

## Stand van zaken drie jaar na herijking AMV-beleid

# Beschadigen of beschermen?

Ruim drie jaar geleden werd het nieuwe beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen van kracht. De doelstellingen lijken na drie jaar niet te zijn behaald. Martine Goeman en Jantine Walst stellen vast dat alleenstaande kinderen nog altijd zijn verwickeld in lange procedures en dat een voorrang-beleid ontbreekt. Daardoor wordt er in veel gevallen niet binnen een jaar duidelijkheid geboden en wordt er niet naar duurzame oplossingen gezocht.

In 2015 vroegen 3.859 alleenstaande kinderen een asielvergunning aan in Nederland.<sup>1</sup> In datzelfde jaar werden circa 1.640 asielverzoeken van alleenstaande minderjarigen ingewilligd.<sup>2</sup> De meeste kinderen komen uit Syrië, Eritrea of Afghanistan. De kinderen zijn kwetsbaar aangezien zij zich zonder hun ouders of verzorgers buiten hun land van herkomst bevinden<sup>3</sup> en verdienen op basis van artikel 20 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK) bijzondere bescherming en bijstand van staatswege. Daarnaast bepaalt artikel 3 IVRK: 'Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.' In het EU-recht is deze bepaling veelvuldig geïncorporeerd, zoals in artikel 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest) en andere Europese instrumenten.<sup>4</sup>

Op 4 april 2007 zegde de toenmalige Staatssecretaris van Justitie tijdens een Algemeen Overleg toe om het beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (hierna: AMV) te herijken. Deze herijking moest leiden tot een verbetering van de positie van kinderen in het vreemdelingenbeleid, vooral door hen snel en volledig uitsluitel te bieden over hun verblijfsperspectief.<sup>5</sup> Er was in die tijd sprake van een stijging van de instroom van 430 kinderen in 2007 naar 730 in 2008

en 1.031 in 2009.<sup>6</sup> Die stijging zette echter niet door. In 2012 vroegen 380 kinderen asiel aan en in 2013, het jaar van de herijking van het AMV-beleid, waren dit er 310.<sup>7</sup> In 2014 steeg het aantal kinderen dat asiel aanvraag naar 960.

De herijking werd van kracht op 14 mei 2013<sup>8</sup> en kan worden beschouwd als een ingrijpende wijziging van het beleid ten aanzien van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Het is daarom belangrijk te evalueren of de doelstellingen die werden gesteld worden behaald. Een dergelijke evaluatie heeft tot op heden niet plaatsgevonden en om deze reden is er vanuit de Tweede Kamer op 27 juni 2016 de vraag gesteld of er een evaluatie van de herijking van het AMV-beleid komt.<sup>9</sup>

### 1. Afschaffing AMV-vergunning – valse verwachtingen wegnemen

Een van de belangrijkste wijzigingen van de herijking betrof het afschaffen van de reguliere AMV-vergunning. Voor de herijking van het AMV-beleid konden kinderen deze vergunning krijgen indien hun aanvraag voor een asielvergunning was afgewezen en er geen adequate opvang beschikbaar was in het land van herkomst. Deze AMV-vergunning had een tijdelijk karakter en veel jongeren kwamen vervolgens niet in aanmerking voor permanent verblijf omdat zij binnen drie jaar meerderjarig werden of omdat er adequate opvang in het land van herkomst beschikbaar kwam.<sup>10</sup> Doordat kinderen, ondanks het feit dat hun asielaanvraag was afgewezen, toch een (tijdelijke) verblijfsvergunning kregen, wekte dit volgens de staatssecretaris bij de kinderen ten onrechte de indruk dat zij verzekerd

1 Immigratie- en Naturalisatiedienst, 'Asylum Trends: Monthly Report on Asylum Applications in The Netherlands and Europe', December 2015, zie: <http://bit.ly/2bLtn76>, (geraadpleegd op 18 augustus 2016), p. 8.

2 Ministerie van Veiligheid en Justitie, cijfers Jaarbericht Kinderrechten, mei 2016.

3 Separated Children in Europe Programme, SCEP Statement of Good Practice, March 2010, 4th Revised Edition, zie: [www.scepnetwork.org](http://www.scepnetwork.org).

4 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, *Official Journal of the European Communities*, 18.12.2000, C/364/1, artikel 24 (2); Dublin herziene richtlijn, toelichting para 13, 16, 24, 35, artikel 2 (k), artikel 6 (1), (2) en (4), artikel 8 (1), (2), (3), (4) en (5), artikel 20 (3); Herziene Asiel procedure Richtlijn, toelichting para 33, artikel 2 (n), en artikel 25 (1) en (6); Herziene Kwalificatierichtlijn, toelichting para 18, 19 en 38, artikel 25 (5), artikel 31 (4) en (5); Herziene opvangrichtlijn, toelichting 9 en 22, artikelen 2 (j), 10 (2), 23 (1), (2) en (5), 24 (1), (2) en (3); Gezinsherenigingsrichtlijn, artikel 5 (5).

5 *Kamerstukken II*, 2009/10, 27062, nr. 64, p. 1.

6 *Kamerstukken II*, 2009/10, 27062, nr. 64, p. 3.

7 Cijfers Centraal Bureau voor de Statistiek, zie: <http://bit.ly/2bLU7Nc> (geraadpleegd op 18 augustus 2016).

8 *Staatsblad* 2013, 181; besluit van 14 mei 2013, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Besluit modern migratiebeleid in verband met de aanpassing van het buitenschuldbeleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

9 *Kamerstukken II*, 2015-2016, 2016Z13100.

10 *Kamerstukken II*, 2011/12, 27 062, nr. 75.

waren van een toekomst in Nederland. De minister besloot daarom dat de AMV-vergunning moest vervallen om daarmee alleenstaande minderjarigen eerder en duurzaam duidelijkheid te bieden en het stapelen van procedures te voorkomen. Het eerder bieden van duidelijkheid over het verblijfsperspectief en een snelle terugkeer naar het land van herkomst, achtte de minister in het belang van het kind.<sup>11</sup>

Sinds de herijking wordt gestreefd naar afronding van de asielpcedure, inclusief beroepsfase, binnen een jaar.<sup>12</sup> Wanneer uiterlijk drie jaar na de asielaanvraag blijkt dat adequate opvang, buiten de schuld van de alleenstaande minderjarige, niet gerealiseerd kan worden en de alleenstaande nog steeds minderjarig is, kan het kind in aanmerking komen voor een speciale buitenschuldvergunning. Deze vergunning wordt in paragraaf 3. verder besproken.

## *De Staat dient te onderzoeken of de familie in staat is om het kind te verzorgen en er dient een realistisch ontwikkelingsperspectief in het land van herkomst te zijn.*

### **2. Duurzaam duidelijkheid – snel uitzetten, snel toelaten**

De minister schreef in een Kamerbrief over de herijking dat het zijn ambitie was om alleenstaande minderjarigen eerder en duurzaam duidelijkheid te bieden.<sup>13</sup> Wanneer er geen gronden zouden zijn om een verblijfsvergunning toe te kennen, moest een snelle terugkeer naar het land van herkomst gerealiseerd worden.<sup>14</sup> Maar wat wordt precies verstaan onder het 'duurzaam bieden van duidelijkheid'? Bij een poging om deze vraag te beantwoorden, is het relevant om er op te wijzen dat er op nationaal niveau geen algemeen geaccepteerde definitie van een 'duurzame oplossing' bestaat.<sup>15</sup> Uit bestaande Europese en internationale wet- en regelgeving,<sup>16</sup> wetenschappelijk onderzoek en Europese projecten kan echter worden afgeleid dat er onder een 'duurzame oplossing' het volgende kan worden verstaan:

'een lange termijn oplossing die zo vroeg mogelijk wordt vastgesteld, met de mogelijkheid tot herziening voor zowel het kind zelf als het verantwoordelijke land, waarbij het belang van het kind wordt meegewogen en waarbij er rekening wordt gehouden met de familieomstandigheden, de achtergrond, de nationaliteit, de religie en cultuur, de veiligheid, de risico's met betrekking tot mensenhandel,

de bijzondere kwetsbaarheden en beschermingsbehoeften alsmede de mening van het kind in overeenstemming met zijn of haar capaciteit.'<sup>17</sup>

Op grond van artikel 3 en 6 (2) IVRK dient de Nederlandse Staat in zaken die kinderen betreffen naar een duurzame oplossing te zoeken die tevens in het belang van de alleenstaande minderjarige is. Een duurzame oplossing kan gevonden worden in Nederland, het land van herkomst of in een derde land. Het Nederlandse AMV-beleid is echter sterk gefocust op terugkeer. Dit blijkt onder andere uit het feit dat er in wet- en regelgeving meerdere keren wordt verwezen naar het belang van een effectief terugkeerbeleid en er in het regeerakkoord wordt gesteld dat alleenstaande minderjarigen zo snel mogelijk moeten terugkeren naar het land van herkomst.<sup>18</sup> Met betrekking tot terugkeer, wordt er door de Staat primair ingezet op de hereniging van een kind met zijn ouders of andere familieleden.<sup>19</sup> Wanneer de wil van de familie in de weg blijft staan aan

feitelijke hereniging, of wanneer er geen ouders of andere familieleden getraceerd kunnen worden, wordt naar andere mogelijkheden van adequate opvang gezocht, zoals opvanghuizen.<sup>20</sup> In 2012 waren de inspanningen binnen een Europees project, ERPUM genaamd, gericht op het opzetten van opvanghuizen in Afghanistan. De instroom betrof op dat moment vooral Afgaanse kinderen. Het kwam echter nooit tot zulke opvanghuizen omdat er onvoldoende medewerking van de Afgaanse autoriteiten was.<sup>21</sup>

Interessant is dat de minister in een brief aan de Tweede Kamer over de herijking schrijft dat 'opvang bij ouders in beginsel adequaat wordt geacht, tenzij aannemelijk wordt dat de hereniging het kind blootstelt aan misbruik of mensenrechtenschendingen die zo ernstig zijn dat het belang van hereniging ondergeschikt is aan bescherming van het kind'.<sup>22</sup> Met deze formulering leek de minister vooral het belang van een restrictief vreemdelingenbeleid voorop te stellen en pas daarna het belang van het kind. Daarbij maakt de minister onderscheid tussen ernstige en minder ernstige mensenrechtenschendingen. Vanuit artikel 3 IVRK beschouwd is dit opmerkelijk, aangezien geen enkele mensenrechtenschending in het belang van het kind is.

Hoewel de staatssecretaris lijkt te streven naar het duurzaam bieden van duidelijkheid en daarmee naar het vinden van een duurzame oplossing, ontbreekt er op nationaal niveau een uniform en formeel proces waarbinnen naar duurzame

11 Kamerstukken II, 2011/12, 27 062, nr. 75, p. 2.

12 Kamerstukken II, 2009/10, 27062, nr. 64, p. 5.

13 Kamerstukken II, 2011/12, 27062, nr. 75.

14 Kamerstukken II, 2011/12, 27062, nr. 75. Het perspectiefproject dat in oktober 2009 was gestart, stopte echter eind 2011. Binnen dit project werd gestreefd naar het verkleinen van de risico's rond mensenhandel en uitbuiting. De voormalige alleenstaande minderjarigen waren met dit project in beeld van instanties en zij kregen leefgeld waardoor zij minder kwetsbaar waren voor uitbuiting.

15 J.A. Walst en M. Goeman, 'Durable Solutions for Separated Children in Europe', Februari 2016, zie: <http://bit.ly/2bFMkFe>.

16 Zie bijvoorbeeld: UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin, 1 September 2005, CRC/GC/2005/6, zie: <http://bit.ly/1KeZoPH>; Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA, 15 April 2011, 2011/36/ EU, zie: <http://bit.ly/2buXWvK>.

17 J.A. Walst en M. Goeman, 'Durable Solutions for Separated Children in Europe', februari 2016, zie: <http://bit.ly/2bFMkFe>, p. 8.

18 Rijksverheid, Regeerakkoord 'Bruggen Slaan', 29 oktober 2012, <http://bit.ly/2blJh4k>, p. 29. Zie hierover ook: Y. ten Kate, 'Oost West, Thuis Best?; een analyse van de herijking van het beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen', masterscriptie Universiteit Leiden, september 2014, zie: <http://bit.ly/2buY6Db>.

19 Kamerstukken II, 2011/12, 27 062, nr. 75, p. 3.

20 Kamerstukken II, 2011/12, 27 062, nr. 75, p. 10. In de terugkeer visie van Stichting Nidos is opgenomen dat het nooit in het belang van het kind is om op te groeien in een opvanghuis. Nidos, 'Vision on return', p. 15 (een korte versie is beschikbaar op: <http://bit.ly/2ceSRMe>).

21 Kamerstukken II, 2012/13, 27062, nr. 88.

22 Kamerstukken II, 2011/12, 27 062, nr. 75, p. 9.

oplossingen voor alleenstaande minderjarigen wordt gezocht.<sup>23</sup> Op dit moment wordt alleen beoordeeld of een kind wel of niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning.<sup>24</sup> Dit is echter nog geen garantie voor een veilige en een duurzame oplossing voor het kind. Een integratievisie ontbreekt in geval het kind in Nederland mag blijven en wanneer er sprake is van terugkeer, wordt er niet onderzocht of het gaat om een duurzame terugkeer. Een snelle terugkeer kan in het belang van de jongere zijn, maar de terugkeer dient dan wel op een veilige manier gerealiseerd te worden. Dit houdt in dat de Staat dient te onderzoeken of de familie in staat is om het kind te ondersteunen, te verzorgen en te beschermen. Daarnaast dient er een realistisch ontwikkelingsperspectief voor het kind in het land van herkomst te zijn.<sup>25</sup> De Staat moet niet alleen de familie van het kind traceren wanneer dit veilig is voor zowel het kind zelf als voor de familie, maar er dient ook een *family assessment* uitgevoerd te worden in het land van herkomst wanneer de familie eenmaal gevonden is.<sup>26</sup> Nu dit niet gebeurt, is het huidige terugkeerbeleid niet in lijn met artikel 6 lid 2 IVRK.<sup>27</sup> Er moet op individueel niveau een kenbare afweging worden gemaakt tussen de belangen van het kind en die van de Staat, waarbij aan het belang van het kind zwaarwegend gewicht moet worden toegekend.<sup>28</sup>

Deze kinderen verkeren 'in limbo', wat in strijd is met artikel 3 IVRK en artikel 24 Handvest. Daarbij gaat deze praktijk in tegen de doelstelling van de herijking van het AMV-beleid dat er ten aanzien van de groep alleenstaande minderjarigen van 15 jaar en ouder met een terugkeerperspectief direct en maximaal zal worden ingezet op terugkeer.<sup>31</sup>

Het gedogen van verblijf totdat de leeftijd van achttien jaar is bereikt kan niet worden beschouwd als het bieden van duurzame duidelijkheid en druist in tegen de bedoeling van de Vw2000 aangezien met deze wet betere en kortere toelatingsprocedures worden beoogd waardoor de vreemdeling eerder duidelijkheid krijgt over de rechten op verblijf.<sup>32</sup> Doordat de AMV-vergunning is afgeschaft, kunnen de kinderen daarnaast niet meer iets ondernemen waarvoor een identiteitsdocument voor nodig is.<sup>33</sup> Zij worden hierdoor beperkt in hun sociale leven en het maakt hen extra kwetsbaar voor uitbuiting.<sup>34</sup>

Ten aanzien van het doel om sneller en duurzaam duidelijkheid te bieden, is het tot slot relevant om te wijzen op het feit dat de Nederlandse regering, in het licht van de doelstellingen die met de herijking werden gesteld, in de discussie

## *Veel kinderen van vijftien jaar of ouder die geen asielvergunning krijgen, verkeren drie jaar in onzekerheid en na de achttiende verjaardag vervalt het recht op onderdak en begeleiding.*

In dit verband is het tevens relevant om in te gaan op een positieve ontwikkeling in de jurisprudentie met betrekking tot duurzame oplossingen. In een recente uitspraak oordeelt de Rechtbank Den Haag dat de staatssecretaris in het bestreden besluit niet heeft beoordeeld wat de gevolgen van het ontbreken van een sociaal netwerk voor een alleenstaande minderjarige zijn.<sup>29</sup> Mede in het licht van artikel 3 IVRK heeft de staatssecretaris de belangen van de jongen onvoldoende onderzocht om te beoordelen of er sprake is van een reëel risico op een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM. Nu de staatssecretaris dit heeft nagelaten, is er sprake van een motiveringsgebrek. De staatssecretaris is tegen deze uitspraak in hoger beroep gegaan.

De stelling dat er op nationaal niveau niet naar duurzame oplossingen voor alleenstaande minderjarigen wordt gezocht, kan verder onderbouwd worden door te wijzen op het feit dat, wanneer er geen asielvergunning wordt verleend, alleenstaande minderjarigen in de praktijk vaak zonder enige vorm van identificatie tot hun achttiende in Nederland verblijven.<sup>30</sup>

over de herziening van de Dublin Verordening een opvallend standpunt inneemt. Nederland is voorstander van een aanpassing die ertoe zal leiden dat de lidstaat waar het eerste asielverzoek werd ingediend verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag in plaats van de lidstaat van feitelijk verblijf.<sup>35</sup> Een dergelijke aanpassing zal de afhandeling van het asielverzoek vertragen terwijl de Nederlandse Staat in het belang van het kind juist een voorstander is van snelle en duurzame beslissingen.

Het verdient aanbeveling om te onderzoeken hoe er op nationaal niveau een uniform, formeel en multidisciplinair proces tot stand kan worden gebracht waarbinnen naar duurzame oplossingen voor alleenstaande minderjarigen wordt gezocht. Daarnaast dient de Staat erop toe te zien dat er door een onafhankelijke organisatie gemonitord wordt hoe het met een kind gaat nadat besloten is tot verblijf in Nederland of tot terugkeer naar het land van herkomst.

23 J.A. Walst en M. Goeman, 'Durable Solutions for Separated Children in Europe', februari 2016, zie: <http://bit.ly/2bm0hgl>.

24 J.A. Walst en M. Goeman, 'Durable Solutions for Separated Children in Europe', februari 2016, zie: <http://bit.ly/2bm0hgl>.

25 Nidos, 'Vision on return', volledige versie, p. 14 (een verkorte versie is te raadplegen via: <http://bit.ly/2bqpqAW>).

26 UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin, 1 September 2005, CRC/GC/2005/6, zie: <http://bit.ly/1KeZoPH>, para. 84.

27 J.A. Walst en M. Goeman, 'Durable Solutions for Separated Children in Europe', Februari 2016, zie: <http://bit.ly/2bm0hgl>.

28 Committee on the Rights of the Children, 'General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)', 29 Mei 2013, para. 6.

29 Rb. Den Haag, 20-04-2016 (beroep), ECLI:NL:RBDHA:2016:4281.

30 Signalen helpdesk Defence for Children. Cijfers lijken dit te ondersteunen: in 2015 zijn circa 30 AMV's aantoonbaar uit Nederland vertrokken, circa 10 gedwongen en circa 20 zelfstandig. In 2015 vroegen 3.860 AMV's asiel aan en in datzelfde

jaar werden circa 1.640 asielverzoeken van AMV's ingewilligd. Bron: Cijfers Jaarbericht Kinderrechten, mei 2016.

31 *Kamerstukken II*, 2011/12, 27062, nr. 75.

32 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 26 732, nr. 3, p. 15.

33 *Kamerstukken II*, 2011/12, 27062, nr. 75.

34 Kinderrechtencollectief, 'Kinderrechten in Nederland: De vierde ngo-rapportage van het Kinderrechtencollectief aan het VN-Kinderrechtencomité, update 2014, Augustus 2014, zie: <http://bit.ly/1rcWAd6>, p. 74.

35 Eerste Kamer der Staten-Generaal, E150001-Voorstel voor een verordening tot wijziging van de Dublinverordening, zie: <http://bit.ly/2bvSuGx>. (geraadpleegd op 23 juli 2016).

### 3. Speciaal buitenschuldbeleid

Tegelijkertijd met de afschaffing van de AMV-vergunning werd een speciaal buitenschuldbeleid voor alleenstaande minderjarigen ingevoerd. Wanneer uiterlijk drie jaar na de asielaanvraag blijkt dat adequate opvang, buiten de schuld van de alleenstaande minderjarige, niet gerealiseerd kan worden en de alleenstaande nog steeds minderjarig is, kan het kind in aanmerking komen voor een buitenschuldvergunning. Dit kan ambtshalve worden getoetst door de regievoerder van de Dienst Terugkeer en Vertrek (hierna: DT&V). Op basis van de bevindingen van de regievoerder zal de DT&V al dan niet een positief zwaarwegend advies uitbrengen aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND).<sup>36</sup> Er wordt door de autoriteiten primair ingezet op de hereniging van een kind met zijn ouders of andere familieleden (zie hiervoor tevens paragraaf 5).<sup>37</sup> Daarnaast wordt er zwaarwegend gewicht toegekend aan het antwoord op de vraag of een alleenstaande minderjarige heeft meegewerkt aan zijn vertrek.<sup>38</sup>

## *Het is ons niet duidelijk wat het verband is tussen het leeftijdsonderzoek en het uitsluiten van 15-plussers van het speciale buitenschuldbeleid.*

Om in aanmerking te kunnen komen voor een vergunning op basis van het speciale buitenschuldbeleid, is het al dan niet hebben bereikt van de leeftijd van vijftien jaar ten tijde van het indienen van de eerste asielaanvraag cruciaal. In 2009, toen de contouren van de herijking van het AMV-beleid duidelijk werden, was circa 90 procent van de alleenstaande minderjarigen bij binnenkomst vijftien jaar of ouder.<sup>39</sup> De reden voor het in stand laten van de leeftijds grens van vijftien min en vijftien plus was volgens de staatssecretaris gelegen in het feit dat het instrument leeftijds onderzoek bij deze leeftijd aansloot en daarmee daadwerkelijk aan het beleid kon worden getoetst.<sup>40</sup> Het is voor ons echter onduidelijk wat de directe link is tussen het leeftijds onderzoek en het uitsluiten van 15-plussers van het speciale buitenschuldbeleid voor alleenstaande minderjarigen. Het onderscheid dat wordt gemaakt tussen kinderen die jonger zijn dan vijftien ten tijde van het indienen van de eerste asielaanvraag en kinderen die ouder zijn, is in strijd met artikel 1 IVRK en artikel 2 IVRK (non-discriminatiebeginsel). Alle kinderen onder de achttien jaar zijn kind en hebben dezelfde rechten. Wanneer een kind Nederland binnenkomt, heeft hij of zij op grond van artikel 20 IVRK recht op bijzondere bescherming en zou het speciale buitenschuldbeleid moeten gelden. Het enige verschil tussen het specifieke buitenschuldbeleid voor alleenstaande minderjarigen jonger dan vijftien jaar en het reguliere buitenschuldbeleid is dat er van de jongeren van vijftien jaar en ouder volgens de overheid een *grotere mate van initiatief* wordt verwacht.<sup>41</sup>

Door de toenmalige minister werd benadrukt dat het speciale buitenschuldbeleid alleen voor uitzonderlijke gevallen is bedoeld.<sup>42</sup> Anders zou er een aanzuigende werking zijn op de instroom.<sup>43</sup> Op de Kinderrechtenhelpdesk van Defence for

Children is echter geen zaak bekend waarbij in de afgelopen drie jaar ambtshalve een buitenschuldvergunning is verleend aan een kind dat jonger dan vijftien jaar was ten tijde van de eerste asielaanvraag. De mogelijkheid tot ambtshalve toetsing en verlening van de speciale buitenschuldvergunning wordt in de praktijk vermoedelijk niet of nauwelijks gebruikt. De maximale termijn van drie jaar om in aanmerking te komen voor de speciale buitenschuldvergunning lijkt hiermee eerder standaard toegepast te worden.<sup>44</sup> SP, GroenLinks, ChristenUnie en D66 hebben op 27 juni 2016 vragen gesteld aan de staatssecretaris om meer duidelijkheid te krijgen over de cijfers rond de verlening van de speciale buitenschuldvergunning.<sup>45</sup> Het zou volgens ons daarnaast goed zijn om duidelijkheid te krijgen over de vraag wat nu precies moet worden verstaan onder 'een mindere mate van initiatief' die van kinderen onder de vijftien wordt verwacht ten opzichte van de 'grotere mate van initiatief' die van vijftien plussers wordt verwacht. Op de Kinderrechtenhelpdesk komen in 2016

### 4. Continuïteit, kortere procedure en korter verblijf in opvang

In 2009 schreef de toenmalige minister in een Kamerbrief dat belang wordt gehecht aan continuïteit met betrekking tot opvang en begeleiding van alleenstaande minderjarigen. Het is een doel van de herijking van het AMV-beleid om tot een korter verblijf in de opvang te komen door kortere procedures en geïntensiveerde terugkeerbegeleiding.<sup>46</sup> De begeleiding zou zoveel mogelijk moeten aansluiten bij het verblijfsperspectief. Hoe ziet de asielprocedure voor alleenstaande kinderen er na de herijking uit? De asielprocedure begint met een Rust en Voorbereidingstijd (RVT) van drie weken, in tegenstelling tot minstens zes dagen voor volwassenen.<sup>47</sup> Na deze RVT vindt een eerste en nader gehoor plaats bij de IND. De IND heeft een apart protocol voor het horen van alleenstaande minderjarigen tot twaalf jaar.<sup>48</sup> Deze kinderen worden gehoord in AC Den Bosch in een kindvriendelijke ruimte en door een IND ambtenaar die gespecialiseerd is in het horen van kinderen. Het is opvallend dat er geen protocol van toepassing is op kinderen in de leeftijd van 12 tot 18 jaar.<sup>49</sup> terwijl het horen van een twaalfjarige een andere methode zal vergen dan het horen van een dertigjarige.

Op de Kinderrechtenhelpdesk van Defence for Children komen signalen binnen dat de wachttijd voor het eerste en nader gehoor lang is, variërend van vier tot negen maanden. Dit komt waarschijnlijk door de hogere instroom de afgelopen jaren. Voor alleenstaande minderjarigen geldt geen voorrangbeleid. Daarentegen valt het echter ook op dat, wanneer het eerste en nader gehoor eenmaal plaats hebben gevonden, het streven

36 Kamerstukken II, 2011/12, 27 062, nr. 75, p. 6.

37 Kamerstukken II, 2011/12, 27 062, nr. 75, p. 3.

38 Kamerstukken II, 2011/12, 27 062, nr. 75, p. 5.

39 Kamerstukken II, 2009/10, 27062, nr. 64, p. 6.

40 Kamerstukken II, 2009/10, 27062, nr. 64, p. 10.

41 Kamerstukken II, 2011/12, 27 062, nr. 75, p. 6.

42 Kamerstukken II, 2011/12, 27 062, nr. 75, p. 6.

43 Kamerstukken II, 2011/12, 27 062, nr. 75, p. 7.

44 Eerder waarschuwden Defence for Children en UNICEF Nederland er al voor dat het speciale buitenschuldbeleid een wassen neus dreigde te worden: Defence for Children en UNICEF Nederland, 'Bescherming alleenstaande minderjarigen vreemdelingen in de knel, zorgpunten & aanbevelingen bij de herijking van het beleid', april 2013, zie: <http://bit.ly/2bmiZl9>.

45 Kamerstukken II, 2015/16, vraagnummer: 2016Z13100.

46 Kamerstukken II, 2009/10, 27062, nr. 64, p. 6 en p 12.

47 Kamerstukken II, 2011/12, 27 062, nr. 75, p. 5.

48 Vreemdelingencirculaire 2000 C1/2.5.

49 R. Bruin en S. Kok, 'Het kind in de asielprocedure. Lessen uit internationale rapporten', in A&MR 2015/4, p. 174.

naar een snelle afhandeling ertoe kan leiden dat er niet zorgvuldig naar een asielaanvraag wordt gekeken. Een voorbeeld hiervan is een zaak van een zevenjarig jongetje dat in oktober 2015 op Schiphol werd aangetroffen. Het eerste en nader gehoor van dit kind vond plaats in juli 2016 en twee dagen later kwam de IND met een voornemen tot afwijzing, aangezien er adequate opvang aanwezig zou zijn in Tanzania, dan wel een nader te benoemen land in Afrika. De IND wilde deze zaak in de Algemene Asielprocedure (AA-procedure) afdoen hoewel er volgens de gemachtigde reden tot twijfel over zijn land van herkomst was. Uiteindelijk is de zaak wel naar een Verlengde Asielprocedure (VA-procedure) doorverwezen.

Op de Kinderrechtenhelpdesk komen in 2016 veel signalen binnen van vrijwilligers, advocaten en kinderen die klagen over het gebrek aan continuïteit in de opvang. Bij binnenkomst worden kinderen van noodopvang naar noodopvang verhuisd. Soms wel tot zes keer aan toe. In de tweede helft van 2016 lijken er minder signalen over de noodopvang binnen te komen, maar meer over de zorgen rond nieuwe opvanglocaties. Tijdens hun procedure worden de kinderen in een COA-opvang geplaatst, om vervolgens, nadat zij een status hebben gekregen, door Nidos overgeplaatst te worden in een Nidos-opvanglocatie. Dit betekent wederom een verhuizing.<sup>50</sup> Het is positief dat kinderen mét een verblijfsvergunning uiteindelijk wel worden opgevangen in pleeggezinnen of kleinschalige opvang. Dit zou echter niet alleen voorbehouden moeten zijn aan kinderen met een vergunning.

## *De Kinderrechtenhelpdesk ondersteunt jaarlijks honderden zaken waarin onvoldoende rekening is gehouden met kindspecifieke asielelementen en belangen van het kind.*

In 2012 schreef de toenmalige minister in een brief aan de Tweede Kamer dat alleenstaande minderjarigen die onrechtmatig in Nederland verblijven tot hun achttiende verjaardag wel recht hebben op opvang, scholing en medische zorg.<sup>51</sup> De kinderen krijgen geen identiteitsbewijs.

Tot hun achttiende verblijven de meeste kinderen die geen vergunning krijgen in campuslocaties. UNICEF Nederland en Defence for Children vragen al jaren aandacht voor de schadelijke gevolgen van de opvang van kinderen in grootschalige campussen.<sup>52</sup> Bijna twee jaar na de aankondiging dat de campussen gesloten zouden worden, is dat nog steeds niet het geval.

Er lijkt in de campussen geen sprake te zijn van geïntensiverde terugkeerbegeleiding, zoals met de herijking werd beoogd. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat kinderen er vooral veel schade aan hun ontwikkeling opdoen.<sup>53</sup> Er wordt wel gewerkt aan meer kleinschalige opvang voor kinderen zonder

verblijfsstatus, maar het is nog onduidelijk hoe deze opvang zal bijdragen aan een betere begeleiding en een duurzame oplossing voor de kinderen.

Er wordt op het moment een veelbelovende pilot uitgevoerd door Stichting Nidos waarbij een jongere die (potentieel) slachtoffers is van mensenhandel en achttien is geworden, in de beschermde opvang kan blijven totdat het zorgtraject is afgelopen, of waarbij er aanvullende voorzieningen worden getroffen in de asielzoekerscentra en de ondersteuning door Nidos wordt voortgezet.<sup>54</sup>

### **5. Belang van het kind en kindspecifieke situaties**

Het juridisch kader waarbinnen de toelating van alleenstaande minderjarigen wordt beoordeeld, veranderde met de herijking niet. In de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) en lagere regelgeving waren volgens de toenmalige minister het Vluchtelingenverdrag en de richtlijnen van UNHCR, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het IVRK en de Europese richtlijnen inzake kwalificatie, procedures, opvang en terugkeer reeds verdisconteerd. In het toelatingsbeleid zou in het bijzonder rekening worden gehouden met kindspecifieke situaties, zoals het beleid rond kindsoldaten en het beleid inzake dreigende genitale verminking bij meisjes,<sup>55</sup> en het belang van het kind.<sup>56</sup>

Op de Kinderrechtenhelpdesk van Defence for Children zien we honderden zaken per jaar waarbij geen of onvoldoende rekening wordt gehouden met kindspecifieke asielelementen en met de belangen van het kind. Dit is niet in lijn met artikel 3 en artikel 22 IVRK.

Zo was er de zaak van Hasan. Hij is geboren in Afghanistan en heeft de Afgaanse nationaliteit. Toen hij drie jaar oud was, vluchtte hij samen met zijn vader, moeder en zus naar Pakistan waar hij in een vluchtelingenkamp verbleef. Op een dag werden Hasan en zijn vrienden ontvoerd door de Taliban om vervolgens anderhalf jaar te worden vastgehouden. Gedurende deze periode werden zij vaak mishandeld, seksueel misbruikt en gemarteld. Hasan ontsnapt en na een lange reis komt hij aan in Nederland en vraagt asiel aan. Er wordt bij hem een chronische posttraumatische stressstoornis geconstateerd met elementen van psychotische verschijnselen. Hij wordt hiervoor in Nederland behandeld. De staatssecretaris hecht echter geen geloof aan de verklaringen van Hasan over zijn ontvoering en gevangenschap, omdat hij niet zou weten wie zijn ontvoerders

50 Zie voor de schadelijke gevolgen van verhuizingen o.a.: Werkgroep Kind in azc: Ontheemd, de verhuizingen van asielzoekerskinderen in Nederland, 2013, zie: <https://www.defenceforchildren.nl/images/69/2112.pdf>.

51 Kamerstukken II, 2011/12, 27 062, nr. 75, p. 8.

52 Zie hiervoor o.a.: Defence for Children en UNICEF Nederland, 'Bescherming alleenstaande minderjarige vreemdelingen in de knel, zorgpunten & aanbevelingen bij de herijking van het beleid', april 2013, zie: <http://bit.ly/2bmiZl9>. Defence for Children, 'Implementatie van de kwaliteitsstandaarden voor voogden van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in praktijk, beleid en wetgeving', zie: <http://bit.ly/2bpq55p> en Defence for Children, 'De rol van voogden in de bescherming tegen kinderhandel en uitbuiting', zie: <http://bit.ly/2buP6xU>.

53 Inspectie Jeugdzorg, 'Grootschalige opvang van Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen', Utrecht: November 2012, zie: <http://bit.ly/2bDuMfJ> en Guardians Against Child Trafficking and Exploitation (GATE), national report The Netherlands, oktober 2012, zie: <http://bit.ly/2ceSrVO> en Goeman, M. et al., 'Core Standards for guardians of separated children in Europe: Goals for guardians and authorities', Leiden: Defence for Children The Netherlands 2011, zie: <http://bit.ly/2bG5u21>.

54 S. Kok, *Kind en mensenhandel in het vreemdelingenrecht*, Universiteit Leiden, oktober 2015, p. 21.

55 Zie voor een kritische beschouwing van het huidige beleid rond meisjesbesnijdenis: mr. M. Vegter, 'Moeders wil is geen wet. Gebrekkige bescherming van Guineese meisjes als moeder tegen besnijdenis is', in *A&MR* 2016/3. Volgens de Afdeling loopt een Guinees meisje bij terugkeer geen risico op FGM als haar moeder niet wil dat dit gebeurt. Martin Vegter plaatst dit oordeel tegen de achtergrond van informatie over FGM in Guinee, de recente CAT-uitspraak en EHRM-jurisprudentie over 'foreseeable risk'. Hij bekritiseert de wijze waarop de Afdeling omgaat met beschikbare landeninformatie en bronnen van het Ambtsbericht en concludeert dat de rechten van Guineese meisjes in de asielprocedure niet worden gerespecteerd. Zie voor het gebrek aan eenduidige ontwikkeling op internationaal niveau: Noot P.J. Schüller en M. van Werven, CAT 20 november 2015, 613/2014 (F.B. tegen Nederland) *JV* 2016/68, ve15002235.

56 Kamerstukken II, 2011/12, 27 062, nr. 75, p. 3.

zijn, uit welk land zij kwamen en waar hij precies werd vastgehouden. Bovendien is er volgens de staatssecretaris adequate opvang bij zijn moeder in Pakistan. Behalve zijn verklaringen is er geen aanvullend bewijs. De meervoudige rechtbank oordeelt dat bij de beoordeling van het asielrelaas geen rekening is gehouden met de psychische gesteldheid en het feit dat Hasan pas veertien jaar oud was ten tijde van het gehoor en verklaart het beroep gegrond.<sup>57</sup>

Hoewel de uitspraak in de hierboven beschreven zaak als positief kan worden beschouwd, lijkt er in de rechtspraak nog geen eenduidige lijn te zijn wanneer het om toetsing aan belangen van kinderen gaat.<sup>58</sup> Het ontbreekt ook vaak aan aandacht voor kindspecifieke informatie over landen van herkomst. De *Child Notices* met kindspecifieke landeninformatie die door UNICEF zijn opgesteld zijn daarop een positieve uitzondering.<sup>59</sup> Deze zouden zowel door de advocatuur als de beslispraktijk vaker gebruikt moeten worden.

Zoals onder andere door Kalverboer en Beltman is gesteld, ontbreekt het zowel in asielprocedures als in reguliere procedures aan een codificatie van de kinderrechtelijke verdragsverplichting om de belangen van het kind een primaire overweging te laten vormen.<sup>60</sup> Dit zorgt ook voor lastige situaties voor voogden wiens rol het is om op te komen voor het belang van het kind.<sup>61</sup> Er ontbreekt een duidelijke vaststelling en weging van het belang van het kind. Het VN-Kinderrechtencomité geeft de Nederlandse Staat in *General Comment 14* handvatten. Volgens het Comité dient er een individuele beoordeling plaats te vinden waarbij in ieder geval rekening wordt gehouden met de identiteit van het kind (artikel 8 IVRK), het recht op ontwikkeling van het kind (artikel 6 IVRK), de eigen zienswijze van het kind (artikel 12 IVRK), het recht op bescherming van hun privéleven (artikel 16 IVRK) en de eventuele kwetsbaarheid van het kind (artikel 22 IVRK). Over het algemeen is het houden van controle op immigratie onvoldoende reden om een besluit te nemen dat tegen het belang van het kind ingaat.<sup>62</sup>

Artikel 3 IVRK is niet alleen relevant voor procedures, maar het belang van het kind zou ook een grond moeten vormen om een asielvergunning te verlenen, zoals onder andere Pobjoy stelt.<sup>63</sup> Het gaat dan om kinderen die niet onder de definitie van vluchteling vallen uit artikel 1 van het Vluchtelingenverdrag maar bij wie er toch een risico op ernstige schade bestaat. Het IVRK vormt dan een additionele beschermingslaag.<sup>64</sup> In de Vw 2000 zijn geen bijzondere bepalingen opgenomen voor het verlenen van een vergunning op grond van een bedreigde ontwikkeling of het bedreigde belang van het kind.<sup>65</sup> De ontwikkeling en het belang

van het kind kunnen zowel voor kinderen in de asielprocedure als in reguliere procedures in gevaar zijn als het kind en/of zijn gezinsleden het verblijfsrecht wordt ontzegd. Deze kinderen rest op dit moment alleen de mogelijkheid om een beroep te doen op de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris om een verblijfsvergunning te verlenen vanwege schrijnende omstandigheden.

Ook de beantwoording van de vraag of het kind recht heeft op subsidiaire bescherming op grond van artikel 3 van het EVRM behoeft een kindspecifieke toets. Vanwege de bijzondere kwetsbaarheid van migranten- en vluchtelingenkinderen zullen zij in landen van herkomst eerder dan volwassenen geconfronteerd worden met een onmenselijke en vernederende behandeling, waarvan reeds sprake kan zijn als hun ontwikkeling ernstig wordt bedreigd. Uit de jurisprudentie van het EHRM kan worden afgeleid dat artikel 3 EVRM noopt tot subsidiaire bescherming in gevallen waarbij sprake is van bijzondere kwetsbaarheid in combinatie met de algehele omstandigheden in het beoogde land van terugkeer. Daarbij wordt bijvoorbeeld betrokken: de gezondheidssituatie van betrokkene, de medische faciliteiten in het land van terugkeer, de leeftijd van betrokkene, adequate opvang omstandigheden, sociaal netwerk en familieomstandigheden. Het voorgaande maakt duidelijk dat het noodzakelijk is voor deze beoordeling het belang van het kind te onderzoeken en vast te stellen.

Het VN-Kinderrechtencomité heeft Nederland de aanbeveling gedaan om in lijn met *General Comment 14* de inspanningen te versterken om ervoor te zorgen dat artikel 3 IVRK wordt geïntegreerd en consistent wordt toegepast in alle wetgevende, administratieve en juridische procedures.<sup>66</sup> Het aangekondigde (nog niet gepubliceerde) initiatiefwetsvoorstel van GroenLinks en de PvdA om artikel 3 IVRK in migratiewetgeving te verankeren, zou een doorbraak kunnen bewerkstelligen voor de erkenning van de rechten van het kind.<sup>67</sup>

## 6. Voorkomen van misbruik

In de nadere uitwerking bij de herijking van het AMV-beleid wordt gesteld dat kinderen een kwetsbare groep vormen, die moeten worden beschermd tegen uitbuiting en misbruik.<sup>68</sup> Ter voorkoming van de verdwijning van zogenaamde 'risico-AMV's' is sinds 2008 de Beschermd Opvang (hierna: BO) gestart. Plaatsing in gesloten jeugdzorg bleef daarbij echter mogelijk voor jeugdigen met ernstige opvoed- en opgroei-problematiek.<sup>69</sup> Alleenstaande minderjarigen die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel worden in de BO geplaatst. In 2015 zijn circa 100 kinderen ingestroomd in de BO.<sup>70</sup> In 2015 kregen echter minder dan 10 kinderen een tijdelijke verblijfsvergunning op grond van de B8/3 regeling voor slachtoffers van mensenhandel.<sup>71</sup> In maart

57 Rechtbank Den Haag, zp. Amsterdam, AWB 14/1816.

58 Meijer, M. (2016), 'Belang van het kind te vaak genegeerd', in *A&MR* 2016/1, pp. 68-73.

59 Zie hiervoor: <http://bit.ly/2bG5izf>.

60 Prof. dr. mr. M.E. Kalverboer en mr. D. Beltman, *General Comment nummer 14 in vreemdelingenprocedures*, zie: <http://bit.ly/1RX4rWn>.

61 Zie hiervoor: Goeman en Van Os, *Implementing the Core Standards for guardians of separated children in Europe, Country Assessment: The Netherlands*, 2013, zie: [www.corestandardsforguardians.com](http://www.corestandardsforguardians.com).

62 Jason M Pobjoy (2015). The best interests of the child principle as an independent source of international protection, *International and Comparative Law Quarterly*, 64, p. 360.

63 Jason M Pobjoy (2015). The best interests of the child principle as an independent source of international protection, *International and Comparative Law Quarterly*, 64, p. 327-363.

64 Jason M Pobjoy (2015). The best interests of the child principle as an independent source of international protection, *International and Comparative Law Quarterly*, 64, p. 329.

65 In B8/10 van de Vreemdelingen-circulaire 2000 is slechts zeer geclausuleerd beleid aanwezig voor verweerde, schoolgaande, Afghaanse meisjes die bij terugkeer hun persoonlijke identiteit zouden verliezen. In B9/6 van de Vreemdelingen-circulaire 2000 is beleid gecreëerd voor langdurig verblijvende kinderen. De uitvoering daarvan lijkt echter niet in overeenstemming te zijn met het belang van het kind ex

artikel 3 IVRK, zie: Vegter, M. (2016). 'Afdeling is inconsistent over kinderpardon' in *A&MR* 2016/1, p. 16-20; Ullersma, C.J. (2015), 'Kritische bespreking van de Afdelingsuitspraken over het Kinderpardon. Een potje Afdelingspolitiek', in *A&MR* 2015/3, p. 116-123; Werner, J. en Ullersma, C.J. (2013), 'De Regeling langdurig verblijvende kinderen. Tussen pardon en kinderrecht' in *A&MR* 2013/9, p. 468-476; Grütters, C.A.F.M. en Van Os, E.C.C. (2013), 'Het ene gewortelde kind is het andere wél' in *A&MR* 2013/7, pp. 312-319.

66 UN Committee on the Rights of the Child, Concluding Observations 4th periodic report on The Netherlands, para 27.

67 Trouw, 10 mei 2015, 'PvdA en GroenLinks: Meer oog voor kind in asielprocedure'.

68 *Kamerstukken II*, 2011/12, 27 062, nr. 75, p. 9.

69 *Kamerstukken II*, 2009/10, 27062, nr. 64, p. 4.

70 UNICEF Nederland en Defence for Children, Jaarbericht Kinderrechten 2016, mei 2016.

71 UNICEF Nederland en Defence for Children, Jaarbericht Kinderrechten 2016, mei 2016, p. 30.

2016 concludeerden de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie Veiligheid en Justitie in een gezamenlijk rapport dat de kwaliteit van de BO voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen onvoldoende is.<sup>72</sup> Op 12 van de 18 criteria scoort de opvang een onvoldoende.<sup>73</sup> Daarnaast wordt in het Inspectierapport vermeld dat 24 kinderen in 2015 uit de BO zijn verdwenen. In 2014 waren dit er nog 11. In zijn reactie op het rapport geeft de staatssecretaris aan dat sommige jongeren de opvang verlaten vlak voor het moment waarop zij achttien jaar worden.<sup>74</sup> Deze verdwijningen kunnen daarmee niet los worden gezien van het gebrek aan duurzame oplossingen voor alleenstaande kinderen.<sup>75</sup>

In de ingewikkelde juridische procedures voor mogelijke kindslachtoffers van mensenhandel, wordt onvoldoende rekening gehouden met de kinderrechten van deze kwetsbare groep.<sup>76</sup> Een speciale regeling voor minderjarige (buitenlandse) slachtoffers van mensenhandel ontbreekt. Dit heeft tot gevolg dat de procedures niet zijn ingericht op minderjarigen en de B8/3<sup>77</sup> regeling alleen toegankelijk is voor minderjarigen die aangifte doen of op een andere manier meewerken aan het strafproces.<sup>78</sup> Voor kinderen is dit een erg hoge drempel.<sup>79</sup> In de praktijk leiden de meeste aangiftes al snel tot het besluit geen nader onderzoek te verrichten of een sepot. Een aanvraag om 'voortgezet verblijf', geregeld in hoofdstuk B9 van de Vreemdelingencirculaire, moet dan worden gebaseerd op humanitaire omstandigheden en met name de vraag of sprake is van risico's van represailles of reïntegratiemoeilijkheden.<sup>80</sup> Volgens Kok is een duidelijk nadeel van de B8/3-B9-route het tijdsverloop, waardoor besluiten over een duurzame oplossing pas worden genomen als het kind meerderjarig is geworden.<sup>81</sup>

Ook de Nationaal Rapporteur Mensenhandel heeft in haar rapport *Mensenhandel, Naar een kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen*<sup>82</sup> haar zorgen geuit over de huidige situatie en een voorstel gedaan voor verbeteringen. Een aparte verblijfsregeling doet recht aan een kindgericht beschermingssysteem waarin het belang van het kind centraal staat. De Nationaal Rapporteur stelt voor om de verblijfsregelingen voor mensenhandel en asiel op dit punt te vervlechten, waarbij eveneens binnen een redelijke termijn gekomen wordt tot duidelijkheid over de toekomst van de minderjarige.

Hoewel de staatssecretaris ondanks de uitvoerig onderbouwde kritiek tot nu toe heeft aangegeven de aanbeveling voor een nieuwe verblijfsregeling niet over te nemen, zijn er wel andere ontwikkelingen. Sinds 29 maart 2016 is een van de voorwaarden van het zogenaamd 'schrijnend pad' versoepeld door middel van een aanpassing van de Vw 2000. Mogelijke slachtoffers van mensenhandel die geen aangifte kunnen doen, hoeven niet langer een officiële slachtofferverklaring van de politie te overleggen. Een verklaring van de politie waaruit blijkt dat er indicaties zijn dat iemand mogelijk slachtoffer van mensenhandel is, is voortaan voldoende.<sup>83</sup> Door deze ontwikkeling kunnen alleenstaande minderjarigen eerder in aanmerking komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning mensenhandel. Het is echter de vraag of de procedure daarmee voldoende is ingericht op het kind.

## 7. Duurzame oplossingen noodzakelijk

Drie jaar na de herijking van het AMV-beleid is het evident dat de doelstellingen van dit beleid niet worden behaald. Alleenstaande kinderen zijn nog altijd verwickeld in lange procedures en een voorrangbeleid ontbreekt. Hierdoor wordt er met name bij de minder kansrijke zaken niet binnen een jaar duidelijkheid geboden. Daarnaast wordt er niet naar duurzame oplossingen voor alleenstaande kinderen gezocht, hetgeen in strijd is met artikel 3 en artikel 6 (2) IVRK. Een van de belangrijkste wijzigingen van de herijking van het AMV-beleid betrof de afschaffing van de AMV-vergunning en de invoering van een speciaal buitenschuldbeleid. Er lijkt echter nog weinig gebruik gemaakt te worden van dit speciale buitenschuldbeleid en het is onduidelijk wat de 'mindere mate van initiatief' inhoudt dat van kinderen die jonger zijn dan vijftien bij binnenkomst wordt verwacht. Wanneer een kind vijftien jaar of ouder is bij binnenkomst in Nederland en geen asiolvergunning krijgt, komt het voor dit kind vaak neer op drie jaar onzekerheid. De achttiende verjaardag is vervolgens geen feestje, omdat het recht op onderdak en begeleiding in beginsel vervalt.

De Tweede Kamer heeft gevraagd om een evaluatie van de herijking van het AMV-beleid.<sup>84</sup> Wij zouden dat zeer toejuichen. De knelpunten die in dit artikel zijn beschreven, dienen nader onderzocht te worden zodat er nauwkeurig in kaart kan worden gebracht welke verbetermaatregelen nodig zijn om de doelstellingen van het herijkte AMV-beleid te bereiken.

Bij een evaluatie van de herijking van het AMV-beleid dient onderzocht te worden hoe op nationaal niveau een uniform, formeel en multidisciplinair proces tot stand kan worden gebracht waarbinnen naar duurzame oplossingen voor alleenstaande minderjarigen wordt gezocht.

Het is een gemis dat het zowel in asielpcedures als in reguliere procedures ontbreekt aan een codificatie van de kinderrechtelijke verdragsverplichting dat de belangen van het kind op de eerste plaats komen. Wij kijken uit naar de publicatie van het aangekondigde wetsvoorstel van GroenLinks en de PvdA om kinderrechten in migratiewetgeving te verankeren.

72 Inspectie Jeugdzorg en Inspectie Veiligheid en Justitie, 'De kwaliteit van de Beschermde Opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen', Utrecht: januari 2016, zie: <http://bit.ly/2bT4yni>.

73 Inspectie Jeugdzorg en Inspectie Veiligheid en Justitie, 'De kwaliteit van de Beschermde Opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen', Utrecht: januari 2016, zie: <http://bit.ly/2bT4yni>.

74 *Kamerstukken II* 2016/17, 730538, 7 maart 2016, p. 2

75 Zie hiervoor ook: J.A. Walst en M. Goeman, 'Durable Solutions for Separated Children in Europe', Februari 2016, zie: <http://bit.ly/2bFMkFe> en UNICEF Nederland en Defence for Children, Jaarbericht Kinderrechten, mei 2016.

76 Defence for Children-ECPAT, 'Tweede Kamer bespreekt kinderhandel in Nederland', 15 januari 2014, zie: <http://bit.ly/2bMgERx>

77 De term B8/3 verwijst naar hoofdstuk B8/3 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (voorheen was dit hoofdstuk B9). In dit hoofdstuk wordt de procedure beschreven voor slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel. Het doel ervan is buitenlandse slachtoffers van mensenhandel in staat te stellen aangifte te doen door de dreiging van onmiddellijke uitzetting weg te nemen.

78 S. Kok, *Kind en mensenhandel in het vreemdelingenrecht*, Universiteit Leiden, oktober 2015 en UNICEF Nederland en Defence for Children-ECPAT, 'Beter Beschermde in de B8: een duurzame oplossing voor minderjarige buitenlandse slachtoffers mensenhandel', oktober 2013, zie: <http://bit.ly/2bFMtZa>, p. 4.

79 UNICEF Nederland en Defence for Children-ECPAT, 'Beter Beschermde in de B8: een duurzame oplossing voor minderjarige buitenlandse slachtoffers mensenhandel', oktober 2013, zie: <http://bit.ly/2bFMtZa>, p. 4.

80 S. Kok, *Kind en mensenhandel in het vreemdelingenrecht*, Universiteit Leiden, oktober 2015, p. 22.

81 S. Kok, *Kind en mensenhandel in het vreemdelingenrecht*, Universiteit Leiden, oktober 2015, p. 49.

82 Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 'Mensenhandel: naar een kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen', 2015, zie: <http://bit.ly/2bVtMkJ>.

83 Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 'Voorwaarde schrijnend pad aangepast', 28 april 2016, zie: <http://bit.ly/2bDD9aR>. Deze ontwikkeling is in lijn met het artikel: F. Noteboom en C. Dettmeijer-Vermeulen, 'Dossieronderzoek naar verblijfsrecht mensenhandel voor kwetsbaarste slachtoffers. Verkenning van het schrijnend pad', in *A&MR* 2015/4, p.155.

84 *Kamerstukken II*, 2015-2016, 2016Z13100.