



# ALLEENSTAANDE MINDERJARIGE VREEMDELINGEN

## Het Nederlandse beleid vergeleken met andere EU-lidstaten

In deze benchmark worden bevindingen van het syntheserapport *'(Member) States' Approaches to Unaccompanied Minors Following Status Determination'* in relatie tot de Nederlandse context beschreven. Hierbij ligt de focus op aspecten waar het Nederlandse beleid op alleenstaande minderjarige vreemdelingen afwijkt van het beleid in andere landen.

Het Europees Migratienetwerk (EMN) heeft een onderzoek uitgevoerd naar *'(Member) States' Approaches to Unaccompanied Minors Following Status Determination'*. Deze EMN-studie heeft als doel inzicht te krijgen in hoe verschillende lidstaten binnen de Europese Unie omgaan met alleenstaande minderjarige vreemdelingen. De studie richt zich zowel op alleenstaande minderjarigen die een verblijfsstatus hebben gekregen, als op degenen die een terugkeerbesluit opgelegd hebben gekregen. De studie beslaat de periode 2014-2017, en is daarmee een vervolg op een studie over alleenstaande minderjarige vreemdelingen uitgevoerd door EMN in 2014.

### Algemeen beeld

Nederland heeft in vergelijking tot andere landen uitgebreid beleid opgesteld voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. In veel andere lidstaten lijken deze minderjarigen onder de verantwoordelijkheid van algemene jeugdinstanties te vallen, in plaats van een specifieke voogdijinstelling voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen zoals Nidos. In Nederland worden de minderjarigen voor een deel ondergebracht bij pleeggezinnen. Dit gebeurt bij bijna de helft van de andere lidstaten. Daarnaast heeft Nederland in vergelijking tot andere landen meer geregeld om vermissingen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen tegen te gaan door middel van een landelijk ingericht protocol vermissingen en de mogelijkheid van opvang in Beschermd Oplegen. Het overgrote deel van de lidstaten laten alleenstaande minderjarige vreemdelingen in de praktijk niet gedwongen terugkeren. Er zijn in de praktijk een paar landen, waaronder Nederland, die dat wel doen. De andere landen waar informatie over bekend is zijn Letland, Zweden, Noorwegen, Finland en Slowakije.<sup>1</sup> Nederland is het enige land dat heeft vastgelegd wat adequate opvang in het land van herkomst inhoudt en waar dat aan moet voldoen.

### Alleenstaande minderjarige vreemdelingen in de EU

Het is moeilijk om de omvang in te schatten van het totaal aantal alleenstaande minderjarige vreemdelingen dat zich in de EU bevindt. In 2015 was het aantal dat asiel aanvraagt met meer dan 300 procent toegenomen naar 99.995, terwijl het aantal in 2017 weer was afgenomen naar 31.975. De grootste groep wordt gevormd door jongens (89%) in de leeftijd van zestien en zeventien jaar (65%). Dit is vergelijkbaar met de verdeling binnen Nederland. Duitsland, Zweden, Italië, Oostenrijk en Hongarije ontvingen het hoogste aantal alleenstaande minderjarige vreemdelingen. In 2017 kwamen de meeste alleenstaande minderjarige vreemdelingen uit Syrië, Afghanistan, Irak, Eritrea en Somalië. Er is weinig informatie beschikbaar over het aantal alleenstaande minderjarige vreemdelingen dat geen asiel aanvraagt. Gebaseerd op schattingen uit zes lidstaten kan afgeleid worden dat er tegen de vijftig duizend alleenstaande minderjarige vreemdelingen naar de EU zijn gekomen in de periode 2014-2017 die geen asiel hebben aangevraagd.

### Zorg voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen

De rol van voogdij is in de lidstaten op verschillende manieren ingevuld. Er zijn geen landen genoemd die een specifieke voogdij-organisatie voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen ingesteld hebben, zoals Nidos in Nederland. In sommige landen zijn de algemene jeugd- en welzijnsorganisaties als voogd verantwoordelijk voor deze groep minderjarigen, in andere landen zijn dit de lokale overheden/ gemeenten<sup>2</sup> en ook komt het voor dat individuen als voogd aangewezen worden.<sup>3</sup> Daarnaast zijn er landen die met een dubbele voogdij werken<sup>4</sup>, waarbij een tijdelijke vertegenwoordiger is aangewezen voordat de verblijfsvergunning is toegekend, en een voogd toegewezen wordt na de statusbepaling.

1 In de periode 2014-2017 werden er vanuit Nederland tussen de 40 en 45 amv's gedwongen teruggekeerd. In de andere landen waar informatie over bekend is in deze periode: 38 in Letland, 30 in Zweden en 91 in Noorwegen, 2 in Finland en 2 in Slowakije.

2 In 5 landen

3 In 8 landen: BE, CZ, DE, FI, IT, PL, SE, SI

4 CZ, EL, HU, LT, LU, SE, SI, SK, NO

De Benchmark NL – EU is een bijsluiter bij syntheserapporten waarin een vertaalslag is gemaakt van de resultaten naar de Nederlandse context. De bevindingen in de Benchmark NL - EU zijn opgesteld in overleg met nationale experts die hebben meegewerkt aan de Nederlandse bijdrage aan het syntheserapport.

## Accommodatie

In de meeste landen wordt voor de accommodatie geen onderscheid gemaakt in alleenstaande minderjarige vreemdelingen die mogen blijven en degenen die (nog) geen verblijfsvergunning hebben. In Nederland speelt dit onderscheid wel bij kinderen vanaf 15 jaar, en worden jongeren die geen verblijfsvergunning hebben gekregen in een kleine woonvoorziening van COA<sup>5</sup> opgevangen, terwijl jongeren die wel een verblijfsvergunning hebben in woongroepen of wooneenheden van Nidos worden geplaatst.<sup>6</sup>

Het type accommodatie dat aangeboden wordt aan alleenstaande minderjarige vreemdelingen in de verschillende lidstaten varieert van speciale kindertehuizen, aparte delen binnen het asielzoekers centrum, speciale accommodatie voor degenen met specifieke behoeften (zoals zwangere meisjes en moeders) of minderjarigen met psychische problemen. Bijna de helft van de lidstaten brengt alleenstaande minderjarige vreemdelingen onder bij opvanggezinnen zoals dat in Nederland deels geregeld is. Er wordt geen specifieke melding gemaakt van kleinschalige opvang zoals we die in Nederland kennen.

## Integratie

Alle alleenstaande minderjarige vreemdelingen hebben automatisch toegang tot onderwijs, ongeacht hun juridische status. Meestal wordt toegang geboden tot het reguliere onderwijs. Bij minder dan de helft van de lidstaten wordt voorbereidend (taal)onderwijs geboden<sup>7</sup>, zoals in Nederland het geval is. Meestal wordt er vooraf een termijn vastgesteld voor dit voorbereidend onderwijs, wat in de meeste landen neerkomt op een aantal weken of maanden. In Nederland wordt het voorbereidend onderwijs tot een maximum van twee jaar aangeboden. De meeste lidstaten bieden op een bepaalde manier sociale voorzieningen aan alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Meestal is dit in de vorm van kost en inwoning wanneer ze bij pleeggezinnen of in andere accommodaties wonen. In Nederland zijn gemeenten verantwoordelijk voor het bieden van vervolghuisvesting wanneer alleenstaande minderjarige vreemdelingen met een vergunning achttien jaar worden, maar niet voor specifieke begeleiding.<sup>8</sup> In een aantal landen is hier wel in voorzien en wordt een persoonlijk integratieplan opgesteld. In Frankrijk kunnen voormalig alleenstaande minderjarige vreemdelingen tot 21 jaar onder jeugdhulpverlening vallen en vindt integratieondersteuning plaats op basis van een 'jongvolwassene-contract' met een welzijnsinstelling.

5 Dit zijn kleinschalige woonvoorzieningen (KVV) met een maximale opvangcapaciteit voor 16-20 personen

6 Dit zijn kleinschalige woonvormen met, afhankelijk van hoe zelfredzaam zij zijn en hoeveel begeleiding zij nodig hebben, maximaal 4 amv's en 28 uur/week begeleiding (kleine wooneenheid; KWE) of maximaal 12 amv's met 24/dag begeleiding (kinderwoongroep; KWG).

7 AT, CZ, DE, HU, IE, IT, MT, NL, SE, SI, SK, NO

8 Omdat amv's 18+ niet inburgeringsplichtig zijn, is er voor hen geen financiële bijdrage beschikbaar voor Maatschappelijke begeleiding die namelijk gekoppeld is aan de inburgering.

## Terugkeer

In bijna alle landen is het formeel gezien mogelijk om alleenstaande minderjarige vreemdelingen gedwongen terug te laten keren. Maar in de meeste lidstaten wordt dit in de praktijk nooit gedaan. Reden is dat deze lidstaten van mening zijn dat dit vaak niet in het belang van het kind is, zoals vereist in EU acquis, en/of omdat niet aan de condities voor terugkeer voldaan kan worden. Nederland is een van de landen waar, indien voldaan wordt aan diverse condities, gedwongen terugkeer van alleenstaande minderjarige vreemdelingen wel plaats vindt.<sup>9</sup> Gedwongen terugkeer vindt ook plaats in Letland, Zweden, Noorwegen, Finland en Slowakije.<sup>10</sup> Nederland is het enige land dat wettelijk heeft vastgelegd wat de term adequate opvang in houdt en aan welke eisen<sup>11</sup> voldaan moet worden om alleenstaande minderjarige vreemdelingen terug te sturen naar het herkomstland. In de Europese lidstaten worden er verschillende alternatieven geboden voor terugkeer, variërend van het toekennen van een getolereerde<sup>12</sup> of tijdelijke status tot het bieden van langere termijn vergunningen. Er worden verschillende soorten condities en redenen verbonden aan het toekennen van een (tijdelijke) status. In Duitsland en Luxemburg is bijvoorbeeld een genoemde conditie dat de alleenstaande minderjarige vreemdeling voor een periode van vier jaar naar school is geweest. Nederland lijkt het enige land te zijn dat de optie van een buitenschuldvergunning opgenomen heeft in het beleid.

## Verdwijningen

Men schat dat er ongeveer 10.000 alleenstaande minderjarige vreemdelingen verdwenen zijn in 2017 nadat ze in Europa waren aangekomen. De lidstaten gaven aan dat de minderjarigen in de meeste gevallen vermist raakten in de eerste dagen na aankomst in het land. Dit zou enerzijds komen doordat ze door willen reizen naar een ander land of omdat ze een negatieve uitkomst verwachten op hun asielaanvraag. Ook zijn er vermisingen die verband houden met mensenhandel.

In Nederland biedt de Beschermde Opvang accommodatie, begeleiding en ondersteuning aan alle minderjarige (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel. Slechts een derde van de lidstaten hebben soortgelijke specifieke opvang voor kinderen die slachtoffer zijn van mensenhandel.

9 In de periode 2014-2017 werden er vanuit Nederland tussen de 40 en 45 amv's gedwongen teruggekeerd

10 Gedwongen terugkeer van amv's in de periode 2014-2017: 38 in Letland, 30 in Zweden en 91 in Noorwegen. In Finland en Slowakije is het in de afgelopen vier jaar twee maal voorgekomen.

11 Alvorens overgegaan wordt tot het terugsturen van de amv, wordt er onderzoek gedaan en vastgesteld of er sprake is van adequate opvang. Als dit niet het geval is, dan zal de amv niet worden uitgezet.

12 De invulling van een 'Tolerated stay status' verschilt per land

