



Alleenstaande minderjarige vreemdelingen en risico's bij gezinshereniging

M. T. Schippers · M. M. C. van der Velden

© Bohn Stafleu van Loghum 2016

Samenvatting Een belangrijk deel van de huidige alleenstaande minderjarige vreemdelingen komt in aanmerking voor gezinshereniging. Voordat er sprake is van een hereniging, heeft het kind lang gewacht en veel meegemaakt. En als het dan eindelijk zover is en ouders en kind elkaar weerzien, is de blijdschap groot. Maar de hereniging en het als één gezin bij elkaar wonen kan ook leiden tot nieuwe en onbekende spanningen en bij het kind enige paniek veroorzaken.

Trefwoorden Alleenstaande minderjarige vreemdeling · Gezinshereniging · amv · NBMV

Inleiding

Een alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv) is een vreemdeling jonger dan 18 jaar, die bij binnenkomst in Nederland niet wordt begeleid door een ouder of een meerderjarige bloedverwant of aanverwant [1].

Op 31 maart 2016 waren er 5860 amv's onder voogdij in Nederland. Naar nationaliteit verdeeld betrof het 30 % Syrische jongeren, 25 % Eritrese, 13 % Afghaanse, 3 % Iraakse, 10 % Somalische en 19 % overige nationaliteiten. De leeftijdsverdeling was: 13 % kinderen jonger dan 12 jaar, 28 % 12- tot 15-jarigen en 59 % 16- en 17-jarigen.

Onder voogdij

Nidos is een landelijke instelling voor jeugdbescherming aan vluchtelingenkinderen. Dit betreft voor het grootste gedeelte amv's, kinderen die zonder bescherming van ouders gevlucht zijn uit hun land. De naam

Nidos is toevallig ontstaan, in het Spaans betekent *nido*; nest of vogelnest. Dit sluit aan bij de ambitie van Nidos om te zorgen voor een nieuw veilig nest voor kinderen en jongeren die zonder bescherming van ouders, alleen gevlucht zijn uit hun land.

In Nederland is het zo geregeld dat als bij een kind onder de 18 jaar niet in het gezag is voorzien dit geregeld moet worden. Voor een amv kan alleen Nidos het gezag, op eigen verzoek, toegewezen krijgen. In de praktijk voeren jeugdbeschermers van Nidos de voogdijmaatregel uit. Nidos voert naast de voogdijmaatregel over amv's ook de ondertoezichtstelling (OTS) uit over kinderen van asielzoekers. Het uitvoeren van deze kindbeschermingsmaatregelen gebeurt in opdracht van de kinderrechter. Eind maart 2016 betrof dit 193 amv's.

Daarnaast is Nidos verantwoordelijk voor de opvang van amv's tot en met 14 jaar in opvanggezinnen en vanaf januari 2016 ook voor de opvang van alle amv's met een verblijfsvergunning. Dit betekent dat Nidos ervoor zorgt dat deze kinderen zoveel mogelijk in een gezin met vergelijkbare etnische achtergrond of in een netwerkgezin worden opgevangen. Als opvang in een gezin niet mogelijk is dan worden ze opgevangen in een kleinschalige opvang. Bijvoorbeeld in een groep van tien tot twaalf kinderen of, als de jongeren 16 en 17 jaar oud zijn en al redelijk zelfstandig, in een kleine wooneenheid van vier jongeren. Zodra de ouders of familie in Nederland arriveren, zorgt Nidos ervoor dat de amv zo snel mogelijk herenigd wordt met zijn of haar familie. Als het om de biologische ouders van het kind gaat, beëindigt Nidos de voogdij en komt het gezag weer bij de ouders. Als het om andere volwassen familieleden gaat, kan de voogdij worden overgedragen aan de familie, mits de familie, ouders en kind dit wensen en de jeugdbeschermmer vindt dat de veiligheid gewaarborgd is. Een amv kan tot de leef-

M. T. Schippers (✉) · M. M. C. van der Velden
Nidos, Utrecht, Nederland
m.schippers@nidos.nl



tijd van 18 jaar onder voogdij van Nidos staan. Vanaf het 18^e jaar vervalt de voogdij van rechtswege.

Gezinshereniging

De Syrische jongeren zijn de grootste groep amv's (circa 30 %) met een asielstatus. De verwachting is dat de meeste Syrische jongeren een gezinshereniging zullen aanvragen. Uit Syrië vluchten vaak hele gezinnen of families vanwege de uitzichtloze oorlogssituatie. In 2014 en 2015 hebben zij vaak hun kinderen vooruit gestuurd naar Europa om gezinshereniging aan te vragen. In eerste instantie was het gebruikelijk dat de oudste zoon werd gestuurd. In de loop van 2015 kwamen echter steeds jongere kinderen alleen of met begeleiding. Relatief veel kinderen waren onder de 10 jaar. Volgens verhalen van vluchtelingen bleek dat samen te hangen met de kans de overtocht naar Europa te overleven; boten met kleine kinderen haalden vaker de overkant dan boten zonder kleine kinderen.

De andere groep die grote kans maakt op een asielstatus zijn de Eritrese jongeren. Het afgelopen jaar heeft geleerd dat slechts een deel van de Eritrese jongeren in aanmerking wil komen voor gezinshereniging. Dit verschil met Syrische jongeren hangt onder meer samen met de reden waarom deze jongeren zijn gevlucht. Zij ontvluchten Eritrea meestal vanwege het feit dat er een nationale dienstplicht voor onbepaalde tijd geldt.

Het grootste deel van de Afghaanse en Irakese jongeren komt niet in aanmerking voor gezinshereniging omdat hun asielverzoek niet wordt toegewezen. Bij Somalische jongeren speelt gezinshereniging ook niet vaak, niet iedereen krijgt een verblijfsvergunning. Een andere reden is waarschijnlijk dat door de decennia lange oorlog families vaak al in de diaspora zijn verspreid.

Naarmate de vluchtelingenstroom toe bleef nemen, duurden de asiel- en gezinsherenigingsprocedures steeds langer. Dit leidde in 2015 en 2016 tot veel onrust, paniek en druk op de kinderen om de gezinsherenigingsprocedures te beïnvloeden en te versnellen. Ondertussen kwamen in 2015 ook de eerste herenigingen tot stand en zag Nidos, naast veel blijde kinderen, ook kinderen die in paniek raakten van de dreigende komst van de familie.

Het hierboven geschetste probleem geldt voor veel kinderen die na lange tijd herenigd worden met hun

Casus 1

Een meisje van een jaar of acht vroeg, vlak voor haar ouders naar Nederland zouden komen, of ze de herenigingsaanvraag kon intrekken. Ze werd hier steeds stelliger in, maar durfde het niet aan haar ouders te vertellen. De opvangmoeder en jeugdbeschermer achterhaalden uiteindelijk de reden. Het

meisje zei dat ze vroeger thuis geslagen werd en nu bang was dat ze weer geslagen zou worden. In het Arabische opvanggezin werd ze niet geslagen en ze wilde daar graag blijven. Vermoed werd dat er mogelijk ook nog schuld- en schaamtegevoelens speelden omdat ze in een vrij modern Arabisch gezin leefde met waarschijnlijk andere, minder strenge leefregels dan in haar familie gebruikelijk waren. En hoewel ouders achter plaatsing in het opvanggezin stonden, was ze waarschijnlijk bang dat haar iets kwalijk zou worden genomen omdat ze zich niet aan de leefregels van haar familie had gehouden, wat mogelijk slaag als straf tot gevolg zou hebben. Haar familie is wel gekomen en de terugplaatsing van het meisje is rustig en stapsgewijs, onder begeleiding van de jeugdbeschermer, tot stand gekomen. Met duidelijke afspraken over straffen en slaan én met voorlichting over de Nederlandse wet- en regelgeving op dit gebied is het meisje weer bij haar ouders en broertjes en zusjes gaan wonen. Daarnaast gaat dit meisje nog regelmatig langs in het opvanggezin.

familie. Medio 2016 duurt de gezinsherenigingsprocedure inclusief de asielprocedure al snel 1,5 tot 2,5 jaar. Het verschil in migratietempo heeft als risico dat er op het gebied van de familie-er risicovolle situaties ontstaan. Het kind heeft zich, in afwezigheid van de ouders, geleidelijk veel meer aangepast aan de veel vrijere westerse normen dan de familie kan begrijpen. Nidos probeert de ouders ondanks de grenzen en de kilometers afstand steeds te betrekken bij de ontwikkeling die hun kind in Nederland doormaakt. De veel vrijere leefregels waar hun kind aan gewend raakt, zijn onderwerp van gesprek. Alleen beëindigt Nidos na de gezinshereniging in de regel de voogdijmaatregel. Door de komst van de ouders ontbreekt hiervoor de grond. In voorkomende gevallen kan de voogdij nog enige maanden worden aangehouden, maar spanningen die ontstaan tussen kind en ouders die herenigd zijn, zullen niet altijd direct zichtbaar zijn.

Een tweede en heel ander voorbeeld uit de praktijk, beschreven in casus 2, illustreert nog een andere kant van de mogelijke risico's van gezinshereniging.

Casus 2

Een jongen van circa 16 jaar vraagt gezinshereniging aan en zoekt in de tussentijd zijn weg in Nederland. Hij 'komt uit de kast' en krijgt een vriend. Zijn ouders vertelt hij niet over zijn homoseksualiteit en zijn vriend. Na 1,5 jaar is het zover, zijn familie gaat komen. Pas dan dringt tot hem door dat gezinshereniging gepaard gaat met een samenwoonvereiste van minimaal één jaar. Natuurlijk is hem dit verteld door de jeugdbeschermer, maar in

het begin was dit nog geen issue en bovendien ver weg. Hij ziet geen andere oplossing dan zijn mond te blijven houden over zijn homoseksualiteit en de relatie die hij heeft, omdat hij ervan overtuigd is dat de familie dit niet kan accepteren. Hij vreest voor eerwraak. De jeugdbeschermer probeert een uitzondering op het samenwonenvereiste te regelen, maar kan dat niet doen zonder de homoseksualiteit als reden op te geven. De jongen wil niet dat zijn ouders hiervan op de hoogte raken en besluit, na 1,5 jaar zelfstandig geleefd te hebben in een begeleide woonvorm, bij zijn familie in te trekken op het asielzoekerscentrum.

Nidos vindt de in deze casus beschreven situatie risicovol. De kans dat er spanningen ontstaan tussen de jongen en zijn familie is reëel. Het kan gaan om spanningen rond zijn homoseksualiteit, maar het kan ook gaan om spanningen over zijn zelfstandigheid en vrijere levensstijl dan die van zijn familie. Dergelijke spanningen verhogen de kans op kindermishandeling en huiselijk geweld.

De twee voorbeelden betreffen extreme situaties, maar zijn illustratief voor de consequenties en risico's die ook in minder extreme situaties bij andere amv's kunnen spelen. Het kind raakt gedurende de afwezigheid van de ouders gewend aan de vrijere Nederlandse gedragsregels die gemakkelijk kunnen botsen met de strakkere gedragsregels en eercultuur van de familie. Wanneer de (groot)familie hiervoor geen begrip heeft, kan dit tot gevolg hebben dat ouders het kind gaan 'bijsturen' mede om de familie-eer en de goede naam van de familie te redden.

Signaleren

Jeugdgezondheidszorgmedewerkers en leerkrachten hebben een belangrijke rol in het signaleren van mogelijke spanningen die na de hereniging in het gezin kunnen opspelen. Belangrijk is om mogelijk eerschendend gedrag van het kind en de jongere bespreekbaar te maken tussen ouder en kind en vervolgens de vinger aan de pols te houden. Wij zien hierin een preventieve taak weggelegd voor een vaste contactpersoon in de jeugdgezondheidszorg die deskundig is op het gebied van vluchtelingen.

De asielprocedure voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen

De asielprocedure voor amv's in Nederland staat vermeld in kader 1. De gelijkaardige procedure voor België, opgesteld door de redactie van het tijdschrift, staat vermeld in kader 2.

Kader 1. Asielprocedure Nederland [2]

De Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) beoordeelt op basis van de asielaanvraag of een vluchteling in Nederland mag blijven wonen. De asielprocedure bestaat grofweg uit vier van elkaar te onderscheiden stappen:

Stap 1: de aanmelding

Een vluchteling meldt zich in Nederland in een aanmeldcentrum. De persoonsgegevens van een vluchteling worden hier door de IND geregistreerd. Een jongere maakt direct kennis met een jeugdbeschermer van Nidos die de jongere verder helpt en uitleg geeft over hoe het werkt in het aanmeldcentrum.

Stap 2: het asielverzoek

Na de aanmelding in het aanmeldcentrum gaat een alleenstaande minderjarige vluchteling (amv) door naar een Proces Opvang Locatie (POL-locatie) waar hij of zij na de vlucht met andere kinderen en jongeren tot rust kan komen. In deze periode vinden gesprekken plaats met de advocaat, met VluchtelingenWerk, de medische dienst van het COA én met een jeugdbeschermer van Nidos. Door het indienen van het asielverzoek wordt de algemene asielprocedure opgestart.

Stap 3: de algemene asielprocedure (AA)

Verspreid over acht dagen gaat de IND in gesprek met de amv om de identiteit, de nationaliteit en het vluchtverhaal vast te stellen. Het doel van deze gesprekken, die in het vakjargon 'gehoren' worden genoemd, is het nemen van de beslissing of een amv wel of geen verblijfsvergunning krijgt.

Op de eerste dag, in het zogenaamde 'gehoor' staat het vaststellen van de identiteit en nationaliteit centraal. Op de derde dag wordt de amv in het 'nader gehoor' door de IND bevraagd over de reden van de asielaanvraag en het vluchtverhaal. Op de vijfde dag wordt de voorlopige uitkomst bekend. Er zijn drie opties mogelijk: 1. de IND geeft een *positieve beschikking* af: de amv krijgt een verblijfsvergunning. 2. de IND geeft een *voornemen tot afwijzing* af: de IND is niet van plan een verblijfsvergunning te geven. 3. de IND heeft meer tijd nodig om het vluchtverhaal te onderzoeken en besluit over te gaan *tot de verlengde procedure*. Bij een verlengde procedure kan het nog eens enkele weken tot meer dan een half jaar duren voordat er duidelijkheid is over het asielverzoek.

Op dag twee, vier en zes spreekt de amv de advocaat die haar of zijn belangen behartigt. De advocaat bereidt de jongere voor op de 'gehoren' met de IND en checkt of het verslag van de IND overeenkomt met wat de amv gezegd heeft. Bij een voornemen van de IND om geen verblijfsvergunning af te geven dient de advocaat op dag 6 in samenspraak

met de amv een schriftelijk reactie (een *zienswijze*) in bij de IND. Ten slotte maakt op de zevende dag de IND *de beschikking* bekend waarin staat of de amv wel of geen verblijfsvergunning krijgt. De acht dagen van de AA-procedure vinden niet altijd aaneengesloten plaats. Afhankelijk van de werkdruk van de IND kunnen tussen de dagen enkele weken of maanden zitten afhankelijk van de toestroom en de drukte bij de IND.

Stap 4: de beslissing

De IND neemt de beslissing of een amv recht heeft op bescherming en daarmee op asiel. De verblijfsvergunning is voor een bepaalde tijd, meestal voor vijf jaar. Een verblijfsvergunning kan tussentijds worden ingetrokken bijvoorbeeld omdat het weer veilig is in het land van herkomst of omdat de bescherming van de amv niet meer nodig is of omdat er een strafbaar feit gepleegd is. Na een positief besluit van de IND over het asielverzoek kan binnen drie maanden door VluchtelingenWerk, de advocaat of Nidos een verzoek tot gezinshereniging worden ingediend. [2]

Kader 2. Opvang van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV) in België [3]

Minderjarigen die zonder ouders of wettelijke voogd in België aankomen volgen een ander traject dan volwassen asielzoekers. Het opvangtraject van NBMV verloopt in drie fasen.

1e fase: observatie

In een eerste fase worden de jongeren opgevangen in een Observatie- en Oriëntatiecentrum (OOC). De bedoeling van deze eerste opvang is tweërlei. Enerzijds geeft het de dienst Voogdij de kans om na te gaan of de jongere wel degelijk niet-begeleid en minderjarig is. De dienst Voogdij maakt deel uit van de Federale Overheidsdienst (FOD) Justitie en is verantwoordelijk voor de identificatie van de jongeren. In geval van leeftijdswijfel zorgt deze dienst dat er zo snel mogelijk een leeftijdstest wordt afgelegd. Anderzijds wordt er in het OOC een eerste medische, psychologische en sociale profielschets van de minderjarige gemaakt (observatie). Het doel is om eventuele kwetsbare punten bij de jongere te detecteren en hem te oriënteren naar een opvangstructuur die het meest aangepast is aan zijn noden. Elke NBMV krijgt via de dienst Voogdij een persoonlijke voogd toegewezen die hem of haar helpt bij het zoeken van een advocaat, het indienen van een asielaanvraag, het vinden van een geschikte school en andere praktische en juridische hulp.

2e fase: stabilisatie

Na twee tot vier weken in een OOC, wordt de jongere doorverwezen naar een collectieve opvangstructuur (federaal opvangcentrum of een centrum van een van onze partners, bijvoorbeeld Rode Kruis). De jongeren verblijven er in een afzonderlijke leefgroep, met een eigen team van begeleiders en opvoeders. Zoals alle minderjarigen in België gaan ook de kinderen van asielzoekers naar school. Nieuwkomers komen meestal eerst terecht in een onthaalklas, waar ze klaargestoomd worden voor het normale onderwijs en snel onze taal leren. Daarna gaan ze naar een gewone klas die past bij hun studieniveau. Ze worden begeleid in hun schoolloopbaan en op een progressieve manier voorbereid op meer autonomie.

3e fase: begeleide autonomie

In de derde fase (na vier tot twaalf maanden) kunnen jongeren vanaf 16 doorstromen naar een meer individuele opvangstructuur, bijvoorbeeld een lokaal opvanginitiatief (LOI) van een Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW). Hier genieten de jongeren meer vrijheid en autonomie, maar krijgen ze toch de nodige begeleiding.

Het opvangtraject voor NBMV is gebaseerd op de overtuiging dat doorheen de hele opvangperiode lang een continuïteit in de begeleiding nodig is. Het belang van het kind staat centraal. Men vertrekt vanuit de jongere zelf en vanuit zijn specifieke noden.

Het einde van het opvangtraject

Tot de leeftijd van 18 jaar mag een NBMV niet uitgewezen worden, ongeacht het feit of hij wel of niet asiel heeft aangevraagd. Als hij voor zijn achttiende erkend wordt als vluchteling of een ander verblijfsstatuut krijgt, dan heeft hij recht op financiële steun van een OCMW.

Als de jongere 18 jaar wordt en er is nog geen beslissing over zijn asielaanvraag, gaat hij naar een opvangstructuur voor volwassen asielzoekers. Als de jongere 18 jaar wordt en geen verblijfsvergunning meer bezit, moet hij het opvangnetwerk verlaten.

Specifieke doelgroepen

Sommige niet-begeleide jongeren hebben speciale begeleiding nodig, omwille van hun specifieke situatie of kwetsbaarheden. Er werden drie specifieke begeleidingstrajecten opgestart:

- Begeleiding van minderjarige alleenstaande moeders (Rixensart): In het opvangcentrum van Rixensart is een vleugel speciaal ingericht voor de opvang van niet-begeleide minderjarige moeders. Deze meisjes verblijven er in een meer familiale omgeving, ze krijgen speciale begeleiding bij de zorg voor hun kind, en het centrum heeft een crèche.

- Opvang van niet-begeleide jongeren zonder asielaanvraag (Sugny): Niet alle niet-begeleide minderjarigen dienen een asielaanvraag in. Toch is FEDASIL wettelijk verplicht om alle minderjarigen op te vangen in de opvangstructuur. Voor jongeren die geen asielaanvraag indienen werd een speciale begeleiding voorzien in het opvangcentrum van Sugny. Na een eerste opvang in Sugny, wordt voor deze jongeren aansluiting gezocht bij andere jongeren in een centrum.
- Time-out (Sint-Truiden): Time-out is een project gericht op NBMV waarbij de samenwerking tussen de begeleiding en de jongere moeizaam verloopt of dreigt vast te lopen. De jongere wordt tijdelijk en preventief overgeplaatst naar een speciale opvangplaats in het opvangcentrum van Sint-Truiden. In een intensief educatief traject wordt gewerkt aan de knelpunten in het contact met de jongere.

Literatuur

1. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/inhoud/alleenstaande-minderjarige-vreemdelingen-amv>. Geraadplegd: 29. augustus 2016
2. Stichting Nidos, <http://www.nidos.nl/voor-jongeren/je-asielprocedure/>
3. Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers (FEDASIL), <http://fedasil.be/nl/inhoud/minderjarigen-0>

M.T. Schippers, gedragswetenschapper

M.M.C van der Velden, beleidsmedewerker