

Voorwoord

Dit is een addendum over kinderrechten in het Nederlandse vreemdelingenbeleid bij het rapport *Opgroeien in de lage landen* over de implementatie van het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind in Nederland.

Het KRC heeft ervoor gekozen zich te concentreren op de problemen die het ziet op het terrein van kinderrechten in Nederland. Hierbij is het KRC tot de conclusie gekomen dat het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (VRK) te weinig is verdisconteerd in het Nederlandse beleid. Eén van de 8 onderwerpen die in het rapport aan bod komt, is het Nederlandse vreemdelingenbeleid. In dit beleid zijn de laatste jaren vele veranderingen doorgevoerd, die een verharding van het Nederlandse vreemdelingenbeleid tot gevolg hebben gehad. Ook omdat het een complexe materie behelst, wil het KRC met dit addendum extra aandacht vragen voor de kinderen die dit beleid moeten ondergaan. De inhoud van dit addendum komt overeen met het gedeelte over het vreemdelingenbeleid zoals neergelegd in de NGO-rapport. Deze punten worden echter verder uitgewerkt. Allereerst zal een maatschappelijk, politiek en juridisch kader worden geschetst. Vervolgens zullen de volgende onderwerpen aan bod komen:

- Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers (AMA's),
- Gezinshereniging,
- 'Illegale' kinderen
- Overige onderwerpen.

Dit addendum zal worden afgesloten met de samenvatting van de aanbevelingen die identiek zijn aan de aanbevelingen zoals gedaan in hoofdstuk 5 van het NGO-rapport. Het KRC heeft echter niet de pretentie om alle problematiek die zich voordoet te hebben besproken. Er is vooral nadruk gelegd op de problematiek die zich voordoet in het asielbeleid. Er doen zich bij migrantenkinderen ook tal van problemen voor, die in dit addendum zijdelings aan de orde komen.

In het addendum worden de termen 'kinderen', 'minderjarigen' en 'jongeren' door elkaar heen gebruikt. Ze betekenen allemaal hetzelfde: een persoon onder de achttien jaar (zoals volgt uit artikel 1 VRK).

Voorts wordt het woord 'hij' gebruikt bij de omschrijving van het kind, hierbij dient echter ook 'zij' te worden gelezen.

Dit addendum betreft de implementatie van het Verdrag op het grondgebied van het Koninkrijk Nederland in Europa. Het geeft geen informatie over de situatie van kinderen in de andere twee delen van het Koninkrijk, namelijk de Nederlandse Antillen en Aruba in het Caribisch gebied.

Dit addendum is namens het KRC geschreven door Simone Bommeljé van Stichting Defence for Children International Nederland. Het is totstandgekomen door een nauwe samenwerking met vele betrokken organisaties, met name VluchtelingenWerk Nederland (VWN), Vluchtelingen-Organisaties Nederland (VON), SAMAH, INLIA en het NIDOS. Het addendum is voorgelegd aan de redactiecommissie bestaande uit leden van het Kinderrechtencollectief. De verantwoordelijkheid voor dit onafhankelijke addendum ligt bij de kerngroepleden van het Kinderrechtencollectief: Defence for Children International Nederland, UNICEF Nederland, De landelijke Vereniging voor Kinder- en Jongerenrechtswinkels, de Nederlandse Jeugd Groep, Save the Children Nederland, Plan Nederland en de Nationale Jeugdraad. Het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn Jeugd (NIZW) heeft hierbij een adviserende rol.

Dit addendum is niet alleen bedoeld als discussiestuk voor het VN-Comité voor de Rechten van het Kind. Het is ook nadrukkelijk bedoeld om in Nederland zelf de discussie over de rechten van kinderen een stimulans te geven. Het addendum is in het Engels geschreven. Daarnaast zal er binnenkort ook een nader uitgewerkte Nederlandstalige versie verschijnen.

De organisaties genoemd aan het begin van de NGO-rapport onderschrijven de inhoud van dit addendum in algemene termen.

Redactiecommissie van het Kinderrechtencollectief:

Maud Droogleever Fortuyn	UNICEF Nederland
Renée Geurts	Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) Jeugd
Froukje Hajer	Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) Jeugd
Majorie Kaandorp	Defence for Children International Nederland
Pauline van der Loo	Nederlandse Jeugd Groep Nederland
Stan Meuwese	Defence for Children International Nederland

Inhoudsopgave

	Voorwoord	1
	Inhoudsopgave	3
A.	Maatschappelijk, politiek en juridisch kader	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Vreemdelingenbeleid mondiaal	4
1.3	Naar een restrictief vreemdelingenbeleid	4
1.4	Kinderrechten en het vreemdelingenbeleid	6
B.	AMA's	8
2.1	Algemeen	8
2.2	Het beeld van alleenstaande minderjarige asielzoeker (AMA)	9
2.3	Het horen van kinderen in het aanmeldcentrum (AC)	9
2.4	Het horen van kinderen van 4 tot 12 jaar	11
2.5	Toepassing wet ongedocumenteerden	14
2.6	Het leeftijdsonderzoek	14
2.7	Adequate opvang in het land van herkomst	17
2.8	Opvang in de tussenvariant	19
2.9	De AMA-campus	19
2.10	Begeleide alleenstaande minderjarige asielzoekers (BAMA's)	21
2.11	Kindgezinnen	21
2.12	Misbruik van alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's)	22
2.13	De 18 plus problematiek	23
2.14	Terugkeer	24
2.15	Literatuur	25
C.	Gezinshereniging	26
3.1	Algemeen	26
3.2	Gezinshereniging en het Verdrag inzake de Rechten van het Kind	28
3.3	Kosten die gepaard gaan met gezinshereniging	29
3.4	Het nareiscriterium voor gezinshereniging asiel	30
3.5	Hoge bewijslast	31
3.6	Feitelijke gezinsband criterium	32
3.7	Overige situaties	35
3.8	Europese ontwikkelingen	35
3.9	Literatuur	36
D.	'Illegale' kinderen	38
4.1	Algemeen	38
4.2	Aanspraken van 'illegale' kinderen op de rechten uit het VRK	39
4.3	Herhaalde asielaanvraag	40
4.4	Recht op opvang van 'illegale' kinderen	41
4.5	Recht op gezondheidszorg van 'illegale' kinderen	43
4.6	Recht op jeugdzorg van 'illegale' kinderen	45
4.7	Recht op onderwijs van 'illegale' kinderen	45
4.8	Een zelfstandige aanspraak op verblijf van 'illegale' kinderen	47
4.9	Literatuur	49
E.	Overige onderwerpen	50
5.1	Het horen van asielzoekerskinderen met ouders	50
5.2	Detentie van kinderen	50
5.3	Kinderen van asielzoekers in asielzoekerscentra (AZC's)	52
5.4	Financiële positie asielzoekers	52
5.5	Rechtshulp	54
5.6	Literatuur	54
F.	Aanbevelingen	55
6.1	Aanbevelingen	55
	Lijst met gebruikte afkortingen	57

A. Maatschappelijk, politiek en juridisch kader

1.1 Aanleiding

Daar waar we Nederlandse jongeren op de drift, weggelopen en dakloos onmiddellijk in de crisisopvang plaatsen, stoppen we alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's) die in Nederland terechtkomen in de terugkeervariant. Terwijl we discussiëren of Nederlandse biologische (groot)ouders evenveel recht hebben op omgang met de (klein)kinderen als de sociale ouders, vragen we in het vreemdelingenrecht wel van juridische ouders met een niet-Nederlandse nationaliteit de 'feitelijke gezinsband' te bewijzen. En hoewel we een aantal jaren geleden de onwettigheid van kinderen hebben afgeschaft, noemen we kinderen zonder geldige verblijfsstatus 'illegale' kinderen. Het lijkt wel of de balans tussen familierecht en vreemdelingenrecht zoek is: we meten duidelijk met twee maten, één voor Nederlanders en één voor vreemdelingen.

1.2 Vreemdelingenbeleid mondiaal

Naast de ontwikkelingen op nationaal niveau constateert het KRC dat er op internationaal niveau ook een verharding in het migratiebeleid plaatsvindt. Men kan hierbij bijvoorbeeld denken aan:

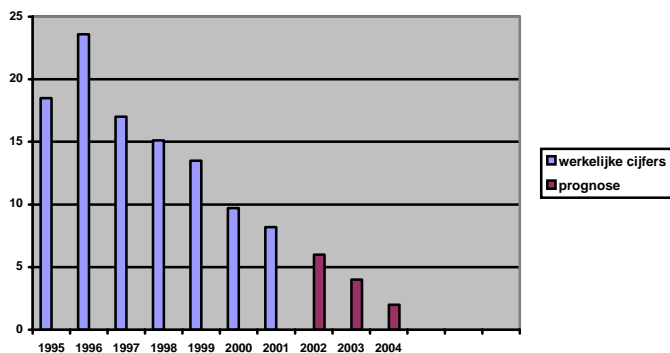
- de situatie van kinderen en asielzoekers in de gesloten asielzoekerscentra in Australië (Woomera), waar opstanden, vluchtpogingen en zelfmoordpogingen aan de orde van de dag zijn;
- de Verenigde Staten, die op de vingers getikt worden door de *United High Commissioner for Refugees*, Ruud Lubbers, omdat migranten vanuit de VS naar Canada vluchten vanwege de omgeslagen sfeer ten opzichte van vreemdelingen na de aanslagen van 11 september 2001¹;
- Groot Brittannië, die pleit voor opvang van vluchtelingen in de landen van herkomst/regio in plaats van opvang binnen Groot Brittannië.

1.3 Naar een restrictief vreemdelingenbeleid

Cijfermatig

De afgelopen jaren hebben in het teken gestaan van een verharding van het Nederlandse vreemdelingenbeleid.

Aantal ingewilligde asielverzoeken (x 1000)



(Bron: Volkskrant, 1/7/2002)

Aantal verwijderingen

Aantal verwijderingen 2001:		Aantal verwijderingen 2002:	
Asiel	16.023	Asiel	21.255
Regulier	24.897	Regulier	29.126

(Bron: Immigratie- en Naturalisatie Dienst, IND)

¹ Volkskrant, 2 mei 2003.

Toelatingsgronden:

Dit restrictievere beleid vindt zijn weerslag in onder andere de op 1 april 2001 in werking getreden nieuwe Vreemdelingenwet 2000 (VW2000). Uit artikel 13 van de VW2000 volgt:

Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning wordt slechts ingewilligd indien:

- a. internationale afspraken en wet-en regelgeving daartoe verplichten;
- b. met de aanwezigheid van de vreemdeling een wezenlijk Nederlands belang is gediend; of
- c. klemmende redenen van humanitaire aard daartoe verplichten.

Daarbij komt dat – mede door de toegenomen instroom van AMA's – een strikter AMA-beleid van kracht is sinds januari 2001. Tot slot is in oktober 2001 een notitie vastgesteld over gezinshereniging. Al deze beleidswijzigingen hebben verstrekkende gevolgen voor asielzoekende kinderen en andere kinderen. In de komende hoofdstukken zal worden aangegeven wat deze wijzigingen betekenen voor (alleenstaande) minderjarigen, kinderen die naar Nederland zijn gekomen in het kader van gezinshereniging en kinderen zonder status.

Politieke sfeer en opvattingen

Nederland heeft in politiek opzicht een nogal turbulent jaar achter de rug. De linkse en rechtse politieke partijen zijn verder uit elkaar gegroeid. Door de opkomst van en de moord op de populistische politicus Pim Fortuyn (Lijst Pim Fortuyn, LPF) is een voor vreemdelingen moeilijk(er) klimaat ontstaan. Met de op één na laatste verkiezingen van mei 2002 is een kabinet geïnstalleerd, waarin deze nieuwe politieke partij, de LPF sterk vertegenwoordigd is. Verder bestaat het kabinet uit het Christen Democratisch Appel (CDA) en de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD). Dit kabinet heeft een op 3 juli 2002 een Regeerakkoord (ook wel Strategisch Akkoord genoemd) opgesteld, met daarin plannen als strafbaarstelling van illegaliteit, hogere eisen aan integratie in de Nederlandse samenleving en een verdere verhoging van de financiële vereisten voor gezinshereniging. Daarnaast is er een voorstel gedaan om een identificatieplicht voor kinderen boven de 12 (inmiddels 14) jaar in te voeren. In plaats van de minister van Justitie en een minister van Integratie is het ambt minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in het leven geroepen. Dit ambt wordt momenteel nog bekleed door H.P.A. Nawijn. Mede door genoemde ontwikkelingen is het voor migranten in Nederland moeilijk(er) geworden. Na de val van dit kabinet – is men na de verkiezingen in januari 2003 – nog steeds bezig met de formatie van een nieuw kabinet. Dit zal waarschijnlijk ook rechts georiënteerd zijn.

In Nederland hebben verschillende non gouvernementele organisaties (ngo's) en kerken die zich op de één of andere manier inzetten voor vluchtelingen/kinderen/mensenrechten ingespannen voor een humaner vreemdelingenbeleid. In toenemende mate luidt vanuit diverse organisaties hierbij de vraag hoe het jeugdrecht zich moet verhouden ten opzichte van het vreemdelingenrecht. Ook gewone burgers hebben veel kritiek geuit op het huidige beleid. Het Nederlands Instituut voor Publieke opinie en marktonderzoek (TNS NIPO) heeft, in opdracht van VluchtelingenWerk Nederland, een opinieonderzoek uitgevoerd. Hieruit blijkt dat twee op de drie Nederlanders een minder hard asielbeleid willen. Het onderzoek is gebaseerd op een steekproef van meer dan 1000 kiesgerechtigde Nederlanders.

Ongeveer twee op de drie Nederlanders zijn het ermee eens:

- Dat alleen asielaanvragen waarbij het van tevoren al duidelijk is dat ze geen kans maken voortaan binnen een week worden afgehandeld.
- Dat als de overheid langer dan een half jaar doet over de beslissing met betrekking tot een asielaanvraag, asielzoekers vanaf dat moment moeten kunnen werken of studeren.
- Dat de groep vluchtelingen die 5 jaar of langer in Nederland is en afkomstig is uit landen waar sprake is van oorlog of schending van de mensenrechten, bij wijze van eenmalige uitzondering een verblijfsvergunning krijgt, zodat zij in Nederland kunnen blijven.
- Dat de Nederlandse politiek niet alleen moet praten over de plichten van nieuwkomers, maar ook over de inspanningsverplichting van autochtone Nederlanders om van de integratie van nieuwkomers een succes te maken.

Ruim de helft van de Nederlanders is het ermee eens:

- Dat afgewezen asielzoekers die wel naar het land van herkomst willen, maar hun reis niet binnen 28 dagen hebben geregeld, tot hun terugreis recht hebben op opvang.

(Bron: Persbericht NIPO, 27 februari 2003, www.nipo.nl)

Dit terwijl het op de verkiezingen van mei 2002 leek of er massaal voor een strenger asielbeleid werd gestemd. In de praktijk zijn er ook steeds meer geluiden van leraren/buren/kennissen die groot alarm slaan als er een leerling/buurkind/vriend(in) dreigt te worden uitgezet en burgemeesters die het voor asielzoekers opnemen. Op het Waddeneiland Ameland, verzetten de eilandbewoners zich tegen de overplaatsing van de asielzoekers. Als asielzoekers een gezicht krijgen dan wordt het voor een deel van de Nederlandse maatschappij blijkbaar een ander verhaal.

Ook internationale organisaties hebben zich verontrust getoond over de situatie in Nederland. Zo heeft de gerenommeerde mensenrechtenorganisatie Human Rights Watch (HRW) op 9 april 2003 een internationaal rapport gepresenteerd over het Nederlandse asielbeleid, met een titel die de lading volledig dekt: *The Netherlands, fleeting refuge: The triumph of efficiency over protection in Dutch asylum policy*. Hierin worden harde conclusies getrokken over het Nederlandse asielbeleid, ook met betrekking tot kinderen. Deze en andere kritiek heeft de Nederlandse regering veelal naast zich neergelegd

Justitie verdedigt asielbeleid

Human Rights Watch liet gisteren een rapport verschijnen waarin het Nederlandse asielbeleid er op een aantal punten flink van langs krijgt. (...) Justitie is het daar niet mee eens. Zo wijst het ministerie de kritiek van de hand dat 'echte' vluchtelingen de dupe dreigen te worden van de zogeheten versnelde procedure. (...) De kritiek dat de Nederlandse werkwijze in strijd is met de rechten van het kind, klopt volgens het ministerie ook niet. (...) De opvang die asielzoekers in Nederland krijgen, is ook helemaal in lijn met de richtlijnen die de Europese Unie daarvoor heeft.

(Bron: 9 april 2003, Spits)

1.4 Kinderrechten en het vreemdelingenbeleid

Het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (VRK) en het vreemdelingenbeleid

Het Verdrag inzake de Rechten van het Kind zou de toetssteen moeten zijn voor het Nederlandse vreemdelingenbeleid. Het VRK is door Nederland op 20 november 1995 geratificeerd. Centraal in het VRK staan "de belangen van het kind" (artikel 3 lid 1 VRK):

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

Wat betreft de afweging van het 'belang van het kind' tegen andere belangen heeft de Nederlandse regering het standpunt ingenomen dat het 'belang van het kind' weliswaar geen absolute voorrang heeft boven andere belangen, maar 'het is evenwel met de bedoeling van het verdrag in overeenstemming te achten, dat het 'belang van het kind' als regel de doorslag behoort te geven' (Nota van Toelichting bij de ratificatiewet van het VRK². Intussen heeft ook de Nederlandse rechter zich positief uitgesproken over de rechtstreekse werking van dit zeer belangrijke artikel 3 VRK.³

Uit het Kinderrechtenverdrag blijkt dat ook binnen het vreemdelingenrecht de belangen van het kind prioriteit behoren te hebben. Kinderen moeten eerst als kind worden behandeld, met inachtneming van hun rechten, en pas in tweede instantie als vreemdelingen, op wie het vreemdelingenrecht van toepassing is. Nog steeds worden kinderen echter in vreemdelingenrechtelijke procedures als 'aanhangel' van hun ouders gezien en worden zij niet als zelfstandige belanghebbende beschouwd. Dit terwijl kinderen in alle procedures die hen aangaan zelfstandige belangen behoren te hebben. Kinderen hebben op grond van het VRK weliswaar geen direct recht op een zelfstandige rechtsingang, maar (rechterlijke) instanties dienen op grond van artikel 12 VRK kinderen te horen in alle

² Kamerstuk 22 855 (R1451), no. 3, p. 15.

³ Voorzieningenrechter Rechtbank 's-Gravenhage, AWB 00/68785 VRWET.

gerechtelijke en bestuurlijke procedures die hen betreffen. Deze belangen behoren vervolgens een eerste overweging te zijn in die procedures. Op grond van artikel 2 VRK, geldt dit ook voor alle minderjarige asielzoekers die Nederland zijn binnengelaten. Voorts roept artikel 4 van het VRK de Staten die partij zijn bij het verdrag op om alle maatregelen te nemen om de rechten van kinderen te verwezenlijken. De toegespitste artikelen die naast bovengenoemde algemene artikelen van belang zijn, gaan voornamelijk over gezinshereniging (artikel 9 en 10 VRK), bescherming van kinderen zonder familie (artikel 20 VRK), vluchtelingenkinderen (artikel 22 VRK), vrijheidsberoving (artikel 37 b en c VRK) en tot slot het recht van kinderen die behoren tot een etnische of religieuze minderheidsgroep op een eigen cultuur, godsdienst en taal (artikel 30 VRK).

Het Nederlandse Vreemdelingenbeleid en het VRK:

Bij de behandeling van de VW2000 is het Verdrag inzake de Rechten van het Kind nauwelijks genoemd. In het Verslag⁴ over de VW2000 vraagt Groenlinks of de inkomensvoorwaarde bij gezinshereniging wel in overeenstemming is met het VRK. In de Nota naar aanleiding van het Verslag neemt de regering niet eens de moeite om op deze vraag in te gaan. Op een vraag of het Verdrag inzake de Rechten van het Kind een grond kan zijn voor een verblijfsvergunning voor AMA's⁵ zegt de regering simpelweg dat in het Kinderrechtenverdrag geen bepaling over verblijfsrecht is opgenomen.⁶ Op 29 oktober 2001 verschijnt een beleidsnotitie over de toepassing van het criterium 'feitelijk gezinsverband' bij de toelating van minderjarige kinderen van de hand van staatssecretaris Kalsbeek⁷. Zij zegt dat bij de totstandkoming van deze beleidsnotitie rekening is gehouden met de gezamenlijke notitie van Forum, Clara Wichmann Instituut en Defence for Children International Nederland. Waar het de juridische grondslag betreft, wordt het Kinderrechtenverdrag in het geheel niet genoemd, alsof er geen artikel 10 VRK (gezinshereniging) bestaat. Ook wordt de interpretatie van de Nederlandse regering bij de verklaring van artikel 22 VRK (vluchtelingenkinderen) op geen enkele wijze verantwoord.⁸ Het lijkt alsof de Nederlandse regering bij de ontwikkeling van het vernieuwde vreemdelingenbeleid geen weet heeft gehad van het bestaan van het Kinderrechtenverdrag, of het Verdrag dusdanig geïnterpreteerd dat 'het belang van het kind', het belang van de overheid is.

Het Verdrag gaat gelukkig wel steeds meer leven onder wetenschappers en ook advocaten doen er steeds vaker een beroep op. Er worden diverse studiedagen georganiseerd in het kader van kinderrechten. Ook is er op initiatief van Defence for Children International Nederland op de Vrije Universiteit op 24 april 2003 een leerstoel Kinderrechten geïnstalleerd. Hoogleraar Jan Willems bekleedt dit ambt. Hopelijk zal hierdoor in de toekomst het Kinderrechtenverdrag ook in het vreemdelingenbeleid bij de diverse betrokken organisaties, ministeries en personen (waaronder rechters en advocaten) een grotere rol gaan spelen. Het KRC vindt het verontrustend dat binnen het Nederlandse vreemdelingenbeleid het VRK slechts summier wordt genoemd en vraagt zich af of er bij de totstandkoming van het nieuwe vreemdelingenbeleid überhaupt een toetsing aan het Verdrag heeft plaatsgevonden.

Balans kinderrechten en het vreemdelingenbeleid

Het KRC vindt het verontrustend dat de Nederlandse overheid het kind eerst als vreemdeling en daarna pas als kind ziet. Hierdoor komt de naleving van het VRK onder druk te staan. Dit terwijl de Nederlandse regering zich al in 1995 heeft gecommitteerd aan het VRK. Daarbij vindt het KRC dat de balans van het vreemdelingenbeleid met het jeugdbeleid zoek is en dat de kinderrechten te weinig doorklinken in het vreemdelingenbeleid. Er moet een nieuw evenwicht komen.

⁴ TK 1999-2000, 26732, no. 5, p. 68.

⁵ TK 1999-2000, 26732, no 5, p. 65.

⁶ TK 1999-2000, 26732, no. 7, p. 44.

⁷ TK 2001-2002, 26732, no. 98.

⁸ In de interpretatieve verklaring van de regering bij dit artikel wordt slechts vermeldt dat een vluchteling en vluchteling is, zoals omschreven in het vluchtelingen-status verdrag.

B. Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers (AMA's)

2.1 Algemeen

Als in Nederland beoordeeld wordt dat een minderjarige niet voor asiel in aanmerking komt, dan is het AMA-beleid van toepassing. Op 1 mei 2001 heeft de staatssecretaris van Justitie Kalsbeek het vernieuwde AMA-beleid⁹ (hierna nota Kalsbeek) gepresenteerd. Evenals er een verharding van het Nederlandse vreemdelingenbeleid in zijn algemeenheid is opgetreden, is onder andere door de doelstelling de toestroom van AMA's terug te dringen het AMA-beleid als restrictief aan te merken. In het kort volgt uit de nota Kalsbeek dat, AMA's die niet in aanmerking komen voor erkenning als vluchteling of voor toelating op humanitaire gronden, slechts tot uiterlijk de achttiende verjaardag een vergunning tot verblijf op grond van het AMA-beleid (VTV-AMA) krijgen. Die verblijfsvergunning wordt alleen gegeven indien de minderjarige zich niet zelfstandig kan handhaven¹⁰ en als adequate opvang in het land van herkomst ontbreekt. Een jongere die al drie jaar in Nederland is met een VTV-AMA mag wel blijven als hij achttien is geworden; alle andere jongeren moeten vertrekken naar het land van herkomst. De beoogde daling van de instroom is al zichtbaar geworden.

In 1998 waren er 3.500 AMA's (8% van het totaal aantal asielzoekers in Nederland)
In 1999 waren er 5.000 AMA's (13% van het totaal)
In 2000 waren er 6.700 AMA's (15% van het totaal)
In 2001 waren er 5950 AMA's (18% van het totaal)
In 2002 waren er 3.232 AMA's (17% van het totaal)

De daling in absolute en relatieve cijfers vanaf 2001 loopt parallel met de landelijke trend. Het feitelijke aantal aanvragers in 2002 ligt weer op het niveau van 1998. Er verblijven momenteel (maart 2003) circa 12.000 AMA's in Nederland die hier de afgelopen jaren asiel hebben aangevraagd. De landen van herkomst van AMA's die in Nederland asiel aanvroegen zijn in 2002 als volgt verdeeld:

Land	
Angola	854
Sierra Leone	392
Guinée	199
China	177
Togo	147
Afghanistan	141
Overigen	1322
Totaal	3232

(Bron: Belangrijkste landen van herkomst, Asylum trends, maandelijkse cijfers van INDIAC)

De nota Kalsbeek gaat er vanuit dat alleenstaande minderjarige asielzoekers die niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning op asielgronden, zo snel mogelijk moeten terugkeren naar het land van herkomst. Naast de doelstelling om de instroom van AMA's te beperken is een ander doel van het beleid de verbetering van de informatie over mensensmokkel en mensenhandel.¹¹ De eerste zin van de nota Kalsbeek 'de toestroom naar Nederland van minderjarige asielzoekers is de laatste jaren sterk gestegen' zet echter de toon van het nieuwe AMA-beleid. Volgens de nota vormen AMA's een

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27062, nr. 14. Dit is voorafgegaan door Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27062, nr. 1 (Cohen).

¹⁰ Er wordt gekeken of een kind dat ouder is dan 16 jaar, zich in het verleden in het land van herkomst zelfstandig heeft kunnen handhaven (subjectieve zelfstandigheid). In TK 1999-2000, 27 062, nr. 2, p.13 is het zogenaamde objectieve zelfstandigheids criterium geïntroduceerd. Deze wordt aanwezig geacht indien een persoon die de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt, meerderjarig is naar het recht van het land van herkomst of als jongeren onder de 18 jaar *de facto* als zelfstandig worden beschouwd. Hierbij wordt de leeftijd van 16 jaar aangehouden. Aangezien dit momenteel in 10 landen wordt onderzocht, wordt dit objectieve zelfstandigheids criterium nog niet toegepast.

¹¹ www.justitie.nl, factsheet Oktober 2001 'Terugkeer staat centraal in beleid voor alleenstaande minderjarige asielzoekers', p. 1.

kwantitatief probleem dat moet worden aangepakt. Het Kinderrechtencollectief (KRC) deelt de ongerustheid van de regering over de grote aantallen minderjarigen die zich melden met een asielverzoek in Nederland. Als er geen redenen zijn om asielrechterlijke bescherming in Nederland te vragen en het verblijf wordt slechts tijdelijk toegestaan, is het de vraag hoe voorkomen kan worden dat kinderen ontheemd raken. Het belang van de minderjarige dient de centrale leidraad te zijn bij het beleid. Het KRC vindt een aantal situaties verontrustend en in conflict met het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (VRK). In de volgende paragrafen zullen deze situaties nader worden uitgewerkt. Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan bod: het beeld van de alleenstaande minderjarige asielzoeker (AMA), het horen van kinderen in het aanmeldcentrum (AC), het horen van kinderen van 4 tot 12 jaar, het leeftijdsonderzoek, adequate opvang, opvang in de tussenvariant, de AMA-campus, begeleidde alleenstaande minderjarige asielzoekers (BAMA's), kindgezinnen, misbruik van AMA's en tot slot de 18 plus problematiek. Een aantal van deze nieuwe maatregelen binnen het AMA-beleid, die al vanaf begin 2001 worden toegepast is nog nooit inhoudelijk door de nationale rechter getoetst.

2.2 Het beeld van de alleenstaande minderjarige asielzoeker (AMA)

AMA's vormen geen homogene groep jongeren. Zij komen om verschillende redenen uit verschillende landen van herkomst. Een deel van hen is vluchteling en heeft erg veel meegemaakt in het land van herkomst. Een deel van hen komt omdat ze op zoek zijn naar een betere toekomst dan in het land van herkomst voorhanden is. Over de achtergronden van deze jongeren zijn diverse onderzoeken gedaan, maar een compleet beeld ervan onderbreekt. In het nieuwe AMA-beleid worden AMA's gezien als een 'probleem'.

Zo vindt ook Tweede Kamerlid Kamp (Volkspartij voor Vrijheid en Democratie, VVD): "Het gaat niet meer om een flink probleem, het gaat om een acute bedreiging die direct en effectief ingrijpen van de regering noodzakelijk maakt. (...) Iedereen weet waarom mensen uit China, Angola, Sierra Leone, Guinee, Somalië en andere landen veel geld aan mensensmokkelaars willen betalen om kinderen naar Nederland te brengen. Zij willen dat omdat hun kinderen een zeer grote kans hebben, hier te mogen blijven. Het Nederlandse AMA-beleid stelt de mensensmokkelaars in staat, hun klanten waar te bieden voor hun geld. Dat betekent dat de toestroom pas stopt als de kinderen niet meer mogen blijven en men in de landen van herkomst hen daadwerkelijk en binnen korte tijd ziet terugkeren."

(Bron: Algemeen Overleg 15 februari 2001, Motie Kamp, nr. 563, 19637)

Er is een wisselende visie over de AMA in het Nederlandse beleid. Er verschijnen tenminste vier beelden van AMA's.

- AMA's als slachtoffers van mensensmokkel
- AMA's als kinderen die de waarheid niet vertellen
- AMA's als weerbare jongeren, die al vroegtijdig als volwassenen worden gezien
- AMA's als getraumatiseerde kinderen

In tegenstelling van wat sommige mensen denken gaat het in ieder geval niet om een zorgeloze groep jeugdigen. Daarom is het goed dat er in Nederland veelal op lokaal niveau particuliere initiatieven ontplooid zijn, die de Nederlandse jeugd samenbrengt met de AMA's. Zo zijn er maatjesprojecten, waarbij een Nederlandse jongere een AMA begeleidt. Er is een ontmoetingsplaats in Amsterdam voor AMA's genaamd AMABEL. Ook heeft er al twee keer een zeer succesvol AMA-festival plaatsgevonden (in maart 2001 in Dronten en in april 2002 in Leiden). Voorts worden voor de groep ex-AMA's activiteiten ondernomen, zoals de 18-plus projecten van VluchtelingenWerk Nederland (VWN). Deze activiteiten en festivals geven deze jongeren een gezicht en dragen daardoor bij aan de positieve beeldvorming rondom minderjarige asielzoekers.

2.3 Het horen van kinderen in het aanmeldcentrum (AC)

Een kindgezin bestaande uit 2 meerderjarige (23 en 20 jaar) en 3 minderjarige (15, 11 en 8 jaar) kinderen doet een asielaanvraag in het Aanmeldcentrum (AC) te Zevenaar. Het jongste zusje wordt van de ouders gescheiden,

omdat zij in 's-Hertogenbosch gehoord moet worden. De andere kinderen snappen niet waarom zij van het jongste zusje worden gescheiden. De advocate regelt dat de eerste dag een begeleider samen met de kinderen in een aparte ruimte in het AC mag verblijven. De volgende dagen (als de begeleiding weg is) worden de kinderen echter in de wachtruimte tussen de volwassen asielzoekers geplaatst. Zij denken dat ze in de gevangenis zijn, omdat er bewakers zijn, ze niet weg kunnen en verhoord worden. De kinderen hebben volgens een psychiatrisch onderzoek tengevolge van de gebeurtenissen in het AC last van posttraumatische klachten, mogelijk versterkt door de traumatische gebeurtenissen uit het verleden. Met name wordt gemeld dat met de kinderen zaken uit het verleden zijn besproken die voor hen traumatisch zijn geweest.

(Bron: casus van asieladvocate G. Later)

De aanmeldcentra procedure is in 1994 ingevoerd met als doel een schifting te maken tussen evident kansloze asielverzoeken en asielverzoeken die nader onderzoek vergen. Met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 (VW2000) is er geen inhoudelijk criterium meer op grond waarvan vastgesteld kan worden of een asielverzoek in het AC kan worden afgedaan. Het enige criterium is nog de vraag of de zaak zorgvuldig kan worden behandeld binnen 48 procedures. Ook de uitzondering dat asielverzoeken van AMA's in beginsel niet worden behandeld in de versnelde procedure is met de introductie van het nieuwe AMA-beleid losgelaten. Alle AMA's moeten nu ongeacht hun leeftijd een asielaanvraag indienen in een aanmeldcentrum. Er zijn 4 aanmeldcentra waar de asielaanvraag kan worden ingediend. Dit is afhankelijk van de plaats van binnenkomst in Nederland: AC Rijsbergen (aan de Belgische grens), AC Zevenaar (aan de Duitse grens), AC Ter Apel (regio Noord-Oost) en AC Schiphol (bij binnenkomst op het vliegveld Schiphol).

De asielprocedure bestaat uit een eerste gehoor en een nader gehoor. Het eerste gehoor gaat evenals bij volwassenen over de vaststelling van de nationaliteit, identiteit en reisroute. Het nader gehoor gaat over de gronden voor het aanvragen van asiel. Sinds de invoering van het nieuwe AMA-beleid is het beleid dat ook kinderen tussen de 4 tot 12 jaar gehoord worden over hun asielmotieven (zie hierover par. 2.4). Voor kinderen onder de 12 jaar is de afspraak gemaakt dat het eerste gehoor zich beperkt tot nationaliteit, korte personalia en vaststelling van de taal. Voor alle jongeren geldt dat het eerste gehoor plaatsvindt in het AC. Na het eerste gehoor wordt door de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) besloten of ook het nader gehoor naar de asielmotieven in het AC wordt afgenomen. Bovendien kan het kind te maken krijgen met nationaliteitschecks, een taalanalyse en een leeftijdsonderzoek (zie over het laatste onderwerp par. 2.6). Er is veel kritiek op de nationaliteitstoets en de taalanalyse als instrumenten om vast te stellen uit welk land een ongedocumenteerde asielzoeker afkomstig is. Bovendien is het onduidelijk wat de waarde is van deze onderzoeksmethoden als die toegepast worden op kinderen.

Ondanks de kritiek die door tal van organisaties, waaronder de United Nations High Commissioner on Refugees (UNHCR)¹² is geuit tegen de afdoening van de asielaanvraag van kinderen in de AC-procedure, is een tendens te bespeuren om niet alleen steeds meer asielverzoeken van volwassenen in zijn geheel af te doen in het AC, maar ook de asielverzoeken van kinderen. Zo werd eind 2002 42% van de asielverzoeken van asielzoekers die bij binnenkomst stelden AMA te zijn afgedaan in het AC. De ratio daarvan is echter onduidelijk. AMA's krijgen immers ook na afwijzing van het asielverzoek opvang door het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), dan wel de voorgedij-instelling NIDOS totdat hun terugkeer feitelijk kan plaatsvinden of tot het moment waarop ze 18 jaar worden. Onmiddellijke uitzetting is (momenteel) nog niet aan de orde. Ook minderjarigen die samen met een volwassene (niet zijnde hun wettelijk vertegenwoordiger) asiel vragen, krijgen hun nader gehoor al in het AC als ook het asielverzoek van deze volwassene in de AC-procedure wordt behandeld. Onder deze groep begeleidde alleenstaande minderjarige asielzoekers (BAMA's, zie ook par. 2.10) worden ook kinderen onder de 12 jaar nader gehoord in het AC, daarom zijn medio 2002 voor hen speciale gehoorruimten ingericht in de AC's. Voor deze nader gehoren komt één van de daartoe opgeleide gehoorambtenaren naar het AC om het nader gehoor af te nemen.

¹² In een brief aan de Tweede Kamer van 11 juni 2001 in reactie op de brief van Staatssecretaris Kalsbeek van 1 mei 2001. In deze brief spreekt UNHCR haar zorg uit over de AC-procedure. Dit wordt in het debat TK 2000-2001, 27062, nr. 16 door voormalig Staatssecretaris van de hand gewezen met de vermelding dat: *de UNHCR richtlijnen onverkort zijn toegepast.*

In het oude beleid was er een rusttermijn van 4 weken voordat deze jongeren een nader gehoor over hun asielmotieven kregen. In de nota Kalsbeek (par. 3.7.5) wordt echter gesteld: “*dat het in de praktijk ook na een periode van 4 weken vaak niet eenvoudig is om duidelijkheid te krijgen over het (asiel) verhaal van een AMA.*” Het KRC is het met deze stelling eens, maar vindt afdoening in de AC-procedure binnen 48 uur, hiervoor allerminst de juiste oplossing. Juist als het om (jonge) kinderen gaat moet ruimte geschapen worden om enigszins tot rust te komen en te wennen aan de nieuwe situatie. Bovendien is van groot belang dat het kind een goede uitleg krijgt over het belang van het gehoor, dat immers de grondslag vormt voor de beslissing door de immigratiedienst of het kind een asiilvergunning zou moeten krijgen. De versnelde procedure in het AC wordt gekenmerkt door veel kortere termijnen voor de voorbereiding op het eerste en nader gehoor, en een reactietermijn van slechts 3 uur voor het geven van een zienswijze op het voornemen tot afwijzing van de aanvraag. Binnen de normale procedure is daarvoor meer ruimte. Het KRC is verder van mening dat het eerste gehoor van AMA’s niet wordt afgenomen door ambtenaren die getraind zijn in de gespreksvoering van kinderen. Daarbij zijn er geen richtlijnen opgesteld voor het afnemen van eerste gehoren van kinderen. Er wordt in beginsel gebruik gemaakt van de standaardvragenlijst die ook voor volwassenen wordt gebruikt. Voorts wordt onvoldoende rekening gehouden met de ontwikkelingsfase en leeftijd van het kind (zie voor een nadere uitwerking hiervan par. 2.4). Tot slot worden kinderen tijdens het eerste gehoor zelden bijgestaan door een hulpverlener, die opkomt voor het belang van het kind. De Nationale Ombudsman heeft in 2001 een rapport uitgebracht over de verblijfsomstandigheden in het AC¹³. Dit rapport heeft inmiddels geleid tot enkele aanpassingen. De rechter¹⁴ heeft geoordeeld dat sprake was van vrijheidsontneming omdat het AC gedurende de 48-uursprocedure slechts verlaten mocht worden op straffe van intrekking van het asielverzoek. Dit heeft er toe geleid dat de asielzoeker inmiddels in ieder geval in de avond en nacht het AC mag verlaten (zie ook hoofdstuk E, par. 5.2). Voorts heeft de rechter geconcludeerd dat een zorgvuldige toetsing van de asielaanvraag in het geding is. Tot slot heeft Human Rights Watch (HRW) de volgende kritiek op de AC-procedure:

The AC procedure by its nature is unlikely to ensure that unaccompanied children’s special characteristics and needs are taken into account. Given the special vulnerability of children and the state’s obligation to protect them and to act in their best interests, Human Rights Watch believes that unaccompanied children’s asylum claims should under no circumstances be processed via the accelerated procedure. In cases where children are accompanied by their parents or another adult who is their legal or customary caregiver, the child’s request for refugee status should be dealt with as part of the parent’s application for asylum unless the child has a distinct fear of persecution and wishes to lodge a separate claim on those grounds. No children should be interviewed immediately after arriving in the Netherlands; children need and should have time to adjust to being in a new environment. (Bron HRW, 2003)

Ondanks het feit dat er (minimale) aanpassingen zijn geweest, blijft het risico te groot dat bij de beoordeling van de gegronde vrees voor vervolging een maatstaf wordt aangelegd die niet in overeenstemming is met de mate van geestelijke ontwikkeling van de jongeren. Het AC is volgens het KRC een omgeving die onvoldoende mogelijkheden schept voor de jongere om hun verhaal te doen. Het zal voor jongeren die ingrijpende ervaringen hebben opgedaan vaak onmogelijk zijn om binnen het tijdsbestek van de AC-procedure met hun verhaal te komen. Er wordt te weinig ruimte geboden aan kinderen om zich, zonder de tijdsdruk die de AC-procedure met zich meebrengt, te kunnen voorbereiden op het nader gehoor. Bovengenoemde punten zijn in strijd met de artikelen 3 (belang van het kind), 12 (hoorrecht van kinderen) en 22 (bescherming vluchtelingenkinderen) van het VRK.

2.4 Het horen van kinderen van 4 tot 12 jaar

In een beschikking over een 5-jarige overweegt de IND dat zij niet aannemelijk heeft weten te maken: “dat het ontbreken van nationaliteits- en identiteitspapieren die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van haar aanvraag niet aan haar is toe te rekenen.” Daarbij heeft zij ook onvoldoende meegewerkt aan de vaststelling van de reisroute. Het is volgens de IND: “niet aannemelijk dat betrokkene geen enkel indicatief bewijs van de reis kan overleggen, noch in staat is om gedetailleerde, coherente en verifieerbare verklaringen omtrent

¹³ Rapport nr. 2001.0081.

¹⁴ Gerechtshof Den Haag, 31-10-2002, LJN-nummer AE9573, zaaknummer 00/68.

de reisroute te geven (...). Betrokkene heeft zich gedurende het gehoor zwijgzaam en weinig coöperatief opgesteld. Haar zijn vragen gesteld waarvan redelijkerwijs mag worden verwacht dat zij hier antwoord op kan geven. Weliswaar kan van een kind niet altijd dezelfde mate van gedetailleerdheid worden verwacht als van een volwassene, noch de in dit kader opgenomen vraagstelling is niet onduidelijk of van een te hoog niveau geweest dat antwoord geven voor de betrokkene redelijkerwijs niet verwacht mag worden. Zo mag van betrokkene worden verwacht dat zij iets kan vertellen over het land waar zij vandaan komt, de directe woonomgeving, of over haar ouders en overige familie. Daarnaast mag van haar worden verwacht dat zij informatie kan verstrekken over de periode vlak voor haar vertrek uit Angola en over de reis naar Nederland. Nu zij enkel verklaard heeft niet uit Angola te komen en nooit een vliegreis te hebben gemaakt, kan niet anders dan de conclusie worden getrokken dat betrokkene zaken omtrent haar identiteit, nationaliteit en reisroute heeft verzwegen.” (Bron:Reneman, 2003)

Met de invoering van het nieuwe beleid is het sinds 4 maart 2002 mogelijk om kinderen onder de twaalf te horen over hun identiteit en vluchtverhaal. Zoals in paragraaf 2.3 reeds is vermeld krijgen alle AMA's van 4 jaar en ouder in het kader van hun asielpcedure (verplicht) een eerste en een nader gehoor. Alleenstaande minderjarigen moeten ongeacht hun leeftijd een asielaanvraag indienen in een AC. Hier vindt ook het eerste gehoor plaats.

De landelijke unit AMA-taken van de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) heeft voor het nader gehoor voor kinderen van 4 tot 12 jaar specifieke hoorkamers ingericht, in 's-Hertogenbosch en Elspeet, die vergelijkbaar zijn met de ruimtes van de jeugd- en zedenpolitie. In de nota Kalsbeek wordt aangegeven dat het horen van AMA's onder de twaalf jaar in beginsel in het belang van deze categorie minderjarigen is: *“Het horen stelt de minderjarige immers in de gelegenheid zijn specifieke asielaanvraag en achtergronden naar voren te brengen. Eerst op basis van die tijdens het nader gehoor verkregen informatie kan een zorgvuldige beslissing worden genomen, waarbij rekening wordt gehouden met het belang van de minderjarige.”*

Het horen van AMA's onder 12 jaar is door de IND vastgesteld in een protocol. Dit luidt als volgt:

- De AMA's worden gehoord door daarvoor opgeleide gehoormedewerkers.
- Wanneer op grond van een pedagogisch of psychologisch onderzoek is vastgesteld dat een kind problemen ondervindt die de afname van het nader gehoor zouden kunnen belemmeren, kan besloten worden om een minderjarige in beginsel niet nader te horen.
- Voor de voorbereiding van de kinderen op het nader gehoor wordt gebruik gemaakt van een fotoboek.
- Het nader gehoor wordt op videoband opgenomen.
- Het streven is het nader gehoor van een AMA niet langer te laten duren dan twee uur, de pauzes niet meegerekend. Tijdens het nader gehoor wordt standaard een pauze ingelast.
- Het streven is er tijdens het nader gehoor op gericht dat de AMA, op een voor het kind zo prettig mogelijke wijze, over gebeurtenissen vertelt, zodat een zorgvuldige afweging kan worden gemaakt over de asielaanvraag.
- Een eventuele begeleider kan tijdens het interview in een aparte wachtruimte plaatsnemen en bij een video-opname plaatsnemen in een aparte ruimte van waaruit hij het interview kan volgen. In zeer dringende gevallen kan hij verzoeken het interview te onderbreken of anderszins opmerkingen maken.

Het KRC heeft grote twijfels over de praktijk en de legitimiteit van het horen van jonge kinderen. Allereerst is het de vraag of het horen van jonge kinderen toelaatbaar is¹⁵ en of deze kinderen de vragen die tijdens het gehoor worden gesteld en de juridische consequenties die daaraan worden verbonden kunnen overzien.¹⁶ Uit literatuur volgt een beeld dat een ieder die conclusies wil verbinden

¹⁵ Rechtbank (Rb) Arnhem, 28 maart 2001, Awb 00/66203. De rechtbank stelt vast, dat het beroep (in een reguliere) zaak is ingesteld namens eiser, die op dat moment vijf jaar oud was, niet ontvankelijk is. De rechtbank is van oordeel dat een kind van vijf jaar niet in staat is zijn belangen redelijk te waarderen. In casus is er geen wettelijk vertegenwoordiger, dus het kind is niet ontvankelijk in zijn beroep.

¹⁶ De IND zelf acht het kind onder de 12 jaar niet in staat tot een redelijke waardering van zijn belangen. TBV 2001/33 onder 24.3.3 bepaalt dat een minderjarige vreemdeling jonger dan 12 jaar niet zelf zijn asiilverzoek kan ondertekenen, omdat hij niet tot een redelijke waardering van zijn belangen in staat wordt geacht. Wanneer volwassenen naturalisatie aanvragen, worden minderjarige kinderen in die aanvraag meegenomen (TBN 2202/5). Kinderen onder de 11 jaar worden niet gehoord in het kader van de medeverlening, minderjarige van

aan uitlatingen van jeugdige asielzoekers zeer alert moet zijn. Er moet rekening mee worden gehouden, dat het om kinderen gaat die in een voor hen vreemde omgeving informatie moeten geven. Het kan voor heel kleine kinderen zeer belastend zijn om een lange reis te moeten maken naar het behandelkantoor in Den Bosch danwel in Elspeet. Daarbij komt dat deze jonge kinderen vaak verward zijn, een trauma hebben opgelopen of een verhaal hebben opgelegd gekregen door mensensmokkelaars. Ondanks het feit dat de contactambtenaren (buiten het AC) erg hun best doen om kinderen vriendelijk te bejegenen, zijn er klachten dat sommige vragen te confronterend, direct of ingrijpend zijn en er een gebrek aan culturele communicatie is. Zo werd een 11-jarige gevraagd: “*Bent u ook op de begrafenis geweest van uw vader?*” Waarna het kind vertelde hoe haar vader vermoord was, terwijl de kinderen door het raam vluchtten. Het taalprobleem speelt ook een cruciale rol. Het is enerzijds onduidelijk of alle tolken even goed in staat zijn om zo te vertalen dat het kind ook echt snapt wat gevraagd wordt en anderzijds of de antwoorden van de kinderen niet in de interpretatie van de tolk aan de gehoorambtenaren worden vertaald. In het geval van kinderen ligt de bewijslast anders dan bij volwassenen. Van de overheid mag worden verwacht dat zij zelf meer onderzoek doet. De contactambtenaar van de IND moet naar aanknopingspunten zoeken waaruit zou kunnen blijken dat het kind bescherming nodig heeft. Deze onderzoeksplicht die op de IND rust op grond van artikel 3:2 Awb komt echter onvoldoende tot uiting.¹⁷ Verder worden zeer gedetailleerde vragen aan het kind gesteld (kleur vliegtuig, kleding bemanning) en wordt er onvoldoende rekening gehouden met het ontwikkelingsniveau, inprentingsvermogen, fantasie en geheugen van het kind. Zo werd aan een 8-jarige tegengeworpen dat het niet iets kon vertellen over de dood van zijn vader toen hij 4 jaar oud was en over de periode tussen zijn vierde en zesde jaar. Verder komt het rapport van het eerste en nader gehoor er uit te zien alsof het om een volwassene gaat. Er kan dus niet beoordeeld worden in hoeverre er rekening is gehouden met de geestelijke en lichamelijke ontwikkeling van het kind.

In verslagen van de IND over het gehoor staat bijvoorbeeld:

“Ik heb nimmer een authentiek, op mijn naam gesteld paspoort in mijn bezit gehad.”(een 4-jarige)

“Ik ben nimmer gehuwd geweest en ik ben buiten de reeds genoemde bescheiden niet in het bezit van andere bescheiden waarmee ik mijn reisverhaal kan onderbouwen.”(een 9-jarige) (Bron: Lozowski, 2003)

Ten tweede wordt in de gehoren door de IND gezocht naar tegenstrijdigheden in de verklaringen en tegenspraak met verklaringen van oudere broers of zussen. Bovendien kan hun tegengeworpen worden dat ze ongedocumenteerd zijn. Tevens wordt getracht persoonsgegevens van volwassenen in Nederland te achterhalen, die op grond van het AMA-beleid verantwoordelijk worden geacht voor de terugkeer van het kind (zie par. 2.10). Tijdens de gehoren wordt duidelijk twijfel uitgesproken over wat het kind vertelt.

In the case of a child-family from Angola, IND officials interviewed three youngest siblings who were aged five, seven and ten even though their lawyer had petitioned that they not be interviewed because the eldest sibling, a twenty-one-year-old brother, could tell their story on their behalf. On the basis of these interviews the IND concluded that the children and their brother should not be granted an asylum permit because their story lacked credibility. One of the reasons was that the drawings the children were asked to make of their house in Angola differed. (Bron: HRW, 2003)

De begeleider van het kind mag niet aanwezig zijn in de gehoorkamer. Tot slot is er nog maar weinig jurisprudentie in dit soort zaken waarbij de belangen van jonge kinderen in het geding zijn. Dat heeft vooral te maken met het feit dat tegen de weigering van een AMV-vergunning bezwaar moet worden gemaakt en dat er dus nog veel zaken niet aan de rechter zijn voorgelegd of nog aanhangig zijn bij de rechtbanken.

12 tot en met 15 jaar worden alleen op hun verzoek gehoord, 16-17-jarigen moeten worden gehoord. Hetzelfde geldt overigens voor kinderen die samen met hun ouders een asielverzoek indienen.

¹⁷ Rb Haarlem, 19 december 2002, Awb 01/66074. De rechtbank achtte het beroep van een 14-jarige gegrond. De IND heeft te snel aangenomen dat het kind onvoldoende inlichtingen had verstrekt. De Rechtbank concludeerde dat er geen feitelijke grondslag was voor het standpunt van de IND dat het meisje haar verplichting op grond van 4:2, tweede lid Awb niet was nagekomen. Bovendien had de IND verzuimd onderzoek te doen.

In het voornemen voor de afwijzing van een twaalfjarige staat: “Overwogen wordt dat aan de geloofwaardigheid van de verklaringen van betrokkenen wordt getwijfeld. Zo heeft betrokkene tijdens het nader gehoor verklaard dat hij 5, 6 of 7 jaar was toen zijn ouders zijn overleden en dat hij daarna een aantal jaren en maanden op straat heeft gewoond, totdat hij X tegenkwam. In de correcties en aanvullingen staat echter dat er tussen het overlijden van zijn ouders en het moment dat hij X tegenkwam 2 of 3 jaar zat. Betrokkene zou dan dus 8 of 9 jaar zijn geweest tot zijn ouders zijn overleden. Het wekt bevreemding dat betrokkene niet preciezer weet te vertellen wanneer zijn ouders zijn overleden, Voorts wordt niet aannemelijk geacht dat betrokken niet weet in welke plaats/stad hij heeft verbleven in de, in ieder geval, 2 jaar dat hij op straat leefde. Van iemand die twee jaar ergens heeft geleefd en die zijn gehele leven in Angola heeft verbelevend en 2 jaar naar school is geweest mag, ondanks zijn jonge leeftijd, verwacht worden dat hij wat meer kan vertellen over de plaats waar hij heeft verbleven. (...) Nu betrokkene ongeloofwaardige verklaringen heeft afgelegd kan aan de verklaringen van betrokkene geen enkele waarde worden gehecht, zodat er sprake is van een aanvraag om toelating die is gegrond op omstandigheden die, hetzij op zichzelf, hetzij in verband met andere feiten in redelijkheid geen enkel vermoeden kunnen wekken dat rechtsgrond voor toelating bestaat.” (Bron:Reneman, 2003)

Concluderend stelt het KRC dat in plaats van dat tijdens de gehoren gezocht wordt naar aanknopingspunten voor verder onderzoek, zoals vermeld staat in de nota Kalsbeek, er veel vaker in beschikkingen wordt geconstateerd dat betrokkene onvoldoende heeft meegewerkt, ongeloofwaardige verklaringen heeft afgelegd etc. Dit staat in schril contrast met het in het belang van het kind zorgvuldig voorbereiden van een zo goed mogelijke beslissing. Deze beslissing zou moeten bestaan uit het toestaan dat het kind legaal in Nederland kan blijven of kan terugkeren naar adequate opvang in het land van herkomst. De mogelijkheid om te worden gehoord voor kinderen onder de 12 jaar is veranderd in een plicht. Er wordt onvoldoende rekening gehouden met de mate van ontwikkeling en rijpheid van het kind. Dit levert strijd op met artikelen 3 (belang van het kind), 12 (hoorrecht) en 22 (bescherming voor vluchtelingkinderen) VRK.

2.5 Toepassing wet ongedocumenteerden

In par. 3.7.3 van de nota Kalsbeek wordt gesteld dat artikel 15c, eerste lid onder f Vreemdelingenwet (wet ongedocumenteerden) ook op minderjarige asielzoekers van toepassing is. Daarvan wordt afgeweken als de vreemdeling aannemelijk kan maken dat het ontbreken van documenten aan hem niet is toe te rekenen.

Uit het onderzoeksrapport *Birth registration, right from the start* uit maart 2002 van Unicef blijkt dat:

- in vele landen van herkomst geen sluitende bevolkingsadministratie is;
- dat juist groepen die vervolgd worden niet geregistreerd worden;
- dat geboorteaangifte in vele landen van herkomst niet onmiddellijk aansluitend op de geboorte wordt gedaan waardoor de administratieve leeftijd en de kalenderleeftijd uit elkaar kunnen lopen

Het feit dat aan het asielzoekende kind wordt tegengeworpen als hij geen identiteitsdocumenten kan overleggen miskent de positie van AMA's. Daarbij wordt er geen acht op geslagen dat asielzoekende kinderen, net als veel volwassen asielzoekers, vaak zeer onorthodoxe en soms zelfs zeer gevaarlijke wegen moeten bewandelen om uit hun land van herkomst weg te komen. Dat het kind bang kan zijn wordt niet in het oordeel omtrent het al dan niet verwijtbaar niet beschikken over documenten blijkens de beschikkingen meegewogen. Van hen kan, zeker niet in een AC-procedure verwacht worden dat ze een consistent verhaal hebben over het ontbreken van documenten. De UNHCR Guidelines (1997) verwachten juist een actieve opstelling van de overheid om de asielmotiveven van AMA's te achterhalen. Het asielverzoek afdoen op grond van de wet ongedocumenteerden brengt het risico met zich mee dat AMA's gerefouled worden naar een land waar ze vervolging of onmenselijke behandeling te vrezen hebben. Dit levert strijd op met de artikelen 3 (belang van het kind) en 22 (bescherming van vluchtelingkinderen) VRK.

2.6 Leeftijdsonderzoek

Hier volgt een fragment uit een gehoor van een IND-ambtenaar (IND) met een 16-jarig meisje (M):
IND: Hebt u dan geen aangifte gedaan van de verkrachting?

M: Nee, want de man had gezegd dat hij mij dan zou vermoorden en ik kende niemand anders.
 IND: Had u bescherming kunnen vragen aan de politie?
 M: Nee, de politie zou niks voor mij kunnen doen, die helpen alleen maar mensen die geld hebben.
 IND: Had u bescherming kunnen vragen van een hogere autoriteit?
 M: Ik ken geen andere mensen die mij hadden kunnen helpen dan de politie.
 IND: Hebt u geprobeerd hulp te zoeken bij de diverse vrouwenorganisaties in uw land?
 M: In de plaats waar ik woon bestaat zoiets niet.
 IND: Maar heeft u geprobeerd naar de hoofdstad te gaan waar u de hulp van de vrouwenorganisaties had kunnen inroepen?
 M: Ik ken niemand met wie ik naar de hoofdstad had kunnen gaan. (...)
 IND: Jij ziet er toch wel veel ouder uit dan je zegt dat je bent?
 M: Ja, maar ik heb gezien welke papieren mijn moeder naar school heeft gebracht en ik ben echt 16.
 IND: Nou dat kan niet jij ziet er veel ouder uit. Wij gaan bij jou een leeftijdsonderzoek doen.
 (Radio 1, 1 op de middag, 31 maart 2003)

Aan het eind van het eerste gehoor in het AC wordt door de IND vastgesteld of er twijfel is aan de gestelde leeftijd. Allereerst is de leeftijdsgrens van 18 jaar van belang (in verband met het minderjarig zijn en in aanmerking komen voor de reguliere AMV-vergunning). Met de komst van het nieuwe AMA-beleid is ook de leeftijdsgrens 15 jaar van belang. Deze vormt een bron voor de beoordeling of de vreemdeling in aanmerking komt voor het bijzondere opvangregime voor AMA's¹⁸ (zie ook par. 2.8 en 2.9). De bewijslast van de leeftijd ligt bij de AMA zelf. Hij kan een 'verzoek' doen om een leeftijdsonderzoek. Als er wordt getwijfeld aan de minderjarigheid van de AMA en de AMA wil niet deelnemen aan het onderzoek, dan wordt hij als meerderjarige behandeld. Het leeftijdsonderzoek bestaat uit botonderzoek. Voor de 18-jarige grens wordt gebruik gemaakt van een röntgenfoto van het sleutelbeen (clavicula). Uit dit onderzoek kan worden afgeleid of een vreemdeling ouder of jonger is dan 20 jaar. Voor de 15-jarige grens wordt een röntgenfoto van het hand polsgewricht gemaakt. Aan de hand van de rijpingsstaat van het hand/pols gebied kan op zekere hoogte worden bepaald wat de leeftijd is van meisjes en jongens, rekening houdend met etnische afkomst en sociaal-economische klasse, zolang er nog geen sprake is van een voltooid groeiproces. Is eenmaal sprake van een voltooid groeiproces van het hand/pols gebied, dan kan een minimumleeftijd gegeven worden die het kind minstens zou moeten hebben. Die minimumgrens van voltooiing van het groeiproces ligt bij meisjes op 14.7 jaar en bij jongens op 16.0 jaar. De röntgenfoto's worden gemaakt op indicatie van de IND in een onderzoekscentrum in Eindhoven. Op grond van deze foto's wordt een rapport gemaakt door Van der Pas ten behoeve van de IND. Dhr. van der Pas huurt voor de beoordeling van de röntgenfoto's radiologen in. Er is een contra-expertise mogelijk, alhoewel deze niet vergoed worden door het COA. Er bestaat wel een afspraak met de IND dat de foto's om niet beschikbaar worden gesteld voor contra-expertise.

Het onderzoek kan als resultaat opleveren dat de opgegeven minderjarige leeftijd aannemelijk is of dat de betrokkene meerderjarig is. Als de betrokkene ouder blijkt te zijn dan 18 jaar (of eigenlijk 20) wordt de aanvraag verder conform het normale beleid voor volwassenen afgedaan, zo mogelijk binnen het AC. In de beoordeling van die asielaanvraag wordt de uitslag van het leeftijdsonderzoek meegenomen in de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas. Ook kan het resultaat van het leeftijdsonderzoek als consequentie hebben dat de meerderjarige maandenlang in vreemdelingenbewaring worden geplaatst wegens het plegen van manifest bedrog.

In het geval van de zaak van het Congolese meisje Claudette heeft kinderradioloog dr. S. Robben van het Academisch Ziekenhuis Maastricht de contra-expertise uitgevoerd op het sleutelbeen. "Een referentiekader om vast te stellen of iemands sleutelbeen al dan niet volledig uitgerijpt is, ontbreekt in de medische literatuur. Er bestaat niet zoiets als een skelet-atlas voor het sleutelbeen die alle stadia van rijping laat zien. Zo'n atlas is er wel voor het polsgewricht. Nu worden te snel en gemakkelijk conclusies getrokken aan de hand van subjectieve beoordelingen door radiologen", aldus Robben. (Bron: Trouw 20 maart 2002)

Het leeftijdsonderzoek is reeds 5 jaar lang omstreden. Van meerdere kanten komt kritiek op de handelswijze van de IND. Het onderzoek zou ethisch en wetenschappelijk gezien onverantwoord zijn.

¹⁸ Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc2000) C5/24.3.2.

Recentelijk heeft de Nationale ombudsman naar aanleiding van een klacht van de artsenorganisatie het Medisch Advies Collectief wederom een onderzoek¹⁹ ingesteld naar deze situatie. De Nationale ombudsman heeft geconcludeerd dat met het onderzoek van het sleutelbeen (claviculamethode) slechts is vast te stellen of iemand jonger of ouder is dan 20 jaar. Het doel van het leeftijdsonderzoek met de claviculamethode is daarom voor de IND beperkt: *het AMA-beleid is juist gebaseerd op exacte leeftijden waarbij de leeftijdsgrens van 18 jaar van cruciaal belang is. De ombudsman zegt: Het in deze omstandigheden zonder meer voortzetten van het leeftijdsonderzoek door middel van de claviculamethode, hetgeen betekent het inzetten van een relatief zwaar middel waarbij het te bereiken doel beperkt is, is niet rechtvaardig voor zover daaraan conclusies worden verbonden die verder reiken dan het vaststellen van een leeftijd jonger of ouder dan 18.*

Deze conclusie van de Ombudsman is van belang omdat de IND ook al zich sluitende sleutelbeenderen conclusies heeft verbonden op basis van kansberekeningen over de waarheidsgetrouwheid van de eigen leeftijdsopgave van de jongere. Verder beoordeelt de Ombudsman het als onbehoorlijk dat de IND de bezwaren van de Inspectie voor de Gezondheidszorg hierover heeft genegeerd. Tot slot oordeelt hij het als onjuist dat er geen medisch-ethische commissie is ingesteld. Inmiddels heeft ook de rechtbank een onderzoek gelast naar de betrouwbaarheid van de leeftijdsbepaling aan de hand van röntgenfoto's van het sleutelbeen. De rechtbank heeft vragen voorgelegd aan een deskundige, die medio 2003 is gevraagd te rapporteren aan de rechtbank.

Andere kritiekpunten van diverse organisaties (waaronder Defence for Children International Nederland, VluchtelingenWerk Nederland, radiologen) zijn:

- Het is uiterst dubieus om aan de hand een röntgenfoto van het hand-polsgebied uitspraken te doen over het feit of betrokkene onder of boven 15 jaar is. Aan de hand deze röntgenfoto kan, indien het rijpingsproces nog niet voltooid is, met zekerheid worden gesteld dat de betrokkene onder de 18 jaar is. Wordt echter een voltooid rijpingsproces van het hand-pols-gebied aangetroffen dan is het nooit meer met zekerheid te stellen hoe oud iemand precies is. Er vanuit gaande dat het groeiproces gemiddeld voltooid is bij meisjes rond de 15 jaar en bij jongens rond de 16 jaar, is uiterst twijfelachtig. Bovendien zal uit rapporten naar aanleiding van het leeftijdsonderzoek moeten blijken dat rekening is gehouden met de etnische en sociaal economische achtergrond van de betrokkene, naast zijn geslacht.
- Er is bekend dat over het groeiproces van het sleutelbeen en het tempo daarvan bij diverse bevolkingsgroepen zeer weinig wetenschappelijke informatie beschikbaar is.
- Alhoewel de IND stelt dat de uitkomst van het leeftijdsonderzoek los staat van de inhoudelijke beoordeling van het leeftijdsonderzoek, blijkt dat als de door middel van het leeftijdsonderzoek vastgestelde leeftijd afwijkt van de opgegeven leeftijd, dit zijn weerslag heeft op de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas.
- Een AMA krijgt pas een nader gehoor als de uitslag van het leeftijdsonderzoek bekend is.
- De vrijwilligheid (overeenkomstig de Overeenkomst op de Geneeskundige Behandeling) van het leeftijdsonderzoek is twijfelachtig. Als men niet deelneemt aan het onderzoek kan het consequenties hebben voor de afdoening van de asielaanvraag.
- Er is sprake van stralingsbelasting. Medisch gezien is er geen noodzaak om het onderzoek te doen en artsen wijzen er dan ook op dat het medisch-ethisch discutabel is om röntgenstraling te gebruiken als dat vanuit medisch perspectief niet noodzakelijk is. Dat is des te meer van belang naarmate het kind jonger is en dus kwetsbaarder voor deze straling.
- De IND heeft de uitspraak van de (meervoudige kamer van de) rechtbank op 10 oktober 2000²⁰ om de botonderzoeken bij AMA's te doen beëindigen, genegeerd.
- Naar schatting hebben 2500 jongeren onterecht het predikaat 'volwassen' gekregen en belandden als 'leugenaar' in vreemdelingenbewaring.²¹
- Het percentage jongeren dat nadat een leeftijdsonderzoek is aangeboden ook op grond van dat onderzoek als meerderjarig wordt aangemerkt daalt. Daarmee is het leeftijdsonderzoek van een

¹⁹ nr. 2002/386.

²⁰ Awb 99/8971 VRWET.

²¹ Radio 1, Trouw maandag 31 maart 2003, p. 15 aankondiging.

middel om op objectievere wijze vast te stellen dat iemand meerderjarig is, eerder een middel van 'trial and error' geworden.

- Bij het leeftijdsonderzoek naar de vraag of een kind ouder of jonger dan 15 jaar is, worden zowel foto's van het hand-polsgebied als van het sleutelbeen gemaakt. De foto's van het sleutelbeen zijn echter onnodig, nu de IND zelf stelt geen conclusies te willen verbinden aan zich sluitende sleutelbeenderen.
- De vraag of een AMA ouder dan wel jonger is dan 15 jaar is pas van belang als aan het kind een AMA-VTV wordt verstrekt. In dat geval maakt het uit of de betrokkene naar verwachting langer dan 3 jaar in het bezit kan zijn van zo'n vergunning en dus in aanmerking kan komen voor permanent verblijf. Het heeft dus geen zin om dergelijk medisch onderzoek te doen als de minderjarige om andere redenen niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning op grond van de minderjarigheid.

In de UNHCR's Guidelines (1997)²² wordt gesteld dat wanneer de leeftijd van een kind niet zeker is, het kind het voordeel van de twijfel moet krijgen. In Nederland moet het kind echter het bewijs leveren en krijgt niet het voordeel van de twijfel. Als kinderen niet precies hun leeftijd weten, mag dit niet van invloed zijn op de inhoudelijke beoordeling van de asielaanvragen. Dit is volgens het KRC in strijd met artikelen 3 (belang van het kind) en 22 (bescherming voor vluchtelingkinderen) VRK. Ook het onnodig schade aan de gezondheid van kinderen aanbrengen en de inbreuk op de lichamelijke integriteit levert strijd op met bepalingen uit het VRK.

2.7 Adequate opvang in het land van herkomst

Een inmiddels 12-jarig meisje uit Mongolië is in 2001 alleen naar Nederland gekomen. Zij is direct in Nederlands pleeggezin opgenomen. Er is onderzoek in het land van herkomst gedaan, maar er is geen familie van het meisje gevonden. Het meisje is erg gesloten en lijdt ogenschijnlijk aan geheugenverlies. Inmiddels is het kind als kind in Nederland ingeburgerd: ze zit op de basisschool in Friesland, ze spreekt Fries en het gezin wil haar graag houden. Ze heeft inmiddels een negatieve beschikking gehad op haar asielaanvraag. Dit als gevolg van het tweede ambtsbericht dat over Mongolië is verschenen, waaruit door de IND wordt geconcludeerd dat er adequate opvang voor dit meisje in Mongolië voorhanden is. Er zijn namelijk twee psychiatrische instellingen voor volwassenen. Het meisje is nooit voorbereid op een mogelijke terugkeer.

(Bron: Helpdesk Defence for Children International Nederland, DCI-NL)

Bij beoordeling of een AMA een verblijfsrecht krijgt in Nederland wordt gekeken naar de zelfredzaamheid en adequate opvang per land, in plaats van per individueel kind. Door middel van ambtsberichten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) wordt een land als veilig of onveilig bestempeld en bepaald of er daar adequate opvang aanwezig is of niet. Onder adequate opvang wordt verstaan²³:

Iedere opvang waarvan de omstandigheden niet wezenlijk verschillen van de omstandigheden waaronder opvang wordt geboden aan leeftijdsgenoten die zich in een vergelijkbare positie als de betrokkene bevinden. Opvang kan bestaan uit opvang door ouders en familieleden, vrienden, burens, stam- clan of dorpsgenoten en uit opvang door een (al dan niet gouvernementele) opvanginstelling. De adequaatheid wordt gemeten naar de maatstaven van het land van herkomst en niet naar Nederlandse maatstaven. Of in een bepaald land sprake is van adequate opvang, wordt beoordeeld op grond van een ambtsbericht van de minister van Buitenlandse Zaken. De conclusie of in het kader van de (niet)-toelating in het algemeen sprake is van adequate opvang, wordt in het landgebonden asielbeleid per land vastgelegd. Indien dit niet het geval is, zal per individueel geval worden beoordeeld of opvang noodzakelijk is en/of adequate opvang voorhanden is.

Zo veronderstelt de Nederlandse regering (zie werkinstructie IND nummer 245A) dat er in China altijd adequate opvang aanwezig is. In de werkinstructie staat over het uitzettingsbeleid dat er in de terugkeerfase geen onderzoek hoeft plaats te vinden naar een concrete opvanginstelling in China. Uit het ambtsbericht van 9 april 2001 blijkt immers dat de Chinese autoriteiten zorgdragen voor de opvang

²² Art. 5.10 onder c.

²³ TK 2002-2003, 27 062, nr. 23, p. 1.

van alleenstaande minderjarigen. Verder is volgens de Nederlandse regering ook standaard adequate opvang aanwezig in weeshuizen in Sri Lanka, Turkije en Algerije. Kinderen die afkomstig zijn uit deze landen komen niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning op grond van het AMA-beleid. Nederland is verder bezig met het sluiten van speciale terugkeer-overeenkomsten met andere landen, zoals met Angola.

	Instroom totaal 2002	Adequate opvang
Angola	854	Momenteel is er een missie naar Angola om terugkeer verder te faciliteren. De autoriteiten hebben zich bereid verklaard laissez passer's af te geven. In samenwerking met Ontwikkelingssamenwerking (OSW) en de Internationale Organisatie Migratie (IOM) wordt gewerkt aan de opbouw van een weeshuis. De opdracht daartoe is aan IOM verstrekt.
Siërra Leone	392	De aanwezigheid van adequate opvang wordt per individueel geval onderzocht.
Guinee	199	Aan Guinee is in 2002 een bezoek gebracht. Een tegenbezoek van de Guinese autoriteiten heeft in december plaatsgehad. Er is een MOU getekend over de inzet van identiteitsexperts naar Nederland. Adequate opvang wordt per individueel geval onderzocht.
China	177	Op basis van het ambtsbericht van BuZa van 9 april 2001 wordt adequate opvang in China aanwezig geacht. Chinese AMA's komen dus niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning op grond van het AMA-beleid.
Togo	147	De aanwezigheid van adequate opvang wordt per individueel geval onderzocht.
Afghanistan	141	De aanwezigheid van adequate opvang wordt per individueel geval onderzocht. Er is geen opvang van overheidswege of in weeshuizen.
D.R. Congo	101	De aanwezigheid van adequate opvang wordt per individueel geval onderzocht. Er is geen opvang van overheidswege of in weeshuizen.
Somalië	87	De aanwezigheid van adequate opvang wordt per individueel geval onderzocht. Er is geen opvang van overheidswege of in weeshuizen.
Nigeria	70	De aanwezigheid van adequate opvang wordt per individueel geval onderzocht.
Overige	1.005	Op basis van de meest recente ambtsberichten wordt adequate opvang in Sri Lanka, Turkije en Algerije aanwezig geacht. Srilankaanse, Turkse en Algerijnse AMA's komen dus niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning op grond van het AMA-beleid. De tekst van de Vreemdelingencirculaire inzake Algerije zal hierop binnenkort worden aangepast.
Totaal AMA's	3.232	

(Bron: Bijlage bij brief van 13 februari 2003, TK 27062 nr. 13)

In het verleden is er veelvoudig kritiek geleverd op de kwaliteit van zogenaamde individuele ambtsberichten met betrekking tot AMA's, maar ook met betrekking tot volwassen asielzoekers. Deze kritiek is niet alleen door diverse maatschappelijke organisaties geuit, maar ook door de Nationale ombudsman en de Tijdelijke Adviescommissie Algemene Ambtsberichten (Commissie Wijnholt). Problematisch is dat de vraagstelling aan het ministerie van Buitenlandse zaken niet kenbaar is en dat ook de wijze waarop het onderzoek naar adequate opvang is uitgevoerd vaak niet beoordeeld kan worden omdat het ministerie haar bronnen wil beschermen. In enkele rechterlijke uitspraken is vastgesteld dat deze ambtsberichten niet altijd met de nodige noodzakelijke zorgvuldigheid zijn uitgevoerd. Juist als het om kinderen gaat, is bijzondere zorgvuldigheid noodzakelijk. Voorheen werd adequate opvang slechts adequaat geacht als deze kon geschieden door ouders of familieleden. In de loop van de afgelopen jaren is dit begrip sterk opgerekt. Adequate opvang in het land van herkomst wordt onder andere zondermeer aangenomen als een 16-jarige zelf verklaart dat hij nog familie heeft in het land van herkomst. Er wordt in dat geval geen onderzoek ingesteld of de situatie inmiddels is gewijzigd, hetgeen niet ondenkbeeldig is gezien het feit dat veel jongeren uit landen komen met een oorlogssituatie. Adequate opvang zou ook in andere gevallen niet zondermeer moeten worden aangenomen. Sinds de wijziging van de definitie AMA wordt in het geheel geen onderzoek gedaan

naar het al dan niet beschikbaar zijn van adequate opvang in het land van herkomst als er in Nederland een volwassene aanwezig is die geacht wordt voor het kind te zorgen. Dit betreft de begeleide AMA (BAMA, zie hierover meer in par. 2.10). Onderzocht zal moeten worden of de ouders daartoe in staat zijn, of derden daartoe bereid zijn en of welzijnsinstellingen kunnen zorg dragen voor een opvang die recht doet aan het belang van het kind. Het onthouden van een AMA-VTV zonder onderzoek naar de concrete opvangmogelijkheden zou niet moeten plaatsvinden.

2.8 Opvang in de tussenvariant

De voogden van de ruim 1100 AMA's in Overijssel hebben nauwelijks weet van hoe het met de hun toegewezen jongeren gaat. Zo klaagt de politie over rondzwervende AMA's. Soms zijn de jongeren vaak weken achter elkaar weg. Het gaat zelfs om jongeren van 12 jaar. Er is geen controle op hun doen en laten. De voogden staan onder druk van het steeds verder verschromelende asielbeleid. De landelijke overheid is vooral druk met de nieuwe AMA's die sinds kort in speciale campussen in Vught en Deelen worden gehuisvest. De oude AMA's leven verspreid over het land en wonen in pleeggezinnen, zelfstandig in kleine wooneenheden of in gewone Asielzoekerscentra (AZC's). Omdat ze nauwelijks hulp krijgen, raken veel AMA's in een isolement. Ze vervelen zich. Worden niet opgevoed naar zelfstandigheid en hebben nauwelijks enig toekomstperspectief. Allemaal risicofactoren voor crimineel gedrag. De hulpverleners hopen dat de gemeenten korting geven op sportclubs of dat zij in de vakantiemaanden zomercursussen opzetten voor AMA's. Verder zou vooral praktisch onderwijs gegeven moeten worden aan AMA's waarvan duidelijk is dat zij het land uit moeten.

(Trouw, 3 april 2003, Begeleiding 'oude' AMA laat flink te wensen over)

Het AMA-beleid gaat gepaard met de invoering van een nieuw opvangmodel, het zogenaamde Campusmodel (zie par. 2.9). Het reeds bestaande AMA-opvangmodel blijft voorlopig naast het nieuwe model bestaan voor de groep AMA's die onder het oude beleid vallen en voor AMA's jonger dan 15 jaar die onder het nieuwe beleid vallen. De kwaliteit van de opvang van AMA's in de verschillende voorzieningen - asielzoekerscentra (AZC's), opvangcentra (OC's), Kleine Wooneenheden (KWE's), Kleine Woongroepen (KWG's) en pleeggezinnen - heeft voortdurend aanleiding tot opmerkingen en klachten gegeven. Steeds meer alleenstaande jongeren werden opgevangen in asielzoekerscentra, die uitgerust zijn voor volwassenen of gezinnen met kinderen. Hier ontbreekt iedere vorm van pedagogische begeleiding. Ook worden er voor kleine wooneenheden te weinig mentor-uren ter beschikking gesteld. Het VN-Comité inzake de Rechten van het Kind plaatste in oktober 1999 reeds in zijn 'concluding observations' over de implementatie van het VRK in Nederland kanttekeningen bij de AMA-opvang²⁴:

"While noting the efforts to deal with unaccompanied asylum-seeking minors, the Committee is concerned that they may need increased attention. The Committee recommends that the State Party strengthen measures so as to provide immediate counselling and prompt and full access to education and other services for refugee and asylum seeking children. Furthermore, the Committee recommends that the State Party take effective measures for the integration of these children in society."

De regering reageert hierop in een notitie van 21 oktober 1999 door te stellen, dat aandacht voor en begeleiding van AMA's een bron van voortdurende zorg van de regering zijn. Er vertrekt echter nog steeds een groot aantal AMA's met onbekende bestemming. Doordat er geen goede registratie hiervan plaatsvindt, is het onduidelijk hoe groot het aantal AMA's is dat verdwijnt.

Het KRC merkt op dat er sindsdien geen daadwerkelijke veranderingen zijn opgetreden en vindt in het licht van het VRK en de opmerkingen van het VN-Comité inzake de Rechten van het Kind dat het tijd is voor een serieuze en systematische doorlichting van het opvangbeleid.

2.9 De AMA-campus

²⁴ VN-document CRC/C15. Add. 114, par. C6-23.

Met de invoering van het nieuwe AMA-beleid is een nieuw opvangmodel in werking gegaan, dat een minder aanzuigende werking zou moeten hebben.²⁵ Dit nieuwe opvangmodel gaat gepaard met een integratie en een terugkeervariant. Na afloop van een basisperiode (zes tot negen maanden) blijven die minderjarigen van wie mag worden aangenomen dat zij langer dan 3 jaar in Nederland zullen verblijven in de Integratievariant. Van wie wordt verwacht dat hij niet langer dan drie jaar in Nederland zal verblijven wordt in de Terugkeervariant geplaatst. Voorbereiding op terugkeer staat daarbij centraal. Er vindt geen integratie in de Nederlandse samenleving plaats. AMA's vanaf 15 jaar waarvan het asielverzoek wordt afgewezen, blijven in de zogenoemde AMA-campus totdat er adequate opvang in het land van herkomst gegarandeerd is. AMA's die jonger zijn dan 15 jaar komen terecht in de AZC's, OC's, KWE's, KWG's en pleeggezinnen, waar ze ook worden voorbereid op terugkeer (zie par. 2.8). Inmiddels zijn er twee proefprojecten van deze AMA-campus van start gegaan in Vught (per november 2002) en in Deelen (per februari 2003). Uit de voorlopige campusmethodiek volgt dat er op de campus sprake is van een besloten regime. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen een rookie en seniorfase. Ook is er sprake van een puntensysteem. De voertaal op de campussen is Engels. Er mag ook in de taal van het land van herkomst worden gesproken. Het campusmodel zorgt voor een intensief dagvullend programma. Het huisreglement is niet op papier vastgelegd en elke keer vinden er wijzigingen van het regime plaats. De oorspronkelijke doelstelling voor Vught was dat er een opvangcapaciteit voor 360 AMA's zou zijn. In praktijk wordt de opvangcapaciteit van 180 AMA's gehanteerd. In Deelen geldt ook een opvangcapaciteit voor 180 AMA's. Deze grootschalige opvang wordt georganiseerd door het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Het NIDOS heeft de voogdij over de jongeren. Er zijn in totaal 131 jongeren in de periode van 11 november 2002 tot en met 6 april 2003 in de campussen in Vught en Deelen geplaatst. Hiervan zijn 89 jongeren (68% van het totaal) nog in de asielpprocedure. Van alle jongeren die ooit op de campus geplaatst zijn, zijn er 27 (ruim 20%) met onbekende bestemming vertrokken (MOB).²⁶ Verder zijn meerdere keren jongeren van de AMA-campus weggelopen, omdat ze het niet eens zijn met het strenge regime. Ook komt er uit vele hoeken kritiek op de campussen.

Een jongere verblijft sinds 3 maart 2003 op de campus in Deelen. Hij heeft het absoluut niet naar zijn zin en hij wil weg van deze plaats, omdat het net een gevangenis is. De jongen meldt dat de poort altijd dicht is en hij het terrein niet mag verlaten. Hij moet een slaapzaal met 7 tot 8 personen delen. Verder zegt hij absoluut niet op de hoogte te zijn van hoe het puntensysteem in elkaar steekt en in welke fase hij verkeert (rookie of seniorfase). Hij mag niet roken terwijl hij een roker is. Hij mag in het Engels of in de eigen taal spreken. Toch kan hij met niemand goed communiceren, waardoor hij zich alleen voelt. Hij heeft heel veel hoofdpijn. Hij ontvangt geen zakgeld. Er is geen bibliotheek en er zijn ook geen boeken en tijdschriften. De mobiele telefoon is van hem afgenomen. (Bron: interview SRA)

Het KRC vindt het allereerst onaanvaardbaar dat er in de campus jongeren zitten die er niet thuis horen. Zoals reeds vermeldt zitten ongeveer 68% van de jongeren op de AMA-campussen nog in de asielpprocedure en wordt al voorbereid op terugkeer. Daarnaast woont 1 jongere uit Noord-Irak in de campus die in het bezit is van een AMA-VTV, waarvan het zeker is dat er geen zicht is op spoedige terugkeer naar dit land. Deze jongere hoort thuis in de integratievariant. Verder zijn er dusdanig weinig mogelijkheden om de campus te verlaten, dat dit feitelijk neerkomt op vrijheidsberoving. 'Bescherming'²⁷ is geen argument om AMA's op te sluiten onder omstandigheden die overeenkomen met vrijheidsberoving. Vrijheidsberoving dient een laatste alternatief te zijn en te berusten op een wettelijke grondslag. Er is geen onafhankelijke commissie van toezicht ingesteld, aangezien er reeds een klachtenregeling van het COA bestaat²⁸. Mede gelet op het feit dat de campus feitelijk een gesloten situatie is als in een penitentiare inrichting, moet een overeenkomstig onafhankelijke commissie worden ingesteld om toezicht te houden en klachten van AMA's in behandeling te nemen. Het COA is echter geen onafhankelijke partij, omdat het uitvoer geeft aan het overheidsbeleid. Het onderwijs van de AMA's bestaat nu uit slechts twee uur Engelse les en een aantal uren sport per dag. Voorts is het niet in het belang van het kind wanneer een kind dat in een kwetsbare positie verkeert,

²⁵ TK 2000-2001, 27062, nr. 14, p. 26.

²⁶ Document cijfers amacampussen (ontvangen per e-mail) Wilma Lozowski, 7 april 2003.

²⁷ TK 2002-2003, 27 062, nr. 21.

²⁸ TK 2002-2003, 27 062, nr. 20.

wordt geplaatst in een grote groep buiten de samenleving, zonder privacy en zonder individuele aandacht. Tot slot is er niks op papier gesteld, waardoor het moeilijk is om adequaat tegen dit beleid te ageren. Op 23 april 2003 heeft de voorzieningenrechter in kort geding²⁹ - ingesteld door DCI-NL, VluchtelingenWerk Nederland, de Stichting Rechtsbijstand Asielzoekers (SRA), de Vereniging Asieladvocaten en juristen Nederland (VAJN) en het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)- geconcludeerd dat onvoldoende ruimte geboden wordt voor vrijetijdsbesteding van de jongeren naar eigen keuze. Volgens de rechter wordt hiermee in strijd gehandeld met artikel 31 VRK gehandeld. Voorts is in deze uitspraak geconcludeerd dat er binnen een maand een onafhankelijke klachtencommissie moet komen en dat de jongeren het zakgeld dat ze krijgen naar eigen keuze moeten kunnen besteden.

Concluderend berust de gesloten AMA-campus volgens het KRC niet op een wettelijke grondslag en er zijn andere alternatieven mogelijk waarbij wel adequate opvang wordt geboden. De huidige praktijk in de terugkeervariant levert strijd op met artikelen 3 (belang van het kind), 6 (recht op ontwikkeling), 22 (bescherming van vluchtelingkinderen), 28 (recht op onderwijs), 31 (privacy), 37 lid b, c en d (vrijheidsberoving als 'last resort') VRK.

2.10 Begeleide alleenstaande minderjarige asielzoekers (BAMA's)

Nederland heeft met de invoering van het nieuwe beleid bepaald dat het AMA-beleid niet van toepassing is voor kinderen die een familielid, tot de vierde graad, in Nederland hebben wonen, de zogenaamde 'begeleide AMA' (BAMA).³⁰ Dit houdt in praktijk in dat de asielaanvraag van een kind wordt afgewezen indien er iemand in Nederland blijkt te zijn die voor het kind kan zorgen of geacht kan worden voor het kind te zorgen. Dit kind wordt dan niet langer als alleenstaand beschouwd en het kan aanspraak maken op de bescherming van het AMA-beleid. Het gevolg is dat het kind vertrekplichtig wordt, terwijl er geen onderzoek hoeft te worden gedaan door de IND naar adequate opvang in het land van herkomst omdat de toets aan het AMA-beleid achterwege blijft. De volwassene dient zorg te dragen voor het aanwezig zijn van adequate opvang 'in een ander land dan Nederland' voor het desbetreffende kind. Dit betekent dat als er een familielid van het kind in Nederland blijkt te zijn, het kind slechter af is dan een kind dat geen familiebanden heeft met iemand in Nederland. Bovendien lijkt het er niet op dat er onderzoek wordt gedaan naar de kwaliteit van de zorg die door het familielid daadwerkelijk wordt geboden. Daarbij komt dat de verzorger niet de wettelijke vertegenwoordiger hoeft te zijn. In sommige gevallen wordt niet eens gekeken of de betrokken volwassene in staat is voor het kind te zorgen. Zo werd onlangs nog een kind van 5 jaar samen met zijn zwakbegaafde broer de straat opgestuurd³¹.

In the case of a five-year-old Somali boy the authorities determined from the start of his asylum procedure that he was accompanied because his maternal aunt was living in the Netherlands. Since the boy was considered too young to be a refugee the IND ruled that he was the responsibility of his aunt. This means that his aunt - who is legally living in the Netherlands - is responsible for tracing his mother, even though no one knows where she is or how to contact her, and for returning the boy to Somalia. If the mother is not found, the boy's aunt has a choice to make: she can either give up her life in the Netherlands to return with the boy to Somalia to raise him or she could let him stay illegally with her in the Netherlands, knowing that he may remain forever undocumented. (Bron: HRW, 2003)

Voorgaande staat op gespannen voet met het VRK. Als ouders geen verzorging kunnen bieden, bestaat een bijzondere zorgplicht voor de Staat. Dit mag niet anders zijn voor kinderen met een andere nationaliteit die zich op het grondgebied bevinden.

2.11 Kindgezinnen

²⁹ KG 03/284.

³⁰ Vc 2000 C/27.1.3.

³¹ Lozowski, 2003.

Een groeiend deel van de AMA's is onderdeel van zogenaamde kindgezinnen: een minderjarige moeder met haar zeer jonge kind(eren) of een ouder kind dat wordt vergezeld door een of meer jongere zusjes of broertjes, neefjes en nichtjes, kindooms of -tantes met peuters en kleuters. Sommige kindgezinnen vormden al in het thuisland een eenheid, waarbij de oudste een verzorgende en leidende taak had. Maar niet zelden betreft het een ad hoc 'gezin', waarbij er geen sprake is van een (hechte) familieband.³² Deze kindgezinnen worden tijdens de asielprocedure veelal opgevangen in een opvangcentra in Elspeet van de Stichting Valentijn. Hier wordt gezorgd voor scholing. Ook is er een crèche waar de baby's en peuters worden opgevangen wanneer hun verzorgers zelf naar school gaan en er zijn speciale speelmogelijkheden voor de kleintjes. De Medische Opvang en de groepsleiders zijn bovendien speciaal toegerust voor de perinatale zorg voor de (aanstaande) tienermoeders. Kindgezinnen waarvan de asielaanvraag gehonoreerd wordt komen terecht in de integratievariant. Om de sociale eenheid zo veel mogelijk in tact te houden worden zij opgevangen in kleine wooneenheden met 2 à 3 andere kindgezinnen. Een knelpunt hierbij is echter dat er maar een beperkt aantal KWE's is waar kindgezinnen kunnen samenwonen. Soms kunnen de kinderen samen naar een woongroep, wanneer de oudste daar niet te oud voor is.

Four siblings arrived in the Netherlands and they requested asylum. The children told the authorities that they were eight, twelve, fourteen and fifteen years old. During an accelerated asylum procedure the eldest child was sent for a bone scan examination, after which it was determined that she was "at least eighteen years of age." After the four siblings were denied asylum, the authorities denied the three youngest children a temporary permit on the ground that the older sibling who accompanied them could provide for their case, despite the fact that the children would be forced onto the street or to live on charity. Luckily for these children, NIDOS has intervened, allowing them to unofficially remain in a reception facility for the time being. (Bron: HRW, 2003)

In het oude AMA-beleid werden deze minderjarige asielzoekers als alleenstaande individuen begeleid. Uit het nieuwe AMA-beleid volgt echter dat in het geval van kindgezinnen het AMA-beleid dat voor het oudste kind/minderjarige moeder geldt op alle kinderen van het gezin van toepassing is. Met andere woorden: indien het oudste kind 18 jaar wordt, wordt de verblijfsvergunning onder de beperking 'voor verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling' van alle tot het kindgezin behorende kinderen ingetrokken. Dit is overeenkomstig met het uitgangspunt van de nota Kalsbeek dat het bijzondere beleidskader niet van toepassing is indien meerderjarige bloed- of aanverwanten hier te lande verblijven (zie ook par. 2.10). Verder volgt uit het AMA-beleid dat: "*indien het kindgezin bestaat uit een meerderjarig geworden moeder en haar kind dan wordt de opvang, gelet op het bestaan van een wettelijke zorgplicht van de moeder, van beiden beëindigd. Indien het kindgezin bestaat uit een meerderjarig geworden kind vergezeld door een of meer jongere zusjes of broertjes wordt, gelet op het ontbreken van een wettelijke zorgplicht, alleen de opvang van het meerderjarig geworden kind beëindigd.*"

2.12 Misbruik van alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's)

A Chinese girl lost her parents and only sister in an earthquake. She was taken away from her home town by women traffickers and brought to Moscow. The girl was raped and locked up in a hotel room. The traffickers brought the girl to The Netherlands in the trunk of a car. She eventually managed to escape and applied for asylum in The Netherlands (district court case). (Bron: Trafficking report, 2001)

Rondom AMA-meisjes in de Nederlandse prostitutie is eind jaren 90 veel publiciteit geweest. Hoewel het de laatste tijd rustig lijkt rondom dit fenomeen, wordt het probleem van AMA-meisjes in de prostitutie wel degelijk gesignaleerd door opvangcentra en hulpverleners. Verschillende hulpverleners geven aan dat zij af en toe hulpvragen vanuit AZC's en OC's over AMA-meisjes in de prostitutie krijgen toegespeeld. De AMA-procedure lijkt tegenwoordig minder gebruikt te worden door handelaren om meisjes Nederland in te smokkelen. Dit vanwege de publiciteit, strengere controles en de bemoeilijkte asielprocedure. AMA-meisjes komen nu bijvoorbeeld binnen met valse paspoorten, vaak over land (via Spanje, Italië). Zo komen volgens het Nigeriaanse Platform Nigeriaanse meisjes

³² Een gezinshoofd van 11jaar, David Engelhard, www.pharos.nl.

bijvoorbeeld illegaal over land Nederland binnen, zonder de AMA-procedure te gebruiken. Sommige organisaties geven inderdaad aan dat het probleem van AMA-meisjes in de prostitutie zich verplaatst heeft naar België en Groot-Brittannië, waar de asielprocedure voor AMA's minder hard is. Volgens hulpverleningsorganisaties wil dit niet zeggen dat handelaren zich helemaal niet meer met Nederland bezig houden. Door verschillende instanties worden ook veel vrouwen uit het Oostblok en dan voornamelijk Bulgarije getroffen en hieronder bevinden zich ook minderjarigen. De Stichting Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers Humanitas (SAMAH) schat het aantal AMA's en minderjarige vluchtelingen dat te maken krijgt met seksuele uitbuiting op 300 tot 500 per jaar. West-Afrikaanse meisjes komen voornamelijk uit Angola, Nigeria, Guinee, Ghana en Sierra Leone. Er komen minder Nigeriaanse AMA's naar Nederland ten opzichte van een aantal jaar geleden.

Meisjes lijken nu vaker geronseld te worden in opvangcentra in plaats van te verdwijnen bij aankomst in het opvangcentra (via contactpersonen van ronselaars in het land van herkomst). Hoewel er minder AMA's uit opvangcentra lijken te verdwijnen, ontbreekt registratie van verdwenen AMA's die vermoedelijk in de prostitutie terecht zijn gekomen. Voor dit ronselen lijkt de loverboy constructie vaker gebruikt te worden. Als kwetsbare groep meisjes voldoen AMA-meisjes perfect aan het profiel van makkelijke prooi voor loverboys. Pooiers halen de AMA-meisjes in weekenden op uit de opvang en brengen ze op zondag weer thuis. Hierdoor is het veiliger voor de pooiers omdat ze de meisjes niet meer uit het centrum laten verdwijnen. Vanwege die veiligheid lijken pooiers zich ook steeds meer te gaan richten op de Kleine Woon Eenheden (KWE's), waar minder controle door hulpverleners aanwezig is.

During the Ken Saro Wiwa crisis the parents of a 16 year old Nigerian girl were killed. When she arrived at the airport in the Netherlands, she applied for asylum. After one month she met a Nigerian man in the asylum centre. He was married to a Dutch woman and had lived in The Netherlands for more than ten years. After some time he invited the girl to visit them. What seemed to be a kind invitation, developed into a bad situation. The man forced her to have sex with him and when she refused he told her that he and his friends would send her back to Nigeria. She was very afraid and obeyed him. He eventually forced her to have sex with his friends and after a few months convinced her to go to Italy. With false documents she travelled to Italy. She didn't know that he sold her to a trafficker for NLG 40,000. In Italy she was forced to work as a street prostitute. It was a hard life for her. She met another Nigerian prostitute and together they managed to escape and travelled to Belgium. Because they were illegal, they didn't see another way to earn money other than to work as prostitutes. She did not like her work at all and after half a year she escaped and travelled back to the Netherlands. She met the lawyer again who worked on her asylum application. She was denied asylum status. There is no other choice for her to live illegally in The Netherlands. (Bron: Oviawe, e.a. 1999)

Een ander fenomeen wat de laatste tijd in Nederland meer en meer in het nieuws is, is seksueel misbruik binnen opvangcentra. In Leiden kwam bijvoorbeeld seksueel misbruik van AMA-meisjes aan het licht, vermoedelijk door mannelijke minderjarige vluchtelingen uit hetzelfde opvangcentrum. In een opvangplek waar jongens en meisjes door elkaar wonen, niet gescheiden slaapplekken hebben en waar weinig toezicht is, lijkt seksueel misbruik makkelijker plaats te kunnen vinden. Stichting Pharos bevestigt het vermoeden dat seksueel misbruik binnen centra een groter probleem wordt. Slachtoffers lijken voornamelijk meisjes uit Angola en Guinee te zijn.

Tot slot zijn Nigeriaanse meisjes voor reguliere instellingen vaak onbereikbaar. Handelaren prenten de meisjes namelijk in dat Nederlandse hulpinstanties samenwerken met de politie, die hen terugstuurt naar Nigeria zodra ze zich zullen melden. Doorgaans worden slachtoffers pas bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV) aangemeld als zij daadwerkelijk aangifte hebben gedaan van mensenhandel.³³

2.13 De 18 plus problematiek

In het oude beleid was het zo dat voortgezet verblijf na 3 jaar in het bezit te zijn geweest van een VTV-AMA meestal meer regel dan uitzondering was. Slechts als binnen 3 jaar adequate opvang in het land van herkomst gevonden werd, was terugkeer mogelijk. Dit was in de praktijk zelden het geval. Nu kan een AMA een vergunning voor voortgezet verblijf krijgen als hij al drie jaar in het bezit is

³³ Daalder, 2002.

geweest van een VTV-AMA voordat hij 18 jaar wordt. Het verkrijgen van een A- of C- status wordt hiermee van groter belang. Verder volgt uit het nieuwe AMA-beleid dat slechts bescherming wordt gegeven aan de AMA tot uiterlijk het bereiken van de 18-jarige leeftijd en alleen als dit noodzakelijk is. AMA's die nog in procedure zitten behouden hun voorzieningen. Op 15 september 2002 is de regeling beëindiging financiering uitgeprocedeerde (ex)-AMA's in werking getreden die voorschrijft dat jongeren van 18 jaar en ouder na rechtmatig verwijderbaar te zijn geworden een termijn van 28 dagen krijgen om hun vertrek te regelen. Na het verstrijken van die 28-dagen termijn worden de voorzieningen (opvang, vervolghuisvesting, zorgplicht NIDOS en leefgeld) van AMA's stopgezet. Dit terwijl het vaak onmogelijk is – ook als men meewerkt - om in een dusdanig korte periode aan de geschikte reisdocumenten te komen. De ongeveer 2.000 AMA's die nog onder het oude beleid vallen, worden bij de Vreemdelingendienst gevorderd, waar een vertrekgesprek wordt gevoerd. Vervolgens eindigt ook voor hen na 28 dagen de leefgeldvoorziening. Rechtbank Haarlem³⁴ heeft op 27 februari 2003 uitspraak gedaan over het bezwaar dat een ex-AMA had ingediend vanwege de beëindiging van het leefgeld. In deze zaak oordeelde de rechtbank dat ten onrechte het meewerkcriterium niet is getoetst. Het meewerkcriterium houdt in dat iemand die kan aantonen dat hij alles heeft gedaan wat in zijn macht ligt om reisdocumenten te verkrijgen, niet uit de opvang wordt gezet. Het meewerkcriterium is een onderdeel van het stappenplan III dat van toepassing is op volwassen asielzoekers. Nu dit stappenplan wel wordt toegepast bij volwassen asielzoekers en niet bij ex-AMA's is er sprake van rechtsongelijkheid. Wanneer deze medewerking echter wordt geweigerd kunnen onmiddellijk maatregelen worden genomen.

Als gevolg van de stopzetting van de voorzieningen komen de ex-AMA's in financiële en sociale problemen terecht en breken opleidingen af, waardoor ze uit het zicht verdwijnen. Er zijn risico's voor het ontstaan van crimineel gedrag en prostitutie. Momenteel is er nog een heel beperkte remigratie van afgewezen AMA's, waardoor ze hoogstwaarschijnlijk illegaal in Nederland blijven.

Een zeer schrijnende groep zijn de vrouwelijke Chinese ex-AMA's die als tiener in Nederland een kind(eren) hebben gekregen en na het bereiken van de 18-jarige leeftijd met het kind(eren) op straat komen te staan. Zij kunnen om diverse redenen (o.a. door de één kind politiek en het ontbreken van documenten) niet terugkeren naar China en verblijven dus illegaal in Nederland.

De documentaire 'Na 28 dagen' gaat over een jonge Chinese moeder en haar drie Chinese vriendinnen. Na een jarenlang gedoogd verblijf in Nederland hebben zij afgelopen december 2002 te horen gekregen dat ze nog 28 dagen hadden om het land te verlaten. Sindsdien zijn ze illegaal. Ze zijn alle vier begin twintig en moeder van een of meer kinderen. Geen van allen wil terug naar China. Dit betekent dat ze moeten leven met de dagelijkse dreiging van uitzetting. De film volgt de vriendinnen in de eerste onzekere fase van hun nieuwe, illegale bestaan. (Bron: Een documentairevoorstel van I. Beudel, 2003)

2.14 Terugkeer

Zoals uit het bovenomschrevene volgt staat terugkeer centraal in het Nederlandse vreemdelingenbeleid. Na de 18-jarige leeftijd is er voor jongeren met een AMA-status geen toekomst in Nederland meer weggelegd. Voor de 18-jarige leeftijd is alles in het beleid er op gericht om de jongeren er bewust van te maken dat ze moeten terugkeren naar hun land van herkomst. Hiertoe is de speciale terugkeervariant ingevoerd. Deze wordt momenteel vormgegeven door de twee AMA-campussen en een 4-tal AMA-opvang instanties die op kleinschalig niveau (ongeveer 100 plaatsen) proberen jongeren op terugkeer voor te bereiden. Hier doen zich knelpunten voor. Ten eerste willen jongeren zich liever niet bezig houden met terugkeer. Zij proberen hun ogen te sluiten voor het gegeven. Begin 2002 zaten er 3.000 jongeren nog in procedure bij de rechtbanken. Eind 2002 was dit aantal jongeren in procedure bij de rechtbanken 9.000, 3 keer zoveel. Hulpverleners geven aan dat zolang jongeren in de procedure zitten zij nauwelijks bezig zijn met terugkeer naar eigen land. Als begeleiders gesprekken met de jongeren voeren over terugkeer dan reageren de jongeren veelal angstig, afwijzend en willen de situatie niet onderkennen. Soms trekken jongeren zich terug of uit het zich in lichamelijke klachten. Er blijkt uit verhalen van begeleiders dat sommige jongeren naast een leven in de illegaliteit in Nederland ook aangeven dat zelfmoord een alternatief is voor terugkeer. In

³⁴ AWB 02/90709.

het jaar 2002 hebben volgens een persbericht van SAMAH 3 AMA's zelfmoord gepleegd. Ook moeten de begeleiders van jongeren (in het onderwijs, in de opvang e.a.) leren om te gaan met het begrip terugkeer. Uit een quickscan die gemaakt is door de organisatie Pharos³⁵ volgt dat slechts 20% van de 160 ondervraagde begeleiders het nieuwe beleid steunt. Met deze gedachte in het achterhoofd is het moeilijk om op de jongere over te brengen dat terugkeer wenselijk is.

2.15 Literatuur

Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van de volgende literatuur:

- Daalder, A.L., Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC), *Het bordeelverbod opgeheven, prostitutie in 2000-2001*, 2002.
- Engelhard, D., *Angst voor terugkeer, quick scan naar het psychosociale welzijn van ama's in relatie tot het terugkeerbeleid*, Pharos, 2003
- Lozowski, W., *Evaluatie horen ama's 4 tot 12 jaar*, 26 februari 2003
- Nationale Ombudsman: Leefijdsonderzoek AMA's, 2002/386
- Openbaar rapport nr. 2001.0081, *Onderzoek ingevolge artikel 15 van de Wet nationale ombudsman naar de verblijfsomstandigheden van asielzoekers in aanmeldcentra*, www.nationaleombudsman.nl
- Oviawe, Ikponwosa Paul en Iyare, Pascal, *een nationaal onderzoek naar de handel in Nigeriaanse meisjes naar Nederland*, Amsterdam, Stichting Terre des Hommes en de Nigeriaanse Vereniging Nederland, september 1999
- Reneman, M., *Kinderen in procedure, over de behandeling van asielverzoeken van alleenstaande minderjarigen*, NAV 2003, nr. 2.
- *Trafficking in children for sexual purposes from Eastern Europe to Western Europe*, edited by Annemieke Wolthuis and Mirjam Blaak, Amsterdam 2001
- UNHCR, *Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*, Geneva, February 1997, p. 5

³⁵ Engelhard, 2003.

C. Gezinshereniging

3.1 Algemeen

Veel vreemdelingen aan wie na een langdurig traject een verblijfsstatus verleend wordt, hebben nog gezinsleden die niet in Nederland verblijven. Er zijn verschillende vormen van wat in het algemeen 'gezinshereniging' wordt genoemd. De belangrijkste zijn gewone gezinshereniging, verruimde gezinshereniging en gezinsvorming. Van gezinshereniging is sprake indien de echtgenote met eventuele minderjarige kinderen zich bij de in Nederland verblijvende echtgenoot vestigt. Van verruimde gezinshereniging is sprake wanneer een ander familielid dan de echtgeno(o)t(e) of minderjarige kinderen zich vestigt bij een familielid in Nederland, bijvoorbeeld een meerderjarig kind of een ouder van een volwassene. Van gezinsvorming is sprake indien een huwelijkspartner zich vestigt bij een persoon die al in Nederland woonde tijdens het sluiten van het huwelijk of het aangaan van de relatie³⁶. Er zijn (tenminste) drie groepen vreemdelingen te onderscheiden: ten eerste onderdanen uit de Europese Unie (EU-onderdanen), daarnaast de reguliere vreemdelingen uit niet-EU-landen, tenslotte de vluchtelingen en asielzoekers.³⁷ Zij hebben een verschillende positie waarbij aan verschillende vereisten moet worden voldaan om in aanmerking te komen voor gezinshereniging. Terwijl de instroom van asielzoekers daalt, proberen steeds meer mensen naar Nederland te komen voor gezinsvorming of hereniging, om te werken of te studeren. Het aantal aanvragen voor een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) dat nodig is voor werk, studie, hereniging of gezinsvorming steeg van 50.195 in 2001 naar 64.728 in 2002. In 2002 werden 39.405 verzoeken ingewilligd. Het grootste gedeelte daarvan is voor gezinsvorming of hereniging: bijna 24.000. Dat is inmiddels meer dan het totale aantal asielzoekers dat naar Nederland komt. In 2002 dienden namelijk 18.667 mensen een asielaanvraag in.³⁸ Het aantal mensen dat een gezinshereniging aanvraagt in het kader van asiel is klein ten opzichte van het totaal aantal aanvragen voor reguliere gezinshereniging. In 2002 vroegen slechts 549 personen gezinshereniging aan bij asiel-statushouders. Daaronder bevonden zich vrij veel Afghanen uit de vluchtelingenkampen in Pakistan (262) en Irakezen (54).³⁹ Met de inwerkingtreding op 1 april 2001 van de Vreemdelingenwet 2000 (VW2000) is er veel veranderd op het gebied van gezinshereniging. Zo is het recht op gezinshereniging voor het eerst in de wet zelf geregeld. Het recht op gezinshereniging en gezinsvorming is onder meer neergelegd in artikelen 15 (gezinshereniging en gezinsvorming voor reguliere vreemdelingen) en 29, lid 1, onder e (aanvraag vergunning onbepaalde tijd voor de echtgeno(o)t(e) en minderjarige kinderen van vluchtelingen, niet gezinsvorming) VW2000. Uit artikel 29 lid 1 sub e en f volgt dat men om in aanmerking te komen voor gezinshereniging asiel binnen 3 maanden moet zijn nagereisd, anders is het beleid voor reguliere vreemdelingen van toepassing. Naast de VW2000 is er een nieuw Vreemdelingenbesluit (Vb2000), een nieuw voorschrift vreemdelingen en een nieuwe Vreemdelingen-circulaire (Vc2000) van kracht. Tijdens de behandeling van de VW2000 in de Tweede Kamer op 7 juni 2000 heeft het tweede kamerlid Albayrak aan de toenmalige staatssecretaris van Justitie gevraagd om een beschouwing over de eenheid van het gezin met betrekking tot het Nederlandse vreemdelingenbeleid.

Albayrak gaf daarbij aan dat zij: "Als volksvertegenwoordiger zowel in het reguliere gezinsherenigingsbeleid als in het asielbeleid regelmatig uiterst schrijnende problemen tegengekomt, zoals gevallen van kinderen die in Nederland inmiddels onmiskenbaar deel uitmaken van een nieuw gezin van een van de gescheiden ouders, maar die toch verblijf wordt geweigerd omdat bijvoorbeeld niet voldoende kan worden aangetoond dat de band met de in Nederland wonende ouder niet was verbroken."

Onder meer naar aanleiding van dit verzoek is uiteindelijk in oktober 2001 de notitie over de toepassing van het criterium 'feitelijke gezinsband' bij toelating van minderjarige kinderen verschenen

³⁶ Vc2000B2/1.

³⁷ Meuwese e.a., 2000.

³⁸ Persbericht IND, 8 mei 2003, www.ind.nl.

³⁹ Terugblik op 2002, Migratie info, 9^e jaargang nummer 1, p. 11-13.

(hierna te noemen: notitie feitelijke gezinsband).⁴⁰ Deze notitie is van toepassing op reguliere gezinshereniging en niet in het kader van gezinshereniging op asielgronden. Voor gezinshereniging asiel zal wel streng getoetst worden of de gezinsleden inderdaad tot het gezin van de hoofdpersoon behoren, waarbij in voorkomende gevallen verzocht zal worden om een DNA-test te ondergaan. Uit de notitie feitelijke gezinsband volgt dat het beleid betreffende de eerste toelating van minderjarige kinderen naast de algemene vereisten, waaronder het middelenvereiste gekenmerkt wordt door het vereiste dat de ‘feitelijke gezinsband’ niet verbroken dient te zijn en dat deze reeds in het land van herkomst moet hebben bestaan⁴¹. De notitie feitelijke gezinsband geeft een termijn van maximaal 5 jaar waarbinnen ouder(s) een verzoek om gezinshereniging moet(en) doen. Ook wordt het begrip feitelijke gezinsband geacht intact te zijn zolang ouder en kind nog geen vijf jaar van elkaar gescheiden zijn geweest. Na deze periode van vijf jaar wordt de feitelijke gezinsband in principe als verbroken beschouwd.

Om toegang tot Nederland te verkrijgen in het kader van zowel reguliere als gezinshereniging asiel moeten familieleden in het bezit zijn van een Machtiging tot Voorlopig Verblijf, de MVV. Om de gezinshereniging in gang te zetten moet daarom eerst verzocht worden om verlening van een MVV. Met de MVV kan men naar Nederland reizen en hier verblijf voor langer dan drie maanden aanvragen. Vanaf het moment dat positief is beslist op de aanvraag om verlening van een MVV in het kader van de gezinshereniging heeft de betrokkene zes maanden de tijd om de MVV af te halen van de betreffende Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging.⁴² Zoals uit bovenstaande reeds is gebleken dient er een onderscheid in positie te worden gehanteerd tussen EU-onderdanen (1), reguliere vreemdelingen (2) en asielzoekers en vluchtelingen (3):

1. EU-onderdanen hebben de sterkste positie in het Nederlandse vreemdelingenbeleid. Het recht van deze groep is gebaseerd op de Europese Verdragen en Richtlijnen die vrij verkeer van personen en goederen moeten garanderen. EU-onderdanen mogen hun juridische kinderen laten overkomen ongeacht of er een feitelijke gezinsband is. Deze regels gelden niet voor Nederlanders wonend in Nederland die een partner of kind naar Nederland willen laten komen.
2. Reguliere vreemdelingen wordt gezinshereniging en gezinsvorming toegestaan om ‘klemmende redenen van humanitaire aard’. Kortgezegd moeten de kinderen feitelijk behoren tot het gezin van de verzoeker(s), dat wil zeggen dat de gezinsband niet verbroken mag zijn. Pleegkinderen en adoptief kinderen (van een andere nationaliteit) kunnen ook tot het feitelijke gezin behoren.⁴³ De bewijslast berust bij in Nederland verblijvende ouder(s). Kan een houder van een vergunning voor bepaalde tijd niet aan de vereisten voldoen (en valt niet onder vrijstellingen), dan is nog een beroep op artikel 8 EVRM (gezinsleven) mogelijk. Dit wordt slechts aangenomen als er sprake is van een objectieve belemmering om het gezinsleven buiten Nederland uit te oefenen.

Toelatingsgronden voor reguliere vreemdelingen:

- Geldig verblijf hoofdpersoon (B2/2.7 Vc 2000);
- Geldig huwelijk dan wel geregistreerd partnerschap (art. 3.14 sub a/b Vb 2000, B2/2.2Vc2000);
- Leeftijdseis: aanvrager moet over algemeen 18-jarige leeftijd hebben (3.15 Vb 2000 en B2/2.6 Vc 2000);
- Feitelijk behoren tot het gezin: minderjarige kinderen (3.14 sub c Vb 2000 en B2/6 Vc 2000). Hierbij dient sprake te zijn van een morele en financiële afhankelijkheid van de ouder(s), welke afhankelijkheid reeds in het buitenland moet hebben bestaan;
- Gelegaliseerde bescheiden (B2/2.3, B2/6.4 en B2/12 Vc 2000): van geldig huwelijk, familierechterlijke relatie met kinderen;
- Inschrijving GBA en verplichting tot feitelijk samenwoning (3.17 Vb 2000, B2/2.4 en B2/2.5 Vc2000)
- Middelenvereiste (16 lid 1 aanhef en c VW 2000, 3.73 e.v. Vb 2000, B1/2.2.3 Vc2000): duurzaam en zelfstandig beschikken over netto-inkomen uit arbeid dat gelijk is aan de bijstandsnorm voor echtparen/gezinnen;
- Geen langdurige (zes maanden of langer) gevangenisstraf (3.20 Vb 2000 en B2/2.10 Vc2000)
- Wachtermijn (B2/2.8 Vc2000);

⁴⁰ TBV 2002/4, Stb. 22/03/2002, nr. 58. TBV staat voor Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire.

⁴¹ Vc 2000 B2/6.4.

⁴² Vc2000 C1/4.6.1 Vc 2000

⁴³ Vc2000 B3, 1, Vb2000 4.47

- Overige afwijzingsgronden (16 VW2000): geen geldige machtiging tot voorlopig verblijf of een paspoort.
Geen gevaar voor de openbare orde. (Bron: VWN, 2002b)

3. Kinderen (en partners) van asielzoekers en vluchtelingen kunnen meereizen of nareizen, mits zij dezelfde nationaliteit hebben en ofwel gelijktijdig met de hoofdpersoon zijn binnengereisd, ofwel hem binnen drie maanden na de verlenging van de vergunning asiel voor bepaalde tijd zijn nagereisd. Verder is de eis van de 'feitelijke gezinsband' die voor reguliere vreemdelingen geldt niet van toepassing op asielzoekers die binnen 3 maanden zijn nagereisd. Het inkomensvereiste dat voor reguliere vreemdelingen geldt is ook niet op hen van toepassing. Vluchtelingen moeten zoals reeds omschreven is wel voldoen aan de MVV aanvraag. Voor een gezinshereniging na verloop van de 3-maandeterminj gelden de regels die van toepassing zijn op reguliere vreemdelingen.

Het KRC is verontrust over de zware criteria die de Nederlandse regering stelt in het nieuwe beleid om voor gezinshereniging in aanmerking te komen. Waar de notitie over gezinshereniging een versoepeling op het oog had, heeft staatssecretaris van Justitie Kalsbeek gezinshereniging op sommige punten verder ingeperkt. Het Nederlandse beleid verschilt op diverse punten in negatieve zin met het beleid in andere Europese landen. In de volgende paragrafen zullen achtereenvolgens de volgende situaties worden besproken: het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, kosten die gepaard gaan met gezinshereniging, het nareiscriterium, de hoge bewijslast, het feitelijke gezinsband criterium, overige situaties en de Europese ontwikkelingen.

3.2 Gezinshereniging en het Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Bij de totstandkoming van de VW2000 en de notitie feitelijke gezinsband wordt niet gerefereerd aan het VRK. Dit terwijl bepalingen uit het VRK het belang dat een kind heeft bij de civielrechtelijke verplichtingen van ouders om het kind te onderhouden, te verzorgen en op te voeden benadrukken. Er wordt niet ingegaan op de verplichting van Staten die partij zijn bij het Verdrag om de verantwoordelijkheid van ouders voor de opvoeding van kinderen te respecteren (art. 5 en 18 VRK), en het recht van het kind om door de ouders verzorgd te worden (art. 7 VRK) wordt niet genoemd. Verder komt het recht van kinderen om gehoord te worden (art. 12 VRK) niet tot gelding en blijft het gezinsherenigingsartikel 10 VRK ongenoemd.

Artikel 10, eerste lid, VRK:

In overeenstemming met de verplichting van de Staten die partij zijn krachtens artikel 9, eerste lid, worden aanvragen van een kind of van zijn ouders om een Staat die partij is, voor gezinshereniging binnen te gaan of te verlaten, door de Staten die partij zijn met welwillendheid, menselijkheid en spoed behandeld. De Staten die partij zijn, waarborgen voorts dat het indienen van een dergelijke aanvraag geen nadelige gevolgen heeft voor de aanvragers en hun familieleden.

Verzoeken in het kader van artikel 10 VRK voor gezinshereniging moeten volgens de tekst in het Nederlands Tractatenblad met '**welwillendheid**, menselijkheid en spoed' behandeld worden. In de Engelse tekst staat echter: 'applications shall be dealt with by States Parties in a **positive, humane and expeditious manner**'. Uit het woordenboek volgt dat de Engelse term '*positive*' betekent: positief, stellig, duidelijk, nadrukkelijk, overtuigd, absoluut zeker, echt, volslagen, wezenlijk e.d. Uit het Engelse woordenboek volgt dat de term 'welwillend' vertaald wordt door '*sympathetic*', '*favourable*' en '*kind*'. Gezegd kan worden dat de Nederlandse vertaling van artikel 10 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind minder positief is dan het VRK voorstaat.

Voorts gaat het recht op gezinsleven, zoals dit is neergelegd in artikel 9 VRK, verder dan het recht op gezinsleven onder artikel 8 EVRM. Toch is dit door Nederlandse rechters nog niet erkend. Een beroep op artikelen 9 en 10 VRK wordt meestal niet gehonoreerd, of er wordt geconcludeerd dat er geen strijd is met het Verdrag.

Het KRC concludeert dat verzoeken om gezinshereniging voortaan op een positieve manier behandeld moeten worden. Voorts prefereert het KRC een expliciete verwijzing in de Notitie feitelijke gezinsband naar het VRK, omdat dit veel nadrukkelijker beantwoordt aan de verplichtingen die het VRK met zich brengt. Tot slot hoopt het KRC op een nauwkeurige toetsing door de Nederlandse

rechters aan artikelen 9 en 10 VRK, zodat er een beslissing kan worden genomen die in het belang van het kind is.

3.3 Kosten die gepaard gaan met gezinshereniging

Kosten die gepaard gaan met gezinshereniging:

- a. Kosten DNA onderzoek
- b. Kosten geboortebewijzen, trouwboekjes
- c. Kosten voor het gehele reistraject (verblijf-en ticketkosten) van het land van herkomst naar Nederland
- d. Kosten voor transitvisa/uitreisvisa
- e. Kosten voor paspoort of: kosten voor laissez-passer
- f. Kosten MVV
- g. Eventuele boetes bij overschrijding van de geldigheidstermijn van het uitreisvisum (in het land van vertrek)
- h. Luchthavenbelasting
- i. Kosten naar en van Schiphol en woonplaats
- j. Legeskosten aanvraag (reguliere) verblijfsvergunning.
- k. Kosten om gedurende de gehele procedure onderling contact te houden, zoals telefoon-, porto-, internetkosten en eventuele bezoeken heen en weer.

(Bron: VWN, 2002a)

Gezinshereniging gaat gepaard met diverse kosten. Deze kosten kunnen hoog oplopen. Een aantal andere landen dekt (deels) deze kosten (waaronder: Denemarken, Finland, Noorwegen, Spanje, Luxemburg en Zweden). De Nederlandse regering draagt niet bij in de kosten van gezinshereniging en werpt extra financiële barrières op.

Ten eerste geldt er een inkomenseis voor de diverse categorieën vreemdelingen die in het kader van gezinshereniging naar Nederland willen komen. De statushouder moet voor ten minste een jaar uitzicht hebben op een inkomen gelijk aan de bijstandsnorm voor een Nederlands echtpaar/gezin. Voorheen was de inkomenseis gelijkgesteld aan 70 procent van de bijstandsnorm.

Verdragsvluchtelingen kennen het recht om zonder dat een inkomenseis wordt gesteld met hun directe gezinsleden (partner en kind) te worden herenigd. Nederland kent daarbij echter de voorwaarden dat het niet kunnen voldoen aan de inkomenseis alleen gedurende de eerste periode na statusverlening (drie maanden) niet wordt tegengeworpen. Ouders die wel voldoende inkomen verdienen, maar niet in een vast dienstverband werken, kunnen volgens het beleid op zijn vroegst pas nadat zij drie jaar achter elkaar hebben gewerkt in aanmerking komen voor gezinshereniging. Daarbij wordt overigens geen rekening gehouden met ouders die tijdelijk niet of slechts parttime hebben gewerkt omdat zij belast waren met de zorg voor een jong kind. Bovendien moeten allochtone vrouwen, die inmiddels zijn getrouwd met een Nederlandse man en eventueel kinderen met hem hebben, ook voldoen aan de middelenvereisten. Hierbij kan worden vermeld dat indien de vrouw niet over voldoende middelen beschikt (dit is vaak het geval), haar Nederlandse man als referent kan optreden. Hierbij doet zich echter het probleem voor dat de Nederlandse man niet kan aantonen dat er sprake is van een feitelijke gezinsband, aangezien de kinderen nooit een band met hem hebben gehad en zij ook nooit tot zijn gezin hebben behoord.

Ten tweede speelt in de praktijk het probleem dat met name de vluchteling het ook aan de middelen en mogelijkheden ontbreekt om de reis van zijn of haar gezinsleden te bekostigen. Het merendeel van de vluchtelingen is de eerste periode aan een bijstandsuitkering die maximaal gekort is ten behoeve van het terugbetalen van de leenbijstand voor de inrichting van de woning. De werkloosheid onder vluchtelingen is groot (zie o.a het onderzoek van het Instituut voor Sociale wetenschappen, ITS, 'Nieuwe etnische groepen in Nederland, 2000) en uit inkomensonderzoek van het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) blijkt dat vluchtelingen in vergelijking met andere groepen allochtonen gemiddeld het laagste inkomen hebben (CBS, Allochtonen in Nederland 2000). De gezinsleden van vluchtelingen zullen eerst moeten afreizen naar een naburig land van de Nederlandse ambassade gevestigd is en daar vervolgens enkele weken tot enkele maanden moeten verblijven voor de procedure tot het verkrijgen van de benodigde documenten is afgerond. Hiertoe is een Diakonaal Fonds opgericht, bestaande uit: Cordaid, Samen Op Weg Kerken en VluchtelingenWerk. Dit fonds wordt echter overstelpd met aanvragen.

Soort aanvraag	Tarief in euro per 1-1-2002	1-1-2003	Verhoging
Eerste verblijfsvergunning 12 jaar of ouder	56,72	430	660%
Eerste verblijfsvergunning onder 12 jaar	22,69	285	1.150%
Verlenging verblijfsvergunning bepaalde tijd	gratis	285	28.500%
Verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd	226,89	890	290%
Verblijfsdocument gemeenschapsonderdaan	15,88	28	75%

Ten derde geldt voor praktisch alle vreemdelingen uitgezonderd asielzoekers en EU-burgers dat ze leges moeten betalen voor het verkrijgen/aanvragen van vergunningen. Binnen een jaar heeft de Nederlandse regering twee tariefsverhogingen doorgevoerd. De eerste tariefsverhoging heeft plaatsgevonden in mei 2002. Per januari 2003 geldt na de tweede verhoging dat bijvoorbeeld voor een gezin van twee ouders met twee kinderen boven de 12 jaar en een kind jonger dan 12 jaar voortaan voor de eerste verblijfsvergunningen in totaal 2005 euro moet betalen. Elke verlenging kost dat gezin 1425 euro, ook als de aanvraag wordt afgewezen. Met de twee recente verhogingen van de leges voor verblijfsvergunningen loopt Nederland uit de pas ten opzichte van de buurlanden en belemmert de integratie van hier langdurig legaal gevestigde immigranten.⁴⁴

Tot slot is er een discussie gaande over gezinsvorming. Het huidige kabinet, bestaande uit CDA, VVD en LPF, heeft plannen om de inkomenseis voor gezinsvorming op 19 duizend euro per jaar stellen. Deze partijen willen het recht een partner te laten overkomen, beperken tot mensen die meer dan 130 procent van het minimuminkomen verdienen. Dat is inclusief vakantietoeslag. Ongeveer 1550 euro per maand. Bovendien moet 6000 euro neergeteld worden voor de inburgeringscursus van de partner. Na afronding wordt de helft teruggegeven. Ruim 600 duizend allochtonen tussen de 18 en 65 jaar verdienen volgens het CBS te weinig om een partner uit het buitenland te kunnen trouwen.⁴⁵ Dit geldt overigens alleen voor landen die geen lid zijn van de Europese Unie.

Het KRC is verontrust over het feit dat, door het opwerpen van hoge financiële kosten (met name de verhoogde leges en kosten van een inburgeringscursus) voor vreemdelingen die in het kader van gezinshereniging naar Nederland willen komen, een aantal gezinnen die niet aan deze kosten kunnen voldoen, worden uitgesloten van hereniging, waardoor een aantal kinderen zich niet bij hen eigen ouder(s) kunnen voegen en niet door hen kunnen worden opgevoed. Dit levert volgens het KRC strijd met artikelen 3 (belang van het kind) en 10 VRK, dat de deelnemende staten verplicht de behandeling van een verzoek tot gezinshereniging op een positieve manier, met menselijkheid en spoed te behandelen. Ook is het strijdig met artikel 2 VRK, dat ongelijke behandeling verbiedt.

3.4 Het nareiscriterium voor gezinshereniging asiel

Voor vluchtelingen en asielzoekers geldt dat kinderen kunnen meereizen en kunnen nareizen. Met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 is in artikel 29 de nareistermijn wettelijk ingeperkt tot 3 maanden na statusverlening aan de ouder (hoofdpersoon). Met als consequentie dat de aanvraag tot MIV-verlening binnen deze 3 maanden bij een Nederlandse ambassade in het land van herkomst moet geschieden zijn aangevraagd. In het oude beleid gold in de Vreemdelingencirculaire een 'redelijke termijn', die als richttermijn zes maanden bedroeg. In de jurisprudentie is hierover geoordeeld dat deze richttermijn geen fataal karakter heeft. Zo achtte rechtbank Haarlem⁴⁶ op 11 augustus 1999 een termijn van veertien maanden nog redelijk. De motivatie van de Nederlandse regering voor het 3-maanden criterium is dat de gezinshereniging zo snel mogelijk plaatsvindt, omdat

⁴⁴ Groenendijk, 2003.

⁴⁵ Volkskrant, 29 mei 2002.

⁴⁶ AWB 99/2524.

een snelle overkomst van gezinsleden de integratie in Nederland kan bevorderen. De regering verwijst hiervoor (in de nota naar aanleiding van het verslag) naar paragraaf 186 van het handboek van UNHCR. Daarin staat dat de bescherming van gezinsleden van een vluchteling zich ook moet uitstrekken tot het geval *'where family unit has been temporarily disrupted through the flight of one or more of its members'*. Deze motivatie is een onjuiste uitleg van paragraaf 186 van het Handbook, waarin juist wordt bedoeld dat het gezin van de vluchteling ook bescherming moet worden geboden als de gezinseenheid door de vlucht tijdelijk is verstoord.⁴⁷ Daarbij willen de meeste vluchtelingen niets liever dan zich zo snel mogelijk met hun gezin herenigen. Er ontstaan problemen om aan het nareiscriterium te voldoen voor mensen uit landen waar geen Nederlandse ambassade aanwezig is, waar zij een MVV-aanvraag moeten deponeren. Zij zullen dan moeten afreizen naar een buurland waar wel een Nederlandse ambassade aanwezig is. Voorts doet voor vluchtelingen het probleem zich voor dat zij vaak niet over geldige reisdocumenten beschikken.

Een man is uit Nigeria naar Nederland gevlucht en wil zijn 3 kinderen spoedig naar Nederland laten overkomen. Zijn vrouw is overleden in Nigeria en de tante die voor zijn 3 kinderen zorgde is een aantal maanden geleden door een auto ongeluk om het leven gekomen. Tijdens de asielprocedure in Nederland heeft meneer een aantal maal geïnformeerd bij de IND of hij voldoende tijd had. Naar hij begreep zeiden zij dat hij tijd genoeg had om zijn kinderen te laten overkomen. Uiteindelijk is de nareis-termijn van 3 maanden verstreken en moet hij een gezinsherenigingsaanvraag op reguliere gronden aanvragen. Deze eisen zijn strenger, hij moet nu bijvoorbeeld voldoen aan een hogere inkomenseis indien hij zich wil herenigen met zijn kinderen in Nederland.

(Bron Helpdesk DCI-NL)

Met een wettelijke termijn is het moeilijker in tegenstelling tot een beleidsmatige termijn om af te wijken. Een beroep op de hardheidsclausule (artikel 3.71 lid 4 Vb2000) voor een ontheffing van het MVV-vereiste wordt door de Nederlandse regering nauwelijks gehonoreerd. Dit heeft o.a. tot gevolg dat in de praktijk ook advocaten nauwelijks nog een beroep op dit criterium doen, omdat het toch onhaalbaar is).⁴⁸ Dit heeft tot gevolg dat mensen hun kinderen uit wanhoop illegaal laten overkomen. Desondanks is er in de Vreemdelingencirculaire B1/1.1.1 ruimte gecreëerd om toch in Nederland te mogen verblijven, in afwachting van de MVV-aanvraag. Dit kan alleen als er sprake is van een bepaalde noodzaak en daarbij moet de MVV nog steeds worden opgehaald in het land van herkomst. Hierdoor komt een aantal kinderen in de Nederlandse samenleving die illegaal bij legale ouders in Nederland verblijven. Het is de vraag of hun verblijf ooit gelegaliseerd zal worden. Deze kinderen lopen aan tegen een aantal van de genoemde knelpunten in hoofdstuk D (over 'illegale' kinderen).

Een Boliviaanse man is met een Nederlandse vrouw getrouwd en zij wonen in Nederland. De vader heeft zijn zoon achtergelaten in Bolivia bij zijn oma. De biologische moeder van de jongen is toen hij 1 jaar was weggegaan. De jongen is inmiddels 15 jaar oud. Nu echter de oma niet meer voor de jongen kan en wil zorgen, hebben de vader en zijn vrouw besloten hem naar Nederland te laten komen. Zij willen graag voor hem zorgen en beschikken ook over de middelen hiervoor. Er ontbreekt echter een MVV, deze zal moeten worden opgehaald in Bolivia. De vader kan echter niet 6 maanden van zijn werk wegblijven en zijn vrouw heeft net een baby gekregen. Om deze redenen hebben zij zich beroepen op de hardheidsclausule. Nu heeft de vreemdelingenrechter besloten dat er een internaat in Bolivia is waar de jongen de MVV-aanvraag kan afwachten.

(Bron Helpdesk DCI-NL)

Het KRC is verontrust over het feit dat Nederland het enige EU land is dat deze termijn hanteert, met alle schrijnende gevolgen van dien.

3.5 Hoge bewijslast

Sinds 1 maart 1998 toen werkinstructie 161 van kracht werd, legt de IND grote nadruk op het kunnen overleggen van geldige, officiële documenten. Recentelijk is met TBV 2003/3 het beleid verder aangescherpt. Er geldt een legalisatie en verificatieplicht voor de vluchteling. Er zijn niet alleen officiële gelegaliseerde bescheiden nodig die afkomstig zijn van de juiste autoriteit. Er wordt ook

⁴⁷ Den Uyl, 2000.

⁴⁸ Dit blijkt uit informatie van de helpdesk van DCI-NL.

geverifieerd of de inhoud van deze bescheiden klopt. Dit verificatievereiste geldt voor de volgende landen waarbij problemen worden voorzien: Nigeria, Ghana, India, Pakistan en de Dominicaanse Republiek.⁴⁹ De vluchteling moet aannemelijk maken dat het ontbreken van officiële documenten om het huwelijk en de familierechtelijke relatie aan te tonen of het ontbreken van geldige identiteitsbewijzen van de gezinsleden, hem niet is toe te rekenen. Zijn de verklaringen volgens de IND niet consistent en geloofwaardig of stroken zij niet met wat het ministerie van Buitenlandse zaken in het ambtsbericht heeft gesteld, dan volgt afwijzing van de aanvraag. Het oude beleid stelde dat iemand de gezinsband aannemelijk moest maken. Nu moet de aanvrager dus aantonen dat de vrouw en kinderen daadwerkelijk zijn vrouw en kinderen zijn. Dat is soms moeilijk. Vaak hebben mensen geen documenten omdat de burgerlijke stand in hun land van herkomst niet al te best geregeld is. Een groot deel van de kinderen heeft geen geboorteakte. Uit onderzoek *Birth registration, right from the start* van Unicef uit maart 2002 blijkt dat 40% van de kinderen wereldwijd niet worden ingeschreven bij de burgerlijke stand. Dus kunnen vluchtelingen vaak de documenten die het ministerie van Justitie van hen vraagt niet overleggen. Wel kan men zich onderwerpen aan een DNA-onderzoek. Het KRC is verontrust over deze hoge bewijslast, die inhoudt dat bepaalde kinderen niet in aanmerking komen voor toelating tot Nederland om zich hier bij hun eigen ouder(s) te voegen en door hen te worden opgevoed. Dit levert strijd met artikelen 2 (non-discriminatie) en 10 (gezinshereniging) VRK.

3.6 Feitelijk gezinsband criterium

Nederland hanteert het feitelijke gezinsband criterium in tegenstelling tot de juridische gezinsband. Uit rechtshistorisch onderzoek van de Erasmus universiteit uit Rotterdam⁵⁰ blijkt dat dit criterium eigenlijk een vergissing is. Met de term feitelijke gezinsband werd bij de invoering ervan in 1982 een verruiming van de kring der gezinsleden beoogd, namelijk dat ook andere kinderen dan biologische kinderen voor gezinshereniging in aanmerking kunnen komen. In de loop der tijd is het uitgelegd als een dubbele eis voor gezinshereniging met kinderen.

In de notitie over de toepassing van het criterium feitelijke gezinsband bij toelating van minderjarige kinderen⁵¹ (hierna: notitie feitelijke gezinsband) wordt dit criterium nader uitgewerkt. Hieruit volgt dat ouders met een verblijfsrecht in Nederland die hun kinderen meer dan 5 jaar hebben achtergelaten in het land van herkomst, moeten bewijzen dat er voldaan wordt aan het 'feitelijk gezinsband criterium': *er moet bewezen worden dat ondanks de tijdelijke scheiding de gezinsband met het kind feitelijk is blijven bestaan*. De vraag of de feitelijke gezinsband verbroken is wordt beoordeeld aan de hand van een aantal criteria, te weten of er sprake is van duurzame opneming in een ander gezin waarbij de ouders niet langer met het gezag belast zijn en/of niet meer voorzien in de kosten van opvoeding en verzorging van een kind. De notitie feitelijke gezinsband vermeldt immers:

Tussentijdse Bericht Vreemdelingenbeleid (TBV) 2002/4:

Tot vijf jaar na de scheiding tussen de ouder(s) en het kind wordt in beginsel aangenomen dat het kind feitelijk behoort tot het gezin van de ouder(s). (...) Het voorgaande betekent echter ook dat na verloop van tijd wordt aangenomen dat het kind is geworteld in het land van herkomst en dat om die reden hereniging met de in Nederland verblijvende ouder(s) niet voor de hand ligt. (...) Dit lijkt slechts uitzondering, indien sprake is van een van de volgende, limitatief opgesomde omstandigheden:

- a. Er is voor het kind geen aanvaardbare toekomst weggelegd in het land van herkomst doordat er ten aanzien van dat kind sprake is van zodanige omstandigheden dat het niet of bezwaarlijk door in het land van herkomst wonende bloed- of aanverwanten kan worden verzorgd.
- b. Het kind is in een oorlogssituatie onvindbaar geweest, waardoor het voor de in Nederland verblijvende ouder(s) onmogelijk is geweest het kind naar Nederland te laten overkomen.

De vijf jaren termijn beoogt uitdrukking te geven aan het principe dat ouder en kind in beginsel bij elkaar horen, zo stelt de toenmalige staatssecretaris van Justitie Kalsbeek. Maar indien men in een

⁴⁹ Staatscourant 8 maart 1996, nr. 49, p. 2.

⁵⁰ Walsum, 2000.

⁵¹ Notitie over de toepassing van het criterium feitelijke gezinsband bij de toelating van minderjarige kinderen, 29/10/2001, TK 26732, nr. 98, p.3.

reeks van jaren geen signaal heeft afgegeven dat men gezinshereniging wil, kan volgens haar niet meer gesteld worden dat Nederland het meest aangewezen land is voor verwezenlijking daarvan. De staatssecretaris is in de veronderstelling dat de termijn van vijf jaar voldoende zou moeten zijn om de noodzakelijke voorbereidingen te treffen voor de overkomst van het kind naar Nederland. Daarbij is de 5-jaren termijn in het belang van de Nederlandse samenleving, aangezien *bij gezinshereniging hier te lande de integratie van die kinderen (red. na 5 jaar) op grote problemen zal stuiten.*

De notitie feitelijke gezinsband lijkt aan de ene kant een versoepeling voor de eerste 5 jaar. Het feitelijke gezinsband criterium blijft gehandhaafd, maar zal in de eerste vijf jaar van scheiding tussen ouder en kind niet worden tegengeworpen. De voorwaarden van zowel de familierechtelijke band, het rechtmatig gezag, als het middelenvereiste en de openbare orde blijven wel van toepassing binnen deze periode. Er is een groot aantal zaken in beroep bij de rechter waarbij de door het bestuur onder het oude beleid (voor TBV 2002/4, ingangsdatum 22 maart 2002) genomen beslissing nog getoetst moet worden en waarbij het dus ook binnen de 5 jaren gaat om de vraag of er sprake is van de feitelijke gezinsband.

Een vader uit Turkije verblijft legaal in Nederland. Hij laat zijn 2 kinderen een jongen en een meisje (vermoedelijk) in 1996 overkomen. In 1996 vraagt de vader voor het eerst voor zijn kinderen een vergunning tot verblijf aan met als doel verblijf in Nederland. In november 2001 loopt er nog een beroepsprocedure waarbij onder andere een beroep is gedaan op artikelen 3 en 10 VRK. Het overgangsrecht maakt dat het oude beleid op deze zaak van toepassing is. In 2001 heeft de jongen de leeftijd van 18 jaar bereikt en het meisje is 15 jaar. Een verzoek om gezinshereniging wordt echter niet toegekend. De rechter concludeert: “Cruciaal is dat de gezinsband is verbroken. (...) In artikel 3 VRK is geregeld dat bij alle maatregelen betreffende kinderen de belangen van het kind de eerste overweging vormen. Daargelaten de vraag of deze bepaling rechtstreeks werkt, is de rechtbank van oordeel dat hieruit niet volgt dat de belangen van het kind (altijd en/of zonder meer doorslaggevend zijn. Hierbij dient niet uit het oog te worden verloren, dat eisers al sinds de afwijzing van hun eerste aanvraag op 30 juni 1997 weten dat hun verblijf hier te lande niet getolereerd wordt en dat zij door desondanks Nederland niet te verlaten hun belang bij hun verblijf alhier als het ware tegen beter weten in steeds groter doen worden. (...)” Met betrekking tot artikel 10 VRK verwijst de rechtbank naar hetgeen de Rechtseenheidskamer Vreemdelingenzaken daarover in zijn uitspraak van 25 september 1997 (AWB 97/5074) heeft opgemerkt, namelijk dat: “noch uit de tekst, noch uit de wordingsgeschiedenis van het VRK valt af te leiden dat uit artikel 10 voor de Nederlandse staat verplichtingen ontstaan die verdergaan dan hetgeen reeds is neergelegd in het Nederlandse recht en beleid terzake van gezinsvorming en gezinshereniging. Evenmin is gebleken dat met genoemd artikel is bedoeld een uitbreiding te geven aan de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 8 EVRM. (...)” (Bron: AWB 01/7436 VRWET, 27 december 2001)

Er is sprake van een inperking van de gezinshereniging als de termijn van 5 jaar verstreken is. Voorheen kon – althans in theorie – een feitelijke gezinsband blijven voortbestaan ook over een lange periode (door het aantonen van het blijven uitoefenen van het gezag over en van het voorzien in de kosten van levensonderhoud van kinderen). De gestelde termijn van 5 jaar is willekeurig en zeker voor vluchtelingen veelal te kort. Daarbij rust er een te hoge bewijslast op de aanvrager en dit zal leiden tot schrijnende situaties waarbij ouders en kinderen niet herenigd kunnen worden. De Nederlandse regering houdt namelijk geen rekening met omstandigheden, zoals de situatie waarbij een vooruitgereisde ouder zelf een langdurig toelatingstraject te doorlopen heeft (asielprocedure). De vlucht en de asielprocedure duren soms al 5 jaar, terwijl de vijfjaarstermijn zou gaan lopen vanaf het moment van scheiding. Ter illustratie voor bijna 10.000 asielzoekers die nu in de opvang verblijven geldt dat hun asielprocedure al 4 jaar duurt.⁵² Ook wordt geen rekening gehouden met het feit dat het voor ouders om redenen verband houdend met de persoon zelf of in verband met de situatie op de arbeidsmarkt niet mogelijk blijkt om binnen de tijdsgrens aan het middelenvereiste te voldoen. Daarbij moet gedacht worden aan het feit dat de hoogte van dit middelenvereiste onder de werking van de VW 2000 aanzienlijk opgetrokken is (zie par. 3.3).

Er wordt door de Nederlandse regering vanuit gegaan dat indien gezinshereniging plaatsvindt na vijf jaar, de integratie van die kinderen op grote problemen zal stuiten. Dit lijkt echter in zijn algemeenheid

⁵² Van Walsum, 2002.

in mindere mate op te gaan voor jonge kinderen omdat zij sneller en makkelijker zullen integreren⁵³. Deze integratieoverwegingen worden gegeven, zonder dat deze in de Notitie feitelijke gezinsband verder onderbouwd worden. Verder blijkt veelal uit de praktijk dat de realisering van gezinsleven van in Nederland verblijvende ouders met hun kinderen een belangrijke voorwaarde voor een geslaagde integratie van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving is. Deze overweging verliest ook buiten de termijn van 5 jaar niet haar algemene geldigheid.

Een probleem dat zich in de praktijk met enige regelmaat voordoet is dat ouders een eenmaal als verbroken beschouwde gezinsband wensen te herstellen. Zij moeten dan enige tijd met het kind in het land van herkomst gaan verblijven. Dienaangaande heeft nooit geformuleerd beleid bestaan. De Notitie feitelijke gezinsband laat genoemd probleem voortbestaan.

Terwijl we discussiëren of Nederlandse biologische (groot)ouders evenveel recht hebben op omgang met de (klein)kinderen als de sociale ouders, vragen we wel van juridische ouders met een niet-Nederlandse nationaliteit de 'feitelijke gezinsband' te bewijzen. (Bron: Kruijten & Meuwese, 2002)

Het begrip feitelijke gezinsband loopt uit de pas met het Nederlandse familierecht. Binnen het Nederlandse familierecht is steeds meer oog gekomen voor de pluriforme wijze waarop gezinsverhoudingen tussen ouders en kinderen kunnen ontstaan en zich verder ontwikkelen. In het familierecht wordt dan ook snel aangenomen dat er sprake is van gezinsleven tussen ouder en kind, en dat het recht op omgang streng moet worden bewaakt. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen wordt het bestaan van een gezinsband niet aangenomen. Er wordt groot belang gehecht aan de handhaving respectievelijk het herstel van de relatie tussen ouders en kinderen, ook indien deze (tijdelijk) is verbroken en ongeacht de leeftijd van het kind. Vast staat dat in het kader van het Nederlandse familierecht het enkele feit dat de betrokken ouder zich niet primair verantwoordelijk stelt voor de dagelijkse zorg van zijn of haar kind en/of dat hij of zij niet of nauwelijks bijdraagt in het onderhoud van het kind of meedoet in belangrijke beslissingen omtrent zijn opvoeding, er nooit toe leidt dat ouder en kind hun recht op omgang wordt ontzegd.

Nederland is als enige land in de EU dat het criterium verbreking gezinsband als zelfstandig criterium kent. Dit blijkt ook uit onderzoek van ECRE (European Council on Refugees and Exiles) uit 1999. Nederland is daarmee uitzonderlijk streng, want in andere landen is het aantonen van de juridische band voldoende voor een toewijzing van het recht op gezinshereniging. Het begrip feitelijke gezinsband komt ook niet overeen met het begrip (*family-life*) uit artikel 8 EVRM.

Zeki Sen komt in 1977, op 12-jarige leeftijd in het kader van gezinshereniging naar Nederland. In 1982 trouwt hij in Turkije met Gülden; zij blijft in Turkije wonen en krijgt daar een dochter, Sinem. In 1986 voegt Gülden zich bij Zeki in Nederland. Sinem blijft achter in Turkije en wordt aan de zorgen van een zuster toevertrouwd. In 1990 wordt een tweede kind geboren. In 1992 verzoekt het echtpaar Sen om een verblijfsvergunning voor Sinem. Dat het daar eerder niet van is gekomen, zou te wijten zijn aan relatieproblemen. Het verzoek wordt echter afgewezen. Sinem zou niet voldoen aan de eisen voor gezinshereniging omdat zij inmiddels in het gezin van haar tante is opgenomen. Niet is gebleken dat het echtpaar ooit financiële of andere steun aan Sinem heeft verstrekt. Ook artikel 8 EVRM zou niet verplichten tot een verblijfsvergunning. Begin 1996 wordt een klacht bij de ECRM ingediend nadat de Nederlandse rechtsmiddelen uitgeput zijn. Deze wordt in november 2000 ontvankelijk verklaard. Het Hof constateert dat de banden tussen Zeki en Gülden Sen enerzijds, en hun dochter anderzijds, een vorm van gezinsleven in de zin van artikel 8 EVRM opleveren. Na een belangenafweging concludeert het Hof dat onder deze omstandigheden de komst van Sinem naar Nederland de meest gepaste wijze om een gezinsleven te ontwikkelen op een moment dat het, gezien de jonge leeftijd van Sinem, van bijzonder belang is dat zij kan opgroeien bij haar ouders, die ook in staat en bereid zijn zich over haar te ontfemen. (Bron: EHRM 21 december 2001, No. 31465/96, Sen tegen Nederland, Njb, 2002)

⁵³ EHRM 21 december 2001, het EHRM wijst in de zaak Sen op het bijzonder belang van het kind. Het meisje is namelijk pas negen jaar en gezien haar jonge leeftijd oordeelt het Europese Hof dat zij het best kan opgroeien bij haar eigen ouders. De vraag of er in het land van herkomst familieleden zijn die in staat en bereid zijn om het meisje te verzorgen, acht het Europese Hof dan ook niet relevant. De overheid heeft als reactie op deze uitspraak te verstaan gegeven het Nederlandse gezinsherenigingsbeleid niet te wijzigen. Bron: Brief van Mr. J.G. de Hoop Scheffer aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, "Beantwoording Verzoek Commissie BUZA02319 over Uitspraak van het EHRM in de zaak Sen, 14 november 2002.

Volgens het Europese Hof van de Rechten van de Mens (EHRM) bestaat de essentie van het ‘*family life*’ principe (artikel 8 EVRM) uit het feit dat kinderen en ouders in elkaars gezelschap moeten kunnen vertoeven⁵⁴. Het EHRM heeft de uitkomsten van het door de Nederlandse regering gevoerde beleid inzake toelating van kinderen, na gehanteerde belangenafweging waarbij de staten een ruime beleidsruimte wordt toegestaan, in het beperkte aantal zaken waarover het geoordeeld heeft, in vergaande mate gesanctioneerd. Zo werd in de zaak Sen tegen Nederland door het EHRM geconcludeerd dat er geen *fair-balance* is op grond van artikel 8 EVRM. In de zaak Ciliz tegen Nederland heeft het EHRM de weigering door de Nederlandse regering van voortgezette toelating van een niet verzorgende ouder een schending van *family-life* genoemd. Hieruit kan worden geconcludeerd dat, althans in deze zaak de eisen met betrekking tot omgang en onderhoudsplicht zoals gehanteerd in het Nederlandse vreemdelingenbeleid de toets van artikel 8 EVRM niet doorstaan. Zeer incidenteel heeft een aantal Nederlandse rechtbanken geoordeeld dat gezien de omstandigheden van de betreffende zaak sprake was van strijd met artikel 8 EVRM of dat de staatssecretaris zijn inherente afwijkingsbevoegdheid had moeten gebruiken.

Het KRC vindt dat in het beleid over gezinshereniging het criterium feitelijke gezinsband (of beter verbreking van gezinsband) moet worden losgelaten. De termijn van 5 jaar om het criterium tegen te werpen is te kort, en aantonen van een gezinsband na de 5 jaren termijn is nagenoeg onmogelijk. Het feit dat hierdoor gezinshereniging niet wordt toegestaan, ook al is dat in het belang van het kind, levert strijd op met artikelen 2 (non-discriminatie), 3 (belang van het kind), 9 (scheiding van kind en ouders), 10 (gezinshereniging) VRK. Daarbij loopt Nederland uit de pas in Europa.

3.7 Overige situaties

In de Notitie van staatssecretaris van Justitie Kalsbeek voorafgaande aan het gezinsherenigingsbeleid, wordt vermeld ‘dat zich wel altijd overige omstandigheden kunnen voordoen die het in het belang van het kind noodzakelijk maken dat hereniging in Nederland volgt’. Dit is een positief signaal overeenkomstig het VRK dat het belang van het kind expliciet noemt. Ook past dit in de ontwikkelingslijn dat het ‘belang van het kind’ door de rechter steeds meer erkend wordt als toetsingscriterium in het vreemdelingenbeleid.⁵⁵

In de notitie wordt niet ingegaan op het huidige beleid met betrekking tot toelating van kinderen uit polygame relaties. Uit het Vreemdelingenbesluit 2000 volgt echter dat slechts aan kinderen uit een huwelijk toelating kan worden verleend. Kinderen uit overige huwelijken en overige echtgenoten kunnen op grond van de Nederlandse openbare orde (ook in geval van samenwoning met een partner) niet worden toegelaten.⁵⁶ Het beleid houdt dan ook in dat alleen de kinderen van de vrouw die als partner is toegelaten bij haar man in Nederland, kunnen worden toegelaten bij hun vader.⁵⁷ Het KRC wil er op wijzen dat ook in deze gevallen ten aanzien van overige kinderen conform artikel 8 EVRM en in het licht van het VRK in ieder geval een individuele belangenafweging plaats dient te vinden.

3.8 Europese ontwikkelingen

Op 1 december 1999 heeft de Europese Commissie een voorstel ingediend voor een Europese richtlijn⁵⁸. Dit voorstel is gebaseerd op artikel 63 leden 3 en 4 van het Verdrag van Amsterdam, inzake het recht op gezinshereniging. De richtlijn heeft als doel om een eenheid in het Europese beleid inzake gezinshereniging te creëren. Hierbij wordt met name gedacht aan een eenduidige definitie van het begrip “gezin” en de vraag of hereniging met een ongehuwde partner ook mogelijk moet zijn. Het voorstel van de Europese Commissie is inmiddels twee maal (in 2000 en 2002) geamendeerd na overleg met de Lidstaten. De richtlijn inzake gezinshereniging van de Europese Commissie wordt verwacht in juni 2003 klaar te zijn.

⁵⁴ EHRM 11 juni 2000, RV 2000/20, met noot (m.nt.) NJCM 2002, p. 253-262 (Ciliz v. Nederland)

⁵⁵ Zie onder andere: uitspraak Rechtbank Den Haag 27 november 1998, nr. AWB 98/2573.

⁵⁶ Vb 2000 artikel 3.16

⁵⁷ Forum, Clara Wichmann Instituut, DCI-NL, 2001.

⁵⁸ COM(1999)638.

Het aanvankelijk positieve voorstel van de Europese Commissie, waarbij rekening gehouden werd met het zijn van vluchteling, lijkt na 2 jaar van onderhandelen langzaam te worden uitgedaald. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat de in de richtlijn vastgestelde bepalingen de lidstaten beletten voorwaarden in te voeren die minder gunstig zijn dan die welke bestaan op het moment dat de richtlijn wordt goedgekeurd (*standstill*-bepaling). De gunstigere bepalingen van nationale wetgevingen hoeven natuurlijk niet te wijken voor de richtlijn.

Nederland maakt op tal van punten voorbehouden en poogt de richtlijn restrictiever te maken. Het betreft het willen achterstellen van Nederlanders bij EU-burgers, het willen introduceren van het begrip ‘verbroken gezinsband’, het willen verlengen van de beslistermijn, het gedurende 3-5 jaar willen blijven stellen van voorwaarden bij verruimde gezinshereniging van vluchtelingen. Daarbij heeft de Nederlandse regering voorgesteld⁵⁹ om ‘integratievoorwaarden’ aan de richtlijn toe te voegen. Hierbij geeft de Nederlandse regering als voorbeeld het meebetalen aan een verplichte inburgeringscursus.

Tot slot hebben verschillende lidstaten voorgesteld de leeftijd waarop kinderen in aanmerking komen voor gezinshereniging te willen verlagen met het argument dat oudere kinderen moeilijker zouden integreren. Eind februari 2003 is er hierover een politieke overeenstemming bereikt. Alleen het Nederlandse parlement moet hierover nog zijn goedkeuring geven. Binnen twee jaar zou de richtlijn in de nationale wetgeving moeten zijn geïmplementeerd. De kern van het voorstel is dat er voor gezinshereniging van kinderen boven 12 jaar nadere voorwaarden gesteld kunnen worden. In al deze documenten in het kader van de Europese harmonisatie van het gezinsherenigingsbeleid wordt echter het VRK niet genoemd. Dit terwijl alle EU-landen dit Verdrag hebben geratificeerd.⁶⁰

Kinderen boven de 12 jaar kunnen niet langer naar Nederland komen in het kader van gezinshereniging. Dat is een van de afspraken die CDA, LPF en VVD dinsdag hebben gemaakt over het toekomstige vreemdelingenbeleid. Op dit moment komen kinderen tot 18 jaar in aanmerking voor gezinshereniging.
(29 mei 2002, Volkskrant)

Het KRC roept de Nederlandse regering op tijdens de onderhandelingen over de Europese richtlijn de leeftijdsverlaging van 18 naar 12 jaar niet in het Nederlandse beleid door te voeren. Dit zou strijd opleveren met het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, want op grond van artikel 1 VRK zijn de bepalingen van artikelen 9 (scheiding van kind en ouder) en 10 (gezinshereniging) VRK van toepassing op alle kinderen beneden de 18 jaar. Bovendien zou het in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel dat is neergelegd in artikel 2 VRK. Ook stelt het KRC vraagtekens bij het feit of het voorgestelde opwerpen van hoge financiële drempels voor gezinshereniging door de Nederlandse regering in overeenstemming is met artikel 8 EVRM.

3.9 Literatuur

Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van de volgende literatuur:

- Den Uyl, A., Vreemdelingenwet 2000, *Gezinshereniging: het wisselgeld voor de erkende vluchteling*, NAV 06/00, p. 406-411.
- Groenendijk, C.A., *Nieuwe verhoging leges voor verblijfsvergunningen: wederom onredelijk, onverstandig en onrechtmatig*, Njb afl. 7, februari 2003, p. 315-321
- Forum, Clara Wichmann Instituut, DCI-NL, *Gezinsleven met kinderen in het vreemdelingenbeleid, gezichtspunten en aanbevelingen*, Utrecht, maart 2001.
- Meuwese, S., Kruijten, E., *Vreemdelingenbeleid en kinderrechten*, AA, 2002/9.
- Meuwese, S., Morelli, C. en Wolthuis, A., *Gezinsleven in het Nederlandse vreemdelingenrecht getoetst aan het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind*, MR 2000/7-8, p. 188-194.
- VluchtelingenWerk Nederland, *Checklist kosten gezinshereniging*, 30 januari 2002 (2002a).

⁵⁹ Voorstel 8209/01 MIGR 32

⁶⁰ Zie onder meer EU-document SN 1322/03 over de 2489^e zitting van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 27-28 februari 2003.

- VluchtelingenWerk Nederland, *Handleiding gezinshereniging*, januari 2002 (2002b)
- Walsum, S.K., van, *Commentaar bij TBV 2002/4, feitelijke gezinsband 'An unfair balance'*, (2002) p.3.
- Walsum, S.K., van, *De schaduw van de grens: het Nederlandse vreemdelingenbeleid en de sociale zekerheid van Javaanse Surinamers*, Gouda Quint, 2000.

D. 'Illegale' kinderen

4.1 Algemeen

De laatste jaren is er steeds meer politieke en maatschappelijke aandacht gekomen voor 'illegalen' in de Nederlandse samenleving, mensen zonder geldige verblijfsvergunning. Vooral de Koppelingswet⁶¹, die na jarenlange voorbereiding op 1 juli 1998 in werking trad, bracht over deze groep mensen veel discussies op gang. Deze wet koppelt het recht op sociale voorzieningen in Nederland aan het hebben van een geldige verblijfstitel. Zonder geldige verblijfstitel kan men alleen nog aanspraak maken op medisch noodzakelijke zorg, onderwijs voor kinderen tot achttien jaar en gratis rechtsbijstand. De Koppelingswet heeft ertoe geleid dat mensen zonder geldige verblijfstitel, waaronder ook gezinnen met kinderen, in de marge van de Nederlandse samenleving moeten zien te overleven. Ook de nieuw ingevoerde Vreemdelingenwet 2000 (VW2000), vanaf 1 april 2001, en het herziene Terugkeerbeleid (van 10 februari 2000) leveren in de praktijk schrijnende gevolgen op voor 'illegalen' in zijn algemeenheid, maar voor kinderen in het bijzonder.

Omdat het bij 'illegalen' gaat om een nagenoeg onzichtbare groep in de samenleving, is het moeilijk om een schatting van hun aantal te geven. Er zijn hier weliswaar meerdere onderzoeken naar gedaan, maar hierbij ontbreekt vaak een uitsplitsing naar leeftijd, zodat over 'illegale' kinderen in Nederland zeer weinig cijfers voorhanden zijn. De algemene schattingen van 'illegalen' in Nederland variëren van minimaal 40.000⁶² tot 150.000⁶³. In een recente oriënterende studie naar 'illegale' kinderen in het Nederlandse onderwijs⁶⁴ wordt het aantal 'illegale' leerlingen in het Nederlandse onderwijs geschat op 10.000 tot 20.000 kinderen. Hierbij dient te worden aangetekend dat onbekend is hoeveel 'illegale' kinderen in Nederland geen onderwijs volgen.

Onder 'illegale' kinderen verstaan we hier kinderen tot 18 jaar die (nog) niet over een verblijfstitel beschikken en ook niet (meer) door de overheid worden opgevangen. Onder deze groep vallen zowel kinderen van illegaal in Nederland woonachtige (arbeids)migranten als kinderen van (uitgeprocedeerde) asielzoekers⁶⁵ die niet meer van overheidswege worden opgevangen. We laten ook de nog rechtmatig in Nederland verblijvende asielzoekers onder de definitie vallen, wanneer zij niet meer door de overheid worden opgevangen, omdat zij volgens het KRC worden 'geïlegaliseerd'. Evenals illegalen die hier woonachtig zijn, hebben zij immers geen recht meer op centrale opvang, inkomsten en overige sociale voorzieningen.

'Illegale' kinderen zijn onder te verdelen in de volgende vijf groepen;

- | | |
|---|-------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none">• kinderen van 'illegale' arbeidsmigranten (waaronder ook de 'witte illegalen'⁶⁶)• kinderen van (uitgeprocedeerde) vluchtelingen• kinderen die voor gezinshereniging naar Nederland zijn gekomen• (vrouwen en) kinderen die in het bezit waren van een afhankelijke verblijfstitel maar deze hebben verloren• alleenstaande minderjarige 'illegale' kinderen | Bron: (Morelli & Braat, 1999) |
|---|-------------------------------|

⁶¹ Staatsblad (Stb.) 1998, 203.

⁶² Van der Leun, Engbersen e.a. 1998.

⁶³ Engbersen e.a. 2002.

⁶⁴ Bommeljé & Braat, 2002.

⁶⁵ Nog niet uitgeprocedeerde asielzoekers die niet meer van overheidswege worden opgevangen zijn bijvoorbeeld mensen die in afwachting zijn van een beslissing in (hoger) beroep tegen een afwijzing van hun verblijfsaanvraag of mensen die in afwachting zijn van een herhaald asiolverzoek. Ondanks het feit dat deze groepen rechtmatig in Nederland verblijven, zijn zij verstoken van overheidsopvang, inkomsten en overige sociale voorzieningen. Men noemt ze ook wel 'mensen met een zwakke verblijfstitel'.

⁶⁶ Witte illegalen zijn arbeidsmigranten die jarenlang met een sofinummer, dus wit, hebben kunnen werken in de Nederlandse samenleving. Zij droegen belasting af en betaalden verzekeringspremies en hadden hierdoor een semi-legaal bestaan tot de ingang van de Koppelingswet in 1998, waardoor zij hun sofinummer en recht op sociale voorzieningen verloren.

Het KRC zet bewust de term ‘illegaal’ tussen aanhalingstekens wanneer het over kinderen gaat. Hiermee wordt aangegeven dat kinderen eigenlijk niet als illegaal zouden moeten worden behandeld. Ze dienen in eerste instantie als kinderen te worden behandeld op wie het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind (VRK) van toepassing is. Pas in tweede instantie kunnen kinderen ook beschouwd worden als rechtssubjecten op wie het vreemdelingenbeleid van toepassing is.

Het Kinderrechtencollectief (KRC) vindt de bejegening van de Nederlandse overheid ten opzichte van ‘illegale’ kinderen verontrustend. In de volgende paragrafen zullen de grootste pijnpunten in de rechtspositie en leefsituatie van ‘illegale’ kinderen in Nederland nader worden uitgewerkt.

Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan bod; aanspraken van ‘illegale’ kinderen op de rechten uit het VRK (4.2), de herhaalde asielaanvraag (4.3), het recht op opvang van ‘illegale’ kinderen (4.4), het recht op gezondheidszorg van ‘illegale’ kinderen (4.5), het recht op jeugdzorg van ‘illegale’ kinderen (4.6), het recht op onderwijs van ‘illegale’ kinderen (4.7) en tot slot de zelfstandige aanspraak op verblijf van ‘illegale’ kinderen (4.8).

4.2 Aanspraken van ‘illegale’ kinderen op de rechten uit het VRK

Professor mr. T.P. Spijkerboer analyseerde 250 gepubliceerde uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State. Bij zijn aanstelling als hoogleraar in de rechtsgeleerdheid aan de Vrije Universiteit te Amsterdam op 21 november 2002, sprak hij een oratie uit waaruit het volgende naar voren kwam; “De Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, de rechter die in hoger beroep beslist over vreemdelingenzaken, gebruikt haar rechtsprekende bevoegdheid om politiek te bedrijven. Daarbij schiet zij tekort in haar hoofdtaak: het controleren en zodanig corrigeren van de staatssecretaris van Justitie, tegenwoordig de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. De Raad van State kiest ervoor de Nederlandse overheid de ruimte te geven, ten koste van de rechtzoekende vreemdeling. Dit doet zij o.a door bepaalde soorten overheidshandelingen aan rechtelijk toezicht te onttrekken door het veelvuldig hanteren van ‘marginale’ toetsing en vooral door beroepen die door vreemdelingen zijn ingesteld op grond van ‘vormfouten’ te verwerpen. Dat gaat ten koste van de bescherming van mensenrechten van de vreemdeling.”

(Bron: Spijkerboer, 2002)

De Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (hierna: de Afdeling) is sinds april 2001, met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000, de bevoegde rechter voor het hoger beroep in vreemdelingenzaken. Daarmee is de Afdeling de hoogste nationale rechter in vreemdelingenzaken geworden. In een uitspraak van 5 februari 2002 heeft de Afdeling overwogen dat:

“het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, voor zover al rechtstreeks toepasselijk, geen aanspraken in het leven roept voor kinderen wier ouders op grond van de Nederlandse wet – en regelgeving geen verblijf wordt toegestaan.”

(Bron: uitspraak nr. 200106218/1)

Deze uitspraak van de Afdeling heeft een negatieve precedentwerking voor alle kinderen van ‘illegale’ ouders in Nederland. Inmiddels is meermaals een beroep voor ‘illegale’ kinderen op het VRK door (lagere) rechters afgedaan met een verwijzing naar deze passage uit de bovenstaande uitspraak.⁶⁷

Het KRC is zeer verontrust over deze uitspraak van de Afdeling en de precedentwerking die ervan uitgaat. Het KRC acht deze uitspraak op tenminste twee punten in strijd met de verplichtingen die Nederland is aangegaan door de ratificatie van het VRK. Ten eerste roept het VRK weldegelijk aanspraken in het leven voor kinderen wier ouders op grond van de Nederlandse vreemdelingenwet- en regelgeving geen verblijf wordt toegestaan. Uit artikel 2 VRK volgt immers dat er binnen de Nederlandse rechtsstaat geen discriminerend onderscheid van welke aard dan ook mag worden gemaakt bij het waarborgen en eerbiedigen van de rechten uit het verdrag. Dit geldt **voor ieder kind onder de rechtsbevoegdheid** van de staten die partij zijn bij het VRK. Hieruit volgt derhalve dat de Nederlandse overheid voor alle kinderen die op haar grondgebied wonen, dus ook voor ‘illegale’ kinderen, de rechten uit het VRK moet eerbiedigen en waarborgen. Verder volgt uit artikel 22 lid 1 VRK dat de staten die partij zijn bij het VRK passende maatregelen moeten nemen om te waarborgen

⁶⁷ Rechtbank Arnhem, AWB 02/70407 en AWB 02/79413, 18 oktober 2002, Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 12 februari 2003.

dat een kind passende bescherming en humanitaire bijstand krijgt bij het genot van de rechten beschreven in het VRK.

Ten tweede heeft de Afdeling door deze uitspraak de belangen (en rechten) van alle ‘illegale’ kinderen in Nederland ondergeschikt gemaakt aan het Nederlandse toelatingsbeleid. Hiermee is deze uitspraak van de Afdeling in strijd met artikel 3 VRK, waaruit volgt dat bij alle maatregelen betreffende kinderen (ook door rechterlijke instanties) de belangen van het kind de eerste overweging dienen te vormen. De Nederlandse regering heeft zelf weliswaar aangegeven dat de belangen van het kind geen absolute voorrang hebben boven andere belangen, maar dat het met de doelstelling van het VRK in overeenstemming is te achten dat, in geval van conflict van belangen, het belang van het kind als regel de doorslag behoort te geven.⁶⁸

Over de zinsnede uit de uitspraak van de Afdeling “*Het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, voorzover al rechtstreeks toepasselijk*” is nog het volgende op te merken. Uit de Memorie van Toelichting (MvT) bij het Wetsontwerp ter goedkeuring van het Verdrag⁶⁹ en jurisprudentie volgt dat een aantal bepalingen uit het VRK weldegelijk rechtstreekse werking hebben. Zo volgt uit de MvT bij het VRK dat artikel 2 VRK rechtstreeks werkend is gezien de formulering van de bepaling en het feit dat de bepaling in internationaal recht wordt gewaarborgd (art. 2, 26 IVBPR en artikel 14 EVRM). Verder heeft de rechter aan de artikelen 3 VRK⁷⁰ en 9 lid 3 VRK⁷¹ rechtstreekse werking toegekend.⁷² Impliciet heeft de Afdeling onlangs ook de rechtstreekse werking van artikel 37 aanhef en onder c VRK aanvaard.⁷³

Tenslotte heeft ook Human Rights Watch (HRW) in een recente rapportage over het Nederlandse asielbeleid⁷⁴ haar bezorgdheid geuit over de interpretatie en reikwijdte die de Afdeling momenteel aan het VRK heeft gegeven. Ook HRW wijst op de verplichtingen die voor de Nederlandse overheid voortvloeien uit het VRK ten aanzien van alle kinderen (dus ook ‘illegale’) die op haar grondgebied verblijven;

“Human Rights Watch is deeply concerned with the Dutch courts’ current interpretation of the applicability of the Convention on the Rights of the Child. Without derogating from its international obligations, the Netherlands cannot simply ignore its international and regional obligations to protect and care for migrant children in its territory.” (...) “The Dutch government should make clear to all officials that the Convention on the Rights of the Child and other relevant international and regional instruments mandating minimum standards for the treatment of all children are applicable to migrant children regardless of their legal status.” (HRW, 2003)

4.3 Herhaalde asielaanvraag

Vijf Koerdische kinderen afkomstig uit Turkije, die sinds 1999 in Nederland verblijven, dienen een herhaald asielverzoek in. Dit doen zij op grond van het feit dat hun ouders en 3 broers en zussen zijn verdwenen sinds het eerste asielverzoek in Nederland. Daarnaast zijn zij tijdens de eerste asielaanvraag niet zelfstandig gehoord en heeft er nooit een belangenafweging plaatsgevonden op grond van het VRK. Verder heeft de oudste broer inmiddels de dienstplichtige leeftijd bereikt, waardoor hij bij een gedwongen terugkeer naar Turkije in het Turkse leger zal moeten vechten (hetgeen hij zal weigeren). Tot slot zal er sprake zijn van een repeterend trauma bij een gedwongen terugkeer naar Turkije via Duitsland (waar het toen nog complete gezin eerder verbleef).

⁶⁸ TK 1992-1993, 22 855, nr. 3, p.15. Dit is door voormalig staatssecretaris van Justitie Cohen, in reactie op een rapport van Defence for Children International Nederland (DCI-NL) inzake de positie van kinderen zonder status in Nederland, nogmaals bevestigd.

⁶⁹ MvT, TK 1992-1993, 22 855, nr. 3, p. 9; waarin artikelsgewijs de mogelijke rechtstreekse werking van bepalingen wordt besproken; en bijlage 3 (matrix met corresponderende artikelen uit andere mensenrechtenverdragen) bij deze MvT, p 55.

⁷⁰ Rechtbank Utrecht, 8 september 1999, NJ, 268; Rechtbank ’s-Gravenhage 2 april 2002, AWB 00/68785, 00/68792, FJR 2002, Rb ’s- Hertogenbosch 20 februari 2003, 89497/KG, 02/877.

⁷¹ CRvB 22 juni 1999, RVS 1999, 235.

⁷² Ruitenbergh, 2003.

⁷³ ABRvS 24 februari 2003, 200300583/1.

⁷⁴ Human Rights Watch, 2003.

De herhaalde asielaanvraag wordt allereerst binnen 48 uur in het Aanmeldcentrum afgewezen. Hierna gaat het kindgezin in beroep tegen de beschikking bij de voorlopige voorzieningsrechter in 's-Gravenhage zp. Zwolle. Bij beslissing van 25 oktober 2002 worden de verzoeken om voorlopige voorziening afgewezen en de beroepen ongegrond verklaard, omdat “de door verzoekers aangevoerde psychische omstandigheden naar het oordeel van de rechter niet kunnen worden aangemerkt als nieuwe feiten en omstandigheden. (...). Duitsland heeft dezelfde medische verzorgingsmogelijkheden als Nederland (...).”

(casus advocaat G. Later gemeld aan helpdesk DCI-NL)

Op grond van artikel 4:6, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moeten, in geval van een herhaalde aanvraag, nieuw gebleken feiten of omstandigheden (nova) naar voren worden gebracht. Reden voor een nieuwe asielaanvraag kan onder meer zijn dat mensen met nieuw bewijsmateriaal kunnen aantonen in hun land van herkomst te zijn vervolgd. Indien van dergelijke feiten of omstandigheden geen sprake is, kan de aanvraag op grond van het tweede lid van voornoemde bepaling worden afgewezen, onder verwijzing naar de eerdere afwijzende beschikking. Volgens vaste jurisprudentie is alleen sprake van nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden, indien de aan de nieuwe aanvraag ten grondslag liggende feiten en omstandigheden bij de eerdere besluitvorming geen rol hebben gespeeld en destijds ook niet als grond naar voren hadden kunnen worden gebracht.⁷⁵ Uit de reeds vermelde analyse over de Afdeling door prof. Spijkerboer⁷⁶ wordt ook ingegaan op de toepassing door de Afdeling van artikel 4:6 Awb. Hij stelt dat de Afdeling deze bepaling te strikt toepast en voorbijziet aan het feit dat daarin aan de minister de mogelijkheid wordt geboden maar niet de verplichting wordt opgelegd een nieuwe aanvraag waarin geen nieuwe feiten worden gesteld, af te wijzen.

Het KRC is verontrust dat ook bij kinderen een zeer hoge bewijslast wordt neergelegd in het kader van een herhaalde asielaanvraag, waarbij voorbij wordt gegaan aan de belangen, beperkingen en mogelijkheden van een kind. Deze praktijk is in strijd met artikel 3 (belang van het kind) VRK.

4.4 Recht op opvang van ‘illegale’ kinderen

The Jones family – mother, father, and two brothers (ages one and six) arrived in the Netherlands from Rwanda in December 2002. They told authorities that they were victims of torture and had witnessed the killings of their families in massacres in 1994. In the fall of 2002, the perpetrators of these killings were released pending a decision on their cases as part of a program to free up prison space. They threatened the Jones family with death and were said to have carried out murders of other witness living in the same village. The family then fled Rwanda, making their ways to the Netherlands where their application for asylum was processed in the AC-procedure. Upon arrival and throughout the AC-procedure the mother showed serious signs of trauma and psychological breakdown. The family was released from the asylum-seekers’ centre once their application for asylum was rejected - a patently erroneous decision that was later reversed by the lower court on appeal. Their request for minimum reception conditions – basic shelter and food – had been flatly denied on the basis that applicants appealing a negative decision in the accelerated procedure do not have the right to any social assistance. Three days later when their appeal was heard and the IND’s decision reversed, the family could not be found. (HRW, 2003)

De Nederlandse regering onthoudt sinds 1998 aan verschillende groepen vreemdelingen het recht op opvang. Deze groepen zijn:

- Asielzoekers die in de AC-procedure een negatieve beschikking hebben gekregen en in afwachting zijn van de uitslag van de beroepsprocedure. Zij hebben als gevolg van het Herziene Terugkeerbeleid, in werking vanaf 10 februari 2000, niet langer recht op sociale voorzieningen waaronder huisvesting. Deze groep asielzoekers verblijft nog rechtmatig in Nederland en is nog niet uitgeprocedeerd.
- Asielzoekers die een herhaalde asielaanvraag hebben ingediend. Tenzij ze te ziek zijn om terug te reizen naar het land van herkomst of een kind hebben dat jonger is dan 1 jaar, hebben zij geen recht meer op opvang (sinds een wijziging van de Regeling Verstrekkingen Bepaalde categorieën

⁷⁵ Onder andere: Rb. 's-Gravenhage zp. Arnhem, 13 december 2002, Awb 02/74242 en 02/74243

⁷⁶ Spijkerboer, 2002.

vreemdelingen (Rvb), op 9 oktober 1998). Ook deze groep asielzoekers verblijft nog rechtmatig in Nederland en is nog niet uitgeprocedeerd.

- De zogenaamde Technisch Onverwijderbare Vreemdelingen (TOV-ers). Dit zijn mensen van wie het asielverzoek is afgewezen maar die niet over de benodigde papieren beschikken om naar hun land van herkomst te kunnen terugkeren. Hierbij kan gedacht worden aan mensen die afkomstig zijn uit landen als China, Libanon, Mauritanië, Algerije, Somalië en Israël (met name de autonome Palestijnse gebieden). Ook zijn er landen die volledige vrijwilligheid van terugkeer vereisen, zoals Ethiopië, Syrië, Eritrea en Iran. Deze groep asielzoekers is weliswaar uitgeprocedeerd, maar kan niet terug naar het land van herkomst.
- Asielzoekers die geheel zijn uitgeprocedeerd. Ook zij verliezen op grond van het Herziene Terugkeerbeleid hun recht op opvang nadat een termijn van 28 dagen is verlopen. Deze termijn gaat in nadat een uiteindelijk negatieve beslissing in hoger beroep is uitgesproken. Er zijn hierop twee uitzonderingen mogelijk. Allereerst wanneer personen zo ziek zijn dat het onmogelijk voor hen is om te reizen. Ten tweede wanneer personen uit landen komen waar momenteel een vertrekmoratorium op van toepassing is (men kan hierbij bijvoorbeeld denken aan een land als Irak).

Als gevolg van dit beperkte opvangbeleid komen steeds meer mensen, waaronder gezinnen met kinderen op straat te staan. De alternatieve opvang zit als gevolg hiervan overvol. Door het ontbreken van een goede registratie is het onduidelijk hoe groot deze groep kinderen (met gezinnen) precies is die op straat staan. De organisatie INLIA, die voor een deel van Nederland alternatieve opvang verzorgt, schat het aantal kinderen (met gezinnen) in het jaar 2002 op ongeveer 10.000.⁷⁷ Het is paradoxaal te noemen dat er momenteel geen capaciteitsprobleem meer is bij de centrale opvang, terwijl mensen die nog legaal in Nederland verblijven of niet terug kunnen, moeten worden opgevangen in de overvolle alternatieve noodopvang. Ook de gemeenten geven aan dat de problematiek rondom de opvang van deze groep 'illegalen' groeit. Zij zitten in een spagaat tussen enerzijds het restrictieve overheidsbeleid en anderzijds hun gemeentelijke zorgplicht. Ook de 28 dagen termijn levert in de praktijk veel problemen op. Het daadwerkelijk meewerken aan terugkeer en het bemachtigen van de juiste documenten duurt vaak langer dan 28 dagen. Daarnaast werken sommige landen helemaal niet mee aan de terugkeer van hun onderdanen. Uit het in hoofdstuk A reeds aangehaalde onderzoek van het NIPO volgt dat meer dan de helft van de Nederlanders vindt dat er opvang moet komen voor mensen die niet terug kunnen naar het land van herkomst.

In een aantal individuele zaken⁷⁸ heeft de rechtbank beslist dat de overheid op grond van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind een zorgplicht heeft tegenover de kinderen van uitgeprocedeerde vluchtelingen, voordat de voorzieningen worden beëindigd. Deze zorgplicht is naar het oordeel van de rechtbank neergelegd in de artikelen 4 en 6 lid 2 VRK. Rechtbank Assen was echter van mening dat reeds aan deze zorgplicht van de overheid wordt voldaan wanneer voor het onthouden van voorzieningen aan gezinnen de Raad van Kinderbescherming daarover wordt geïnformeerd. Rechtbank Den Haag⁷⁹ concludeert dat het onthouden van voorzieningen aan een Chinees gezin met twee kinderen na afloop van de destijds 24-uurs procedure niet in strijd is met het VRK⁸⁰. Tot slot wijst de voorzieningenrechter Zwolle⁸¹ op 18 oktober 2002 de vordering tot ontruiming van het COA af omdat de ouders niet aan de zorgverplichting jegens hun minderjarige kinderen kunnen voldoen als het gezin ontruimd wordt.

⁷⁷ Deze schatting is gebaseerd op de registratie van opgevangen personen door INLIA in 2003. Hieruit blijkt dat 39,29% van de mensen die bij INLIA opvang vragen kind is. Hierbij tekent P. Postma aan dat INLIA relatief veel aanvragen van gezinnen krijgt. Op basis van cijfers van de IND maakt INLIA op, dat over het jaar 2002 26.127 mensen op straat zijn gezet. Als men 39% van dit aantal neemt, komt de berekening op een totaal van 10.265 kinderen.

⁷⁸ Bijvoorbeeld Groningen, AWB 98/1152 en Assen, AWB 97-921.

⁷⁹ Rechtbank Den Haag, AWB 98/8090.

⁸⁰ Morelli & Braat, 1999, p. 40, p. 101-103.

⁸¹ AWB 78242 KG ZA 02-374.

Het KRC is verontwaardigd dat bij het stopzetten van voorzieningen kinderen door Justitie als een afgeleide van de ouders worden gezien. Hoewel ouders de primaire opvoedingsverantwoordelijkheid voor de kinderen hebben, kent het VRK zelfstandig rechten toe aan kinderen. Zo volgt uit artikel 4 dat de overheid alle passende wettelijke, bestuurlijke en andere maatregelen dient te nemen om de in het verdrag erkende rechten te verwezenlijken. Voorts bepaalt artikel 6 lid 2 dat de overheid het overleven en de ontwikkeling van kinderen in de ruimst mogelijke mate dient te waarborgen. Daarnaast volgt uit artikel 22 dat de overheid passende maatregelen dient te nemen om te waarborgen dat een kind dat de vluchtelingenstatus wil verkrijgen passende bescherming en humanitaire bijstand verkrijgt. Artikel 27 bepaalt dat de overheid het recht van ieder kind op een passende levensstandaard dient te erkennen en ondersteuning moet geven wat betreft voeding, kleding en huisvesting. Tot slot is in artikel 2 VRK het gelijkheidsbeginsel neergelegd. Ook verschillende andere mensenrechtenverdragen en verschillende internationale organisaties⁸² erkennen het recht op opvang van vreemdelingen. Het KRC concludeert dat het huidige Nederlandse beleid, waarin opvang aan kinderen en gezinnen wordt geweigerd, in strijd is met internationale maatstaven.

4.5 Recht op gezondheidszorg van ‘illegale’ kinderen

“We hebben een Marokkaans meisje van 13 jaar met een extreem geval van scoliose. Het was echt heel erg. Een Nederlands kind zou opgenomen en geopereerd worden. Dat meisje dus niet. Maar dit kan op een gegeven moment levensbedreigend worden. De longen kunnen worden beïnvloed. Via ons netwerk konden we wel foto’s laten maken, maar we konden niet verder. We hebben geen ziekenhuis gevonden voor de operatie. Het meisje moet dan eigenlijk naar het land van herkomst. Maar sommige operaties kunnen daar niet plaatsvinden.”
(Bron: Respondent uit het onderzoek Morelli & Braat, 1999, p. 70-71)

Door de invoering van de Koppelingswet, op 1 juli 1998, is het voor een vreemdeling (en zijn of haar gezin) zonder document of schriftelijke verklaring niet meer mogelijk om een ziektefondsverzekering of standaardpakketpolis (particuliere verzekering) af te sluiten (art. 9 VW2000). De verzekeringen die ‘illegale’ mensen voor die tijd ontvingen, zijn sindsdien stopgezet. Uit artikel 10 VW2000 volgt dat ‘illegale’ vreemdelingen slechts nog aanspraak kunnen maken op collectief gefinancierde voorzieningen voorzover het ‘medisch noodzakelijke zorg’ betreft of indien dit nodig is voor de volksgezondheid. Om zorgverleners een mogelijkheid tot financiële compensatie te bieden bij zorgverlening aan ‘illegale’ vreemdelingen, zijn bij de uitvoering van de Koppelingswet twee mogelijkheden benoemd. Enerzijds is voor onder andere ziekenhuizen op grond van de Wet Tarieven Gezondheidszorg (WTG) een budgetpost voor oninbare kosten (de zogenoemde post dubieuze debiteuren) beschikbaar. Anderzijds is op 1 juli 1998 de Stichting Koppeling operationeel geworden voor aanbieders van overige gezondheidszorg. Deze stichting beheert het Koppelingsfonds gezondheidszorg.

Uit het Koppelingsfonds gezondheidszorg wordt onder de volgende condities zorg voor ‘illegalen’ gefinancierd:

- Er moet sprake zijn van situaties met een “zekere hardheid”. Deze situatie doet zich voor als er sprake is van een onaanvaardbaar verlies van inkomsten en/of schadelijke gevolg voor de reguliere patiëntenzorg.
- De zorgverlener moet aan de fondsbeheerder aannemelijk maken dat de kosten niet op de ‘illegaal’ zelf of op derden verhaalbaar zijn.
- Er moet sprake zijn van eerstelijns- en Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) - gefinancierde zorg (welke niet onder de beleidsregel ‘dubieuze debiteuren’ valt).
- Er wordt slechts uitgekeerd op basis van tevoren door een regionaal overlegplatform van gezondheidszorginstellingen beraamde kosten. Deze platforms coördineren de declaraties bij Stichting Koppeling. Daarnaast hebben ze een signaleringsfunctie om knelpunten in de zorg voor ‘illegalen’ bespreekbaar te maken.
(Bron: Bommeljé & Braat, 2002)

⁸² Artikel 11 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, EU Council Directive laying down minimum standards for the reception of asylum seekers in Member States, The UN Special Rapporteur on Adequate Housing, The UN High Commissioner for Refugees (UNHCR).

'Illegale' kinderen kunnen samenhangend met hun vaak slechte sociaal-economische situatie (waaronder de slechte woonomstandigheden) en de voortdurende onzekerheid over verblijf in Nederland last hebben van psychosomatische klachten zoals vermoeidheid, buikpijn of hoofdpijn. Naast deze klachten kunnen 'illegale' kinderen natuurlijk iedere ziekte krijgen die andere kinderen in Nederland ook kunnen krijgen. Er is bij 'illegalen' echter een verhoogd risico geconstateerd op tuberculose en psychische klachten zoals stress en depressiviteit.⁸³

Wat betreft de toegang voor 'illegalen' tot medische voorzieningen constateren Staring e.a. (1998) dat deze door bepaalde uitvoeringsfunctionarissen van gezondheidsinstellingen gewaarborgd blijft. Veel artsen zien het toch als hun eerste taak hulp te bieden bij gezondheidsproblemen, ongeacht de verblijfsstatus van de persoon in kwestie. Er is echter vaak weinig spreiding van 'illegale' patiënten over de huisartsenpraktijken binnen één gemeente. Vaak komt het met name neer op de huisartsen die hun praktijk hebben in wijken waarin etnische gemeenschappen gevestigd zijn. Maar ook is er sprake van 'mond op mond reclame'. Men hoort al snel welke huisartsen bereid zijn om 'illegalen' gratis of tegen een verlaagd tarief hulp te verlenen. Door deze concentratie worden sommige huisartsen onevenredig (financieel) belast.

Bij overige reguliere instellingen speelt de angst voor financiële problemen een rol bij het al dan niet toelaten van 'illegale' patiënten. Daarnaast verkeren hulpverleners nogal eens in de onjuiste veronderstelling dat zij alleen hulp mogen bieden bij acuut levensgevaar. Het komt dan ook incidenteel voor, als het gaat om een ziekenhuisopname waarbij de medische situatie niet levensbedreigend is, dat aan 'illegale' kinderen zorg wordt geweigerd. Er blijkt in de praktijk dus onduidelijkheid te bestaan wat verstaan kan worden onder 'medisch noodzakelijke zorg', waarvoor instellingen een vergoeding kunnen krijgen via het Koppelingsfonds.

Financiële knelpunten voor ouders van 'illegale' kinderen doen zich voor wanneer een kind gedurende een langere periode medicijnen nodig heeft. Ouders moeten deze medicatie dan zelf op recept bij de apotheek kopen. Hierdoor komen deze vaak hoge kosten voor rekening van de ouders zelf. Dit geldt ook voor de kosten wanneer kinderen naar een specialist in het ziekenhuis wordt doorverwezen. Voorts wachten ouders überhaupt vaak (te) lang voordat ze met hun kinderen naar een arts gaan. Dit kan als reden hebben dat de ouders geen geld hebben.

Door het feit dat 'illegale' gezinnen zich niet meer kunnen verzekeren tegen ziektekosten, wordt er vaak gebruik gemaakt van de ziekenfondspapieren van legale familieleden of kennissen. Hierdoor kunnen medische dossiers vervuild raken, met alle gezondheidsrisico's voor de patiënten van dien.

De toegang tot tandheelkundige zorg is voor 'illegale' kinderen in Nederland niet volledig gewaarborgd. Deze kinderen gaan nauwelijks naar de tandarts, met name niet voor preventieve zorg. Een aantal jaren geleden werd deze preventieve tandartszorg nog via de scholen geregeld. Dit is echter niet meer het geval. Hulpverleners signaleren dat 'illegale' kinderen de toegang tot tandheelkundige zorg vaak geweigerd wordt vanwege het niet kunnen voldoen aan de rekening en/of het gebrek aan een ziektekostenverzekering.⁸⁴

Ook de toegang tot psychische hulp is voor 'illegale' kinderen niet volledig gewaarborgd. Voor psychosomatische klachten (psychische problemen die zich uiten in lichamelijke klachten) kunnen huisartsen nauwelijks doorverwijzen naar specialistische hulp. Dit valt immers zelden onder de term 'medisch noodzakelijke zorg'. Of 'illegale' kinderen worden toegelaten tot instellingen voor geestelijke gezondheidszorg of niet, hangt vaak af van het netwerk van de verwijzende huisarts en het individuele instellingsbeleid.⁸⁵

Het KRC is verontrust over het feit dat 'illegale' kinderen in Nederland (soms) niet volledig gebruik kunnen maken van het recht op de grootst mogelijke mate van gezondheid en op voorzieningen voor de behandeling van ziekten en herstel van de gezondheid. Hiermee handelt de Nederlandse overheid in strijd met artikel 24 (gezondheidszorg) VRK. Bovendien mag aan geen enkel kind de toegang tot deze

⁸³ Burgers & Ten Dam, 1999; Morelli & Braat, 1999; Van den Muijsenbergh, 1999.

⁸⁴ Bommeljé & Braat, 2002; Morelli & Braat, 1999.

⁸⁵ Burgers & Ten Dam, 1999.

voorzieningen worden onthouden. ‘Illegale’ kinderen hebben immers op grond van artikel 2 (non-discriminatie) VRK recht op dezelfde gezondheidszorg als andere kinderen.

4.6 Recht op jeugdzorg van ‘illegale’ kinderen

Volgens artikel 1:261 Burgerlijk Wetboek (BW) kan een kind uit huis worden geplaatst als de kinderrechter van oordeel is dat zulks noodzakelijk is in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige of tot onderzoek van diens geestelijke of lichamelijke gesteldheid. Ook als het kind nog binnen het gezin verblijft, bestaat de mogelijkheid om kinderbeschermingsmaatregelen te treffen. In deze situatie kan de kinderrechter het kind op grond van artikel 1:254 BW onder toezicht stellen indien “de minderjarige zodanig opgroeit dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig bedreigd worden.” Voorts voorziet artikel 1:255 BW in de mogelijkheid om hangende het onderzoek spoedmaatregelen, zoals voorlopige voogdij te treffen indien dit dringend onverwijld noodzakelijk is. Gelet op hun geïsoleerde positie en sociale en economische tekorten waarmee zij te maken krijgen, ligt voor het voor de hand dat kinderen uit ‘illegale’ gezinnen extra kwetsbaar zijn.⁸⁶ In de nu nog geldende Wet op de Jeugdhulpverlening wordt geen onderscheid tussen ‘illegale’ en niet - ‘illegale’ kinderen gemaakt. In artikel 3 lid 1 van de ontwerp-wet op de Jeugdzorg⁸⁷ worden ‘illegale’ kinderen echter uitgesloten van jeugdzorg.

Momenteel zijn er in Nederland ongeveer 160 ‘illegale’ kinderen in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht waarvan bekend is dat ze acute bescherming nodig hebben.⁸⁸ Naar aanleiding van problemen rondom pleegzorg voor twee Marokkaanse kinderen heeft het ministerie van Justitie aan Bureau Jeugdzorg Utrecht laten weten dat ‘illegale’ kinderen volgens de wet geen recht hebben op jeugdzorg.⁸⁹ In de brief van 18 februari 2003 benadrukt de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie, in antwoord op een brief van Bureau Jeugdzorg Utrecht, het standpunt dat het vreemdelingenrecht in principe voor de belangen van het kind gaat. Volgens deze minister is “uitgangspunt dat een kinderbeschermingsmaatregel geen statusverlenend karakter heeft.” De minister stelt zich voorts op het standpunt dat ‘illegale’ kinderen geen recht hebben op jeugdzorg. De minister geeft echter toe dat er uitzonderingen mogelijk zijn.

Het KRC is verontwaardigd over de uitlatingen van de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie over jeugdzorg en ‘illegale’ kinderen. Jeugdzorg is ook een recht voor ‘illegale’ kinderen. Het recht op jeugdzorg volgt uit een samenhang van artikelen uit het VRK. Zo volgt uit het algemene artikel 3 (het belang van het kind als leidend beginsel) dat alle maatregelen in het belang van het kind moeten worden genomen. Ook volgt uit de verdragsartikelen dat de ouders recht hebben op steun bij het opvoeden van hun kinderen (artikel 5 en 18 VRK) en dat kinderen die slachtoffer zijn van uitbuiting, misbruik en verwaarlozing recht hebben op hulp (artikel 39 VRK). Tot slot wordt in artikel 2 VRK gelijke toegang tot de voorzieningen van het verdrag aan alle in Nederland woonachtige kinderen zonder onderscheid toegekend. De Wet op de Jeugdzorg, zoals die momenteel in ontwerp is vastgelegd, is dan ook in strijd met internationaal recht, waaronder ook het Haags Kinderbeschermingsverdrag uit 1961. Er zijn inmiddels uitspraken gedaan door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens waarin het Hof besloot dat het nalaten van het geven van adequate beschermende maatregelen, terwijl de Staat op de hoogte was dat kinderen door ouders werden mishandeld, een schending oplevert van artikel 3 (anti-foltering artikel) van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens⁹⁰.

4.7 Recht op onderwijs van ‘illegale’ kinderen

“Kinderen moeten kranten bezorgen. Dat zijn meestal jongens vanaf tien jaar. Ook heel veel moeders moeten, omdat de schoolboeken heel duur zijn, illegaal werk thuis doen, vaak in de textiel. De kinderen moeten dan ’s

⁸⁶ Forder, 2003.

⁸⁷ TK 2001-2002, 28168.

⁸⁸ NRC-handelsblad, 8 februari 2003.

⁸⁹ NRC-handelsblad, 19 februari 2003.

⁹⁰ Z. vs VK EHRM 10 mei 2001, EHRC 2001, 46; E. vs VK, EHRM 6 november 2002, EHRC 2003, 14.

avonds nog urenlang meewerken. Kinderen van 8, 9 en 10 jaar. We zijn eens bij een vrouw thuis geweest rond een uur of 8 en dan zaten de kinderen heel hard te werken tot 10 uur. Een kind van 8 jaar heeft dan niet eens tijd voor huiswerk. Dat is eigenlijk verborgen kinderarbeid, maar de meeste gezinnen hebben het geld hard nodig. En als ze zolang moeten werken, zijn ze vaak moe op school en is het logisch dat de kinderen concentratieproblemen hebben.” (Bron: Respondent uit het onderzoek Morelli & Braat, 1999, p.63)

‘Illegale’ kinderen hebben net als andere kinderen in Nederland recht op onderwijs. Dit volgt uit internationale wet - en regelgeving, waaronder artikel 28 VRK. Zij vallen tevens onder de werking van de Nederlandse Leerplichtwet, waardoor ze leerplichtig zijn.⁹¹ Op grond van de Koppelingswet mogen kinderen tot 18 jaar aan een opleiding beginnen. Wanneer ze voor hun 18^e jaar zijn ingestroomd, mogen ze de opleiding vervolgens afmaken. Het volgen van een opleiding schort echter een eventuele uitzetting uit Nederland niet op.

Het aantal ‘illegale’ leerlingen dat in Nederland onderwijs volgt, wordt geschat op tussen de 10.000 en 20.000 kinderen. Het onderwijs voor deze groep kinderen is onontbeerlijk. Het is goed voor hun persoonlijke ontwikkeling, niet alleen cognitief, maar ook sociaal-emotioneel. Daarnaast normaliseert onderwijs hun leven en geeft het structuur. Onderwijs is zeer belangrijk voor de vorming van kinderen en ook voor de samenleving (sociale veiligheid, geen drop-outs, niet op straat rondhangen). Er zijn echter voor ‘illegale’ kinderen in Nederland een aantal knelpunten die een volledige realisatie van hun recht op onderwijs in de weg staan.

Ten eerste is er voor ‘illegale’ leerlingen een financieel knelpunt. In de praktijk hebben ‘illegale’ kinderen namelijk geen recht op tegemoetkomingen in of vrijstelling van de studiekosten door de centrale overheid, hetgeen voor andere kinderen in Nederland wel mogelijk is. Ook kunnen ‘illegale’ kinderen geen beroep doen op gemeentelijke voorzieningen, waar andere kinderen in Nederland wel terecht kunnen (bijvoorbeeld bij gemeentelijke armoedefondsen). ‘Illegale’ kinderen hebben in Nederland enerzijds recht op onderwijs en zijn leerplichtig, anderzijds worden aan deze kinderen niet dezelfde middelen ter beschikking gesteld om dit recht te kunnen verwezenlijken c.q. om aan hun plicht te kunnen voldoen. Met name in het voortgezet onderwijs levert dit problemen op, omdat vooral hier de schoolkosten relatief hoog zijn en er vanaf 16 jaar een verplichting bestaat tot het betalen van lesgeld.⁹² Ook zorgt het restrictieve vreemdelingenbeleid ervoor dat (uitgeprocedeerde) asielzoekers op straat komen te staan. Uiteraard belemmert dit een regelmatig schoolbezoek van kinderen en werkt het vroegtijdige schoolverlating in de hand.

“Kijk, er worden in het kader van het 28-dagen-beleid zo veel mensen op straat gezet dat die van stad naar stad trekken. Die kinderen kunnen helemaal niet naar school. Ik heb het afgelopen jaar zeker 5 keer meegemaakt dat kinderen in de basisschoolleeftijd hierdoor niet naar school konden.”

(Respondent uit het onderzoek Bommeljé & Braat, p.47)

Een andere knelpunt voor ‘illegale’ kinderen betreft de toegankelijkheid van het onderwijs. Gebleken is namelijk dat mensen uit het onderwijsveld onvoldoende op de hoogte zijn van de wet- en regelgeving omtrent ‘illegale’ kinderen, waardoor zij vaak niet weten dat ‘illegale’ kinderen tot hun 18^e mogen instromen in het onderwijs. Ook wordt er soms gedacht dat het illegaal is om aan ‘illegale’ kinderen les te geven. Mede hierdoor wordt de toegang tot het onderwijs voor ‘illegale’ kinderen belemmerd. Ook praktische problemen als het ontbreken van een sofi-nummer, tewerkstellingsvergunning, verzekeringen en andere documenten maken dat de toegang tot het onderwijs voor ‘illegale’ kinderen niet volledig gewaarborgd is. De beroepsbegeleidende leerweg (BBL), waarbij het grootste deel van de schoolweek (60%) bestaat uit het onder begeleiding verrichten van betaald werk, is door het ontbreken van de tewerkstellingsvergunning praktisch gesloten voor

⁹¹ Kinderen zijn volledig leerplichtig vanaf 4 jaar tot het moment dat zij twaalf jaren onderwijs hebben gevolgd, of aan het einde van het schooljaar waarin het kind de leeftijd van 16 jaar heeft bereikt. Na de volledige leerplicht bestaat er nog 1 jaar gedeeltelijke leerplicht (minimaal 2 dagen per week onderwijs of vorming volgen).

⁹² Voor het schooljaar 2001-2002 bedroeg het lesgeld 852,20 euro. Het NIBUD (2001) beraamt de jaarlijkse bijkomende schoolkosten in het voortgezet onderwijs op 472 euro voor het voorbereidend beroepsonderwijs (vmbo), 618 euro voor het hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo) en 623 euro voor het voortgezet wetenschappelijk onderwijs (vwo).

'illegale' kinderen. Dit terwijl deze opleiding juist goed lijkt aan te sluiten bij 'illegale' jongeren (vanwege weinig theoretische vaktaal). Ook scholen lopen door het ontbreken van documenten van de ouders van de 'illegale' kinderen soms bekostiging mis, waardoor ze deze kinderen weigeren.⁹³ Ten slotte laten de ouders van 'illegale' kinderen hen soms niet naar school gaan uit angst om opgepakt te worden, omdat zij niet weten dat de kinderen naar school mogen of omdat zij onvoldoende geld hebben om de schoolkosten te betalen. Hoe groot de groep 'illegale' kinderen is die niet naar school gaat, is echter onduidelijk. Leerplichtambtenaren kunnen deze groep vaak niet bereiken omdat zij geen uittreksel van het bevolkingsregister hebben. Hierdoor kunnen deze kinderen niet worden opgeroepen om naar school te gaan op de leerplichtige leeftijd.⁹⁴ De Nederlandse regering erkent het recht op onderwijs voor 'illegale' kinderen, maar vindt:

“als de voorwaarde van rechtmatig verblijf in Nederland voor de buiteninvorderingstelling terzijde zou worden geschoven, het geldende vreemdelingenbeleid dan te sterk wordt doorkruist. Ze vindt dit niet wenselijk. Studiefinanciering van leerlingen zonder status behoort een aangelegenheid van particulier initiatief te blijven, waarin de overheid geen rol vervult.” (Beleidsreactie op rapport DCI, 26 november 2002, PO/00/2002/56966)

Uit de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW)⁹⁵ blijkt ook dat zij niets ziet in een Koppelingsfonds Onderwijs, dat 'illegale' leerlingen (of hun ouders) financieel zou moeten ondersteunen in de (bijkomende) onderwijskosten. Consequentie van deze beleidsreactie is dat er geen gelijke voorzieningen zijn voor 'illegale' leerlingen als voor andere kinderen in Nederland. Dit is in strijd met artikel 2 VRK. Gevreesd kan dan ook worden dat 'illegale' kinderen in Nederland hun recht op onderwijs nog steeds niet volledig zullen kunnen verwezenlijken.

Het KRC constateert dat het recht op onderwijs en gelijke kansen voor alle kinderen in Nederland gewaarborgd moeten zijn en ook *de facto* moeten worden gerealiseerd. Het recht op onderwijs is een lege huls zolang 'illegale' kinderen geen recht hebben op dezelfde voorzieningen (tegemoetkomingen in studiekosten, passend onderwijs en opvang) als andere kinderen. Met betrekking tot het onderwijs aan 'illegale' kinderen is in het Nederlandse beleid momenteel sprake van schending van de artikelen 2 (non-discriminatie) en 28 lid 1 (onderwijs) VRK.

4.8 Een zelfstandige aanspraak op verblijf van 'illegale' kinderen

In 1999 heeft toenmalig staatssecretaris van Justitie Cohen een regeling opgesteld waarbij aan 'witte illegalen' die 6 jaar achtereen legaal in Nederland werkten een recht op verblijf zou worden toegekend (Tijdelijke Regeling Witte Illegalen, TBV 1999/23)⁹⁶. In deze regeling werden aanvragers eerst afgevinkt op een 8-tal criteria waaraan de aanvragers moesten voldoen, alvorens men doorgestuurd werd naar een burgemeesterscommissie. Deze commissie toetste vervolgens op inburgering. Deze regeling was naar het oordeel van Defence for Children International Nederland in strijd met de beginselen uit het VRK. De belangen van de kinderen van de 'witte illegalen' werden immers niet individueel meegewogen bij de eerste beoordeling van de dossiers. Er werd slechts gekeken of de ouders aan de 8 criteria voldeden. Ook werden de kinderen van de 'witte illegalen' niet in de gelegenheid gesteld om hun eigen mening naar voren te brengen. Hiermee was de regeling in strijd met artikel 3 en 12 VRK.⁹⁷

Recentelijk gaan er in de Nederlandse samenleving weer stemmen op om een groep mensen eenmalig te legaliseren. Ditmaal gaat het om asielzoekers die langdurig in Nederland verblijven. De minister van Vreemdelingenzaken en Integratie heeft in januari 2003 gezegd voor een groep van ongeveer 2000 asielzoekers gebruik te willen maken van zijn discretionaire bevoegdheid om in schrijnende gevallen een verblijfsstatus te verlenen. Hiertoe is de fractie van de Lijst Pim Fortuyn (LPF) in de Tweede Kamer met een voorstel gekomen voor een regeling waarbij de dossiers van een groep vluchtelingen

⁹³ Bommeljé & Braat, 2002.

⁹⁴ Bommeljé & Braat, 2002; Morelli & Braat, 1999

⁹⁵ TK 25828/19 637, nr. 21.

⁹⁶ Achtergrond van deze regeling was gelegen in het feit dat de Nederlandse overheid de schijn van legaliteit had gewekt door het verblijf van deze migranten te gedogen. Bovendien hadden deze mensen aan wettelijke verplichtingen voldaan, zoals het afdragen van belastingen en sociale premies.

⁹⁷ Braat & Meuwese, 2001

door de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND) opnieuw zullen worden bekeken. Veel hulpverleners, waaronder advocaten, alternatieve opvanginstanties en vluchtelingenorganisaties hebben de minister overspoeld met verzoeken om aan uitgeprocedeerde cliënten alsnog een verblijfsstatus toe te kennen. Vooral nog worden er geen toezeggingen door de inmiddels demissionaire minister gedaan. Er wordt gewacht met de uitwerking van het voorstel tot na de formatie van een nieuw kabinet.

“Dertien illegalen zijn al 35 dagen in Amsterdam in hongerstaking. Hun wens: een verblijfsvergunning. Ze zijn hier al jaren.”⁹⁸ (Volkskrant, 24 april 2003)

Het KRC is van mening dat een kind onder omstandigheden – hoewel het in beginsel de verblijfplaats van de ouders zal moeten volgen – een zelfstandige aanspraak heeft op verblijf in Nederland. Hiertoe dienen de belangen van het kind, conform artikel 3 VRK, nauwkeurig te worden gewogen. Om deze belangen van kinderen een nadere invulling te geven, kan gebruik worden gemaakt van de volgende criteria:

- adequate verzorging van het kind;
- een veilige fysieke omgeving;
- continuïteit en stabiliteit;
- respect voor het kind en interesse in zijn of haar leefwereld;
- het serieus nemen van de behoeften van een kind;
- geborgenheid, bij tenminste één volwassene;
- brede educatiemogelijkheden;
- mogelijkheid van omgang met familie en leeftijdgenoten;
- kennis van eigen afkomst.

(Heiner & Bartels, 1989)

Voorbeelden van een belangenafweging kunnen zijn dat een kind een lichamelijke of geestelijke aandoening heeft waarvoor in het land van herkomst mogelijkheden ontbreken om adequate hulp te bieden. In een dergelijk geval kan verblijf in Nederland voor het hele gezin aangewezen zijn.⁹⁹ Een ander voorbeeld betreft kinderen die in Nederland “als kind zijn ingeburgerd” door o.a. een relatief lange verblijfsduur in Nederland, door geboorte in Nederland, Nederlandse vriendjes en vriendinnetjes, langdurig schoolbezoek, het goed spreken van de Nederlandse taal, geen of nauwelijks contacten met het land van herkomst, het lid zijn van een club enz. In dergelijke omstandigheden is een kind zodanig in de Nederlandse samenleving geworteld dat het belang van de Nederlandse staat bij het voeren van een restrictief toelatingsbeleid, moet wijken voor het belang van het kind bij verblijf in Nederland. Zo bepaalde de Rechtbank Den Haag¹⁰⁰ dat een Filippijnse moeder moest worden toegelaten omdat het belang van de dochter bij voorgezet verblijf in Nederland van zodanige betekenis was dat het belang van de Nederlandse staat daarvoor moest wijken. Daarbij zijn kinderen meestal gebaat bij continuering van en stabiliteit in hun huidige gezinssituatie in Nederland. Een gedwongen uitzetting kan bij kinderen immers leiden tot een regressie in de sociaal-emotionele ontwikkeling en er kunnen angsten en somatische klachten uit voortvloeien.¹⁰¹

Het KRC is verontrust dat uit de jurisprudentie tot nu toe blijkt dat rechters bij beslissingen rondom verblijf het belang van het kind niet als uitgangspunt aannemen.¹⁰² Hiermee handelen zij in strijd met artikel 3 (belang van het kind) VRK. Het KRC is van mening dat wanneer kinderen in Nederland als kind zijn ingeburgerd, zij een moreel verblijfsrecht hebben opgebouwd dat, in overeenstemming met de geest van het VRK, juridisch dient te worden bekrachtigd door toekenning van een verblijfsrecht.

⁹⁸ Inmiddels hebben deze ‘witte illegalen’ hun hongerstaking na meer dan 50 dagen beëindigd. Zij zijn in afwachting van een nieuwe beoordeling van hun dossiers.

⁹⁹ Zie brief 20 januari 2000 van voormalig staatssecretaris Justitie Cohen, p. 6. Zie ook Rechtbank ’s-Gravenhage zp ’s-Hertogenbosch, 27 november 1998, JV 1999/63 (Ruitenbergh, 2003).

¹⁰⁰ Rechtbank ’s-Gravenhage, zitplaats (zp.) Amsterdam 6 december 1999. RV 1999, 26.

¹⁰¹ Kouratovsky, 1996

¹⁰² President Rechtbank ’s-Gravenhage zp. Amsterdam 10 september 1997, JV 1997/11. Rechtbank ’s-Gravenhage 2 april 2002, AWB 00/68785, 00/68792, FJR 2002, p. 339, 340 (Ruitenbergh, 2003, p.4).

4.9 Literatuur

Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van de volgende literatuur:

- Bommeljé, S. en Braat, K.C. *Tussen recht en realiteit. Een oriënterende studie naar 'illegale' kinderen in het Nederlandse onderwijs*, 2002.
- Braat, K.C. & Meuwese, S. (2001). *Het VN-Kinderverdrag en de Tijdelijke Regeling Witte Illegalen*. *Migrantenrecht*, 5, 158-160.
- Burgers, J., & Dam, J. ten (1999). Gezondheid en zorg. In J. Burgers, & G. Engbersen (Red.), *De ongekende stad 1. Illegale vreemdelingen in Rotterdam* (pp.161-187). Amsterdam: Boom.
- Engbersen, G., Staring, R., Leun, J. van der, Boom, J. de, Heijden, P. van der, Cruijff, M. *Illegale vreemdelingen in Nederland, Omvang, overkomst, verblijf en uitzetting*, juni 2002.
- Forder, C. *Nederland is verplicht ook 'illegale' kinderen te beschermen*, *NJB afl. 14*, 4 april 2003, p.727-728.
- Heiner & Bartels, *Tijdschrift voor Familie en Jeugdrecht (FJR)* 3, 1989
- Human Rights Watch, *The Netherlands. Fleeting refuge: the triumph of efficiency over protection in Dutch asylum policy*, 2003.
- Kouratovsky, V. (1996). *Migratie en etnisch/cultuur-specifieke aspecten bij de diagnostiek en therapie van kinderen en jeugdigen*. In: J. de Jong & M. van den Berg (red.) (1996). *Transculturele psychiatrie & psychotherapie; handboek voor hulpverlening en beleid*. Lisse: Swets & Zeitlingen, pp. 185-203.
- Morelli, C. en Braat, K.C. *Kinderen zonder status, een oriënterende studie naar de leefsituatie van 'illegale kinderen' in Nederland*, 1999.
- Muijsenbergh, M.E.T.C. van den (1999). "Illegalen", over wie hebben wij het? *Leefomstandigheden en gezondheidsrisico's*. In A. van Es, E.K. Fogelberg & M.E.T.C. van den Muijsenbergh (Red.), *Illegale vreemdelingen op uw spreekuur. Gezondheidszorg voor illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen: organisatie van de zorg, praktische adviezen, sociale, ethische en juridische achtergronden en mogelijke knelpunten in de zorg* (pp. 5-9). Amersfoort: Johannes Wier Stichting voor Mensenrechten en Gezondheidszorg.
- NIBUD, *Schoolonderzoek. Schoolkosten in het voortgezet onderwijs en de BOL 2000-2001*, Utrecht: NIBUD, 2001.
- Ruitenbergh, G.C.A.M. *Noot bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*, 12 februari 2003.
- Spijkerboer, T.P., *Het hoger beroep in vreemdelingenzaken*. SDU Uitgevers BV, 's-Gravenhage, 2002, ISBN: 90 5409 356 0.
- Staring, R., Leun, J. van der, Engbersen, G., & Kehla, J. (1998). *Patronen van incorporatie. In- en uitsluiting van illegale migranten binnen etnische gemeenschappen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Van der Leun, Engbersen & Van der Heijden, *Illegaliteit en Criminaliteit: Schattingen, aanhoudingen en uitzettingen*. Rotterdam Faculteit der Sociale Wetenschappen/Sociologie, 1998

E. Overige onderwerpen

5.1 Het horen van asielzoekerskinderen met ouders

In hoofdstuk B is in paragraaf 2.3 en 2.4 reeds het horen van alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's) beschreven. AMA's worden vanaf 4 jaar gehoord in het kader van hun asielprocedure. Dit is overeenkomstig artikel 12 VRK waaruit volgt dat kinderen het recht hebben om gehoord te worden in alle aangelegenheden die het kind betreffen. Wel werd hier echter bij aangetekend dat AMA's in Nederland verplicht worden gehoord en er verregaande consequenties worden verbonden aan de uitlatingen van de jongeren, zonder dat rekening wordt gehouden met de geestelijke en lichamelijke ontwikkeling van het kind. Wanneer nu volwassenen met kinderen in gezinsverband een asielaanvraag indienen, worden de minderjarige kinderen in die aanvraag meegenomen. Kinderen onder de 11 jaar worden dan niet zelfstandig gehoord, minderjarigen van 12 tot en met 15 jaar worden alleen op hun eigen verzoek gehoord en tot slot bestaat alleen voor 16 en 17-jarigen een verplichting om hen te horen in het kader van de asielaanvraag.

In de praktijk¹⁰³ blijkt vaak dat kinderen in gezinsverband in de vreemdelingenrechtelijke procedures als "aanhangesels" van hun ouders worden gezien. Zij worden niet als zelfstandige belanghebbenden beschouwd. Dit terwijl kinderen in alle procedures die hen aangaan zelfstandige belangen hebben en er voor hen andere factoren een rol kunnen spelen dan voor hun ouders, zoals het hebben van Nederlandse vrienden, de schoolopleiding en het goed beheersen van de Nederlandse taal. Om aan een ambtshalve toetsing aan artikel 3 VRK te voldoen, dienen deze belangen van kinderen zorgvuldig te worden geïnventariseerd. Hiertoe dienen kinderen die in staat zijn om hun eigen mening te vormen en te uiten, te worden gehoord, conform artikel 12 VRK.

Het KRC is verontrust over de huidige asielpraktijk waarin, in strijd met artikel 12 lid 1 VRK (hoorrecht), kinderen tot 15 jaar niet zelfstandig worden gehoord in het kader van een gezinsaanvraag en er dienovereenkomstig geen passend belang aan de mening van deze kinderen wordt gehecht.

5.2 Detentie van kinderen

Grenshospitium

De feitelijke situatie in het Grenshospitium aan de Tafelberg in 2000¹⁰⁴:
Er staat een enorm hek om het gebouw met prikkeldraad en elke deur die opengaat valt achter je in het slot. De ruimte bevat een apart gebouw waar asielzoekers bewegingsvrijheid hebben. Het gebouw beschikt in vergelijking met de Aanmeldcentra (AC's) over meer voorzieningen. Er zijn 96 kleine kamers met stapelbedden met een maximale capaciteit voor 125 mensen. Verder is er een creatieve ruimte, een gebedsruimte, bibliotheek, een (buiten) tennisbaan, 2 luchtplaatsen en een sporthal. Voor kinderen is een speciale ruimte met speelgoed en een videorecorder. Bovendien worden speciale activiteiten voor hen georganiseerd. (Bommeljé, 2001)

Vanaf april 1992 fungeert in de nabijheid van vliegveld Schiphol het Grenshospitium. Het Grenshospitium is een mooiere benaming voor grensgevangenis. Daar worden vreemdelingen opgesloten die op vliegveld Schiphol zijn binnengekomen, aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd en die niet onmiddellijk kunnen worden uitgezet. Het gaat voor het overgrote deel om vreemdelingen wiens asielverzoek in het aanmeldcentrum (AC) Schiphol is afgewezen. Soms zijn zij nog in een beroepsprocedure verwickeld tegen deze afwijzing. Voorzover er geen procedures meer lopen zijn de vreemdelingen in afwachting van uitzetting naar het land van herkomst (of een ander land waar zij toegang hebben) of van overdracht naar het 'Dublin-land', dat op grond van de Overeenkomst van Dublin¹⁰⁵ verantwoordelijk is voor de inhoudelijke beoordeling van het asielverzoek. Het is onomstreden dat het vasthouden van mensen in een inrichting als het

¹⁰³ Dit blijkt uit een groot aantal casusposities die advocaten aan Defence for Children International Nederland voorleggen.

¹⁰⁴ Deze vestiging is in 2001 gesloten en in 2002 heropend.

¹⁰⁵ De Overeenkomst van Dublin bepaalt dat vluchtelingen in het land waar zij het eerste aankomen een eerste asielaanvraag moeten indienen. Doen zij dat niet en reist men door naar een ander land om asiel aan te vragen dan wordt deze asielaanvraag in principe niet in behandeling genomen.

Grenshospitium een vorm van detentie is. Dit gebeurt op grond van artikel 6 leden 1 en 2 Vw2000. Deze bepalingen geven een ruime bevoegdheid tot vrijheidsontneming van vreemdelingen aan wie geen toegang tot Nederland is verleend.

Het Grenshospitium heeft momenteel een hoofdvestiging op het terrein van de 'Bijlmerbajes' in Amsterdam ('Overamstel') met een capaciteit van circa 150 plaatsen, en een vestiging aan de Tafelbergweg ook in Amsterdam met een capaciteit van uiteindelijk circa 120 plaatsen. Deze laatste locatie was al eerder in gebruik als Grenshospitium en is eind 2002 opnieuw in gebruik genomen onder andere voor alle gezinnen. Daar verblijven ook kinderen die samen met één of beide ouders (of andere meerderjarige gezinsleden) naar het Grenshospitium zijn overgeplaatst na afwijzing in AC-Schiphol. Daarnaast verblijven in beide vestigingen kleine aantallen jongeren die zich op Schiphol gemeld hebben als alleenstaande minderjarige asielzoeker (AMA) en die in het kader van de AC-procedure een leeftijdsonderzoek ondergaan.

Het beheer van het Grenshospitium valt niet onder de verantwoordelijkheid van de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND), maar onder de Dienst Justitiële Inrichtingen. Dit heeft gevolgen voor het gehanteerde regime. Er zijn andere regelingen van toepassing. Zo kan gewerkt worden in ruil voor een kleine vergoeding, dit is echter geen verplichting.¹⁰⁶ Op de volgende punten lenen de verblijfsomstandigheden in de vestiging aan de Tafelbergweg van het Grenshospitium zich voor kritiek¹⁰⁷:

- er is een gevangenisachtige situatie;
- de bewegingsvrijheid wordt verregaand beperkt; zo zijn de cellen 's nachts gesloten
- bewoners - en ook kinderen - worden gefouilleerd bij binnenkomst en mogelijk ook wanneer zij bezoek hebben ontvangen.
- de sfeer is gespannen; dit komt tot uiting in zelfmoordpogingen, hongerstakingen en opstanden, en pogingen tot uitzetting met gebruik van geweld;
- medische en psychologische voorzieningen zijn beperkt aanwezig en beperkt toegankelijk; maatschappelijk werk is er niet
- voor AMA's is de opvang niet gescheiden van volwassenen;
- voor kinderen wordt personeel ingezet dat niet in de omgang met kinderen is opgeleid;
- er is een gebrek aan privacy (zo wordt bijvoorbeeld het briefgeheim niet geëerbiedigd);
- de contacten met de buitenwereld worden beperkt;
- de onderwijsvoorziening is beperkt tot 14 uur per week en van laag niveau.

Aanmeldcentra

Alle kinderen die (al dan niet met hun ouders) een asielverzoek indienen worden gedurende een aantal dagen vastgehouden in een aanmeldcentrum. Als dit AC-Schiphol betreft wordt dit verblijf algemeen beschouwd als een vorm van detentie, welke evenals het verblijf in het Grenshospitium wettelijk goorloofd is op basis van artikel 6 VW 2000.

Voor het verblijf in de land-aanmeldcentra (Rijsbergen, Zevenaar en Ter Apel) ontbreekt echter een voorziening in de wet die detentie toestaat. Het was lange tijd omstreden of er ook sprake was van vrijheidsberoving in de land-AC's. Inmiddels heeft op 31 oktober 2002 het Haagse gerechtshof geoordeeld dat ook het verblijf in de land-AC's moet worden aangemerkt als vrijheidsontneming.¹⁰⁸ Om het detentie-karakter weg te nemen heeft de minister op 2 december 2002 in een tussentijdse beschikking vreemdelingenrecht (TBV) enige aanpassingen aangekondigd, *zodat asielzoekers de mogelijkheid krijgen de land-AC's te verlaten gedurende de periode dat hun beschikbaarheid niet noodzakelijk is voor het onderzoek naar inwilligbaarheid van de aanvraag. Uitgangspunt is dat de beschikbaarheid van de asielzoeker noodzakelijk blijft tijdens de procedures (van 7.30 tot 22.00 uur).* Er is nog geen rechterlijke uitspraak bekend over de kwestie of met deze nieuwe regeling het verblijf in een land-aanmeldcentrum inderdaad niet langer als detentie kan worden beschouwd.

¹⁰⁶ Bommeljé, 2001

¹⁰⁷ Gebaseerd op informatie van VluchtelingenWerk Nederland, mei 2003

¹⁰⁸ 00/68 KG, NAV 2002/291. Overigens is door beide partijen in de procedure cassatie ingesteld tegen deze uitspraak.

Vertrekcentra

Naar verwachting worden in mei 2003 twee vertrekcentra geopend, één in de nabijheid van luchthaven Schiphol en één in Rotterdam met naar verwachting een gezamenlijke capaciteit van 300 personen en de mogelijkheid van latere uitbreiding tot een capaciteit van 600 personen. In deze vertrekcentra zullen vreemdelingen worden vastgehouden die naar verwachting binnen vier weken kunnen worden uitgezet. Dit kan ook gezinnen betreffen.¹⁰⁹

Het KRC is erg verontrust over de situatie in het Grenshospitium, de (land)aanmeldcentra en de toekomstige plannen over de vertrekcentra. In deze centra worden kinderen het slachtoffer van detentie, alleen vanwege het behoren tot een bepaalde categorie vreemdelingen en onafhankelijk van hun individuele omstandigheden. Er is (zal) in veel gevallen sprake (zijn) van vrijheidsberoving, die geen uiterste mogelijkheid is, want er zijn alternatieven voor handen. In de regel zijn er geen overwegende redenen die de detentie van kinderen rechtvaardigen. Deze maatregelen zijn disproportioneel, er wordt geen rekening gehouden met de behoeften van (jonge) kinderen en is derhalve in strijd met artikel 37 b en c VRK. Voorts is deze maatregel niet in het belang van het kind (3 VRK) en de staat waarborgt hiermee niet in de ruimst mogelijke mate de ontwikkeling van het kind (6 VRK). Overigens voldoen de verblijfsomstandigheden in het Grenshospitium niet aan gestelde maatstaven. Zo wordt het recht op onderwijs dat uit artikel 28 VRK voortvloeit in het Grenshospitium niet naar behoren nagekomen. Het staat nog te bezien hoe de verblijfsomstandigheden in de vertrekcentra moeten worden beoordeeld in het licht van het VRK.

5.3 Kinderen van asielzoekers in de asielzoekerscentra (AZC's)

Naar schatting verblijven in 2002 in Nederland 30.000 kinderen van asielzoekers in asielzoekerscentra (AZC's). Als gevolg van de daling van de asielaanvraag is dit aantal inmiddels gedaald, maar wordt nog steeds tussen de 10.000 en 20.000 kinderen geschat.¹¹⁰ Dit kunnen kinderen zijn die in een AZC geboren zijn en daar soms een belangrijke periode – soms tot 10 jaar lang – hun jeugd doorbrengen; niet alleen de voorzieningen laten te wensen over; de onzekerheid van hun perspectief vormt ook een zware belasting. Ook worden asielzoekers en hun kinderen vaak overgeplaatst naar andere AZC's. Kinderen moeten o.a. weer naar een andere school en moeten andere vriendjes en vriendinnetjes zoeken. Dit zorgt voor een breuk in de ontwikkeling van het kind.

Safika en Kobra hebben elkaar leren kennen in het AZC van Osdorp. Beide vrouwen zijn met hun gezin uit Afghanistan gevlucht en verblijven nu bijna 3 jaar in Nederland in hetzelfde AZC. Het leven in het AZC is moeilijk: "Er is veel te weinig ruimte voor veel te veel mensen", vertelt Shafika." Deze situatie is echt slecht voor ons. Ik slaap samen met twee kinderen op een kamer. Een ander kind slaapt bij mijn schoonvader. Het kind krijgt niet genoeg rust, want mijn schoonvader moet 's nachts vaak naar de wc. (...) In het huisje waar Shafika woont zijn vier kleine slaapkamers en een smalle woonkamer met een open keuken. Naast Shafika, haar man, haar schoonvader en haar vier kinderen woont er ook een Armeense vrouw met haar kind. Ze kunnen niet met haar communiceren en daardoor is er regelmatig ruzie. (...) Shafika's kinderen ervaren psychische problemen door hun levensomstandigheden in het AZC. "De kinderen zijn altijd emotioneel en vechten steeds met elkaar. Er is niet genoeg ruimte voor hen. Ook hebben zij slaapproblemen." (Bron: Metselaar, 2002, p. 35-36)

Het KRC is verontrust over het langdurig verblijf van kinderen in AZC's en vreest dat dit schadelijke gevolgen kan hebben voor de ontwikkeling van het kind. Ook de vele overplaatsingen van kinderen met hun ouders komen de ontwikkeling van het kind niet ten goede. Dit levert volgens het KRC strijd op met het VRK.

5.4 Financiële positie asielzoekers

¹⁰⁹ Gebaseerd op brief van de Minister voor VenI 20 dec. 2003 (TK 28 600 VI, nr. 120) en aanvullende informatie van VluchtelingenWerk Nederland in mei 2003.

¹¹⁰ Deze schatting is gemaakt op basis van een telefoongesprek met P. Abspoel van Vluchtelingen-Organisaties Nederland (VON).

De ouders van de kinderen ontvangen een beperkte financiële toelage. Daarbij is het op grond van de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) verboden om arbeid te verrichten wanneer men niet in het bezit is van een verblijfstitel die vrije toegang tot de arbeidsmarkt geeft en er geen tewerkstellingsvergunning (twv) is. De hoogte van de financiële toelagen is in 1997 in de Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva) vastgesteld. In de onderstaande tabel volgt een vergelijking van de financiële toelage die asielzoekers ontvangen en de normen die het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (NIBUD) - dat over geldzaken van consumenten informeert en adviseert - heeft gesteld voor de kosten van een verantwoord voedingspakket per persoon.

Tabel 1 Overzicht weekbedragen in euro voor asielzoekers in de centrale opvang

	zelf koken		zelf verzorgen ontbijt en lunch		niet zelf eten verzorgen	
	weekgeld	waarvan eetgeld	weekgeld	waarvan eetgeld	weekgeld	waarvan eetgeld
0 t/m 10 jaar	7.26	3.63	5.00	1.37	3.63	0
11 t/m 17 jaar	11.35	5.90	7.27	1.82	5.45	0
volwassene	39.04	23.15	28.15	12.26	15.89	0
eenoudertoeslag	26.32	15.88	20.88	10.44	10.44	0
ama	31.77	19.06	22.70	9.99	12.71	0

Tabel 2 Overzicht kosten voor voeding per persoon en per maaltijd (NIBUD 2002)

	ontbijt	tweede broodmaaltijd	warme maaltijd	tussendoortje	totaal per dag	totaal per week	totaal per week zonder warme maaltijd
Peuter 1-3 jaar	0.26	0.43	1.32	0.68	2.69	18.83	9.59
Kind 4-6 jaar	0.32	0.59	1.75	0.87	3.52	24.64	12.39
Kind 7-9 jaar	0.35	0.74	1.94	0.96	3.99	27.93	14.35
Kind 13-15 jaar	0.44	0.89	2.30	1.33	4.97	34.79	18.69
Kind 16-18 jaar	0.40	0.98	2.29	1.50	5.18	36.26	20.23
Volwassene	0.36	0.91	2.27	1.47	5.00	35.00	19.11

De tabel is gebaseerd op de kosten van een tweepersoonshuishouden. Het NIBUD geeft aan dat voor een alleenstaande de kosten 4% duurder uitvallen, voor een driepersoonshuishouden 17% goedkoper per persoon en bij een vierpersoonshuishouden 26% goedkoper per persoon. Voor de meeste asielzoekers zal gelden dat zij in hun opvangvoorziening zelf kunnen koken (1^e kolom). In centra waar voor de asielzoekers maaltijden bereid wordt, gelden aangepaste bedragen (2^e en 3^e kolom). Wanneer de vetgedrukte kolommen uit beide tabellen met elkaar worden vergeleken, laat dit goed zien dat in alle situaties asielzoekers te weinig geld krijgen om een verantwoord voedselpakket aan te schaffen. Met name voor kinderen is de toelage veel te laag. Zelfs al zouden ouders de hele kindertoelage aan voedsel besteden (en dus geen luiers, tandpasta, strippenkaarten of speelgoed aanschaffen) dan komen zij nog tekort.¹¹¹

Ook Kobra (red. uit het vorige voorbeeld) ervaart grote problemen met het gebrek aan ruimte en privacy in het AZC in Osdorp. Er zijn 4 slaapkamers voor 10 personen. "Mijn oudste is bijna 18 en de jongste is bijna 4." Haar gezin moet het hoofd boven water houden van 150 euro per week. "Elk kind krijgt 16 euro. Voor alles! De deur van de kast is pas kapot gegaan. COA gaf ons een boete van 120 euro om de reparatiekosten te betalen. Hoe moeten we dat doen?" (Bron Metselaar, 2002, p. 36)

Het feit dat kinderen van asielzoekers een kwart minder krijgen dan ze volgens het NIBUD nodig hebben voor gezonde voeding acht het KRC in strijd met het gelijkheidsbeginsel (2 VRK) en de opdracht voor de staat om de ruimst mogelijke ontwikkeling van het kind te waarborgen (6 VRK).

¹¹¹ VluchtelingenWerk, 2002.

5.5 Rechtshulp

De resultaten van het werk van advocate Gerda Later lijden onder de opstelling van de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) en dat vindt ze het ergste. Voor haar cliënten welteverstaan. Ook kinderen zijn de dupe. Ze hebben het over veiligheid, maar creëren wanhopige crepeergevallen. Ze doet geselecteerde zaken. Anderen scheiden voor haar het kaf van het koren, kletsverhalen krijgt ze niet onder ogen, ze behandelt serieuze zaken. “Vroeger won ik daarvan negentig procent”, zegt ze. “Nu misschien nog tien.” (Bron: Trouw 20-12-2002)

Advocaten merken weinig van de daling van het aantal asielaanvragen. In sommige zaken wordt er 7 jaar lang doorgeprocedeerd. Ook kan het zijn dat door de invoering van een restrictief asielbeleid in andere Europese landen de huidige daling in Nederland, weer wordt omgezet in een stijging. Ook door het stijgende percentage dat in de Aanmeldcentra-procedure binnen 48 uren wordt afgedaan, wordt er sneller een beroep gedaan op de asieladvocaat. Hierdoor worden asieladvocaten overbelast.

Het KRC is verontrust over het feit dat advocaten het vaak te druk hebben. In de praktijk heeft dit nogal eens tot gevolg dat er zaken van asielzoekers stuklopen omdat het beroepsschrift te laat is ingediend of door vormfouten. Daarbij blijkt uit de praktijk dat er nog te weinig bekendheid is over het VRK bij advocaten en binnen de rechterlijke macht. Het KRC is echter verheugd met het feit dat er steeds meer aandacht komt voor het Verdrag in studiedagen en dergelijke. Hierdoor komt er een groeiende bekendheid met het Verdrag.

5.6 Literatuur

Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van de volgende literatuur:

- Bommeljé, S., *Wat is vrijheid? Vrijheidsberoving van asielzoekers in de landaanmeldcentra, toegespitst op minderjarige asielzoekers*, KUN, april 2001.
- Lamers, G., *Kinderen achter slot en grendel, De detentie van minderjarigen in het Grenshospitium in het licht van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind*, NAV 08/02, p.508-513.
- Metselaar, S., *Pardon voor de verloren jaren*, uitgave VON, 2002, p. 35-36.
- VluchtelingenWerk, *Vergelijking financiële toelage asielzoekers en Nibud-normen*, oktober 2002

F. Aanbevelingen aan de Nederlandse regering

Aanbevelingen aan de Nederlandse regering

A. Algemeen

- Het Nederlandse vreemdelingenbeleid geen strijd laten opleveren met het VRK. Het belang van het kind, nader ingevuld en afgebakend, dient bij het vaststellen en uitvoeren van het vreemdelingenbeleid een doorslaggevende rol te spelen.

B. Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers (AMA's)

Toelating

- De asielaanvraag van minderjarigen niet binnen 48 uur in de aanmeldcentra afdoen. Er moet hen eerst rust worden gegeven om te kunnen acclimatiseren.
- De kinderen moeten goed op hun asielinterviews worden voorbereid.
- Tijdens de asielinterviews moet een begeleider aanwezig zijn die het kind adequaat kan ondersteunen.
- Consequent meenemen van de mening van kinderen in de asielprocedure.
- Slechts onder 12 jaar horen over asielmotieven als een AMA geheel alleen asiel aanvraagt. Anders moet volstaan worden met het horen van de oudste broer/zus, met mogelijkheid voor voogd om namens het jonge kind informatie in te brengen.
- Horen van kinderen door gespecialiseerde ambtenaren waarbij rekening wordt gehouden met de geestelijke en lichamelijke ontwikkeling van het kind.
- Onderzoek doen naar de kwaliteit van de zorg van de begeleiding van BAMA's.
- Begeleide AMA's onder het AMA-beleid laten vallen, ondanks begeleiding.

Leeftijdsonderzoek

- Een externe commissie instellen die toeziet op de ethische en wetenschappelijke normen van het leeftijdsonderzoek.
- Het verrichten van het leeftijdsonderzoek door middel van de claviculamethode te beëindigen voorzover daaruit conclusies worden getrokken die verder reiken dan de vaststelling dat bij een gesloten sleutelbeen op het moment van botmeting, de betrokkene ouder is dan 20 jaar.

Beschikken

- Onderzoek doen naar op kinderen toegespitste gronden voor vluchtelingenschap.

Opvang

- De opvang in de AMA-campussen moet in overeenstemming worden gebracht met de nationale en internationale regelgeving.
- In alle voorzieningen is voldoende en adequate begeleiding met respect voor het individu van essentieel belang.
- De opvang van AMA's dient minimaal te voldoen aan de kwaliteitseisen die zijn vastgelegd in de Wet op de Jeugdhulpverlening.

Terugkeer

- Onderzoek doen naar terugkeermogelijkheden in samenwerking met het kind alvorens over te gaan tot terugkeer.

C. Gezinshereniging

- De hoge leges bijstellen.
- De nareistermijn voor vluchtelingen verlengen.
- Loslaten van het gezinsbandcriterium en kinderen ongeacht hun leeftijd in beginsel het recht op hereniging met hun ouders toekennen. Men dient rekening te houden met het belang van het kind.
- Vaker de hardheidsclausule voor ontheffing van het mvv-vereiste toepassen.
- Komen tot een juiste vertaling van artikel 10 VRK.

D. Kinderen zonder verblijfstitel

- In Nederland wonende minderjarigen - ongeacht status - van dezelfde voorzieningen gebruik laten maken als Nederlandse kinderen.
- Kinderen mogen niet op straat worden gezet.

- Er moet meer voorlichting worden gegeven door de overheid over het recht op onderwijs van kinderen zonder verblijfstitel.
- Het recht op jeugdzorg moet behouden blijven voor alle kinderen (AMA's, kinderen zonder verblijfstitel en kinderen in de asielzoekerscentra)

Recht op verblijf

- Kinderen die in Nederland geboren zijn en kinderen die in Nederland zijn ingeburgerd hebben een zelfstandige aanspraak op een verblijfstitel.
- Wanneer een kind mag blijven, mogen ook de ouders blijven.

E. Overige onderwerpen

Horen van kinderen met ouder(s)

Alle kinderen die met ouder(s) reizen moeten als zij dit willen, worden gehoord over hun situatie.

Vrijheidsberoving

- Stoppen van vrijheidsberoving van minderjarige kinderen in het grenshospitium. Er moet naar alternatieve mogelijkheden worden gezocht.

Kinderen in Asielzoekerscentra (AZC's)

- Het verblijf van kinderen (met ouders) in AZC moet kort zijn en onder betere omstandigheden plaatsvinden.

Financiële positie asielzoekerskinderen

- Asielzoekers moeten middelen ontvangen die in overeenstemming zijn met de norm die het NIBUD stelt, zodat zij hun kinderen een gezond voedingspakket kunnen geven.

Rechtshulp

- Er moet meer bekendheid komen over het VRK bij (vreemdeling)advocaten en binnen de rechterlijke macht.

Lijst met afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
AC('s)	Aanmeldcentra
AMA('s)	Alleenstaande Minderjarige Asielzoeker(s)
AZC('s)	Asielzoekerscentrum(centra)
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BAMA ('s)	Begeleide Minderjarige Asielzoeker(s)
BBL	Beroepsbegeleidende Leerweg
BuZa	Buitenlandse Zaken
CBS	Centraal Bureau voor Statistiek
CDA	Christen Democratisch Appel
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
CRvB	Centrale Raad van Beroep
DCI-NL	Defence for Children International Nederland
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DNA	Deoxyribonucleic acid
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
ECRM	Europese Commissie voor de Rechten van de Mens
EHRM	Europese Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden
Havo	Hoger algemeen voortgezet onderwijs
HRW	Human Rights Watch
IND	Immigratie en Naturalisatie Dienst
INDIAC	Informatie- en Analysecentrum van de IND
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
ITS	Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten
KG	Kort geding
KRC	Kinderrechtencollectief
KWE's	Kleine wooneenheden
KWG's	Kleine woongroepen
LJN-nummer	Landelijk Jurisprudentie nummer
LPF	Lijst Pim Fortuyn
m. nt	met noot
MOB	Met Onbekende Bestemming
MvT	Memorie van Toelichting
MVV	Machtiging tot Voorlopig Verblijf
Ngo('s)	Non gouvernementele organisatie(s)
NIBUD	Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting
NJCM	Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten
No	Nummer
Nova	Nieuw gebleken feiten en omstandigheden
Nr.	Nummer
OC('s)	Onderzoekscentrum(centra)
OCenW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OSW	Ontwikkelingssamenwerking
p.	Pagina
par.	Paragraaf
Rb.	Rechtbank
red.	Redactie
Rva	Regeling verstrekkingen asielzoekers

Rvb	Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën asielzoekers
RvS	Raad van State
SAMAH	Stichting Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers Humanitas
SRA	Stichting Rechtsbijstand Asielzoekers
Stb.	Staatsblad
STV	Stichting Tegen Vrouwenhandel
TBN	Tussentijds Bericht Nationaliteiten
TBV	Tussentijds Bericht Vreemdelingenbeleid
TOV-ers	Technisch onverwijderbare vreemdelingen
TK	Tweede Kamer
TNS NIPO	Het Nederlands Instituut voor de Publieke Opinie en Marktonderzoek
twv	tewerkstellingsvergunning
UK	United Kingdom
UNHCR	United Nations High Commissioner on Refugees
v.	versus
VAJN	Vereniging Asieladvocaten en juristen Nederland
Vb2000	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc2000	Vreemdelingencirculaire 2000
VenI	Vreemdelingzaken en Integratie
Vmbo	Voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
VN	Verenigde Naties
VON	Vluchtelingen-Organisaties Nederland
VRK	Verdrag inzake de Rechten van het Kind
VTV-AMA	vergunning tot verblijf op grond van het AMA-beleid
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
VW2000	Vreemdelingenwet 2000
VWN	VluchtelingenWerk Nederland
Vwo	Voortgezet wetenschappelijk onderwijs
WAV	Wet Arbeid Vreemdelingen
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WTG	Wet tarieven gezondheidszorg
zp.	zitplaats