: IND)



⁷² Immigratie en Naturalisatiedienst, *Asylum Trends Monthly Report on Asylum Applications in The Netherlands, 2015-2019*, geraadpleegd van: <http://bit.ly/31kheNn>.

Grafiek 2: Aantal asielaanvragen van amv's van 2008 tot en met 2018 (Bron: CBS)



van amv's uit opvanglocaties door heel Nederland toenemen;⁷³ dat het aantal amv's in detentie is opgelopen;⁷⁴ en dat het inwilligingspercentage van amv asielaanvragen flink is gedaald.⁷⁵ Dit zijn allemaal belangrijke ontwikkelingen die een beeld schetsen van de situatie van amv' in Nederland de laatste jaren.

2.1 Identificatie en registratie

2.1.1 EEN KORT OVERZICHT

De amv procedure in centrale ontvangstlocatie in Ter Apel (col-amv procedure)

Bij aankomst in Nederland worden amv's boven de 15 een col-amv procedure ingeleid. De procedure duurt drie dagen en vindt plaats op de centrale ontvangstlocatie (col), in het aanmeldcentrum (AC) in Ter Apel.

“ Ik kreeg een medisch onderzoek met een dokter toen ik aankwam maar niemand vroeg mij hoe ik mij voelde van binnen, of ik mij blij of verdrietig voelde.”

Jongen, 19, Afghanistan

Amv's onder de 15 worden meteen naar een opvanggezin gebracht door Nidos. Speciale 'noodopvangfamilies' kunnen amv's onder de leeftijd van 15 opvangen mochten zij laat in de avond aankomen in Ter Apel. Deze families bieden jonge amv's opvang totdat een permanente familie wordt toegewezen door Nidos.⁷⁶ Soms kan het zijn dat het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) besluit dat wanneer een amv zelfredzaam oogt dat ze de eerste nacht in Ter Apel verblijven en in de ochtend naar een opvanggezin gaan.

COA is verantwoordelijk voor de logistieke begeleiding van amv's tijdens de col procedure. COA mentoren zorgen ervoor dat de amv's op de juiste tijd op de juiste plek zijn. Op **dag 1** melden amv's zich bij de IND op het AC voor de registratie van de persoonlijke gegevens. Hierna gaan amv's naar de Vreemdelingenpolitie (AVIM) voor de vaststelling van identiteit. De AVIM inspecteert ook de bagage en kleding van de amv, neemt vingerdrukken af en maakt foto's van de amv. Amv's krijgen een folder met informatie over de reden voor de afname van vingerafdrukken. Tijdens een interview met AVIM kunnen vragen over de reisroute van de amv, de locatie van familieleden en/of de amv eerder in Europa asiel heeft aangevraagd worden gesteld.

⁷³ Tussen 2015 en medio 2019 zijn ruim 1600 amv's verdwenen uit opvanglocaties in Nederland: M. Kuiper, NRC, 1.600 asielkinderen verdwenen uit de opvang, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2F7BOap>.

⁷⁴ 50 amv's werden in 2017 in bewaring gesteld, een stijging van 67% ten opzichte van 2016: UNICEF en Defence for Children, Jaarbericht Kinderrechten 2017, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2FdSpCp>.

⁷⁵ ABDTop Consult, Evaluatie nieuw opvangmodel alleenstaande minderjarige vreemdelingen, november 2018, p.18, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2WBHWm4>

⁷⁶ Nidos is de voorgedijinstelling voor amv's, zie hoofdstuk 2.b. van dit rapport voor meer informatie.

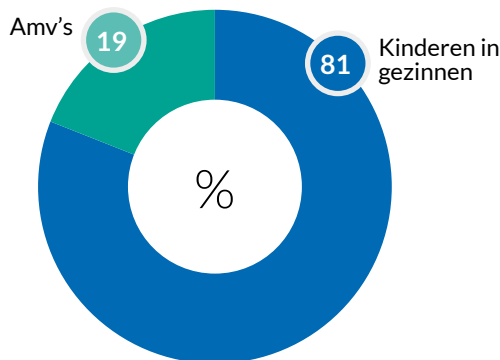
De vreemdelingenpolitie registreert de amv en legt in een proces-verbaal de identiteit en leeftijd van de amv vast.⁷⁷ Hierna ondergaan amv's een intakegesprek met COA. Ook ontmoet de amv zijn of haar Nidos voogd. De Nidos voogd houdt een intakegesprek met de amv en dient een voogdijaanvraag bij de rechter in.

Op **dag 2** ondergaan amv's een medisch onderzoek en een tuberculose screening.

Op **dag 3** ondergaan amv's een aanmeldgehoor bij de IND waarin vragen over hun herkomst en identiteit worden gesteld. Het is in dit gehoor niet de bedoeling dat er wordt gevraagd naar de redenen van de vlucht van de amv naar Nederland.

Op **dag 4** worden amv's naar een procesopvanglocatie amv (POA) overgebracht in Hoogeveen, Echt, Grave, Weert of Oisterwijk, of zij gaan naar de POA locatie in Ter Apel.

Grafiek 3: Aantal asielaanvragen van kinderen in 2018 (Bron: CBS)



Procedure bij aankomst op Schiphol

Aanvragen van amv's worden niet behandeld in de grensprocedure.⁷⁸ Het proces van opvang begint als een amv zich meldt bij de IND op het AC in Ter Apel. Amv's die op Schiphol aankomen vallen

onder de verantwoordelijkheid van de Koninklijke Marechaussee (KMar). De KMar registreert de persoonlijke gegevens van amv's al aan de grens en doorzoeken hun kleding en bagage. Ook worden er foto's gemaakt en vingerafdrukken afgenomen. Ook vindt een leeftijdsschouw op Schiphol plaats, mochten er twijfels bestaan over de leeftijd van de amv. De Kmar verzorgt transport naar het AC in Ter Apel. Vervolgens gaat de amv de driedaags procedure in zoals hierboven omschreven.

Leeftijdsschouw en leeftijdsonderzoek

In geval van onduidelijkheid of twijfel over de leeftijd worden in Nederland amv's altijd aan een leeftijdsschouw onderworpen. De leeftijdsschouw bestaat uit twee sessies; een met de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) en een met de KMar/AVIM.⁷⁹ Tijdens een leeftijdsschouw wordt er voornamelijk gekeken naar het uiterlijk, gedrag en de verklaringen van de amv.⁸⁰

Een verschil in de conclusies van de IND en KMar/AVIM leidt altijd tot twijfel en verder onderzoek. Het eerste onderzoek is altijd onderzoek in een andere lidstaat. Het doel van dit onderzoek is na te gaan of iemand geregistreerd is in een andere lidstaat via de EURODAC-database. Als de vingerafdrukken van een amv in de database staan spreekt men van een EURODAC *hit* en zijn de gegevens met betrekking tot de leeftijd in de andere lidstaat leidend. Dit betekent dat de leeftijd van amv's die zich in een andere lidstaat hebben geregistreerd als meerderjarig automatisch in het systeem in Nederland wordt aangepast. De vorm van opvang en begeleiding wordt automatisch mee veranderd. Het is dan aan de amv zelf om dit aan te vechten door middel van documenten of een leeftijdsonderzoek.

In Nederland wordt een leeftijdsonderzoek gedaan door middel van een botonderzoek (röntgenopnamen van het hand-polsgebied en de sterno-claviculaire gewrichten) door het Nationaal

⁷⁷ Mocht er twijfel ontstaan over de leeftijd opgegeven door de amv kan de AVIM een leeftijdsschouw instellen.

⁷⁸ Artikel 3:109b, zevende lid, Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000).

⁷⁹ 'De leeftijdsschouw bestaat conform paragraaf C1/2.2 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000) uit 2 sessies, namelijk: één sessie met 1 medewerker van de AVIM/KMAR en één sessie met 2 medewerkers van de IND, dan wel; één sessie met 2 medewerkers AVIM/KMAR en één sessie met 1 medewerker van de IND': Immigratie en Naturalisatiedienst, WI 2018/19 *Leeftijdsbepaling*, december 2018, beschikbaar op: <http://bit.ly/2X30YB7>.

⁸⁰ Paragraaf C1/2.2 Vc 2000.

Forensisch Instituut (NFI).⁸¹ Dit onderzoek wordt pas aangeboden wanneer 'niet tot evidente minder- of meerderjarigheid kan worden geconcludeerd, bevragingen van de vingerafdrukken in Eurodac geen hit opleveren én de twijfel blijft (er is niet alsnog op andere wijze de leeftijd aangetoond).'⁸² Voor de uitvoering van een medisch leeftijdsonderzoek is er een doorverwijzing van een FMMU arts nodig. Wanneer de FMMU arts concludeert dat een amv evident minder- of meerderjarig is wordt er geen leeftijdsonderzoek aangeboden en wordt de leeftijd aangepast. Dit wordt gedaan op basis van gedrag en uiterlijk.⁸³

Wanneer de FMMU arts doorverwijst naar een medisch leeftijdsonderzoek kan dit onderzoek leiden tot de conclusie dat:

- ➡ De persoon meerderjarig is (beide botten zijn volledig uitgerijpt);
- ➡ De persoon een kind is (beide botten zijn niet uitgerijpt, de leeftijd is tussen 0-20);
- ➡ De persoon een kind is (een van de botten is volledig uitgerijpt, leeftijd tussen 15-30 voor jongens, 16-30 voor meisjes), er wordt van de gestelde leeftijd van de amv uitgegaan; of
- ➡ De amv de voordeel van de twijfel krijgt (wanneer de radiologen het bijvoorbeeld niet eens zijn of er bestaat twijfel over de uitrijping).⁸⁴

Vanuit Ter Apel stromen de meeste amv's van 15 jaar en ouder door naar een POA en amv's onder de 15 worden opgevangen in een pleeggezin. De voogd is verantwoordelijk voor de beslissing over de meest passende vervolgoptievorm; opvang in een pleeggezin via Nidos, opvang in een POA locatie van COA of de beschermde opvang (BO) bij het COA voor (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel. Een overzicht van de verschillende opvangvormen voor amv's in Nederland is verderop in dit hoofdstuk te vinden.

⁸¹ Artikel 3.109d, tweede lid Vb 2000.

⁸² Immigratie en Naturalisatiedienst, *WI 2018/19 Leeftijdsonderzoek*, december 2018.

⁸³ Nederlands Forensisch Instituut, *Protocol Leeftijdsonderzoek*, 2014, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2F0jeAM>.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Artikel 3:109b, zevende lid Vb 2000.

“ Ik was twee jaar onderweg vanuit Afghanistan naar Nederland. Ik had door negen landen gelopen. Ik kwam midden in de nacht aan in Ter Apel maar moest gelijk naar een interview in de ochtend. Ik was zo moe. Ik wist niet wat ik moest zeggen. Ik kon niet goed nadenken. Zonder even te kunnen uitrusten is er geen manier om je te kunnen focussen. Ik had gevraagd of ik even uit kon rusten maar dit kon niet.”

Jongen, 18, Afghanistan

2.1.2 GOOD PRACTICES

In de gesprekken met stakeholders en (ex)amv's werden de volgende best practices geïdentificeerd:

- ➡ Er bestaat een aparte registratie procedure voor amv's, waarin er ruimte is voor de ontmoeting van de voogd en COA mentor.
- ➡ Sinds 2015 bestaat er geen grensdetentie meer van amv's.⁸⁵ Sindsdien worden amv's onder de 15 doorverwezen naar Nidos pleeggezinnen en boven de 15 naar Ter Apel gebracht voor het doorlopen van de col-amv procedure.

2.1.3 KNELPUNTEN

(Ex) amv's geven aan dat:

- ➡ De eerste periode in Nederland erg overweldigend is. Veel amv's snapt de situatie niet waarin zij waren beland en waren in de war. Er komt er veel op een amv af en zij moeten hun verhaal vaak herhalen tijdens gesprekken met verschillende instanties en organisaties waarvan zij vaak niet precies weten wat deze doen.
- ➡ Amv's worden bij aankomst standaard de asielprocedure ingeleid, die onmiddellijk begint met de driedaagse col-amv registratie procedure. Een aantal (ex)amv's gaven aan dat zij niet wisten

wat asiel was toen zij in de asielprocedure belanden.

- ➔ Zij bij aankomst nog in een overlevingsmodus waren, nog erg gestrest en wantrouwend waren tegenover de instanties die zij tegen kwamen.
- ➔ Er aandacht ontbreekt voor de psychische toestand van een amv bij aankomst en er voornamelijk wordt gekeken naar de fysieke gezondheid van een amv (“niemand vroeg mij hoe ik mij voelde van binnen, of ik mij blij of verdrietig voelde”).
- ➔ Zij vaak vriendelijkheid misten tijdens de eerste ontmoetingen met instanties en organisaties, wat maakte dat veel (ex)amv’s zich alleen voelden tijdens hun eerste periode in Nederland en hun wantrouwen toenam.

Stakeholders geven aan dat :

- ➔ Er een gebrek is bij de autoriteiten die als eerste in contact komen met amv’s aan specifieke training over kindvriendelijke communicatie en het herkennen van extra kwetsbare amv’s. Dit zorgt voor stress bij de amv’s maar betekent ook dat er veel druk op deze instanties wordt gelegd omdat er veel van hen wordt verwacht tijdens dit eerste contact.
- ➔ Leeftijdsschouwen zelden rekening houden met de ontwikkeling, leefomgeving en cultuur van de amv, terwijl een pedagogisch inzicht juist belangrijk is voor het vaststellen van de leeftijd van een persoon. Ook hebben stakeholders zorgen geuit over het feit dat twijfel over de leeftijd van een amv kan blijven bestaan nadat de leeftijdsonderzoeken zijn afgesloten. Dit kan de geloofwaardigheid van de amv binnen de asielprocedure beïnvloeden en een negatieve invloed hebben op de asielaanvraag van de amv.
- ➔ Aanmeldgehoren steeds meer worden uitgebreid. Een amv moet al snel veel vertellen en er wordt vlak na aankomst in Nederland veel van hen verwacht zonder de aanwezigheid van hun Nidos voogd en/of hun advocaat. Ook vindt dit gehoor niet plaats in een kindvriendelijke hoorruimte.
- ➔ Vertrouwen winnen een moeilijke opgave is. Voogden geven in het bijzonder aan dat de driedaagse col-procedure vaak te kort is om een

band op te bouwen met pupillen en om altijd een passende vorm van vervolggopvang te garanderen. Een amv kan bijvoorbeeld al verhuisd zijn vanuit Ter Apel naar Oisterwijk als het wordt ontdekt dat er een broer in Zwolle woont. Dit kan ook invloed hebben op het traceren van familie omdat een amv, volgens de stakeholders, niet altijd verteld dat er familie in beeld is.

“ Ik wist niet eens wat asiel was maar ze vertelde mij dat ik asiel moest aanvragen.”

Jongen, 20, Guinee

2.1.4 AANBEVELINGEN

- ➔ **Meer aandacht voor kwetsbaarheden en kindvriendelijke communicatie tijdens eerste contact**
Amv’s komen als eerst in contact met politie, Kmar en IND tijdens hun eerste momenten in Nederland. Als deze contacten kindvriendelijk zijn ingericht en als er meer maatwerk plaatsvindt kan dit het vertrouwen van amv’s ten goede komen en kan hen helpen hun verhaal te doen.
- ➔ **Geef amv tijd en rust om vertrouwen op te bouwen**
Omdat kinderen vaak speciale bescherming nodig hebben moeten asielaanvragen van amv’s in beginsel met prioriteit worden behandeld. Echter, vóór de start van vreemdelingrechtelijke procedures hebben amv’s voldoende rusttijd nodig om een vertrouwensband met hun voogd en/of begeleiders op te bouwen en om zich veilig en geborgen te voelen.⁸⁶

⁸⁶ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 8 on Child Asylum Claims*, 2009, para.66, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2F2wZir>.

📌 Holistischere leeftijdsschouwen

Leeftijdsschouwen moeten multidisciplinair en holistisch zijn zodat er meer rekening gehouden kan worden met de ontwikkeling⁸⁷ en de etnische/culturele achtergrond van amv's.⁸⁸ Zolang er geen uitsluitel is over de leeftijd moet iemand in beginsel als amv behandeld en ondersteund worden totdat de onderzoeken zijn afgerond. Het voordeel van de twijfel moet in het belang van het kind worden toegepast.^{89 90}

📌 Versterk participatie en kindvriendelijke informatie

Kindvriendelijke informatie is een integraal onderdeel van effectieve participatie en betrokkenheid van kinderen en jongeren. Daarom is het cruciaal dat kindvriendelijke en neutrale informatie over de rechten en procedures aangepast is aan de leeftijd en belevingswereld van de amv en dat deze informatie, zo vroeg en zo effectief mogelijk in het traject wordt verstrekt. Dit kan door het gebruik van moderne communicatie middelen, zoals bijvoorbeeld een uitbreiding van het kindvriendelijke informatieprogramma *Time4You* van Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) of door Nidos nieuw ontwikkelde informatieve app.⁹¹

2.2 Voogdij en begeleiding

2.2.1 EEN KORT OVERZICHT

“ Ik vond het heel fijn om een voogd te hebben maar om haar maar één keer per maand te zien is niet genoeg.”

Jongen, 16, Afghanistan

Het voogdij systeem

Het uitgangspunt in Nederland is dat alle kinderen onder gezag staan. Dit is vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek (BW).⁹² De rechtbank is verantwoordelijk voor het benoemen van een voogd wanneer een kind niet onder ouderlijk gezag staat. Voor amv's bestaat er een speciale voogdijinstelling die de voogdij regelt; Stichting Nidos. Nidos wordt door de rechter benoemd tot voogd op grond van artikel 1:253r BW.⁹³ Bij afwezigheid van de ouder vervult de voogd de taak van de ouder en ziet toe op een goede uitoefening van de zorg die de amv geboden wordt en grijpt in als deze zorg niet toereikend is.⁹⁴ Voogden hebben dezelfde verantwoordelijkheden als ouders, inclusief de zorg voor het welzijn, de ontwikkeling en de veiligheid van het kind.⁹⁵

De voogden van Nidos werken vanuit regiokantoren verspreid door Nederland. Elk regiokantoor heeft een regiomanager en ongeveer 15 voogden. Een voogd begeleidt gemiddeld 20 tot 25 amv's.⁹⁶ Nidos wordt gefinancierd door het Ministerie van Justitie en Veiligheid maar valt niet onder de directe

⁸⁷ ExCom Conclusion No. 107, 2007, para(g)(ix); UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 8 on Child Asylum Claims*, 2009, para.75, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2F2wZir>; en Save the Children, *Position Paper on Age Assessment in the Context of Separated Children in Europe*, 2012, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2X0E2Cv>.

⁸⁸ UNHCR, *Safe and Sound: what States can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe*, October 2014, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2l5hjwJ>.

⁸⁹ Recast APD, Article 25(5), supra, note 8. Zie ook: UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 8 on Child Asylum Claims*, 2009, note 5, para.75.

⁹⁰ ExCom Conclusion No. 107, 2007, para(g)(ix); UNHCR *Guidelines on International Protection No 8 on Child Asylum Claims*, 2009, para.75; Save the Children, *Position Paper on Age Assessment in the Context of Separated Children in Europe*, 2012.

⁹¹ Nidos, *Jaarverslag 2018*, p.19, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2WvmPwO>.

⁹² Artikel 1:253r BW: De rechtbank benoemt een voogd indien: a één of beide ouders al dan niet tijdelijk in de onmogelijkheid verkeert het gezag uit te oefenen; of b het bestaan of de verblijfplaats van één of beide ouders onbekend is.

⁹³ Een tijdelijke voogd wordt toegewezen nadat de Raad voor de Kinderbescherming een certificaat van geen bezwaar overhandigt aan de rechtbank. De toepassing van deze tijdelijke voogdij is gebaseerd op de artikelen 1:241 (7) en 1:302 (2) BW.

⁹⁴ S. Spinder en A. van Hout, *Jong en Onderweg: Nidosmethodiek voor de begeleiding van ama's*, 2008, p.26.

⁹⁵ Artikel 1:247 (2) jo. 1:248 BW

⁹⁶ Dit kwam uit gesprekken met stakeholders naar voren. In maart 2016 was de Nidos caseload 1 voogd op 24,5 amv's. Raad voor de Kinderbescherming, *Informatieblad minderjarige vluchtelingen en strafzaken*, 2016, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2KaAd7G>. Binnen de Deltamethode wordt een maximum caseload van 15-17 kinderen per voogd aangehouden, zie: <http://bit.ly/2WAov8c>.

verantwoordelijkheid van de overheid.⁹⁷ Sinds 2014 is Nidos een gecertificeerde instelling voor jeugdzorg. Jaarlijks wordt Nidos hiervoor geaudit door het Keurmerkinstituut. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) is verantwoordelijk voor het toezicht van voogden en Nidos. In 2011 heeft de toenmalige Inspectie Jeugdzorg⁹⁸ een rapport uitgebracht over de bevindingen uit haar onderzoek naar de begeleiding van amv's door voogden van Nidos.⁹⁹

Ter opvolging van het intakegesprek dat Nidos houdt met de amv op het AC wordt voogdij aangevraagd bij de rechtbank. Ook wordt op basis van de melding op het AC en het intakegesprek door de voogd een beslissing gemaakt over de meest passende vorm van opvang voor de amv. De meeste amv's gaan direct door naar een POA locatie. Na een rust- en voorbereidingstijd van minimaal drie weken gaat de algemene asiel procedure (AA procedure) van start.¹⁰⁰ Afhankelijk van de woonplaats van de amv zal bepaald worden op welke locatie hij of zij de procedure zal volgen, in Ter Apel of Den Bosch.¹⁰¹ De fase tussen de voogdij-intake tijdens de col-procedure en de voogdij-uitspraak door de kinderrechtter wordt de pre-voogdijfase genoemd.¹⁰²

De werkwijze van Nidos voogden is omschreven in de publicatie *Jong en Onderweg*¹⁰³ en grotendeels gebaseerd op het *Handboek Deltamethode Gezinsvoogdij*.¹⁰⁴ De kern van deze werkwijze voor voogden is een vierstappenmodel. Binnen de vier stappen wordt een unieke 'plan van aanpak' voor iedere amv opgesteld over een periode van zes weken. In de praktijk duurt het opstellen van een plan

van aanpak vaak echter 12 weken wegens de vele formaliteiten die moeten worden afgehandeld tijdens de eerste periode nadat een amv in Nederland is aangekomen.¹⁰⁵

De vier stappen zijn:

1. het formuleren van zorgpunten, sterke punten en de visie van het gezin op de problemen;
2. het vertalen van zorgpunten in mogelijke verstoringen in en bedreigingen van de ontwikkeling van de amv;
3. het benoemen van gewenste ontwikkelingsuitkomsten; en
4. het opstellen van werkdoelen, actiepunten en het werken met het 'plan op tafel'.¹⁰⁶

De interculturele en pedagogische visie van Nidos op de begeleiding van amv's is in 2017 beschreven.¹⁰⁷ Momenteel wordt gewerkt aan een nieuwe versie van de Nidos methodiek gebaseerd op deze visie. Deze zal zich richten op de uitvoering van de beschermingstaak van de voogd in een interculturele context.¹⁰⁸ De methodiek zal ook de basis vormen voor de (door) te ontwikkelen methodiek voor de kleinschalige opvang in 2018. De vernieuwde methodiek wordt in 2019 gepubliceerd en geïmplementeerd.¹⁰⁹

⁹⁷ Zie ZBO Register, beschikbaar op: <http://bit.ly/2KEPRrp> en de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, beschikbaar op: <http://bit.ly/2X1AOPk>.

⁹⁸ Op 1 oktober 2017 fuseerden de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en de Inspectie Jeugdzorg (IJZ) tot de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ).

⁹⁹ De Inspectie beval destijds aan dat Nidos bedreigingen voor de ontwikkeling van amv's systematisch in kaart moest brengen met instrumenten en gedragswetenschappelijke kennis: Inspectie Jeugdzorg, *De Voogdijtaak van Nidos*, 2011, beschikbaar op: <http://bit.ly/2X0JPrR>.

¹⁰⁰ Stakeholders geven echter aan dat de wachttijden enorm zijn opgelopen en dat een amv vaak gemiddeld zes maanden in een POA locatie verblijft.

¹⁰¹ Nidos, *Jaarverslag 2018*, p.9, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2WvmPwO>.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ S. Spinder en A. van Hout, *Jong en Onderweg: Nidosmethodiek voor de begeleiding van ama's*, 2008

¹⁰⁴ Adviesbureau Van Montfoort en PI Research, *Handboek Deltamethode Gezinsvoogdij: De nieuw methode voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling*, Utrecht, Maatschappelijke Ondernemersgroep 2008.

¹⁰⁵ S. Spinder en A. van Hout, *Jong en Onderweg: Nidosmethodiek voor de begeleiding van ama's*, 2008, p. 65.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ M. Schippers, *Kinderen, gevlucht en alleen; een interculturele visie op de begeleiding van alleenstaande gevluchte kinderen*, Nidos, 2017.

¹⁰⁸ Nidos, *Jaarverslag 2018*, p.13, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2WvmPwO>.

¹⁰⁹ *Ibid.*

De dagelijkse begeleiding

De dagelijkse praktische en pedagogische zorg voor amv's wordt in COA opvanglocaties door COA mentoren uitgevoerd. In Nidos locaties doen de lokale jeugdzorginstellingen dat, in opdracht van Nidos. COA mentoren werken met de *Vernieuwde methodiek amv-opvang* die in mei 2010 is ontwikkeld. De methodiek gaat uit van competentiegericht werken met amv's. Voor elke amv maakt de mentor van COA een verblijfsplan. Dit plan bestaat uit een competentielijst, die samen met de amv wordt ingevuld en, indien nodig, een signaleringslijst. De competentielijst vult de mentor samen met de amv in. In de lijst wordt genoteerd wat de amv kan, (nog) niet kan, niet kan en nog moet of wil leren.¹¹⁰ Formele driegesprekken tussen de Nidos voogd, de COA mentor en de amv vormen ook onderdeel van de methodiek. COA beschikt over gedragswetenschappers die mentoren van advies kunnen voorzien. COA heeft nieuwe eisen gesteld aan haar mentoren; zij moeten bijvoorbeeld een sociaal pedagogische achtergrond (HBO niveau) hebben om op de amv opvanglocaties te werken.

“ Je hebt iemand nodig die naar je luistert, die vraagt wat je wil, wat je leuk vindt en wat je dromen zijn.”

Jongen, 19, Syrië

2.2.2 GOOD PRACTICES

In de gesprekken met stakeholders en (ex)amv's werden de volgende best practices geïdentificeerd:

- Kinderen die alleen in Nederland aankomen of worden aangetroffen krijgen vrijwel meteen een voogd via het professionele voogdij systeem van Stichting Nidos.
- Nidos voogden zijn het centrale aanspreekpunt voor instanties en organisaties die betrokken zijn bij de amv.
- De begeleiding van amv's met een verblijfsvergunning wordt door veel stakeholders als zeer positief ervaren.

- Zowel COA als Nidos beschikken over gedragswetenschappers die voogden en mentoren adviseren in de individuele zaken van amv's en vraagstukken waar voogden/mentoren tegenaan kunnen lopen.

2.2.3 KNELPUNTEN

(Ex) amv's geven aan dat:

- Zij waarde hechten aan de rol van de voogd maar dat hij of zij niet altijd bereikbaar is en ze hem of haar niet vaak genoeg zien. Daardoor stappen ze eerder naar de COA mentoren of begeleiders in de opvang wanneer zij vragen hebben. Dit kan weer tot frustratie leiden, COA mentoren en begeleiders in de opvang van Nidos hebben niet altijd dezelfde informatie als de voogd. Zij hebben immers niet de centrale positie zoals de voogd die heeft. Ook geven (ex)amv's aan dat zij vooral voor problemen naar hun voogd gingen waardoor ze het gevoel kregen dat ze alleen wanneer er iets mis ging gezien werden en contact hadden.
- Er veel afwisseling plaats vindt tussen mentoren en begeleiders en zij hierdoor soms continuïteit in de begeleiding miste. Dat heeft te maken met verhuizingen tussen verschillende opvanglocaties¹¹¹ maar ook met regelmatige personele wisselingen van teams op de locatie.

Stakeholders geven aan dat:

- De verschillen in systemen, aanpak en werktijden tussen COA mentoren en Nidos voogden verwarring en frustratie kunnen veroorzaken bij voogden, mentoren/begeleiders en amv's.
- Voogden door hoge caseloads weinig tijd hebben om aan hun pupillen te besteden. Voogden zijn niet altijd aanwezig bij een gehoor van een amv. Bij afwezigheid van een voogd bij het gehoor valt soms een medewerker van VWN in, deze persoon is vrijwel altijd een vreemde voor de amv. Stakeholders benadrukken dat amv's vaak nog consequente, één-op-één aandacht missen. Dit zorgt niet alleen voor frustratie bij amv's maar ook bij voogden. Voogden geven aan “vaak brandjes te moeten blussen” en dat er alleen tijd is

¹¹⁰ Inspectie Jeugdzorg en Inspectie Veiligheid en Justitie, *De kwaliteit van de beschermde opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen*, januari 2016, p.12, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2leLnpl>.

¹¹¹ Dit knelpunt wordt later in dit hoofdstuk nader bekeken.



Aziz Jabarkheil (8) probeert zich warm te houden in de vrieskou in Belgrado. Aziz reisde met zijn oom, die werd gearresteerd toen hij de grens probeerde over te steken. Aziz heeft in bijna een jaar niet in een echt bed geslapen en slaapt op een stapel dekens. 25 januari 2017. © UNHCR/Daniel Etter

voor noodzakelijke (slecht nieuws) gesprekken in plaats van informeel contact of leuke activiteiten (“niet genoeg tijd om even een ijsje te eten met pupil of praten met een pupil waarmee het goed gaat”). Een ander voorbeeld is “de taxi service”. Rechtszittingen zijn vaak aan de andere kant van het land, dit kost veel tijd. Deadlines kunnen worden gemist wat frustratie tussen de voogd en amv kan opleveren. Dit alles komt de relatie tussen de voogd en de amv niet ten goede.

- ➔ Er een groot verschil bestaat in de begeleiding tussen amv's met verblijfsvergunning en amv's zonder verblijfsvergunning. Stakeholders dragen aan dat de verblijfstatus geen verschil zou moeten maken op de manier waarop amv's begeleid worden.

- ➔ Jongeren tussen de 16 en 18 (de grootste groep amv's)¹¹² weinig tijd hebben om van de begeleiding van hun voogd gebruik te maken voordat deze wegvalt bij hun achttiende verjaardag. Ook geven stakeholders aan dat de ondersteuning door voogden juist in deze periode cruciaal is omdat (ex) amv's nog te vaak niet genoeg voorbereid zijn om op hun eigen benen te staan.

“Alles stopte toen ik 18 werd en ik was niet voorbereid. Ik had meer hulp nodig om op mijn eigen benen te staan.”

– Jongen, 18, Eritrea

¹¹² CBS, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2K7mZJ1>.

2.2.4 AANBEVELINGEN

📌 Versterk de coördinatie tussen mentor en voogd

De coördinatie tussen COA mentoren en Nidos voogden moet worden versterkt, vooral door het maken van duidelijke werkafspraken en het vaststellen van rollen en verantwoordelijkheden. Parallele systemen en verschillende manieren van aanpak kunnen verwarrend zijn voor amv's. Om dat te voorkomen, is het belangrijk dat mentoren en voogden over dezelfde informatie beschikken.

📌 Verlaag de caseload van voogden

Een voogd speelt een cruciale rol in de bescherming en begeleiding van amv's,¹¹³ het versterken van de voogdij is daarom van essentieel belang. Extra financiële middelen zijn nodig om te zorgen dat de caseloads van voogden kunnen worden verlaagd en nieuwe voogden kunnen worden geworven en opgeleid.

📌 Schort gehoren zonder aanwezigheid voogd op

Gehoren van amv's zonder de aanwezigheid van de Nidos voogd of de advocaat moeten worden opgeschort. Vertrouwen is essentieel voor het delen van moeilijke en persoonlijke ervaringen.¹¹⁴ Een voogd die de amv kent kan een constructieve rol spelen in het geruiststellen van de amv en in het ophelderen van mogelijke misverstanden.^{115 116}

2.3 Opvang

2.3.1 EEN KORT OVERZICHT

In Nederland zijn het COA en Nidos verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van amv's. Amv's worden door deze twee partijen op verschillende manieren gehuisvest: in gastgezinnen via Nidos, kleinschalige opvangmodaliteiten via COA en Nidos en de beschermde opvang (BO). Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) is verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit van de opvang van amv's. De Inspectie richt zich daarbij op een veilige leefomgeving, een passend programma en scholingsaanbod, individuele begeleiding en belangenbehartiging.¹¹⁷ Uitgangspunt van het Nederlandse opvangmodel voor amv's is dat COA en Nidos voorzien in een veilige leefomgeving waarbinnen amv's zich kunnen ontwikkelen. De opvang van deze kwetsbare groep moet zo worden vormgegeven dat amv's zich veilig voelen, negatieve invloeden van buitenaf beperkt blijven en de amv's bij de mentoren van de opvanglocaties in beeld zijn.¹¹⁸

Binnen de opvang voor amv's in Nederland wordt er onderscheid gemaakt naar de leeftijd en het verblijfsperspectief van amv's. Een nieuw opvangmodel trad in werking op 1 januari 2016 en verdeelde de verantwoordelijkheid voor opvang van amv's tussen COA en Nidos. De vormen van opvang zijn hieronder uitgezet.¹¹⁹

¹¹³ UNHCR, *The Way Forward to Strengthened Policies and Practices for unaccompanied and separated refugee and migrant children in Europe*, 2017, p.19, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2ZINWfJ>.

¹¹⁴ D. Bogner, J. Herlihy and C. R. Brewin, *Impact of Sexual Violence on Disclosure during Home Office Interviews*, *British Journal of Psychiatry*, vol. 191, 2007, pp. 75–81.

¹¹⁵ UNHCR, *The Heart of the Matter: Assessing Credibility when Children Apply for Asylum in the European Union*, 2014, p.93, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2wOIPYY>.

¹¹⁶ Een onderzoek naar het verbeteren van de kwaliteit en betrouwbaarheid van verklaringen van kindgetuigen in het Internationaal Strafhof (ICC) concludeerde dat voorbereiding en de aanwezigheid van een vertrouwenspersoon kinderen hielp in het communiceren met het Hof: S. Beresford, *Child Witnesses and the International Criminal Justice System: Does the International Criminal Court Protect the Most Vulnerable?*, *Journal of International Criminal Justice*, vol. 3, no. 3, 2005, pp. 721–48.

¹¹⁷ Inspectie Jeugdzorg, *Grootschalige opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen opvang van amv's op de drie campussen*, 2012, p.25, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2lwJMdX>.

¹¹⁸ Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Justitie en Veiligheid, *Zelfstanding Verder? De opvang en begeleiding van alleenstaande minderjarige vreemdelingen*, november 2018, p.3, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2GZxWcK>.

¹¹⁹ Een handig overzicht van het opvangmodel voor amv's is ook te vinden in een rapport van ABDTopConsult: *Evaluatie nieuw opvangmodel alleenstaande minderjarige vreemdelingen*, november 2018, p.23, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2WBHWm4>.

Opvang door Nidos

Amv's onder de 15

Nidos is verantwoordelijk voor de plaatsing van **amv's tot en met 14 jaar met of zonder verblijfsvergunning**.

- **Opvang en Wonen in Gezinsverband (OWG)**
Amv's onder de leeftijd van 15, met of zonder verblijfsvergunning, worden door Nidos in opvanggezinnen geplaatst. Opvanggezinnen worden gevonden en begeleid door de OWG werkers van Nidos. De IGJ heeft in het kader van haar programma *Toezicht alleenstaande minderjarige vreemdelingen* in 2014 de kwaliteit van opvang van amv's in de opvang- en woongezinnen van Nidos onderzocht.¹²⁰ In dit onderzoek werd gekeken naar de screening van de opvanggezinnen, de matching van de amv aan opvang- en woongezin, en het toezicht op de veiligheid van de amv.¹²¹ Volgens Nidos is in 2018 voor bijna alle amv's jonger dan 15 jaar een opvanggezin gevonden.¹²² Nidos plaatst amv's zoveel mogelijk in gezinnen van hun eigen cultuur of aanverwante cultuur, zogeheten cultuurgezinnen.¹²³

“Er waren zo veel verschillende organisaties in de opvang, ik weet niet wie precies allemaal.”

Meisje, 18, Eritrea

Amv's boven de 15 met verblijfsvergunning

Nidos is ook verantwoordelijk voor de plaatsing van amv's van **boven de 15 met verblijfsvergunning**. De dagelijkse zorg en begeleiding in deze opvangmodaliteiten wordt beheerd door partnerorganisaties van Nidos. Vaak zijn dit lokale jeugdzorginstellingen.

- **Kleine woongroep (KWG)**

Amv's met vergunning, boven de 15 worden geplaatst in kleine woongroepen (KWG's), dit zijn groepen van maximaal 12 amv's die op een locatie in een woonwijk wonen. Mentoren van jeugdzorginstellingen verzorgen in de KWG de (24-uurs) begeleiding.

- **Kleine wooneenheid (KWE)**

Amv's tussen de 16 en 18, met vergunningen, worden geplaatst in kleine wooneenheden (KWE's). Dit zijn groepen van maximaal 4 amv's die op een locatie in een woonwijk wonen. Dit zijn amv's die een relatief grote zelfstandigheid kennen, zij krijgen in de KWE minder begeleiding dan in de KWG. Per vier amv's is gedurende 28,5 uur per week een mentor aanwezig in tegenstelling tot de 24-uurs begeleiding in de KWG opvang.

Opvang door COA

Amv's boven de 15 zonder verblijfsvergunning

COA is verantwoordelijk voor de opvang van amv's **boven de 15 zonder verblijfsvergunning** en jongere amv's die niet in een opvanggezin geplaatst kunnen worden.

- **Procesopvanglocatie amv (POA)**

Vanuit de col in Ter Apel stromen **de meeste amv's van 15 jaar en ouder** door naar een POA. POA's bevinden zich op het terrein van reguliere asielzoekerscentra (AZC's) waar volwassenen asielzoekers en vluchtelingen verblijven. Hier brengen amv's de rust- en voorbereidingstermijn (rvt) door, maken zij kennis met hun advocaat, ontvangen ze medisch advies van de Forensisch Medische Maatschappij Utrecht (FMMU), voorlichting van VWN en verblijven hier gedurende hun asielprocedure. De Inspectie Jeugdzorg heeft in 2012 de kwaliteit van de opvang van amv's in POA's onderzocht.¹²⁴

¹²⁰ Inspectie Jeugdzorg, *Opvang- en woongezinnen van Nidos*, 2014, beschikbaar op: <http://bit.ly/2lwJMdX>.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² 70% van de amv's die onder de Nidos opvang vallen zijn in een opvanggezin geplaatst. Nidos, *Jaarverslag 2018*, p.33, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2WvmPwO>.

¹²³ *Ibid.* p.32.

¹²⁴ Inspectie Jeugdzorg, *Grootschalige opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen: Opvang van amv's op de proces opvanglocaties*, 2012, beschikbaar op: <http://bit.ly/216ZUDU>.

- **Kleine woonvoorziening (KVV)**

Amv's zonder vergunning, boven de 15 jaar worden geplaatst in kleine woonvoorzieningen (KVV). Dit betreft afgewezen asielzoekers of amv's die naar de verlengde asielprocedure (VA) zijn verwezen. In de KVV woonvoorzieningen wonen maximaal 16 tot 20 amv's en er is 24-uurs begeleiding aanwezig. Sommige KVV bevinden zich op terreinen van reguliere AZC's. Amv's die 17,5 zijn worden in deze KVV's geplaatst om zo de overgang naar de locatie voor volwassenen te versoepelen.

- **Beschermde opvang (BO)**

De BO is een speciale opvangmodaliteit voor de begeleiding en ondersteuning van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel. Amv's in de BO krijgen intensieve en persoonlijke 24-uurs begeleiding van jeugdzorginstelling Jade Zorggroep. Ook gaan zij naar een voor hen ingerichte Jade College. Meisjes en jongens worden apart van elkaar opgevangen en er bestaat een specifieke opvangmodaliteit voor jonge moeders. In 2013 is er een speciale methodiek voor de beschermde opvang ontwikkeld.¹²⁵ De methodiek van de BO is gebaseerd op een driefasenmodel; wennen, wonen en vertrek. In de wenfase staat het wennen in de opvang en in Nederland centraal, tot rust komen in een veilige omgeving. De woonfase begint zodra de amv gewend is in de BO. Tijdens de woonfase brengt de begeleider de competenties van de amv in kaart en stelt hij of zij samen met de amv doelen. De vertrekfase begint wanneer bekend wordt dat de amv zal vertrekken, tijdens deze fase wordt de amv op vertrek voorbereid.¹²⁶ Een amv verlaat de BO pas wanneer hij of zij niet langer tot de risicogroep behoort, 18 jaar wordt¹²⁷ of terugkeert naar zijn of haar land van herkomst. Na gemiddeld drie maanden stromen amv's die in een BO verblijven door naar een andere opvangvorm.

Naast deze maatregelen bestaat er in de BO sinds juli 2016 een werkwijze die gericht is op een multidisciplinaire risicoanalyse van de kwetsbaarheden van de kinderen,¹²⁸ door middel van een Risico Inventarisatie en Taxatie (RIT) instrument.¹²⁹ Hierbij zijn AVIM, Nidos en betreffende jeugdzorginstelling (Xonar of Jade) betrokken. Deze risicoanalyse helpt de hulpvraag, zorg en vervolgpvang te bepalen, en welke aanvullende begeleiding en bescherming het kind nodig heeft. De bevindingen kunnen als bewijs meegenomen worden in de vreemdeling- en strafrechtelijke procedure. De multidisciplinaire risicoanalyse vindt plaats in de eerste zes weken na plaatsing van het kind in de BO.¹³⁰

- **Vrijheidsbeperkende locatie (VBL) / Gesloten Gezinsvoorziening (GGV)**

COA is ook verantwoordelijk, samen met de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), voor de detentie van amv's. Sinds maart 2011 mogen amv's zonder verblijfsrecht alleen nog in detentie worden geplaatst in speciale gevallen bijvoorbeeld als zij een misdrijf hebben gepleegd.¹³¹ Sinds oktober 2014 worden amv's (en families met kinderen) in een speciale vorm van detentie geplaatst; een zogenaamde gesloten gezinsvoorziening (GGV) in Zeist.¹³² Amv's worden hier geplaatst wanneer er een vrijheidsontnemende maatregel ten behoeve van hun uitzetting is opgelegd op grond van artikel 59 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000). In de GGV is er een aparte ruimte voor maximaal 10 amv's. Gezinnen met minderjarige kinderen kunnen voor hun vertrek in bewaring worden gesteld voor maximaal twee weken. Voor amv's geldt dat de bewaring langer dan twee weken kan duren, maar alleen onder strikte voorwaarden.¹³³

¹²⁵ Inspectie Jeugdzorg en Inspectie Veiligheid en Justitie, *De kwaliteit van de beschermde opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen: Hertoets*, juni 2017, p.5, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2Zg9g63>.

¹²⁶ Jade Zorggroep, BO [website]: <http://bit.ly/2WtsVOs>.

¹²⁷ De meeste (ex) amv's komen na hun achttiende verjaardag en na vertrek uit de beschermde opvang in een azc terecht: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Mensenhandel in en uit beeld II*, 2014, p.95, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2XLU8le>.

¹²⁸ Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, *Diverse toezeggingen op het gebied van mensenhandel*, 29 juni 2017.

¹²⁹ Inspectie Jeugdzorg en Inspectie Veiligheid en Justitie, *De kwaliteit van de beschermde opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen: Hertoets*, juni 2017, p.9.

¹³⁰ Aanhangsel Handelingen II 2018/19, 611, p.2.

¹³¹ Kamerstukken II 2010/11, 17 062, nr. 68, p.2.

¹³² Kamerstukken II 2014/15, 19 637, nr. 1896.

¹³³ DJI, DT&V, COA en IND, *Brochure Gesloten Gezinsvoorziening Detentiecentrum Zeist*, mei 2016, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2wOKzBu>.

Amv's en onderwijs

Amv's zijn volgens de Leerplichtwet leerplichtig, ongeacht hun verblijfsstatus.¹³⁴ Zo snel mogelijk, maar uiterlijk drie maanden na het indienen van de asielaanvraag, moet de amv toegang hebben tot onderwijs in Nederland.¹³⁵ COA, gemeenten en onderwijsinstellingen zijn verantwoordelijk voor de schoolgang van amv's en werken samen om onderwijs beschikbaar te maken, ook als een amv naar een andere opvanglocatie moet verhuizen. De gemeente en de onderwijsinstellingen kunnen een eigen invulling geven aan de opvang in het onderwijs van amv's. De manier waarop het onderwijs voor amv's wordt ingericht van gemeente tot gemeente kan hierdoor verschillen.

Amv's, net als andere asielzoekerskinderen en kinderen van statushouders volgen voorgezet onderwijs in een Internationale Schakelklas (ISK). ISK klassen zijn klein en bestaan uit leerlingen van verschillende leeftijden en niveaus. Ook zijn de ISK klassen uniek; 'zij hebben een geheel eigen sfeer die afwijkt van het reguliere onderwijs.'¹³⁶ Een amv mag maximaal twee jaar onderwijs volgen op de ISK. De ISK bestaat voornamelijk uit Nederlandse taalles waarbij in het tweede jaar de nadruk ligt op uitstroom naar het reguliere onderwijs. Een amv mag onderwijs blijven volgend op een ISK als hij of zij binnen die twee jaar 18 jaar wordt.¹³⁷

Schoolgaan heeft een belangrijke functie en is een belangrijke ontwikkelingstaak.¹³⁸ Schoolgaan

vergroot de draagkracht van kinderen en verbetert de kansen van jonge vluchtelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt.¹³⁹ Naar school gaan speelt een belangrijke rol in de psychische gezondheid en integratie van amv's in Nederland. Als leerlingen zich veilig voelen op school, hebben zij bijvoorbeeld een lagere kans op PTSS, depressie en angsten.¹⁴⁰ Schoolgaan kan het leven van amv's helpen structureren, hen afleiden van hun situatie en de asielprocedure en het geeft amv's de kans zich op een positieve manier te richten op hun toekomst.

Amv's en gezondheidszorg

De curatieve zorg voor asielzoekers wordt sinds 1 januari 2018 uitgevoerd door GezondheidsZorg Asielzoekers (GZA). GZA organiseert de huisartsenzorg in de opvanglocaties. GGD-JGZ voert de jeugdgezondheidszorg uit voor amv's. Beide instellingen kunnen in overleg met elkaar en de Nidos voegd doorverwijzen naar jeugdhulp.

In sommige gevallen is een doorverwijzing naar gespecialiseerde jeugdhulp (bijvoorbeeld Jeugd-GGZ) noodzakelijk. Een onderzoek uit 2006 concludeerde dat 60% van de amv's in Nederland psychische hulp nodig heeft.¹⁴¹ De belangrijkste aanleiding waren angst en depressie. Ook bleek uit het onderzoek dat maar 10%-20% van amv's gebruik heeft gemaakt van enige vorm van psychische hulp.¹⁴²

¹³⁴ Conform de Leerplicht Wet 1969 zijn alle kinderen tussen 5 en 16 jaar die in Nederland wonen leerplichtig. Dit geldt ook voor kinderen met een andere nationaliteit inclusief asielzoekende en vluchtelingkinderen. Leerplicht eindigt aan het einde van het schooljaar na afloop waarvan de amv minstens 12 volledige schooljaren onderwijs heeft gevolgd of waarin hij of zij de leeftijd van 16 heeft bereikt. Kinderen tussen 16 en 18 jaar die geen startkwalificatie hebben, hebben een kwalificatieplicht. Een startkwalificatie is (minimaal) een diploma havo, vwo of mbo (niveau 2 of hoger). Voor meer informatie zie: <http://bit.ly/2MDWuNz>.

¹³⁵ Artikel 14.2 van de Europese Richtlijn 26 juni 2013 L 180/96.

¹³⁶ B.Tuk, *Welkom op School – Docentenboek: Mentormethode (vo) en lessen relaties en seksualiteit voor nieuwkomers*, 2015, p.47, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2X1JncM>.

¹³⁷ VNG en Opnieuw Thuis, *Factsheet Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen*, juli 2016, p.7, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2I7f4Jy>. Zie ook: Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft in 2016 een informatiedocument opgesteld met een toelichting over de verplichtingen voor gemeenten en scholen: <http://bit.ly/2I7f4Jy>.

¹³⁸ B.Tuk, *Welkom op School – Docentenboek: Mentormethode (vo) en lessen relaties en seksualiteit voor nieuwkomers*, 2015, p.25.

¹³⁹ Onderzoek naar de integratie van vluchtelingen toont aan dat een Nederlands diploma de kansen op de arbeidsmarkt verhoogt, zie: L. Bakker, *Seeking Sanctuary in the Netherlands. Opportunities and obstacles to refugee integration*, 2015. Ook de Onderwijsraad benadrukt het belang van onderwijs voor de positie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt (Onderwijsraad, *Vluchtelingen en Onderwijs*, 2017, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2R5cvdD>).

¹⁴⁰ M. Fazel et al., *Mental health of displaced and refugee children resettled in high-income countries: risk and protective factors*, *Lancet*, vol. 379, no. 9812, 2012, pp. 266-282.

¹⁴¹ T. Bean et al., *Comparing psychological distress, traumatic stress reactions, and experiences of unaccompanied refugee minors with experiences of adolescents accompanied by parents*, 2007, *J Nerv Ment Dis*, vol. 195, no.4, 2007.

¹⁴² *Ibid.*

Amv's en de jeugdhulp

Sinds het in werking treden van de Jeugdwet op 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor alle kinderen in de gemeente. Sinds 1 januari 2019 ligt de verantwoordelijkheid voor adequate jeugdhulp voor kinderen en amv's op COA locaties ook bij de gemeenten. In de periode tussen 2015 en 1 januari 2019 heeft COA de jeugdhulp voor asielzoekerskinderen en amv's georganiseerd.

Gemeenten kunnen jeugdhulp op hun eigen manier invullen en krijgen hier extra financiering voor. Dit maakt dat de inrichting van de hulp per gemeente kan verschillen. De keuze voor jeugdhulp aan amv's moet zoveel mogelijk aansluiten bij de jeugdhulp voor andere inwoners in de gemeente.¹⁴³ Gemeenten zetten wijkteams, centra voor jeugd en gezin (CJG's) en/of jeugd- en gezinsteams in om jeugdhulp laagdrempelig en efficiënt te verlenen. Daarnaast kunnen gemeenten verwijzen naar gespecialiseerde jeugdhulp. De GZA huisarts, de jeugdarts en Nidos blijven bevoegd rechtstreeks naar (door de gemeente gecontracteerde) jeugdhulp te verwijzen.¹⁴⁴

Verskillende (zorg)ketenpartners op amv opvanglocaties (COA, Nidos, GZA, JGZ en de school) kunnen problemen signaleren bij amv's. Deze signalen worden gedeeld via het multidisciplinair overleg (mdo) tussen de (zorg) ketenpartners op de locatie. Nidos ziet erop toe dat de ingezette jeugdhulp passend is voor de amv's onder hun voogdij.¹⁴⁵ Wanneer er sprake is van een spoedsituatie kan (zonder afstemming met andere zorgpartners) direct naar jeugdhulp worden verwezen. De andere (zorg) ketenpartners worden dan achteraf geïnformeerd.¹⁴⁶

Bij de beoordeling van geschikte jeugdhulp wordt indien mogelijk rekening gehouden met de verwachte verblijfsduur op locatie. Intensieve jeugdhulpbehandelingen vragen tijd en relatieve stabiliteit, daarom worden dergelijke trajecten bij

voorkeur ingezet op locaties waar amv's langere tijd verblijven, zoals een azc, of regionale opvang (RGO) voor amv.¹⁴⁷

2.3.2 GOOD PRACTICES

In de gesprekken met stakeholders en (ex)amv's werden de volgende best practices geïdentificeerd:

- Onderwijs, gezondheidszorg en opvang voor alle amv's tot hun achttiende.
- Psychische gezondheid van kinderen wordt verbeterd in een familiesetting/gezinsomgeving; amv's jonger dan 15 jaar worden geplaatst in opvanggezinnen onder verantwoordelijkheid van Nidos. Amv's jonger dan 15 jaar kunnen in tijdelijk opvanggezinnen worden geplaatst en na vijf dagen bij een lange termijn opvanggezin.
- Een focus op kleinschalige vormen van opvang voor amv's sinds de invoering van het nieuwe opvangmodel begin 2016.¹⁴⁸
- COA beschikt over gedragswetenschappers die mentoren van advies kunnen voorzien. Ook heeft COA nieuwe eisen gesteld aan haar mentoren; mentoren moeten een sociaal pedagogische achtergrond (HBO niveau) hebben.
- Er bestaat een klachtenprocedure voor amv's binnen de opvang. Amv's kunnen een klacht bij iedere ketenpartner op locatie indienen en krijgen voorlichting over de klachtenprocedure van hun COA mentor.
- COA voert 6-wekelijkse 'QuickScans' uit die de veiligheid te meten van de amv's in de opvang.
- Formele 'drie gesprekken' worden om de 6 weken gevoerd tussen de amv, Nidos voogd en COA mentor. Om de 8 weken vinden gesprekken plaats tussen de amv en zijn of haar COA mentor. Uit de verschillende bezoeken aan amv opvanglocaties bleek dat buiten deze formele gesprekken er op alle locaties veel informele contactmomenten zijn

¹⁴³ Zie de website *Jeugdhulp aan Asielzoekerskinderen*, ontwikkeld door Kennisplatform Integratie & Samenleving, Stichting Kinderpostzegels Nederland en Kind met recht voor een uitgebreid overzicht en handige tools: <http://bit.ly/2MY3FQu>.

¹⁴⁴ COA, GZA, GGD GHOR en Nidos, *Factsheet jeugdhulp, algemene informatie over de (toegang tot) jeugdhulp voor asielzoekerskinderen en amv*, 2019, p.1, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2wliE8>.

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ *Ibid.*, p.2.

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ In 2018 is onderzoek gedaan naar het nieuwe opvangmodel: ABDTop Consult, *Evaluatie nieuw opvangmodel alleenstaande minderjarige vreemdelingen*, november 2018, beschikbaar op: <http://bit.ly/2WBHWm4>.

tussen amv's and COA mentoren. Op veel locaties zorgen COA mentoren dat er contact is met amv's, bijvoorbeeld tijdens naschoolse koffie en thee momenten, en door gezamenlijke activiteiten.

“ Ik heb in vijf verschillende locaties gewoond. Het was lastig om de hele tijd te verhuizen en telkens weer opnieuw te moeten beginnen.”

Jongen, 19, Syrië

2.3.3 KNELPUNTEN

(Ex) amv's geven aan dat:

Ze zorgen hadden over veiligheid in de opvang, vooral de aanwezigheid en invloed van volwassenen op locaties die zich op terreinen van reguliere AZC's bevinden.

Wonen in een KVV is vaak stressvol, het is lastig om positief te blijven wanneer iedereen om je heen ook in onzekerheid leeft.

Zij niet altijd goed op de hoogte waren van de klachtenprocedure en/of niet precies wisten bij wie zij een klacht konden indienen.

Stakeholders geven aan dat:

➔ Veel amv's zelfstandig zonder toezicht (ZZT) verdwijnen uit de opvang in Nederland. Voorheen werd dit met onbekende bestemming vertrokken (MOB) genoemd. In juni 2019 berichtte het NRC dat er tussen 2015 en medio 2019 ruim 1.600 amv's ZZT waren verdwenen uit de opvang.¹⁴⁹ Eerdere cijfers gaven aan dat tussen 2014 en februari 2019 1.400 amv's uit de opvang waren verdwenen.¹⁵⁰ De NRC verklaart dat het verschil tussen de aantallen verdwijningen komt doordat

het nieuwe getal van 1.600 niet alleen is gebaseerd op gegevens van het COA, maar ook op niet eerder meegerekende cijfers van Nidos. Volgens de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen nam het aantal kinderen dat zich aan het zicht van autoriteiten heeft onttrokken met 88% toe tot 294 tussen 2015 en 2016. Dit aantal is in 2017 voor het derde jaar op rij gestegen naar 360.¹⁵¹ Volgens stakeholders vormen amv's wiens asielaanvragen zijn afgewezen en verblijven in opvangfaciliteiten met minder toezicht en begeleiding, en amv's die bijna 18 jaar oud zijn, de grootste groep kinderen die uit de opvang verdwijnen.¹⁵² De Nationaal Rapporteur stelt vast dat de meeste van de kinderen uit Marokko, Algerije, Afghanistan, Albanië en Eritrea komen, en binnen drie maanden na aankomst in Nederland uit de opvang vertrekken. Er bestaan zorgen dat (een deel) van deze kinderen slachtoffer wordt van mensenhandel of van andere vormen van criminaliteit, zoals bijvoorbeeld seksueel geweld.¹⁵³

➔ Het is bekend dat de vele verhuizingen naar verschillende opvangcentra bepalend is voor het welzijn van asielzoekende en vluchtelingkinderen.¹⁵⁴ Hoewel COA zich inspant de hoeveelheid verhuizingen te minimaliseren, vinden proceduregerelateerde verhuizingen nog steeds te vaak plaats. Dit heeft een grote impact op amv's.¹⁵⁵ Het leidt ertoe dat amv's vaak van school en mentor moeten veranderen en sociale contacten verliezen. Bovendien beïnvloeden de verhuizingen de toegang tot jeugdhulp en (psychosociale) zorg omdat de vervolgoopvang van amv's vaak nog onduidelijk of tijdelijk is. Stakeholders geven aan dat tegen de tijd dat een amv bovenaan de wachtlijst staat bij een JGZ het kan het zijn dat hij of zij alweer is verhuisd wanneer hij of zij wordt opgeroepen.

¹⁴⁹ M. Kuiper, NRC, 1.600 asielkinderen verdwenen uit de opvang, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2F7BOap>.

¹⁵⁰ Aanhangsel Handelingen II 2018/19, 2529.

¹⁵¹ Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017*, 2018, p.31, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2K9xU4U>. In dit rapport geeft de Nationaal Rapporteur ook aan dat de meeste van de kinderen uit Marokko, Algerije, Afghanistan, Albanië en Eritrea komen, en binnen drie maanden na aankomst in Nederland vertrekken uit de opvang. De kinderen zouden vertrekken, omdat zij uit landen afkomstig zijn waarvan de kans op een verblijfsstatus klein is, en doordat de procedures sneller verlopen, waardoor voor hen ook eerder duidelijk is dat zij terug moeten naar het land van herkomst.

¹⁵² *Ibid.* Volgens de Nationaal Rapporteur is 40% van de 360 kinderen die uit de opvang verdwenen in 2017 17 jaar oud.

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ P.A. Wieggersma et al., *Psychosocial problems in asylum seekers' children*, *The Journal of Nervous and Mental Disease*, vol. 199, no. 2, 2011, pp. 85-90.

¹⁵⁵ K. Zwi en S. Mares, *Commentary: Reducing further harm to asylum-seeking children. The global human rights context*, 2014, *International Journal of Epidemiology*, vol. 43, no. 1, pp. 104 – 106.

- Er meer amv's in de GGV in bewaring worden gesteld en voor langere perioden.¹⁵⁶
- De keuze voor de vervolgoopvang van amv's grotendeels wordt bepaald op basis van leeftijd, het verblijfsperspectief, en het beheersbaarheidsperspectief, en nog niet genoeg op basis van de noden, belangen en wensen van de individuele amv.
- De KVV opvang een punt van zorg is. COA mentoren en voogden maken zich zorgen over de begeleiding van amv's in de KVV, voornamelijk door middelengebruik en agressie vooral onder Noord Afrikaanse jongeren. Mentoren en voogden geven aan dat dit een moeilijk te bereiken doelgroep onder de amv's is waar zij veel tijd aan kwijt zijn ten koste van de andere amv's. Bovendien worden er meer zaken naar de VA-procedure verwezen zodat (kwetsbare) amv's dus sneller in een KVV belanden.
- Het onderwijs en de zorg in de POA is niet toegespitst op langdurig verblijf. Stakeholders gaven aan dat dit nog zorgelijker is nu de lengte dat amv's verblijven in de POA oploopt. Ook blijkt de overgang van de ISK naar het reguliere onderwijs vaak een grote stap voor amv's. Amv's die dat niet halen kunnen niet door naar het reguliere onderwijs. Ook sluiten vervolgoopleidingen niet altijd goed aan bij de vaardigheden van amv's en jonge vluchtelingen in het algemeen.¹⁵⁷

2.3.4 AANBEVELINGEN

- **Versterk de begeleiding van amv's voor hun achttiende verjaardag en na een negatieve beslissing**
De overgang naar 18 levert stress op en kan een negatieve impact op amv's hebben, bovenop de mogelijke trauma's waarmee amv's kampen. Adequate psychologische ondersteuning moet worden geboden, inclusief specifieke begeleiding bij de overgang naar volwassenheid.¹⁵⁸ Ook moet er extra aandacht worden besteed aan de uitleg aan de amv van een negatieve asielbeslissing en de

vervolg stappen die kunnen worden ondernomen om psychische stress of schade te verminderen of te voorkomen.¹⁵⁹ Betere begeleiding in de overgang naar 18 en na een negatieve beslissing zou mogelijk verdwijningen uit de opvang kunnen verminderen of voorkomen.

- **Beperk het aantal proceduregerelateerde verhuizingen van amv's**

Door het beperken van het aantal verhuizingen kunnen mentoren en voogden een nauwere band opbouwen met de amv's. Dit waarborgt bovendien effectievere case management en versterkt de capaciteit en toegankelijkheid van de geestelijke gezondheidszorg en psychosociale ondersteuning voor amv's. Continuïteit en stabiliteit zijn van uiterst belang om de veiligheid en het welbevinden van amv's te garanderen.

- **Meer maatwerk als het aankomt op de keuze van opvang en onderwijs**

Veranker de keuze van opvang in een individuele, multidisciplinaire beoordeling van de behoeften van de amv en niet enkel op basis van leeftijd of verblijfsstatus. Bij de keuze van geschikte opvang moet de mening van de individuele amv een belangrijke rol spelen.

“ Ik vond dat we niet genoeg werden verteld van te voren over waar we heen werden verhuisd. Je krijgt een plek maar niemand vraagt wat je ervan vindt.”

Jongen, 19, Eritrea

¹⁵⁶ In 2018 was de gemiddelde duur dat amv's verbleven in de GGV 21 dagen, zie: Kamerstukken II 2018/19, 19 637, nr. 2473, p.1.

¹⁵⁷ Kennisplatform Integratie en Samenleving, *Meer jongvolwassen statushouders naar school: Een kwestie van samenwerken?!*, maart 2018, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2WYNOwv>.

¹⁵⁸ European Commission and the Council of Europe, *Young Refugees' Transition to Adulthood*, 2017, p.25, geraadpleegd van: <http://bit.ly/31npuMK>.

¹⁵⁹ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 8 on Child Asylum Claims*, 2009, para.77, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2F2wZir>.

2.4 De asielprocedure

2.4.1 EEN KORT OVERZICHT

Voordat amv's officieel de asielprocedure in gaat krijgen zij eerst een rust- en voorbereidingstermijn (rvt) van drie weken.^{160 161} In de rvt krijgen amv's een medisch onderzoek aangeboden.¹⁶² Aan de hand van dit onderzoek besluit de IND of er medische beperkingen zijn die invloed zouden kunnen hebben op het gehoor.¹⁶³ Er kan tijdens de rvt een onderzoek worden gestart naar de identiteit en nationaliteit van de amv en de amv¹⁶⁴ ontvangt in de POA vaak voorlichting van VWN. Tijdens de (groeps) voorlichting wordt er uitleg gegeven over het werk van alle betrokken instanties en het verloop van de asielprocedure door middel van informatiefolders.

De asielaanvraag wordt na de rvt door de amv zelf of door zijn of haar voogd ingediend middels een formulier.¹⁶⁵ Amv's van 12 jaar en ouder mogen hun asielverzoek zelfstandig ondertekenen. Nidos helpt de amv bij de indiening van de asielaanvraag.

“ In mijn gehoor werd ik heel veel gevraagd over windrichtingen en muntgeld in Eritrea. Ik vind dat er betere vragen voor kinderen moeten komen want hoe moet ik vertellen over windrichtingen als ik deze niet weet.”

Jongen, 18, Eritrea

De algemene asielprocedure (AA procedure)

Na de drieweekse rvt start de algemene asielprocedure (AA procedure). De totale periode die amv's in de POA doorbrengen is afhankelijk van de snelheid waarmee de procedure kan starten. Het streven is gericht op maximaal 7 weken.¹⁶⁶ In de praktijk lopen de wachttijden echter flink op en kan het vaak wel 6 maanden duren voordat amv's de AA procedure in gaan. De AA procedure duurt in de regel niet langer dan 8 dagen. Amv's gaan voor het doorlopen van de AA vanuit de POA, OWG of BO naar het AC in Ter Apel of Den Bosch.

Op **dag een** wordt de asielaanvraag ingediend en vindt het eerste gehoor plaats. Dit gehoor is bedoeld om de identiteit, nationaliteit en reisroute van de amv vast te stellen.¹⁶⁷ Alle amv's van 6 tot 18 jaar krijgen een eerste gehoor, amv's onder de 12 jaar worden vragen gesteld op basis van een aangepast en kindvriendelijke vragenlijst.¹⁶⁸ De voogd staat de amv bij tijdens het gehoor.¹⁶⁹ Indien de Nidos voogd niet aanwezig kan zijn, is er soms een medewerker van VWN aanwezig om de amv bij te staan. Indien nodig is er een tolk aanwezig bij het gehoor. Een verslag van het gehoor wordt opgemaakt door de IND en gedeeld met de amv, zijn of haar voogd en zijn of haar advocaat.¹⁷⁰

Op **dag twee** ontmoet de amv zijn of haar advocaat, wordt het eerste gehoor besproken, aanvullingen en correcties voorbereid door de advocaat en bereidt de advocaat de amv voor op het nader gehoor.¹⁷¹

Op **dag drie** vindt het nader gehoor plaats.¹⁷² In dit gehoor worden de redenen voor de asielaanvraag

¹⁶⁰ Art. 3.109 lid 1 Vb 2000 jo. para. C1/2.2 Vc 2000.

¹⁶¹ Kamerstukken II 2009/10, 27062, nr. 65, p. 2.

¹⁶² Art. 3.109 lid 6 Vb 2000 jo. para. C1/2.2 Vc 2000.

¹⁶³ Immigratie en Naturalisatiedienst, WI 2010/13 *Werkinstructie behandeling van medisch advies-zaken*, oktober 2010, beschikbaar op: <http://bit.ly/2W5NhY2>.

¹⁶⁴ Art. 3.109 lid 4 Vb 2000 jo. para. C1/2.2 Vc 2000.

¹⁶⁵ Art. 36 Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) jo. art. 3.108 Vb 2000 en art. 3.108c Vb 2000.

¹⁶⁶ Echter in de praktijk blijkt dat de periode die amv's in de POA doorbrengt kan oplopen tot wel 6 maanden.

¹⁶⁷ Art. 3.112 lid 1 Vb 2000, Art. 3.112 lid 2 Vb 2000 jo. art. 3.44 lid 1 VV.

¹⁶⁸ Para. C1/2.11 Vc 2000. Zie ook: IND, *Protocol horen alleenstaande minderjarige asielzoekers tot 12 jaar*, 2001, p. 6.

¹⁶⁹ In artikel 3.109a lid 1 Vb 2000 jo. C1/2.11 Vc 2000 is vastgelegd dat asielzoekers recht hebben op de diensten een tolk indien een goede communicatie zonder die diensten niet kan worden gewaarborgd.

¹⁷⁰ Art. 3.112 lid 3 Vb 2000.

¹⁷¹ Art. 3.113 lid 1 Vb 2000.

¹⁷² Art. 3.113 lid 3 Vb 2000.

vastgesteld door de IND. De voogd en/of advocaat wordt in de gelegenheid gesteld om bij het nader gehoor van de amv aanwezig te zijn¹⁷³ en vragen te stellen of opmerkingen te maken aan het einde van het nader gehoor.¹⁷⁴ Van het nader gehoor wordt een verslag gemaakt, dat op de dag van het nader gehoor wordt gedeeld met de amv.¹⁷⁵

Amv's onder de 12 jaar krijgen alleen een eerste gehoor en worden daarna doorverwezen naar de verlengde asielprocedure (VA).¹⁷⁶ In de VA procedure doorlopen amv's dezelfde stappen als in de AA procedure, maar gelden er langere termijnen.

Op **dag vier** neemt de advocaat het verslag van het nader gehoor door met de amv en wordt de amv in de gelegenheid gebracht om correcties en aanvullingen in te brengen.

Indien de IND voornemens is de asielaanvraag af te wijzen wordt dit op **dag vijf** kenbaar gemaakt.¹⁷⁷ De IND kan ook op de vijfde dag een positieve beschikking uitreiken of de amv doorsturen naar de verlengde asielprocedure (VA) mocht er meer onderzoek nodig zijn om een beslissing te maken.

Op **dag zes** kan de amv met zijn of haar advocaat een schriftelijke zienswijze op het voornemen tot afwijzing indienen.¹⁷⁸

Dag zeven en acht beoordeelt de IND de asielaanvraag van de amv en wordt de beschikking bekend gemaakt aan de amv via zijn of haar advocaat.¹⁷⁹ Indien de aanvraag wordt afgewezen kan de amv een rechtsmiddel instellen. In onderstaande infographic wordt de gang van de amv door de asielprocedure weergegeven.

¹⁷³ Art. 3.109d lid 4 Vc 2000.

¹⁷⁴ Art. 3.109d lid 4 en 5 Vb 2000.

¹⁷⁵ Art. 3.113 lid 4 Vb 2000.

¹⁷⁶ Art. 3.112 lid 3 Vb 2000.

¹⁷⁷ Art. 3.114 lid 1 Vb 2000.

¹⁷⁸ Para. C1/2.12 Vc 2000.

¹⁷⁹ Art. 3.114 lid 6 Vb 2000.

¹⁸⁰ Art. 28 lid 1 Vw 2000.

¹⁸¹ Artikel 31 lid 4 sub c Vw 2000 bepaald dat er bij de beoordeling van de asielaanvraag rekening gehouden dient te worden met de leeftijd van de verzoeker.

¹⁸² Kamerstukken II 2012/13, 27 062, nr. 88. Voor 1 juni 2013 kon een amv na afwijzing van zijn of haar asielaanvraag een verblijfsvergunning regulier krijgen onder de beperking 'alleenstaande minderjarige vreemdeling', indien de amv ondanks het afgewezen asielverzoek niet terug kon keren naar zijn of haar land van herkomst.

¹⁸³ In 2017 werden er minder dan tien aanvragen ingediend en werd er geen enkele aanvraag ingewilligd (zie: UNICEF en Defence for Children, *Jaarbericht Kinderrechten 2017*, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2FdSpcP>).

De Beslissing

Namens de Minister van Justitie en Veiligheid (MinJ&V) is de IND bevoegd asielaanvragen in te willigen, af te wijzen, niet in behandeling te nemen of niet-ontvankelijk te verklaren dan wel buiten behandeling te stellen.¹⁸⁰ Hoewel er geen specifiek beleid is voor de beoordeling van asielverzoeken van amv's, bestaan er wel verschillende bepalingen die erop toe zien dat er rekening wordt gehouden met de leeftijd van de verzoeker.¹⁸¹

Op 1 juni 2013 werd de speciale amv-vergunning afgeschaft.¹⁸² In de huidige procedure wordt getoetst of een amv in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel. Komt een amv niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning dan wordt terugkeer ingesteld door de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Een voorwaarde voor de terugkeer van amv's is dat er adequate opvang in het land van herkomst is. In het nieuwe beleid wordt de amv geacht mee te werken aan zijn of haar terugkeer. Wanneer terugkeer niet mogelijk is kan de amv in aanmerking komen voor een buitenschuldvergunning. Een buitenschuldvergunning kan worden verleend aan een amv wanneer hij of zij drie in Nederland heeft gewoond na het indienen van zijn of haar asielaanvraag, hij of zij jonger was dan 15 jaar toen asiel werd aangevraagd en hij of zij actief heeft meegewerkt om terugkeer mogelijk te maken.¹⁸³

Infographic 2: De AA-procedure



Sinds 1 februari 2013 konden (afgewezen) amv's die langdurig in Nederland verbleven in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning via de overgangsregeling langdurig verblijvende kinderen; het zogenaamde 'Kinderpardon'.¹⁸⁴ Om in aanmerking te komen voor het Kinderpardon moet de amv ten minste vijf jaar voor zijn of haar achttiende verjaardag in Nederland een asielaanvraag hebben ingediend, gedurende die tijd ten minste vijf jaar in Nederland hebben verbleven, in die periode niet meer dan drie maanden hebben onttrokken aan toezicht en niet ouder zijn dan 21 jaar. Ook mogen er geen contra-indicaties van toepassing zijn.¹⁸⁵ Er is tegelijk met

de overgangsregeling ook een definitieve regeling langdurig verblijvende kinderen (DRLVK) vastgesteld. Daarvoor gelden dezelfde criteria, met daarbij de verplichting om te 'hebben meegewerkt aan vertrek'. Op 29 januari 2019 werd de Afsluitingsregeling langdurig verblijvende kinderen van kracht en werd het Kinderpardon beëindigd.¹⁸⁶ Deze kwam in de plaats voor de DRLVK van 1 mei 2013. Tot uiterlijk 25 februari 2019 kon een aanvraag ingediend worden op basis van de Afsluitingsregeling.

Kindvriendelijke waarborgen

Binnen de asielpcedure voor amv's dienen er een aantal waarborgen in acht te worden genomen. In artikel 3.45a van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (VV 2000) (artikel 15 derde lid onder e Procedurerichtlijn) is bepaald dat de gehoren van kinderen moeten worden afgenomen op een kindvriendelijke manier en er bestaat een werkinstructie voor IND ambtenaren over procedurele waarborgen die gelden bij kwetsbare personen.¹⁸⁷ Een van die waarborgen is dat de gehoren van amv's jonger dan 12 worden gescheiden in speciale, kindvriendelijke hoorruimtes¹⁸⁸ en worden afgenomen door speciaal daarvoor aangewezen en opgeleide ambtenaren van de IND.¹⁸⁹ Ook kan worden afgezien van een nader gehoor van een amv jonger dan 12 jaar als op grond van een pedagogisch of psychologisch onderzoek wordt vastgesteld dat een kind problemen ondervindt die de afname van een nader gehoor zouden kunnen belemmeren.¹⁹⁰ In het *Protocol Horen alleenstaande minderjarige asielzoekers tot 12 jaar* is vastgesteld dat amv's vanaf 4 jaar gehoord kunnen worden, dit werd in de praktijk afgeschaft omdat dit niet zinvol bleek.¹⁹¹ Het Protocol bepaalt ook dat gehoren van amv's tot 12 jaar in het beginsel niet langer dan twee uur mogen duren. Gehoren dienen te worden afgenomen door een daartoe opgeleide ambtenaar. Bij de IND werken hoornedewerkers die een speciale opleiding

¹⁸⁴ Kamerstukken II 2012/13 19 637 nr. 1597.

¹⁸⁵ Bijvoorbeeld verstoring van de openbare orde, het niet meewerken aan het vaststellen van de identiteit of wanneer het kind gedurende het verblijf in Nederland niet beschikbaar is geweest voor vertrek. Zie: <http://bit.ly/2XB18za>.

¹⁸⁶ Kamerbrief, *Nieuwe balans in het Regeerakkoord*, Kamerstukken II 2019/19 19 637, nr. 2459.

¹⁸⁷ IND, *WI nr. 2015/8 Instructie 'bijzondere procedurele waarborgen'*, 2015.

¹⁸⁸ Kindvriendelijke hoorruimtes zijn groter en kleurrijker. Ook is er speelgoed en tekenmateriaal aanwezig en maken hoornedewerkers geen gebruik van computers.

¹⁸⁹ Vreemdelingencirculaire 2000 (C) 3.2.

¹⁹⁰ Vreemdelingencirculaire 2000 (C) 3.2.

¹⁹¹ Zie Kamerstukken II 2003/04, 19637, nr. 824, p. 13.

hebben gevolgd via de training *Interviewing children*, ontwikkeld door de European Asylum Support Office (EASO). Ook heeft de IND een aparte training voor het horen van jongere kinderen (tussen de 6 en 12) ontwikkeld. Beide opleidingen richten zich op de ontwikkelingspsychologie en gespreksvoering met kinderen.¹⁹² Hoorambtenaren dienen de nodige kennis te hebben van de bijzondere behoeften van kinderen, er moet rekening worden gehouden met de hersenontwikkeling, de ontwikkelingspsychologie en met de achtergrond van het kind. Ook bepaalt de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000) dat de IND rekening moet houden bij de beoordeling van de asielaanvraag van een amv met paragrafen 213 tot en met 219 van het UNHCR Handboek.¹⁹³

Indien er meer onderzoek nodig is kan de IND de amv doorsturen naar de VA procedure. Amv's die in de POA verbleven worden dan overgebracht naar een KVV die niet op het terrein van een reguliere opvanglocatie ligt. Amv's die bij hun aanmelding tussen de 17,5 jaar en 18 jaar zijn komen in een KVV op het terrein van een regulier AZC terecht zodat zij na hun achttiende verjaardag dit AZC kunnen instromen. Nadat een beslissing is gemaakt door de IND over de asielaanvraag wordt de amv in de vervolgpvang geplaatst op basis van die beslissing en zijn of haar leeftijd.

Amv's die (vermoedelijk) slachtoffer zijn van mensenhandel

Amv's in de BO hebben twee keuzes als het gaat om verblijfsrechtelijke procedures: de strafrechtelijke route en de asielroute. Amv's in de BO krijgen een periode bedenktijd¹⁹⁴ om aangifte te doen of te getuigen binnen de strafrechtelijke procedure. Een tijdelijke verblijfsvergunning wordt ambtshalve verleend. Om hier in aanmerking voor te komen moet de amv meewerken aan de opsporing van de mensenhandelaar. Dit betekent dat de vergunning is verbonden aan het doen van aangifte. Kwetsbare slachtoffers van mensenhandel kunnen, onder

bepaalde voorwaarden, echter in aanmerking komen voor een (tijdelijke) verblijfsvergunning zonder dat zij hoeven mee te werken aan de opsporing van de mensenhandelaren, via het zogenaamde 'schijnend pad'. In 2018 werd het schijnend pad aangepast zodat 'minderjarigheid' eveneens een mogelijke reden is voor het niet kunnen meewerken aan het strafrechtelijk onderzoek.¹⁹⁵ Amv's in de BO kunnen ook besluiten om asiel aan te vragen.

2.4.2 GOOD PRACTICES

In de gesprekken met stakeholders en (ex)amv's werden de volgende best practices geïdentificeerd:

- ➊ Alle hoornmedewerkers van IND die gehoren voeren met amv's krijgen aparte opleidingen en er bestaat een werkinstructie over procedurele waarborgen en een protocol over het horen van amv's onder de 12 jaar.
- ➋ Mogelijkheid tot horen in een kindvriendelijke hoorruimte voor amv's onder de 12 jaar.
- ➌ De langere rvt, van minimaal drie weken, ingericht voor amv's wordt over het algemeen gerespecteerd door de IND.
- ➍ In de BO krijgen amv's een periode om tot rust te komen en een besluit te maken over het meewerken aan een strafrechtelijke procedure, 'de bedenktijd'. Ook wordt er een multidisciplinaire risicoanalyse uitgevoerd om te bepalen welke hulpvraag de amv heeft, welke zorg nodig is, welk soort vervolgpvang geschikt is en of hij of zij daar aanvullende begeleiding en bescherming bij nodig heeft.
- ➎ Alle amv's hebben recht op rechtsbijstand.
- ➏ De samenwerking tussen de Raad voor de Kinderbescherming, de IND en DT&V. Een multidisciplinair team, wat bestaat uit portefeuillehouders van de verschillende organisaties, werken samen om in individuele

¹⁹² In lijn met artikel 25 lid 3 sub b van de Procedurerichtlijn.

¹⁹³ UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, april 2019, HCR/1P/4/ENG/REV.4, beschikbaar op: <http://bit.ly/2I5fujs>.

¹⁹⁴ Artikel B8.3 Vc 2000: 'Aan vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel wordt op grond van artikel 8, onder k Vw 2000 een bedenktijd van maximaal drie maanden gegund, waarbinnen zij een beslissing moeten nemen of zij aangifte willen doen van mensenhandel of op andere wijze medewerking willen verlenen aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van een verdachte van mensenhandel, of dat zij hiervan afzien.'

¹⁹⁵ Brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid *Aanpassingen Vreemdelingencirculaire 2000 Mensenhandel* van 23 juli 2018.

zaken het belang van het kind anders en beter te waarborgen.¹⁹⁶

“ Ik raakte in paniek. Je moet snel antwoorden. De interviewer herhaald dezelfde vraag op een andere manier als je een foutje maakt.”

Jongen, Syrië, 19

2.4.3 KNELPUNTEN

(Ex)Amv's geven aan dat:

- ➔ Zij de rol van de voogd en van de verschillende betrokken partijen in de asielprocedure niet altijd goed begrijpen.
- ➔ Zij niet altijd de informatie voldoende snappen die wordt verstrekt door de advocaat en/of vinden dat advocaten niet altijd genoeg tijd voor hen hadden.
- ➔ Gehoren kunnen soms hele dagen in beslag nemen, dat maakt het lastig om geconcentreerd te blijven.
- ➔ Zij tijdens de gehoren een enorme druk voelden om zo goed en consistent mogelijk te antwoorden. Jongeren gaven aan dat zij bang waren om een foutje te maken en hun verhaal te veranderen.
- ➔ Tolken niet altijd vriendelijk zijn wat niet helpt om het vertrouwen op te bouwen tijdens een gehoor.
- ➔ De lengte van de asielprocedure voortdurende stress veroorzaakt. Jongeren geven aan dat zij het moeilijk vinden om tijdens lange procedures hoop te blijven houden en na te blijven denken over hun toekomst.

Stakeholders geven aan dat:

- ➔ De Nidos voogd niet altijd voldoende tijd heeft om bij alle gehoren van amv's aanwezig te zijn. Waardoor een amv soms alleen een gehoor in gaat, af en toe kan geregeld worden dat een VWN medewerker er tijdens het gehoor bij is. Stakeholders betwijfelen echter of de aanwezigheid van de VWN medewerker altijd een toegevoegde waarde heeft omdat deze persoon meestal een vreemde is voor de amv.
- ➔ Er bij de gehoren van amv's niet altijd voldoende rekening wordt gehouden met de bijzondere

behoefte van amv's en de IND niet voor elke amv voldoende zorg draagt voor een kindvriendelijke procedure. Ook bestaan er zorgen dat er onvoldoende maatwerk plaatsvindt en dat er bij oudere amv's vrijwel altijd vanuit wordt gegaan dat zij dezelfde capaciteiten hebben in het consistent en coherent verklaren als volwassenen. Ook delen stakeholders dat het inbrengen van problemen die een invloed zouden kunnen hebben op de capaciteit van een amv om consistent en coherent te verklaren moeizaam verloopt. Er hiervoor al vanaf het begin een *paper trail* zijn vastgelegd als bewijs. Nidos voogden niet altijd de capaciteit hebben om een band aan te gaan met iedere amv en als gevolg kunnen zij niet altijd vanaf het begin dergelijke problemen vastleggen en inbrengen.

- ➔ Er bestaat een protocol over het kindvriendelijke horen van amv's maar stakeholders geven aan dat dit protocol is verouderd en niet breed genoeg is omdat het alleen van toepassing is op amv's onder de 12 jaar
- ➔ Het belang van het kind wordt niet systematisch gewogen in de beslissingen van de IND. In de praktijk bestaat er geen lagere bewijslast voor amv's en er is een gebrek aan een kindvriendelijke interpretatie van het asielrelaas.
- ➔ De ervaringen van en specifieke risico's voor kinderen worden niet altijd goed weergegeven in landeninformatie bronnen. Mede hierdoor wordt de situatie van kinderen in het land van herkomst niet goed genoeg naar voren in beslissingen.
- ➔ In de praktijk worden de kindvriendelijke ruimten erg beperkt gebruikt en op het AC Den Bosch is één kindvriendelijke ruimte. De ruimte wordt standaard alleen gebruikt voor amv's tot 12 jaar en ook bij amv's onder de 12 vindt het gehoor niet altijd in de kindvriendelijke ruimte plaats. Het aanmeldgehoor en het eerste gehoor vindt vaak plaats in een gewone hoorruimte.
- ➔ Begeleiders en voogden beginnen het gesprek over terugkeer vaak te laat, wanneer er al een negatieve beslissing ligt. Dit kan invloed hebben op de mogelijkheid om een buitenschuldvergunning aan te vragen omdat meewerken aan terugkeer een criteria is voor deze vergunning. Stakeholders geven ook aan dat de buitenschuldvergunning

¹⁹⁶ Voor meer informatie zie: <http://bit.ly/2XNo0ZQ>.

vrijwel nooit wordt afgegeven,¹⁹⁷ grotendeels omdat dit criteria te steng wordt toegepast.

- Zodra asiel is aangevraagd begint de klok te tikken voor de IND. De stakeholders geven aan dat de IND niet altijd over genoeg informatie beschikt om het belang van het kind te wegen en er moeten vaak aanvullende gehoren worden aangevraagd om achter bepaalde informatie te komen.

“Mijn IND hoornedewerkers waren aardig, dat hielp heel erg om mij op mijn gemak te stellen.”

– Jongen, 18, Syrië

2.4.4 AANBEVELINGEN

➤ **Neem het belang van het kind op in nationale wetgeving**

Het belang van het kind moet in acht worden genomen in de asielprocedure en iedere beslissing moet duidelijk aangeven hoe hiermee rekening is gehouden, in overeenstemming met UNHCR Guiding Principles nr. 8 en General Comment nr. 14. UNHCR beveelt aan dit op te nemen in nationale wetgeving om zodoende het belang van het kind in asielprocedures beter te waarborgen.¹⁹⁸

➤ **Informatie over amv moet worden gedeeld in het belang van het kind**

Het kan zijn dat belangrijke informatie met betrekking tot de belangen van de amv niet de relevante hoor- en beslismedewerkers van de IND bereikt. Informatie die is verzameld voorafgaand aan de asielprocedure, moet mogelijk worden gedeeld om een kindvriendelijke procedure te waarborgen en de asielaanvraag van een amv bij de IND te ondersteunen. Het delen van dergelijke

informatie moet echter strikt de beginselen van kindbescherming en gegevensbescherming volgen; in het bijzonder rekening houdend met de beginselen van het belang van het kind; geen schade berokkenen (*do no harm*), geheimhouding, participatie van kinderen en *informed consent*. Hier moeten gedetailleerde *standard operating procedures* (SOP's) voor worden opgesteld.

➤ **Maak gehoren kindvriendelijker**

Iedereen onder de 18 is kind en moet als kind behandeld en ondervraagd worden.¹⁹⁹ Het huidige protocol over het horen van kinderen ziet alleen toe op kinderen jonger dan 12 jaar. Het is daarom wenselijk om het protocol te vernieuwen en uit te breiden.²⁰⁰ Bovendien is het belangrijk dat er gewerkt wordt aan het bouwen van vertrouwen tussen de amv en de hoornedewerker. De omgeving waarin het gehoor plaatsvindt en de manier waarop vragen worden gesteld kan het makkelijker maken voor een amv om te verklaren. Deskundigen kunnen nodig zijn om met de amv te communiceren en de amv te observeren in een omgeving waarin zij zich veilig voelen.²⁰¹ Het vaker en zorgvuldiger gebruik van kindvriendelijke hoorruimtes, met een informele en vriendelijke sfeer, wordt daarom aanbevolen. Veranderingen zoals het niet gebruiken van een computer (het gehoor zou kunnen worden opgenomen of er wordt genotuleerd met pen en papier), zitten aan een ronde tafel of in lagere stoelen zonder tafel tussen de hoornedewerker en de amv kunnen een grote invloed hebben op de sfeer van het gehoor.²⁰² Het beter rekening houden met de kwetsbaarheid van kinderen kan amv's immers helpen ingrijpende levens- en vluchtverhalen te delen en asielprocedures efficiënter en zorgvuldiger te laten verlopen.

¹⁹⁷ Volgens Nidos heeft de IND tot op heden twee verblijfsvergunningen op grond van het buitenschuldbeleid afgegeven: Nidos, *Jaarverslag 2018*, p.24, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2WvmPwO>.

¹⁹⁸ Voorstel van wet van de leden Voortman en Kuiken tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het verankeren van het belang van het kind, *Kamerstukken II 2015/16*, 34541, nr.2.

¹⁹⁹ Dit werd ook recent onderstreept door de Kinderombudsman in haar rapportbrief van 16 april 2019 inzake een 17-jarige amv. De Kinderombudsman concludeerde dat de IND meer rekening moet houden met de kwetsbaarheden van amv's: <http://bit.ly/2WxNCNK>.

²⁰⁰ Voorbeelden zijn te vinden in de gedetailleerde richtlijnen die in landen zoals in Finland, Canada en Engeland zijn ontwikkeld: Home Office, *Children's Asylum Claims*, oktober 2017, beschikbaar op: <http://bit.ly/31qhlHr>.

²⁰¹ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 8 on Child Asylum Claims*, 2009, para.72, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2F2wZir>.

²⁰² UNHCR, *The Heart of the Matter: Assessing Credibility when Children Apply for Asylum in the European Union*, 2014, p.106, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2wOIPYY>.

➤ Meer aandacht voor kindspecifieke landeninformatie in beslissingen

Kinderen hebben vaak maar beperkte kennis van de omstandigheden in hun land van herkomst of zijn niet in staat in detail over de redenen voor hun vervolging te verklaren. Daarom moeten hoornmedewerkers een bijzondere inspanning leveren om relevante informatie over het land van herkomst en ander ondersteunend bewijsmateriaal te verzamelen.²⁰³ UNICEF Child Notices, kinderambtsberichten, gebaseerd op het IVRK, met daarin informatie over de leefomstandigheden van kinderen in het land van herkomst, kunnen hierin een belangrijke rol spelen.²⁰⁴

➤ Train ook IND beslismedewerkers over specifieke behoeften amv's

De beslissing op een asielaanvraag van een amv dient te worden genomen door een ambtenaar die beschikt over de nodige kennis van de bijzondere behoeften van kinderen.²⁰⁵ Hoornmedewerkers ontvangen aparte op amv gerichte trainingen, deze trainingen moeten ook voor beslismedewerkers verplicht worden.

➤ IND moet hogere bewijslast aannemen

Bij asielaanvragen van amv's kan het noodzakelijk zijn dat de IND een grotere bewijslast moet aannemen.²⁰⁶ Als feiten niet kunnen worden

vastgesteld, of de amv niet in staat is om zijn of haar asielaanvraag volledig te verwoorden, of wanneer er twijfel is over de geloofwaardigheid van het vluchtrelaas van de amv, moet de IND een beslissing nemen op basis van alle bekende omstandigheden, en het principe van het voordeel van de twijfel ruimhartig interpreteren.²⁰⁷

➤ Extra aandacht aan beoordeling geloofwaardigheid amv's

Van kinderen kan niet worden verwacht dat zij op een volwassen manier verklaringen afleggen. De IND moet daarom over de juiste training en vaardigheden beschikken om de betrouwbaarheid en het relaas van de amv accuraat te kunnen evalueren. Het geheugen van een kind is immers minder ontwikkeld dan dat van een volwassene. Wat in het geval van een volwassene een inconsistent relaas kan zijn, hoeft dus niet noodzakelijk het geval te zijn bij een kind. Daarom is het nodig extra aandacht te besteden aan het beoordelen van de geloofwaardigheid van de verklaringen van amv's.²⁰⁸ Er moet meer rekening worden gehouden met de leeftijd en het geslacht, het ontwikkelingsniveau en de geheugencapaciteiten van de amv²⁰⁹ en zijn of haar culturele en persoonlijke achtergrond.²¹⁰ Ook hebben kinderen een beperkte capaciteit om hun concentratie te behouden. Vooral het concentratievermogen van amv's die traumatische

²⁰³ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 8 on Child Asylum Claims*, 2009, para.74, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2F2wZir>.

²⁰⁴ De Child Notices van UNICEF omschrijven de situatie van kinderen in landen van herkomst. Zij bieden specifieke juridische en praktische informatie over onderwijs, gezondheidszorg, jeugdhulp, gewapende conflicten, jeugdstrafrecht, mensenhandel. Beschikbaar op: <http://bit.ly/2R6O6V9>.

²⁰⁵ Zij kunnen moeite hebben zichzelf en een angst voor vervolging te articuleren, om verschillende redenen, zoals trauma, instructies van ouders, een gebrek aan onderwijs, angst voor overheidsinstanties of personen in machtsposities, gebruik van 'kant-en-klare' getuigenissen van smokkelaars of angst voor represailles. Ze kunnen ook te jong zijn of niet voldoende volgroeid om te evalueren welke informatie belangrijk is of in staat te interpreteren wat ze getuigen of ervaren hebben op een manier die voor volwassenen begrijpelijk is. Zij zijn beïnvloedbaarder en beschikken niet over dezelfde communicatieve vaardigheden als volwassenen. Zie: N. Bala, K. Ramakrishnan, R. Lindsay and K. Lee, *Judicial Assessment of the Credibility of Child Witnesses*, *Alberta Law Review*, vol. 42, 2004-2005, p. 999. Ook kunnen kinderen het moeilijk vinden om abstracte begrippen uit te leggen, zoals tijd en afstand.

²⁰⁶ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 8 on Child Asylum Claims*, 2009, para.73, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2F2wZir>.

²⁰⁷ UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, april 2019, HCR/1P/4/ENG/REV. 4, para. 219, geraadpleegd van: <http://bit.ly/215fujs>.

²⁰⁸ UNHCR, *The Heart of the Matter: Assessing Credibility when Children Apply for Asylum in the European Union*, 2014, p.139-140, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2wOIPYY>.

²⁰⁹ Kinderen en jongeren ontwikkelen het relateren van herinneringen door gesprekken met zijn of haar ouders of andere personen die het gezag over hem/haar hebben. Hierdoor kan het zijn dat amv's, gescheiden van hun ouders en amv's met onstabiele relaties, minder goede ontwikkelde geheugensystemen: G. Baugerud and A. Melinder, *Maltreated Children's Memory of Stressful Removals from their Biological Parents*, *Applied Cognitive Psychology*, vol. 26, 2012, pp. 261-70. Ook is het over het algemeen moeilijk voor adolescenten om op emotie gebaseerde herinneringen op te halen. Onderzoek wijst uit dat dit nog duidelijker is bij adolescenten met psychische problemen, in het bijzonder jongeren met depressie en PTSS. Depressie en trauma kunnen het autobiografisch geheugen beïnvloeden en resulteren in wat bekend staat als *overgeneral* geheugen. Overalgemeen geheugen wordt gekenmerkt door een gebrek aan details over gebeurtenissen en er is aangetoond dat het sterk verbonden is met emotionele problemen op de lange termijn: J. Herlihy et al., *Discrepancies in Autobiographical Memories - Implications for the Assessment of Asylum Seekers: Repeated Interviews Study*, *British Medical Journal*, 2002, pp. 324-7.

²¹⁰ *Ibid.*

ervaringen hebben meegemaakt kan verstoord zijn.²¹¹ Dit kan een effect hebben op hoe een amv presteert tijdens de gehoren en een invloed hebben op de uitkomst van de asielaanvraag.

Versterk kindvriendelijke communicatie van advocaten en tolken

Het is belangrijk dat een amv de advocaat vertrouwt. De vaardigheden van asieladvocaten als het gaat over communicatie met kinderen, het belang van het kind en kinderrechten in het algemeen moeten worden verbeterd. Aan advocaten die amv zaken aannemen zouden daarom kwaliteits- en opleidingseisen moeten worden gesteld om de rechtspositie van en de rechtsingang voor amv's te verbeteren. De geldende eisen, voor advocaten in het jeugdrecht kunnen hierbij richtinggevend zijn.²¹² Ook moet kindvriendelijke en neutrale informatie, aangepast naar de leeftijd en belevingswereld van de amv over de rol van advocaten en rechtsbijstand in de asielprocedure worden versterkt.²¹³

Ook de rol van tolken moet niet worden onderschat. De tolk kan tijdens een gehoor het asielrelaas mogelijk beïnvloeden door zijn of haar woordkeuze.²¹⁴ Om deze redenen is het van belang dat tolken die worden ingezet bij het horen van amv's zich bewust zijn van het ontwikkelingsniveau van de amv en op een en kindvriendelijke manier met de amv kunnen communiceren.²¹⁵

“ Ik woon nu drie maanden op een trein station. Ik heb het gevoel alsof ik vast zit, ik kan niet naar school, niet werken, ik kan niks doen.”

Jongen, Guinee, 18

2.5 De overgang naar 18 jaar

2.5.1 EEN KORT OVERZICHT

De overgang naar volwassenheid

De periode net voor en net na de achttiende verjaardag van een amv is van cruciaal belang, eveneens als het vinden van duurzame oplossingen in het belang van het kind. Soms kan een duurzame oplossing niet gerealiseerd worden voordat de amv 18 wordt.²¹⁶ Terwijl op die leeftijd de wettelijke voogdij van Nidos eindigt en de voogden van Nidos daardoor formeel geen rol meer hebben na de achttiende verjaardag van zijn of haar pupillen.²¹⁷ Ook verliezen uitgeprocedeerde amv's op hun achttiende verjaardag recht op opvang.

Integratie en gezinshereniging

Binnen drie maanden na het ontvangen van een verblijfsvergunning kan een amv gezinshereniging aanvragen voor zijn of haar familie. Het kan lang duren voordat een gezinsherenigingsaanvraag goedgekeurd wordt. Omdat veel amv's al jaren in onzekerheid leven kunnen zij het gevoel hebben dat hun leven stil heeft gestaan.²¹⁸ Zij hebben lang gewerkt aan een doel; veiligheid voor henzelf

²¹¹ UNHCR, *The Heart of the Matter: Assessing Credibility when Children Apply for Asylum in the European Union*, 2014, p.62, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2wOIPYY>.

²¹² De Vereniging van Nederlandse Jeugdrechtadvocaten (VNJA) heeft als doel de rechtspositie van en de rechtsingang voor kinderen te verbeteren door te zorgen dat zij toegang hebben tot een gespecialiseerde jeugdrechtadvocaat, die het belang van het kind centraal heeft staan. Kwaliteits- en opleidingseisen worden gesteld aan advocaten die lid zijn van de VNJA en worden lezingen georganiseerd door de VNJA zodat leden hun juridische kennis bijhouden. Meer informatie via: <http://bit.ly/2F2Bo4X>.

²¹³ Een mooi voorbeeld is the Brighter Futures Group een *self-advocacy* groep van jonge asielzoekers en vluchtelingen die informatieve tools creëren voor kinderen en jongeren. Zie: <http://bit.ly/2wLQNIW>.

²¹⁴ *Ibid.* p.121-122.

²¹⁵ Tolken die betrokken zijn bij de gehoren van kinderen moeten over specifieke vaardigheden beschikken om met hen te communiceren, vertrouwen te creëren en hun stemmen niet te vervormen: O. Keselman, *Restricting Participation: Unaccompanied Children in Interpreter-mediated Asylum Hearings in Sweden*, Linköping Studies in Arts and Science, no. 501, 2009, p.33.

²¹⁶ M. Goeman en C. van Os, *Implementatie van de kwaliteitsstandaarden voor voogden van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in praktijk, beleid en wetgeving Nationaal rapport: Nederland*, 2013, p. 38, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2Zhami4>.

²¹⁷ Art. 1:233 jo. 1:245 (1) en (2) BW bepalen dat alleen kinderen onder voogdij staan.

²¹⁸ Vrienden van SAMAH, *Volg je dromen tot je niet langer kunt leven*, 2016, p.25, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2WPWPkZ>.

en misschien ook voor hun familie en kunnen na het bereiken van dit doel een leegte voelen.²¹⁹ Ondersteuning en begeleiding is cruciaal om te zorgen dat de leegte die veel amv's voelen na het krijgen van een verblijfsvergunning en in afwachting van gezinshereniging wordt opgevuld met nieuwe doelen en ambities. Zoals al is opgemerkt hebben (ex)amv's een hogere kans op het ontwikkelen van psychische problemen dan andere asielzoekers en vluchtelingen. Zelfs jaren na het krijgen van een verblijfsvergunning.²²⁰ Dit kan de integratie van (ex) amv's in de weg staan.

Uitgeprocedeerde en ongedocumenteerde amv's

Van een deel van de amv's die in de KVV verblijven en nog geen verblijfsvergunning hebben wordt verwacht dat zij na hun achttiende verjaardag terug keren naar hun land van herkomst. Een aantal amv's verdwijnt bij het bereiken van de meerderjarige leeftijd uit het zicht; en komen vaak in de illegaliteit terecht. Zij lopen hierdoor een hoger risico op uitbuiting, mensenhandel en marginalisatie.

Terugkeer

Indien terugkeer wordt aangemerkt als duurzame oplossing voor een amv gaat een regievoerder van de DT&V, gespecialiseerd in terugkeer van amv's, in gesprek met de amv en zijn of haar voogd. Samen stellen zij een terugkeer plan op. Alleen onder strikte voorwaarden kunnen Amv's om hun terugkeer te realiseren in bewaring worden gesteld. Sinds 2013 heeft Nidos een methodische aanpak ontwikkeld om de begeleiding van uitgeprocedeerde amv's te ondersteunen; *Een duurzaam (terugkeer)perspectief voor amv's: Commitment van het kind en commitment*

van de familie, de dubbel C-benadering. De aanpak is gericht op praktische, doelgerichte acties om terugkeer te bevorderen, zoals gesprekken met medewerkers van International Organization for Migration (IOM), praktijkgericht onderwijs, het herstellen van contact met familie in het land van herkomst en begeleiding bij deelname aan projecten gericht op terugkeer.

2.5.2 GOOD PRACTICES

In de gesprekken met stakeholders en (ex) amv's werden de volgende best practices geïdentificeerd:

- ☉ Sommige gemeenten, zoals de Gemeente Amsterdam, hebben een gericht stappenplan voor de begeleiding van amv's tijdens de overgang naar hun achttiende verjaardag.²²¹ Het Nederlands Jeugdinstituut heeft in samenwerking met de VNG een handreiking voor gemeenten ontwikkeld bij de overgang van jeugd naar volwassenheid²²². Samen met Nidos heeft VNG een handreiking waarin beschreven staat hoe de overdracht van amv's die 18 jaar worden het beste kan plaats vinden.^{223 224}
- ☉ Lokale initiatieven zijn succesvol om de participatie en integratie van amv's te stimuleren. Een voorbeeld is het *Mijn tweede familie* pilot project in Amersfoort.²²⁵ Binnen dit project zijn 15 gezinnen gematcht met amv's. Initiatieven als de *Monday Night Dinners* van New Dutch Connections geven (ex)amv's houvast tijdens een turbulente periode in hun leven en geven amv's de kans om op een informele en laagdrempelige manier hulp te vragen en sociale contacten op te doen.²²⁶ Ook kunnen ex-amv's via het programma 'begeleid zelfstandig wonen' van jeugdzorginstelling YOIN begeleiding en ondersteuning krijgen na hun

²¹⁹ Ibid. p.33.

²²⁰ E. Bloemen en B. Tuk, *Alleenstaande minderjarige vreemdelingen, kwetsbaarheid en gezondheid*. Uit: *In beeld; ex-ama's in Nederland*, 2010; T. Bean et al., *Comparing psychological distress, traumatic stress reactions, and experiences of unaccompanied refugee minors with experiences of adolescents accompanied by parents*, *J Nerv Ment Dis*, vol. 195, no.4, 2007; I. Bronstein en P., *Psychological Distress in Refugee Children: A Systematic Review*, *Clin Child Fam Psychol Rev*, 2011, pp. 44-56; I. Derluyn et al., *Mental health problems in separated refugee adolescents*, *J Adolesc Health*, 2009, pp.291-297.

²²¹ Beschikbaar op: <http://bit.ly/2QZRbGu>. Zie ook: VNG, *Concept-protocol voor de overdracht van AMV'ers die 18 jaar worden*, 2016, beschikbaar op: <http://bit.ly/2KGwK0a>.

²²² Nji en VNG, *Van 18-min naar 18-plus: Handreiking voor gemeenten bij de overgang van jeugd naar volwassenheid*, 2016, beschikbaar op: <http://bit.ly/2IFhL3Z>.

²²³ Nidos en VNG, *Handreiking: Overdracht van amv's die 18 jaar worden*, 2017, beschikbaar op: <http://bit.ly/2F7CIJv>.

²²⁴ Zie ook: 16-27, *Toolkit 16-27*, oktober 2017, op: <http://bit.ly/2F69Hs4>.

²²⁵ Voor meer informatie zie: <http://bit.ly/2I5IRDj>.

²²⁶ Voor meer informatie zie: <http://bit.ly/2R3ExGC>.

achttiende verjaardag.²²⁷ Meer inspiratie en goede voorbeelden uit de jeugdzorg zijn te vinden in de handreiking: *Van 18-min naar 18-plus*.²²⁸

- ➔ Meer maatwerk en methodisch handelen bij DT&V geeft meer ruimte om een persoonlijkere aanpak te ontwikkelen.²²⁹

“ Ik slaap al 6 maanden bij een vriend. Ik ben uit huis gezet omdat ik mijn water rekening niet kon betalen en geld tekort had.”

Jongen, Eritrea, 18

2.5.3 KNELPUNTEN

(Ex)amv's geven aan dat:

- ➔ Dat de overgang naar hun achttiende verjaardag een uitdaging is. Veel jongeren gaven aan dat zij zich niet voldoende voorbereid voelden om op hun eigen benen te staan, zij het gevoel hadden dat ze in een zwart gat vielen en dat zij als gevolg daarvan financiële problemen hebben.

Stakeholders geven aan dat:

- ➔ Voor veel amv's komt de leeftijd van 18 te vroeg. De periode naar volwassenheid is voor veel amv's kort omdat de meesten van hen pas op latere leeftijd in Nederland aankomen. Ook kan het ook zijn dat een amv jonger is dan hij of zij heeft aangegeven.²³⁰ Een groot deel van amv's mist daardoor op hun achttiende verjaardag de vaardigheden om totaal zelfredzaam te zijn.²³¹ Veel amv's, vooral tussen de 16 en 18 jaar en amv's die bijzonder kwetsbaar zijn, hebben meer tijd nodig om ten volle te profiteren van de ondersteuning en begeleiding die voogdij biedt, om hun integratie te

bevorderen of, indien van toepassing, hen voor te bereiden op (vrijwillige) terugkeer.

- ➔ Te veel amv's raken uit het zicht na hun achttiende verjaardag. Onderzoek onder ex-amv's zonder rechtmatige verblijfsstatus laat zien dat de leefomstandigheden van ongedocumenteerde jongeren uitermate slecht zijn.²³² Veel ex-amv's aangeven kampen met psychische problemen maar hebben niet altijd toegang tot adequate zorg.²³³ Hoe langer zij in illegaliteit leven hoe groter de psychische problemen worden. Onderzoek heeft ook aangetoond dat de situatie van ex-amv's in de illegaliteit vaak slechter is dan de situatie van Nederlandse jongeren die op straat leven.²³⁴ Ex-amv's zijn een zeer kwetsbare groep jongeren. Wegens signalen van onder andere financiële problemen pleiten veel organisaties en gemeenten voor meer ondersteuning voor ex-amv's in deze cruciale periode net na hun achttiende verjaardag.
- ➔ Participatie een belangrijk onderdeel is van integratie en psychische gezondheid van amv's. Er is nog een gebrek is aan lokale initiatieven die de participatie en integratie van (ex)amv's bevorderen.
- ➔ De toekomst en terugkeer van uitgeprocedeerde amv's nog niet vaak genoeg, openlijk en kindvriendelijk genoeg wordt besproken met de verschillende betrokken partijen en de amv.
- ➔ Er nog onvoldoende geïnvesteerd wordt in wat een amv nodig heeft bij eventuele terugkeer naar zijn of haar land van herkomst. Uitgeprocedeerde jongeren worden nog wel verwacht Nederlands te leren. Dit veroorzaakt stress bij de amv's en kan leiden tot hoger schoolverzuim.

²²⁷ Voor meer informatie zie: <http://bit.ly/2I7GUoW>.

²²⁸ NJi en VNG, *Van 18-min naar 18-plus: Handreiking voor gemeenten bij de overgang van jeugd naar volwassenheid*, 2016, beschikbaar op: <http://bit.ly/2IFhL3Z>.

²²⁹ Sinds 2016 werken DT&V medewerkers met de aangepaste methodiek 'Werken in gedwongen kader' (Wigk). Het uitgangspunt van Wigk is om belemmeringen die in de weg staan voor vertrek zoveel mogelijk weg te nemen en te werken aan een duurzame toekomst. Hierbij is veel aandacht voor het motivatiebegrip. Voor meer informatie zie: <http://bit.ly/2K59pFW>.

²³⁰ Amv's kunnen bijvoorbeeld in een vluchtelingenkamp of bij registratie in een andere lidstaat of in een vluchtelingenkamp een oudere leeftijd hebben opgegeven om meer bewegingsvrijheid te hebben om door te reizen.

²³¹ Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Justitie en Veiligheid, *Zelfstanding Verder? De opvang en begeleiding van alleenstaande minderjarige vreemdelingen*, november 2018, p.8, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2GZxWcK>.

²³² D. Geraci, D en E. Bloemen, *Bewogen Terugkeer; methodiek voor psychosociale begeleiding van (ex)asielzoekers en ongedocumenteerden*, 2017.

²³³ R. Staring en J. Aarts, *Jong en illegaal in Nederland: Een beschrijvende studie naar de komst en het verblijf van onrechtmatig verblijvende (voormalige) alleenstaande minderjarige vreemdelingen en hun visie op de toekomst*, 2010.

²³⁴ *Ibid.*

- ➔ Er nog onvoldoende zicht is op wat er gebeurt met jongeren die worden teruggestuurd.
- ➔ Ontwikkelingen in de Jeugdwet die ervoor zorgen dat pleegkinderen standaard tot 21 jaar in hun pleeggezin kunnen verblijven niet gelden voor amv's, hierdoor worden amv's ongelijkwaardig behandeld.²³⁵

“Als mijn familie hier zou zijn zou het mij compleet maken. Zonder mijn ouders voel ik mij niet thuis.”

Jongen, 16, Eritrea

2.5.4 AANBEVELINGEN

➔ Geef ex-amv's langer een vangnet

Er moeten meer mogelijkheden zijn voor de begeleiding van kwetsbare amv's tot 21 of 23 jaar. Dit wordt onder andere ook aanbevolen door de Raad van Europa (die een overgangscategorie aanbeveelt)²³⁶ en de Raad voor Volksgezondheid (die een verhoging van de grens van jeugdhulpplicht aanbeveelt).²³⁷ Ontwikkelingen in de Jeugdwet die ervoor zorgen dat pleegkinderen standaard tot 21 jaar in hun pleeggezin kunnen verblijven en dat pleegouders hun vergoeding blijven ontvangen moeten ook voor amv's gelden. Het is belangrijk dat amv's tijdens de overgang naar 18 jaar (of 21/23 jaar) passende, ononderbroken opvang, begeleiding en advies krijgen.

➔ Meer lokale initiatieven amv begeleiding

Op lokaal niveau zou meer moeten worden geïnvesteerd op trajecten die (ex)amv's de mogelijkheid bieden zo veel mogelijk in contact te zijn met de Nederlandse samenleving zodat ze een netwerk op kunnen bouwen waarop zij kunnen terugvallen wanneer de begeleiding en opvang eindigt.²³⁸ Inspiratie zou kunnen worden gehaald vanuit de jeugdhulp, veel voorbeelden staan in de Handreiking van het Nederlands Jeugd instituut; *Van 18-min naar 18-plus*²³⁹ en de aanpak van individuele gemeenten zoals hierboven in de best practices beschreven.

➔ Zet in op betere begeleiding naar overgang 18 jaar

Het is cruciaal dat amv's duidelijke en transparante informatie krijgen over de gevolgen van het bereiken van 18 jaar, hun rechten en verantwoordelijkheden en relevante administratieve procedures, in een taal die voor amv's toegankelijk en geschikt is. Amv's moeten bovendien passende begeleiding krijgen om ervoor te zorgen dat zij de gevolgen goed begrijpen.²⁴⁰

²³⁵ In februari 2018 is bekend gemaakt dat dat dat pleegzorg standaard tot het 21e verlengd zou moeten worden: Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Commissiebrief inzake reactie op artikel RTL Nieuws d.d. 21 januari 2018 Pleegzorg naar 21 jaar van 15 februari 2018*, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2Kh7rTg>. Een bestuurlijke afspraak tussen het Ministerie van VWS, Jeugdzorg Nederland en de Vereniging Nederlandse gemeenten stelde vast dat met ingang van 1 juli pleegkinderen standaard tot 21 jaar in hun pleeggezin kunnen verblijven en dat de pleegouders hiervoor een vergoeding blijven ontvangen. De Jeugdwet zal zodanig worden aangepast. Begin 2019 heeft Nidos het bericht gekregen dat amv's niet in deze regeling is meegenomen: Nidos, *Jaarverslag 2018*, pp. 33-34, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2WvmPwO>.

²³⁶ Council of Europe Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, *Migrant Children: What Rights at 18?*, 2014, geraadpleegd van: <http://bit.ly/31odaf5>.

²³⁷ RVS, *Leeftijdsgrenzen – Betere kansen voor kwetsbare jongeren*, juni 2018, p. 53, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2F9KSeS>.

²³⁸ Bijvoorbeeld YOIN, *Begeleid zelfstandig wonen*: <http://bit.ly/2wLScJe>.

²³⁹ NJi en VNG, *Van 18-min naar 18-plus: Handreiking voor gemeenten bij de overgang van jeugd naar volwassenheid*, 2016, beschikbaar op: <http://bit.ly/2IFhL3Z>.

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 24.



Tweeëntwintig alleenstaande jongens uit Afghanistan en Irak, leren over planeet aarde op de basisschool "Branko Pesic" in Belgrado. 2 april 2018. © UNHCR/Imre Szabó

3. OP ZOEK NAAR OPLOSSINGEN EN INSPIRATIE

Via 5 focus groepen met 35 (ex) amv's tussen de 16 en 21, 30 bilaterale consultaties met 52 individuele stakeholders en twee multilaterale bijeenkomsten georganiseerd door UNHCR Nederland zijn een aantal kernthema's binnen de bevindingen naar voren gekomen. Deze thema's zijn hieronder uiteengezet, in de woorden van de (ex)amv's:

- **"GEEF ONS TIJD OM BIJ TE KOMEN"**

In de focus groep discussies gaven (ex)amv's aan dat zij zich overweldigd en in de war voelde wanneer zij in Nederland aankomen en meteen in een aanmeldprocedure belanden. Amv's ontmoeten veel verschillende instanties en moeten meerdere keren hun verhaal herhalen. Daarbij belanden zij vrijwel meteen in een asielpcedure. Dit leidt er vaak toe dat amv's hun situatie niet goed begrijpen, dat ze niet voorbereid zijn en geen onderscheid kunnen maken tussen de verschillende instanties en organisaties. Zonder tijd om te wennen aan hun nieuwe situatie en zonder de kans te krijgen

om vertrouwen en een gevoel van veiligheid op te bouwen bestaat er ook een verhoogd risico dat amv's sneller verdwijnen. Dit brengt duidelijke risico's met zich mee, verhoogde kwetsbaarheid kan leiden tot blootstelling aan uitbuiting en misbruik.

- **"INFORMEER ONS"**

Het gevoel van verwarring onder amv's wordt versterkt doordat zij vaak onvoldoende op een kindvriendelijke manier worden geïnformeerd. Alle kinderen en jongeren met wie gesproken is tijdens dit onderzoek hebben onderstreept meer informatie te willen over de procedures, organisaties en vooral; hun rechten en plichten. Informatie over opvang, registratie, asiel/ staatloosheid procedures en andere procedures en diensten zouden moeten worden verstrekt aan amv's. Veel stakeholders gaven aan dat kindvriendelijke en leeftijd toepasselijke informatie over procedures vanaf het begin ontbreekt. Om te zorgen dat amv's een geïnformeerde

beslissing kunnen nemen over hun situatie en toekomst, en om vertrouwen op te bouwen vanaf het begin- moet informatie over de opvang, registratie, asielprocedure, staatloosheid, en andere procedures zo spoedig mogelijk verstrekt worden. Deze informatie moet kindvriendelijk en toepasselijk zijn; gegeven op een manier en in een taal die amv's begrijpen.²⁴¹

- **“LUISTER NAAR ONS”**

(ex) Amv's vertelden dat gestructureerde gelegenheden missen om hun stem te laten horen, om hun ideeën te delen en hun mening te uiten. Alle (ex)amv's onderstreepten het belang dat *er naar je geluisterd wordt*. Medewerkers van alle autoriteiten en organisaties die in aanraking komen met amv's bij aankomst, registratie, opvang en daarna zouden training moeten ontvangen in communicatie met kinderen, en ook over de identificatie en doorverwijzing van kwetsbare kinderen.

De belangrijkste conclusie uit de uitgebreide stakeholderoverleggen in het kader van dit project is dat het systeem voor recentelijke gearriveerde amv's in Nederland ruimte laat voor verbetering in het centraal stellen van het belang van het kind. In lijn met de hierboven geschetste bevindingen, werd het gebrek aan tijd, ruimte en vertrouwen bij aankomst om systematisch het belang van het kind in kaart te brengen, het kind te betrekken en hen te informeren geïdentificeerd als het overkoepelende knelpunt. In plaats daarvan worden amv's vrijwel meteen een vreemdelingrechtelijke procedure in geleid.

Het project volgde een **oplossingsgerichte aanpak**. Dit rapport streeft er naar om praktische en haalbare oplossingen te schetsen die duurzame en langdurig positieve effecten kunnen hebben op de situatie van amv's in Nederland. Een aantal concrete oplossingen zijn geformuleerd en ontwikkeld op basis van de

consultaties met stakeholders. De oplossingen zijn zoveel mogelijk gebaseerd op bestaande, succesvolle modellen uit eigen land, Duitsland en IJsland.

3.1 Het belang van het kind voorop

De rode draad in elk gesprek met stakeholders is de behoefte om in een zo vroeg mogelijk stadium na binnenkomst, een helder beeld te krijgen van het kind; voordat een eventuele vreemdelingrechtelijke procedure in beeld komt. En dat er in Nederland voor amv's een voornamelijk asielgericht systeem bestaat. Deze focus op asiel is echter niet voor alle amv's direct van toepassing of in hun belang. De aandacht moet liggen op het bouwen van vertrouwen van de amv.

Asielaanvragen van kinderen moeten in beginsel worden behandeld met prioriteit omdat kinderen vaak speciale bescherming en ondersteuning nodig hebben, in het bijzonder amv's. Echter, vóór de start van de procedure hebben amv's voldoende tijd nodig om een keuze te maken over het indienen van een asielaanvraag, zich voor te bereiden op de procedure en na te denken over hun asielrelaas. Ze hebben tijd nodig om een vertrouwensband met hun voogd en/of begeleiders op te bouwen en om zich veilig en geborgen te voelen.²⁴² Vaak zijn amv's bij aankomst in Nederland wantrouwend. Zij liepen immers risico op diefstal, (seksueel) geweld, bedrog en uitbuiting onderweg naar Nederland en wantrouwen is hier een uiterst natuurlijke reactie op.²⁴³ Het opbouwen van vertrouwen is in de eerste fase daarom essentieel.

Bij aankomst is het daarom cruciaal dat amv's niet altijd onmiddellijk een asielprocedure in worden geleid. Inspiratie voor deze aanpak is gebaseerd op de *Clearinverfahren* uit Duitsland.²⁴⁴ In plaats daarvan zouden de belangen van het kind eerst in kaart

²⁴¹ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 8 on Child Asylum Claims*, 2009, para. 70; UNHCR, *A Framework for the Protection of Children*, 2012, p. 22-23.

²⁴² UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 8 on Child Asylum Claims*, 2009, para.66.

²⁴³ Muireann Ní Raghallaigh, *The Causes of Mistrust amongst Asylum Seekers and Refugees: Insights from Research with Unaccompanied Asylum-Seeking Minors Living in the Republic of Ireland*, 201 In: *Journal of Refugee Studies*, Vol. 27, No. 1. Oxford University Press.

²⁴⁴ Dit model is gebaseerd op de clearing-fase (*Clearingverfahren*), een best practice geïdentificeerd in *Safe & Sound* (2014): de procedure is niet vastgelegd in de Duitse wet, maar is een succesvolle praktijk gebleken en wordt daarom steeds meer geïmplementeerd in de 16 Duitse deelstaten. Er zijn verschillende clearingcentra geopend op grond van de *Youth Welfare Act* en in sommige federale staten zijn richtlijnen ontwikkeld door de verantwoordelijke ministeries, jeugdhulp organisaties of NGO's, waar een dergelijke fase een onderdeel is van de beginperiode na aankomst in Duitsland, b.v. in Noord-Rijnland-Westfalen publiceerden het Ministerie van Volksgezondheid en het Ministerie van Binnenlandse Zaken een richtlijn in samenwerking met verschillende belanghebbenden: Ministerium für Familie, Kinder Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen Handreichung zum Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in Nordrhein-Westfalen, 2013, <http://bit.ly/2WuQdmS>, p.15.

moeten worden gebracht. Het in kaart brengen van het belang van het kind, de noden en wensen van een individueel kind is van belang bij de beslissen welke juridische procedure in het belang van het kind is, op een *case-by-case* basis en met nadruk op het in acht nemen van de mening van het kind. Kinderen dienen hiervoor kindvriendelijke informatie te krijgen, toegespitst op hun leeftijd, cultuur en taal, over hun opties, de tijd krijgen om hun mening kenbaar te maken en hebben recht op juridisch advies om een weloverwogen beslissing te nemen over het al dan niet aanvragen van asiel.

Amv's moeten zich veilig voelen om een vertrouwensrelatie met hun omgeving op te bouwen. Dit heeft tijd nodig. Zoals eerder erkend is het belangrijk dat de asielaanvragen van amv's spoedig en met prioriteit behandeld worden. Echter hebben kinderen ook tijd nodig om te acclimatiseren. Inspiratie kan worden gevonden in de bedenktijd gegeven aan slachtoffers van mensenhandel in de beschermde opvang. In de bedenktijd krijgen slachtoffers van mensenhandel de mogelijkheid om in rust te bepalen of zij mee willen werken aan een strafrechtelijke procedure. Het zou wettelijk zijn dat een amv bij aankomst in Nederland ook de mogelijkheid krijgt om in rust en met beschikking over voldoende informatie een besluit kan maken om de asielprocedure in te gaan of niet.

3.2 Het kind centraal

Een multidisciplinaire aanpak is nodig om het belang van het kind centraal te stellen. Tijdens discussies en bijeenkomsten werd benadrukt dat er een netwerk om elk kind zou moeten worden gemaakt. Daarbij werd benoemd dat niet alle stakeholders altijd dezelfde mening zullen hebben. Dat hoeft ook niet, was de consensus, zolang het kind centraal staat.

Het Barnahus model²⁴⁵ is een voorbeeld van het centraal stellen van het belang van het kind via een multidisciplinaire aanpak. Barnahus (IJslands voor 'kinderhuis') wordt erkend als een toonaangevend

en multidisciplinair model. Het is een van de oplossingen geïdentificeerd door stakeholders in het kader van dit project en verder verdiept en onderzocht door UNHCR. Het doel van Barnahus is om elk kind een gecoördineerde en effectieve procedure te bieden die toe ziet op het voorkomen van hertraumatisering. Een belangrijke rol van Barnahus is om op een kindvriendelijke manier bewijsmateriaal te produceren voor juridische procedures. In deze rol biedt Barnahus een *one-stop-shop* benadering, waarbij relevante autoriteiten en instanties zoals politie, (jeugd)hulpverlening, kinderbescherming, (psychische) gezondheidszorg en officier van justitie samenwerken onder één dak. Het model gaat uit van één interview met het kind, met een gekwalificeerde kinderpsycholoog/gedragswetenschapper, de andere organisaties die betrokken zijn kijken mee via een eenwegsspiegel of een videolink. Het aantal interviews wordt beperkt om het risico op schade door hertraumatisering bij het kind te beperken. Op basis van de informatie die het kind deelt worden gezamenlijke prioriteiten geïdentificeerd in het belang van het kind. De relevante en verantwoordelijke actoren komen samen en bespreken de verzamelde informatie, die op haar beurt de volgende stappen informeert en de korte- en langetermijnoplossingen voor het kind.

Ook al wordt het model voornamelijk toegepast bij situaties van (vermoedelijke) kindermishandeling, wordt het model in IJsland sinds februari 2016 toegepast op amv's.²⁴⁶ In IJsland vormt het interview volgens de Barnahus methode de basis voor de asielaanvraag en de keuze van opvang. De immigratieautoriteiten, kinderbeschermingsinstantie en het Rode Kruis kijken mee met het interview in een observatieruimte en kunnen vragen voordragen aan de specialist die met het kind spreekt in de hoorruimte. Op deze manier kan de kwetsbaarheid van de amv beter worden ingeschat, inclusief signalen van mensenhandel. Tussen februari 2016 en oktober 2017 waren ongeveer 25 amv's gehoord via de Barnahus methode.²⁴⁷

²⁴⁵ Voor meer informatie zie: Council of the Baltic Sea States Secretariat and Child Circle, *Barnahus Quality Standards*, 2017, geraadpleegd van <http://bit.ly/2MBcavk>.

²⁴⁶ Zie: Council of Europe, *Reply from Iceland to the Questionnaire for the evaluation of the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Parties*, 6 oktober 2017, p. 5, op <http://bit.ly/2Mz4RcT>.

²⁴⁷ *Ibid.*

In Nederland bestaat al een multidisciplinair centrum gebaseerd op het Barnahus model; het Multidisciplinair Centrum Kindermishandeling Kennemerland (MDCK). Hier werkt een team van professionals samen voor een snelle, effectieve en gecoördineerde respons op kindermishandeling te bewerkstelligen. De MDCK is geheel kindvriendelijke ingericht en alle voorzieningen zijn toegespitst op het zo kindvriendelijk mogelijk maken van het proces dat een kind doorloopt. In het MDCK werken professionals samen van Veilig Thuis, het Spaarne Gasthuis, GGZ inGeest, de Raad voor de Kinderbescherming, de jeugd- & gezinsbeschermers, Jeugdbescherming Amsterdam, de William Schrikker Groep, het Kinder- en Jeugdtraumacentrum, Lijn 5, MEE Noordwest-Holland, De Waag, Politie, Openbaar Ministerie en Kenter Jeugdhulp.²⁴⁸

Inspiratie voor een multidisciplinaire aanpak zou ook kunnen worden ontleend aan de aanpak binnen de beschermde opvang (BO) waar een werkwijze bestaat die gericht is op een multidisciplinaire risicoanalyse van de kwetsbaarheden van de kinderen.²⁴⁹ Dit wordt gedaan door middel van een Risico Inventarisatie en Taxatie (RIT) instrument.²⁵⁰ Hierbij zijn AVIM, Nidos en betreffende jeugdzorginstelling (Xonar of Jade) betrokken. Deze risicoanalyse helpt de hulpvraag, zorg en vervolgpvang te bepalen, en welke aanvullende begeleiding en bescherming het kind nodig heeft. De bevindingen kunnen als bewijs meegenomen worden in de vreemdeling- en strafrechtelijke procedure. De multidisciplinaire risicoanalyse vindt plaats in de eerste zes weken na plaatsing van het kind in de BO.²⁵¹ De ontwikkeling van de multidisciplinaire risicoanalyse kwam voort uit de erkenning van de staatsecretaris van Justitie en Veiligheid dat amv slachtoffers van mensenhandel vaak door verschillende instanties worden

ondervraagd, zowel door politiefunctionarissen, de IND en voogden. Een onderzoek werd als reactie ingesteld om te bekijken hoe het verhaal van een kind centraler kan komen te staan en het aantal gesprekken tot een minimum kan worden beperkt om te voorkomen dat de kinderen en jongeren 'opnieuw slachtoffer worden, maar nu van de procedures.'²⁵² Het Barnahus model kan hierin dienen als een mooi voorbeeld.

3.3 Het kind in beeld

Het kan zijn dat belangrijke informatie met betrekking tot de belangen van amv's niet de relevante gehoor en beslismedewerkers van de IND bereikt.²⁵³ Informatie die tijdens de evaluaties en begeleiding (samenstelling van plannen van aanpak etc.) is verzameld voorafgaand aan de asielprocedure, moet mogelijk worden gedeeld om een kindvriendelijke procedure²⁵⁴ te waarborgen en de asielaanvraag van een amv bij de IND te ondersteunen. Om op deze manier het kind, vanaf het begin, in beeld te brengen en gezamenlijk te werken "met het plan op tafel."

Als resultaat van het multidisciplinaire Barnahus-proces wordt een BIC assessment opgesteld. De BIC-Q ontwikkeld door het Onderzoeks- en Expertisecentrum voor Kinderen en Vreemdelingenrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen^{255 256} wordt momenteel alleen aangevraagd en ingebracht door advocaten en uitgevoerd door gedragswetenschappers op een ad-hoc basis. Het BIC-Model wordt ook gebruikt door Nidos in het maken van een plan van aanpak. Het inbrengen van een BIC-Assessment gebeurt vaak pas later in de asielprocedure, meestal wanneer de asielaanvraag van een kind afgewezen is en terugkeer

²⁴⁸ Voor meer informatie zie: <http://bit.ly/2F45jps>.

²⁴⁹ Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, *Diverse toezeggingen op het gebied van mensenhandel*, 29 juni 2017.

²⁵⁰ Inspectie Jeugdzorg en Inspectie Veiligheid en Justitie, *De kwaliteit van de beschermde opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen: Hertoets*, juni 2017, p.9.

²⁵¹ Aanhangsel Handelingen II 2018/19, 611, p.2.

²⁵² Kamerstukken II, 19637 en 28638, nr. 98.

²⁵³ UNHCR and UNICEF, *Safe & Sound: what States can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe*, 2014, p. 39, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2I5hjwJ>.

²⁵⁴ De informatie kan cruciaal zijn om het risico op schade aan het kind te minimaliseren (bijvoorbeeld om het risico op hertraumatisering te verminderen als een kind lijdt aan PTSS of trauma. De informatie kan de IND informeren over de manier waarop het gehoor zou moeten worden gevoerd of het geslacht van de hoornedewerker en/of de tolk.

²⁵⁵ A.E. Zijlstra et al., *De BIC-Q: een instrument om de kwaliteit van de opvoedingsomgeving van asielzoekerskinderen in kaart te brengen*, Kind en Adolescent, 36(1), 23-37, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2IvGGXL>.

²⁵⁶ C. van Os, *Best Interests of the Child-Assessments for recently arrived refugee children: Behavioural and children's rights perspectives on decision-making in migration law*, 2018, Groningen, Rijksuniversiteit Groningen.

is ingezet. BIC Assessments, zouden een systematisch onderdeel kunnen worden van de asielprocedure voor amv's, om een betere afweging van het belang van het kind bij beslissingen te stimuleren en waarborgen. Dit zou voor elke amv op het vroegst mogelijke moment na aankomst moeten gebeuren en complementair kunnen zijn aan de multidisciplinaire aanpak zoals hierboven beschreven. Hierbij is het ook belangrijk dat het opbouwen van capaciteit bij advocaten en immigratieautoriteiten over hoe de BIC-Assessment moet worden gebruikt, moet worden versterkt.

Kindvolgend werken vanaf aankomst in Nederland kan ook tot gevolg hebben dat de mentale en psychosociale gezondheid van een amv beter in kaart kan worden gebracht en dat psychische problemen mogelijk eerder kunnen worden gesignaleerd. Ook zal het helpen om de mogelijke kwetsbaarheden van de amv die het verklaren door hem of haar tijdens een gehoor in de weg kan staan te identificeren. Amv's hebben nog niet dezelfde capaciteiten als volwassenen en hier moet rekening mee worden gehouden. Het zal helpen om de waarborgen beter te bepalen die ervoor zorgen dat een amv beter kan verklaren en leiden tot een betere kwaliteit van het interview. De Kinderombudsman stelt in een rapportbrief, naar aanleiding van een klacht over het nader gehoor van een 17-jarige amv, dat een hoornedewerker om deze reden pas een gehoor moeten afnemen op het moment dat hij of zij voorinformatie over de amv heeft ontvangen. Als deze informatie er niet is moet het gehoor uitgesteld worden.²⁵⁷

3.4 Enkele belangrijke overwegingen

In toevoeging op de hierboven geformuleerde oplossingen, hebben de stakeholders aangegeven dat de onderstaande punten aandacht en overweging vereisen:

- Er moet worden onderzocht of de asielprocedure kan worden losgekoppeld van het opvangsysteem,

omdat toegang tot het grondgebied en opvang afhankelijk is van de intentie om asiel aan te vragen. Een amv die geen asielverzoek bij aankomst in Nederland wenst aan te vragen, kan andere beschermingsbehoeften hebben en als zodanig toegang en een alternatieve vorm van gelegaliseerd verblijf behoeven om de veiligheid van de amv te waarborgen. Zonder asiel aan te vragen kan de toegang tot opvang, onderwijs, en gezondheidszorg soms moeizaam zijn. De rechten tot bijvoorbeeld jeugdhulp bestaan wel maar het kan moeilijk zijn om deze ook echt te krijgen.²⁵⁸ De amv dreigt hierdoor in de illegaliteit te raken; met alle risico's van dien.

- Een maximale periode van 'rust' is net zo belangrijk als een minimale periode van 'rust'. Er moet aandacht worden besteed aan het feit dat een dergelijke periode voorafgaand aan de asielprocedure stressvol kan zijn voor een amv wanneer er geen duidelijke tijdlijn bestaat. Bovendien is het belangrijk op te merken dat het oordeel van een volwassene over het belang van het kind niet ten koste kan gaan van het recht van het kind om asiel aan te vragen. Wanneer een amv asiel aan wil vragen, kan het oordeel van een volwassene over het belang van het kind niet worden gebruikt om de toegang tot de asielprocedure te ontzeggen.²⁵⁹
- Informatie die tijdens de fase voorafgaand aan de asielprocedure is verzameld over het belang van het kind zal mogelijk gedeeld moeten worden om de asielaanvraag van de amv te ondersteunen. Uiteraard is het bij een dergelijke uitwisseling van informatie belangrijk om de beginselen van kinderbescherming en gegevensbescherming strikt te volgen, in het bijzonder rekening houdend met de beginselen van het belang van het kind; geen schade berokkenen (*do no harm*), geheimhouding, participatie van kinderen en *informed consent*.²⁶⁰ Mogelijk moeten hier gedetailleerde *standard operating procedures* (SOP's) voor worden opgesteld.²⁶¹

²⁵⁷ Kinderombudsman, Rapportbrief van 16 april 2019 KOMOO2/2019, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2WxNcNK>.

²⁵⁸ Voor meer informatie over de rechten van ongedocumenteerde kinderen zie de website van iLegaalkind: <http://bit.ly/2J36l6j>.

²⁵⁹ UN Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration* (art. 3, para. 1), 29 mei 2013, CRC/C/GC/14, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2WB1S8q>.

²⁶⁰ Voor meer over informatiebeheer en de uitwisseling zie: UNHCR, *Guidelines on Assessing and Determining the Best Interests of the Child*, november 2018, p.36 en pp.60-69, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2MEod0B>; UNHCR, *Child Protection Framework*, 2012, p 15-16, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2wKEzd1>; *Interagency Guidelines for Child Protection and Case Management*, 2014, p. 16-22, geraadpleegd van: <http://bit.ly/2WYu98t>.

²⁶¹ UNHCR en UNICEF, *Safe & Sound*, 2014, p.39, Box 11, geraadpleegd van: <http://bit.ly/215hJwJ>.

4. CONCLUSIE

Zoals wordt onderstreept in het IVRK zijn alle kinderen, inclusief amv's, **in de eerste plaats een kind**. Dit houdt in dat ongeacht de reden dat amv's zijn gevlucht of migreren en ongeacht wat hun verblijfsstatus zij eerst en vooral kinderen zijn en ook als kinderen moeten worden behandeld.

Het belang van het kind moet, zoals vastgelegd in het IVRK, bij alle beslissingen voorop staan. De rechten en plichten van amv's zijn duidelijk uiteengezet in het IVRK. Toch blijft het bieden van passende bescherming, opvang, begeleiding en zorg aan deze groep kinderen voor veel landen een uitdaging. In Nederland zijn veel zaken voor amv's goed geregeld en wordt Nederland over het algemeen gezien als een goed voorbeeld in Europa, in het bijzonder als het aankomt op de opvang en voogdij. Echter, het principe van het belang van het kind binnen de processen en procedures voor amv's komt nog niet goed genoeg tot zijn recht.

In het bijzonder hebben de gesprekken met stakeholders, vooral de gesprekken met (ex) amv's duidelijk gemaakt dat:

- Deze kinderen nog niet goed genoeg worden betrokken bij beslissingen die hen aangaan;
- Deze kinderen nog niet goed en vaak genoeg worden gevraagd naar hun mening;
- Deze kinderen nog niet genoeg op een kindvriendelijke manier worden geïnformeerd;
- Deze kinderen staan nog niet genoeg centraal; en
- Het belang van deze kinderen nog niet altijd genoeg voorop staat.

De aanbevelingen en oplossingen die zijn aangedragen in dit rapport hebben als doel:

1. **het belang van het individuele kind voorop te stellen,**
2. **de individuele amv centraal te stellen (via een multidisciplinaire aanpak) en**
3. **de situatie van het kind in beeld te brengen vanaf de eerste dag in Nederland.**

Dit rapport hoopt praktische en holistische handvatten te bieden aan instanties en organisaties die met amv's in aanraking komen om het belang van het kind beter tot zijn recht te laten komen in alle processen, procedures en beslissingen die amv's aan gaan. Geef een amv van meet af aan de kans, ruimte, rust, de juiste informatie en advies om weer vertrouwen op te bouwen, zichzelf te kunnen uiten en hun situatie op een positieve manier te kunnen beïnvloeden. Een dergelijke benadering zal op zijn beurt de betrokken partijen de mogelijkheid bieden om, via een multidisciplinaire aanpak, de individuele situatie van de amv beter in beeld te krijgen, deze beter in acht te nemen en het belang van het kind een duidelijkere, centralere plek te geven binnen het systeem in Nederland.

BIJLAGE I- UNHCR BELEIDSKADER EN RELEVANTE RAPPORTEN

UNHCR, [Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, No. 8 on Child Asylum Claims](#), April 2019, HCR/1P/4/ENG/REV.

UNHCR, [Guidelines in Assessing and Determining the Best interests of the Child](#), November 2018.

UNICEF, [Protected on Paper: An analysis of Nordic country responses to asylum-seeking children](#), 2018.

UNHCR, [The Way Forward to Strengthened Policies and Practices for unaccompanied and separated refugee and migrant children in Europe](#), 2017.

European Union: European Commission, [Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: The protection of children in migration](#), 12 April 2017, COM(2017) 211 final.

European Commission and the Council of Europe, [Young Refugees' Transition to Adulthood](#), 2017.

UNHCR, [The Heart of the Matter: Assessing Credibility when Children Apply for Asylum in the European Union](#), December 2014.

UNHCR and UNICEF, [Safe & Sound: what States can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe](#), October 2014.

Council of Europe Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, [Migrant Children: What Rights at 18?](#), April 2014.

[Interagency Guidelines for Case Management and Child Protection](#), January 2014.

UN Committee on the Rights of the Child, [General comment No. 14 \(2013\): The right of the child to have her or his best interests taken as a primary consideration](#), 29 May 2013.

Inter-Agency Group on Children on the Move, [The UN High Level Dialogue on Migration and Development 2013: Why children matter Background Paper](#), April 2013.

UNHCR, [A Framework for the Protection of Children](#), June 2012.

UN Committee on the Rights of the Child, [The Rights of all Children in the Context of Migration](#), 2012.

UN Committee on the Rights of the Child, [General comment No. 12 \(2009\): The right of the child to be heard](#), July 2009.

UNHCR, [Conclusion on Children at Risk No. 107 \(LVIII\) - 2007](#), October 2007.

UN Committee on the Rights of the Child, [General comment No. 8 \(2006\): The Right of the Child to Protection from Corporal Punishment and Other Cruel or Degrading Forms of Punishment \(Arts. 19; 28, Para. 2; and 37, inter alia\)](#), March 2007.

UN Committee on the Rights of the Child, [General comment No. 6 \(2005\): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin](#), September 2005.

BIJLAGE II – RAPPORT RONDETAFFEL

RESULTATEN VAN DE RONDETAFFELBIJENKOMST: 'HET BELANG VAN HET ALLEENSTAANDE KIND IN HET ASIELPROCES' OP 11 OKTOBER 2018 IN DELFT

INLEIDING

Op 11 oktober 2018 vond in Delft een constructieve discussie plaats tussen 16 stakeholders¹ over het belang van het alleenstaande kind in het asielproces. De bijeenkomst werd georganiseerd als onderdeel van het DG Justice project van UNHCR Nederland- 'Strengthening Policies and Practices for Unaccompanied and Separated Children in Western Europe'.

Het doel van de bijeenkomst was:

1. om de voorlopige resultaten te presenteren van het DG Justice. Op basis van het consultatieproces met Nederlandse stakeholders zijn de best practices, verbeterpunten en gaps omtrent het nationale systeem voor de bescherming van amv's in kaart gebracht; en
2. om gezamenlijk, op basis van de in kaart gebrachte bevindingen, tot een concreter beeld te komen hoe het belang van het alleenstaande kind in Nederland versterkt kan worden.

Na het welkom door het hoofd van UNHCR Nederland, Andrea Vonkeman, gaf Babiche Routledge een presentatie van de voorlopige resultaten van het project. Na de presentatie werden de deelnemers gevraagd deel te nemen aan een korte interactieve sessie. Iedere deelnemer ontving een rol in het verhaal van Patricia, een 15 jarig meisje dat alleen in Nederland aankomt. Daarna werden de deelnemers verdeeld in drie werkgroepen. Tijdens de werkgroepdiscussies bekeken de groepen ieder een casus van een amv. Aan de hand van deze casus werden de werkgroepen gevraagd de situatie van het kind te bekijken en een aantal vragen te beantwoorden. Tot slot werden de bevindingen uit de werkgroepen plenair gedeeld en gediscussieerd. Het programma van de middag kunt u vinden in bijlage 1.

¹ Een overzicht van de deelnemers kunt u vinden in bijlage 2.

DISCUSSIEPUNTEN, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Naar aanleiding van de presentatie van bevindingen werd het volgende aanbevolen:

1. Juridische vertegenwoordiging

Er is behoefte aan meer aandacht voor de juridische vertegenwoordiging van amv's. Er zijn momenteel geen vereisten voor vreemdelingrecht advocaten om amv's te vertegenwoordigen; er bestaan bijvoorbeeld geen verplichte cursussen. Het werd aangekaart dat advocaten vaak niet over de juiste expertise beschikken hoe ze een zaak van een amv moeten aanpakken. Een aanbeveling zou derhalve zijn dat er meer specifieke trainingen/cursussen moeten komen en dat het aan te bevelen is om de kennisuitwisseling tussen advocaten die amv's bijstaan te versterken.

Het idee dat het belang van het kind moet worden versterkt voor amv's werd breed gedragen. Uit de presentaties van de verschillende werkgroepen kwamen zowel aanbevelingen als een aantal punten van aandacht sterk naar voren:

2. Kind zo vroeg mogelijk en zo volledig mogelijk in beeld

Een rode draad welke alle werkgroep presentaties en discussies verbond was het feit dat er behoefte is om, in een zo vroeg mogelijk stadium na binnenkomst, een helder beeld te krijgen van van het kind; voordat een eventuele vreemdelingrechtelijke procedure in beeld komt. Het werd geïtereerd dat er in Nederland voor amv's een voornamelijk asielgericht systeem bestaat. Echter deze focus op asiel is niet voor alle amv's direct van toepassing of in hun belang. Er is behoefte om te bekijken wat de situatie van het kind is voordat de vreemdelingrechtelijke situatie waarin het kind zich bevindt wordt bekeken.

3. Meenemen wat kind zelf wil

Daarbij werd onderkend dat het belangrijk is om hierbij te betrekken wat het kind zelf wil en een beeld te scheppen van de wensen van het kind en de behoeften voordat een eventuele vreemdelingrechtelijke procedure wordt ingeslagen.

4. Rust als belangrijk element

Daarbij werd rust als belangrijk element genoemd door de werkgroepen. Eén van de werkgroepen onderstreepte dit door een Jeugdcentrum (en Barnahus model aanpak) voor te stellen welke zou garanderen dat een kind tot rust komt, een gesprek met een pedagoog en arts heeft, welke worden opgevolgd door een BIC rapportage alvorens een beslissing wordt gemaakt wat in het belang van het kind zou zijn.

5. Multi-disciplinaire aanpak

Er is behoefte aan een multi-disciplinaire aanpak. Wanneer er zoveel mogelijk informatie is vergaard over het kind dient die informatie zo snel mogelijk op tafel te komen. Het werd onderstreept dat het niet het doel moet zijn om het allemaal met elkaar eens te zijn maar dat het zaak is om zo snel mogelijk met elkaar om tafel te zitten en informatie te delen.

6. De aanwezigheid van voogd of vertrouwenspersoon te allen tijden

De aanwezigheid van de NIDOS voogd of vertrouwenspersoon bij gehoren en gesprekken met de amv moet beter worden gewaarborgd.

7. Meer kindvriendelijke informatie over bijvoorbeeld gehoren

Er is meer aandacht nodig voor hoeveel informatie amv's hebben voordat ze de gehoren in gaan. Een informatie filmpje ter voorbereiding van de gehoren waarin mede de gehoorruimtes worden getoond werd aangedragen als aanbeveling.

8. Rechtsbijstand vanaf begin voor amv's moet blijven bestaan

De rechtsbijstand, die volgens het regeerakkoord sterk zal worden ingeperkt, moet voor amv's blijven bestaan.

9. Uitbreiding van gebruik van cultural mediators

Werken met cultural mediators, zoals al wordt gedaan door onder andere NIDOS, zou kunnen

worden uitgebreid om amv's meer handvatten te geven tijdens de begeleiding en de interactie tussen begeleiders en amv's te versoepelen.

10. Meer gebruik van Child Notices

De kinderambtsberichten van UNICEF zouden meer moeten worden aangevoerd en meegenomen in de asielprocedure om te zorgen dat er zoveel mogelijk informatie over de situatie van het kind bekend is.

11. Verbetering van overdracht van NIDOS naar COA

De overdracht van NIDOS naar COA kan en moet soepeler worden geregeld.

12. Capaciteitsopbouw AVIM en KMar

Specifieke trainingen voor AVIM en de KMar over hoe om te gaan met kinderen. Het eerste contact met het kind en de Nederlandse autoriteiten, wat essentieel is, zou hierdoor worden verbeterd.

13. Aandacht voor meervoudige kamer

Een meervoudige kamer van een kinderrechtster samen met twee vreemdelingrechtster werd aangedragen als aanbeveling om zo een kindgerichte aanpak in de rechtspraak te versterken en het belang van het kind beter te waarborgen.

14. Belang van lagere bewijslast voor amv's in de asielprocedure

Er is meer aandacht nodig voor het feit dat een amv een kind is en een andere belevingswereld heeft dan een volwassene. Informatie moet derhalve anders worden gewogen dan bij volwassenen.

15. Aandacht voor een andere mindset als het gaat om amv's

De behoefte om te werken met een andere mindset als het om kinderen gaat werd geïtereerd. Vanuit de voogdij en begeleiding moet er geen angst zijn dat informatie wordt misbruikt door de autoriteiten. Verder is het belangrijk dat de aanpak vanuit de autoriteiten zich richt op meer aandacht voor de specifieke behoeften van de amv's en ze minder in hokjes plaatst.

BIJLAGE III – RAPPORT WORKSHOP

RESULTATEN VAN DE WORKSHOP: 'OP DE EERSTE PLAATS EEN KIND' OP 14 OKTOBER 2019 IN DEN HAAG

INLEIDING

Op 14 februari 2019 vond in Den Haag een constructieve discussie plaats tussen 14 stakeholders¹ over het belang van het alleenstaande kind in het asielproces. De bijeenkomst werd georganiseerd als onderdeel van het DG Justice project van UNHCR Nederland- 'Strengthening Policies and Practices for Unaccompanied and Separated Children in Western Europe'.

Het doel van de bijeenkomst was:

1. om de discussiepunten en ideeën uit de eerder bijeenkomst van 11 oktober 2018, omgezet naar drie conceptmodellen, nader te bekijken en te verdiepen; en
2. om gezamenlijk, door middel van uitwisseling, tot concrete oplossingen te komen die het belang van het alleenstaande kind in Nederland versterken.

De middag begon met een welkomstwoord en introductieronde. Hierna werd de achtergrond, de activiteiten en het doel van het project kort uiteengezet. Ook werden een aantal thema's die sterk naar voren waren gekomen tijdens de bijeenkomst op 11 oktober 2018 op een rij gezet. Deze thema's waren: **het kind vroeg in beeld, het kind centraal, aandacht voor samenwerking, rust en kindvriendelijke informatie**.

Een overzicht van drie conceptmodellen die deze thema's centraal stellen werd gepresenteerd. Ook gaf Maria Schillachi (Kinder- en Jeugdpsycholoog bij [BarnaFrid](#)- het Zweedse nationale kenniscentrum voor geweld tegen kinderen) via Skype dieper inzicht in een van de conceptmodellen; het Barnahus model.

HIERONDER EEN KORT OVERZICHT VAN DE DRIE CONCEPTMODELLEN:

Model 1- Rust en begeleiding vóór de asielprocedure:

Gebaseerd op de Duitse "clearingverfahren".² Geef een kind de tijd, voordat een vreemdelingrechtelijke procedure wordt ingeslagen, om een geïnformeerde beslissing te maken over of hij/zij wel of niet asiel wil aanvragen. (Sleutelwoorden: rust, kindvriendelijke informatie, juridisch advies, vertrouwen, betekenisvolle participatie)

Model 2- BIC-Assessments "Plus":

Gebaseerd op het onderzoek van Carla van Os over recent gearriveerde kinderen³. (Sleutelwoorden: focus op de welzijn en ontwikkeling van het kind, belang van het kind, zo vroeg mogelijk)

Model 3- Barnahus:

Gebaseerd op de Scandinavische aanpak voor kinderen die slachtoffer zijn van seksueel en huiselijk geweld⁴. Barnahus gaat uit van een multidisciplinaire aanpak. Het kind wordt één keer geïnterviewd op één plek. Naar aanleiding van dit interview wordt samengewerkt om de volgende stappen, aan de hand van de noden en wensen van het kind, te bepalen. (Sleutelwoorden: multidisciplinair, samenwerking, holistisch, verminderen risico hertraumatisering, "alles onder één dak")

Na de presentatie werden de deelnemers verdeeld in drie werkgroepen, iedere werkgroep werd gevraagd één van de conceptmodellen nader te bekijken met

¹ Een overzicht van de deelnemers kunt u vinden in bijlage 2.

² Voor meer informatie zie: Ministerium für Familie, Kinder Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, *Handreichung zum Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in Nordrhein-Westfalen*, 2013, <http://goo.gl/aQ6m9>

³ Voor meer informatie zie: Carla van Os, Best Interests of the Child-Assessments for recently arrived refugee children: Behavioural and children's rights perspectives on decision-making in migration law, 2018, <https://bit.ly/2FiVacv>

de bijbehorende sleutelwoorden in het achterhoofd. Tot slot werden de bevindingen uit de werkgroepen plenair gedeeld en gediscussieerd.

Het programma van de middag kunt u vinden in bijlage 1.

DISCUSSIEPUNTEN, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Het idee dat het belang van het kind moet worden versterkt voor amv's, vooral vlak na aankomst, werd wederom breed gedragen. In de plenaire terugkoppeling, naar aanleiding van de werkgroepdiscussies, kwamen zowel aanbevelingen als een aantal punten van aandacht sterk naar voren:

1. Vertrouwen staat voorop

Het creëren van vertrouwen en het geven van genoeg kans voor het opbouwen van vertrouwen werd benoemd als de grootste motivatie voor het inrichten van rust. Het werd onderstreept dat vertrouwen niet alleen van belang is tussen het kind naar organisaties toe maar ook tussen de verschillende organisaties die te maken hebben met amv's. Deelnemers benadrukte dat er meer tijd moet worden geïnvesteerd om vertrouwen op te bouwen.

2. Rust als belangrijk element

Rust werd benoemd als een belangrijk element, vooral aan het begin van de asielpcedure/voor het begin van de asielpcedure. Als kanttekening werd hierbij benoemd dat er zowel een minimum termijn als een maximum termijn zou moeten zijn als we het hebben over rust. Als voorbeeld werd de B8 bedenktijd aangehaald. Ook werd de vraag gesteld: wat is rust precies voor een kind? Wat rust betekend zou voor elk kind kunnen verschillen en hier moet rekening mee worden gehouden. Vooral werd benadrukt dat wanneer rust langer wachten wordt dit snel stress creëert voor kinderen.

3. Multidisciplinaire aanpak

Wederom werd de behoefte om te werken met een specifieke mindset als het om kinderen gaat

geïtereerd. Om dit te bereiken werd benadrukt dat er een netwerk achter elk kind zou moeten worden gemaakt. Daarbij werd benoemd dat niet alle stakeholders altijd dezelfde mening zullen hebben. Dat hoeft ook niet, was de consensus, zolang het kind centraal staat.

4. Maatwerk/kindvolgend werken

Kindvolgend werken werd onderstreept en er werd erkend dat hier meer aandacht voor nodig is. Vooral werd benoemd dat het belangrijk is om hierbij te betrekken wat het kind zelf wil en een beeld te scheppen van de wensen van het kind en de behoeften voordat een eventuele vreemdelingrechtelijke procedure wordt ingeslagen. Dit geeft meer kans voor de vroege signalering van mogelijke problemen of unieke kenmerken van een kind. Ook werd de nadruk wederom gelegd op het belang van het kind binnen beslissingen; de motivering en het meewegen van het belang van het kind moet inzichtelijk worden gemaakt.

5. Advocatuur

Het belang van samenwerking tussen de IND en advocaten werd benadrukt maar de angst dat informatie tegen het kind wordt gebruikt bestaat. Ook werd er aanbevolen dat er wellicht deskundigheidseisen zouden moeten bestaan voor advocaten om amv zaken aan te nemen. Als voorbeeld: de eisen die worden gevraagd aan advocaten in het jeugdstrafrecht.

6. Link verblijf en asielpcedure- los koppelen?

Zou de opvang moeten worden losgekoppeld van asiel om te zorgen dat kinderen die geen asiel willen aanvragen toegang hebben tot bescherming en verblijf? Een alternatieve beschermingsgrond op grond van het IVRK, belang van het kind? De mogelijke aanzuigende werking van dit idee werd aangehaald en gediscussieerd. De consensus was dat een aanzuigende werking geen gegeven is indien er vroeg wordt gekeken naar duurzame oplossingen in het belang van het kind.

⁴ Voor meer informatie zie: Council of the Baltic Sea States Secretariat and Child Circle, 'Barnahus Quality Standards' available at <http://www.childrenatrisk.eu/promise/wp-content/uploads/sites/4/2018/04/PROMISE-Barnahus-Quality-Standards.pdf>

