

**Cahier 2006-5**

# **Terugkeer en MOB bij Alleenstaande Minder- jarige Vreemdelingen**

**Landelijk beleid en lokale praktijk**

**M.H.C. Kromhout  
Y.H. Leijstra**

m.m.v. E.M.Th. Beenackers



**Wetenschappelijk Onderzoek-  
en Documentatiecentrum**



Exemplaren van deze publicatie kunnen schriftelijk worden besteld bij

Bibliotheek WODC, kamer KO 14  
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Fax: (070) 370 45 07  
E-mail: [a.eind@minjus.nl](mailto:a.eind@minjus.nl)

Cahiers worden in beperkte mate gratis verspreid zolang de voorraad strekt

Alle nadere informatie over WODC-publicaties is te vinden op Justweb en op [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)



# Voorwoord

Dit rapport is tot stand gekomen dankzij de medewerking van diverse personen. Ten eerste zijn wij het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) erkentelijk voor de toegang die men ons verschafte tot twee van de locaties voor Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen die wij wilden onderzoeken. Daarnaast danken wij Stichting Nidos voor de toestemming om hun pupillen te benaderen. Diverse medewerkers van beide organisaties zijn ons daarnaast behulpzaam geweest bij de dataverzameling en hebben ook zelf in interviews over hun activiteiten en ervaringen verteld.

Ook vele andere organisaties hebben hun medewerking verleend aan de interviews: de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Internationale Organisatie voor Migratie, de bij de locaties betrokken scholen, medewerkers van de Vreemdelingenpolitie, de Medische Opvang Asielzoekers, Vluchtelingenwerk Nederland, de Stichting Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers Humanitas en medewerkers van de beveiliging in de asielzoekerscentra. Wij zijn alle respondenten zeer erkentelijk voor hun bijdrage. Voorts danken wij het COA, de IND en de IOM voor het cijfermateriaal dat zij ons hebben geleverd.

Behalve aan de betrokken organisaties zijn wij veel dank verschuldigd aan de 21 jongeren die hebben meegewerkt aan het onderzoek. Zij hebben ons over hun persoonlijke situatie verteld en veelal toestemming gegeven om hun dossiers te bestuderen. Het ga hen goed.

Dit onderzoek werd begeleid door een begeleidingscommissie onder voorzitterschap van mw. mr. drs. S. Borkent, rechter bij de rechtbank Den Haag. De constructieve bijdrage van deze commissie hebben wij zeer gewaardeerd.



# Inhoud

<b>Afkortingenlijst</b>	<b>v</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>1</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 Aanleiding	7
1.2 Probleemstelling en onderzoeksgroep	8
1.3 Opbouw van het rapport	8
<b>2 Theorie en praktijk van het AMV-beleid</b>	<b>11</b>
2.1 Het oude AMV-beleid	11
2.2 Nieuw AMV-beleid: de beleidsbrief van 1 mei 2001 en ontwikkelingen daarna	11
2.2.1 Problemen	12
2.2.2 Doelen en maatregelen	12
2.3 Aangekondigde en uitgevoerde beleidsmaatregelen	13
2.3.1 Preventie en tegengaan van mensensmokkel en handel	13
2.3.2 Wijzigingen toelatingsbeleid	15
2.3.3 Bevordering terugkeer	16
2.3.4 Opvang gericht op terugkeer of integratie	16
2.4 Samenvatting en conclusie	18
<b>3 Literatuur op gebied van terugkeer en MOB</b>	<b>19</b>
3.1 Factoren die terugkeer bevorderen en belemmeren	19
3.2 Belemmeringen binnen het Nederlandse terugkeerbeleid	22
3.3 Vertrek met onbekende bestemming	23
3.4 Conclusie	24
<b>4 Onderzoeksopzet</b>	<b>25</b>
4.1 Onderzoeksvragen	25
4.2 Methode	26
4.3 Werving	27
4.4 Uitvoering	28
4.5 Dataverwerking	30
<b>5 Vertrek en MOB in cijfers</b>	<b>31</b>
5.1 Instroom en vertrek uit de opvang 2000 tot en met 2005	31
5.2 Typen vertrek (inclusief MOB)	33
5.3 Vertrek via de IOM	37
5.4 Vertrek uit de COA-opvang 1/10/05 tot 1/2/06	40
5.5 Samenvatting en conclusies	44
<b>6 Activiteiten van betrokken organisaties op het gebied van terugkeer en MOB</b>	<b>45</b>
6.1 Terugkeer in de toelatingsbeslissing	45
6.2 Begeleiding gericht op vrijwillige terugkeer	46
6.2.1 Nidos	46
6.2.2 COA	48
6.2.3 Onderwijs	49
6.2.4 IOM	50
6.2.5 Overige organisaties	53

6.2.6	Belemmeringen bij het stimuleren van vrijwillige terugkeer	53
6.3	Het traject van gedwongen terugkeer	54
6.4	MOB	56
6.4.1	Wie gaan MOB	56
6.4.2	Reactie op MOB-gaan	57
6.4.3	Verblijfplaats na MOB-gaan	59
6.4.4	Enkele concrete MOB-gevallen	60
6.4.5	Voorkomen MOB: waarschuwen en beveiligen	61
6.5	Samenvatting en conclusies	62
<b>7</b>	<b>Kenmerken en houding van 21 AMV's</b>	<b>65</b>
7.1	Achtergrondkenmerken	65
7.2	Migratiemotief	66
7.3	Netwerken	67
7.3.1	Familie in het herkomstland	67
7.3.2	Netwerk in Nederland	68
7.4	Psychische klachten	68
7.5	Stand van zaken in de asielprocedure	68
7.6	De ervaren begeleiding op gebied van terugkeer en illegaliteit	69
7.7	Houding ten opzichte van terugkeer en illegaliteit	70
7.7.1	De variatie in houdingen ten opzichte van terugkeer	70
7.7.2	Jongeren met een negatieve houding ten opzichte van terugkeer	70
7.7.3	Jongeren met een ambivalente of positieve houding ten opzichte van terugkeer	72
7.8	Verbanden tussen relevante factoren en de houding ten opzichte van terugkeer en illegaliteit	73
7.9	Feitelijke mogelijkheden voor terugkeer	78
7.9.1	Aannamen bij de IND-beslissing	78
7.9.2	Praktische (on)mogelijkheden voor terugkeer	78
7.10	Samenvatting en conclusie	79
<b>8</b>	<b>Conclusies en discussie</b>	<b>81</b>
8.1	Kanttekeningen bij dit onderzoek	81
8.2	Instroom en uitstroom van AMV's 2000 tot en met 2005	82
8.3	Kenmerken van vertrekkers en blijvers in de AMV-locaties	82
8.4	Activiteiten van organisaties gericht op terugkeer	83
8.5	Activiteiten van organisaties met betrekking tot MOB	83
8.6	Houding van de AMV's ten opzichte van terugkeer en illegaliteit	84
8.7	Praktische (on)mogelijkheden voor terugkeer	84
8.8	Discussie	85
	<b>Summary</b>	<b>87</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>91</b>
<b>Bijlage 1</b>	<b>Samenstelling begeleidingscommissie</b>	<b>95</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Wervingsfolder AMV's</b>	<b>96</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Interviewlijst AMV's</b>	<b>97</b>
<b>Bijlage 4</b>	<b>Dossierlijst AMV's</b>	<b>99</b>



## Afkortingenlijst

AC	Aanmeldcentrum
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AMA	alleenstaande minderjarige asielzoeker
AMA-LTG	Lokale Taakgroep terugkeer m.b.t. AMV's
AMV	Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling
AZC	Asielzoekerscentrum
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
DRC	Democratische Republiek Congo
EVF	Europees Vluchtelingenfonds
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INDIS	IND informatiesysteem
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
JGZ	Jeugdgezondheidszorg
KWE	Kleine Wooneenheid
KWG	Kinderwoongroep
LP	Laissez-passer (vervangend reisdocument)
MOA	Medische Opvang Asielzoekers
MOB	Met onbekende bestemming vertrokken
MTV	Mobiel Toezicht Vreemdelingen
OAT	Melding bij de politie gericht op 'opsporen, aanhouden, terugbrengen'
OC	Onderzoek- en Opvangcentrum
REAN	Return and Emigration of Aliens from the Netherlands
ROC	Regionaal Opleidingscentrum
Rva	Regeling verstrekkingen asielzoekers
SAMAH	Stichting Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers Humanitas
TK	Tweede Kamer
TNV	Tijdelijke Noodvoorziening
TVCN	Tolk- en Vertaalcentrum Nederland
UFT	Unit Facilitering Terugkeer (van de IND)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
Vc 2000	Vreemdelingencirculaire 2000
VP	Vreemdelingenpolitie
VTV-ama	Vergunning tot verblijf als alleenstaande minderjarige asielzoeker
VTV-hum	Vergunning tot verblijf op humanitaire gronden
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000
VWN	Vluchtelingenwerk Nederland
WBV	Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire



# Samenvatting

## Beleidscontext

In de beleidsbrief van 1 mei 2001 informeerde de toenmalige Staatssecretaris van Justitie de Tweede Kamer over het nieuwe beleid ten aanzien van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's, toen nog AMA's, alleenstaande minderjarige asielzoekers, genoemd). Minder asielaanvragen en meer terugkeer naar het land van herkomst van minderjarigen die geen recht hebben op asiel, zijn hierin de centrale doelen. Om deze doelen te bereiken zijn diverse beleidsmaatregelen genomen, ter bestrijding van mensensmokkel en -handel, aanscherping van het toelatingsbeleid en bevordering van terugkeer. Voorts werd een nieuw opvangmodel aangekondigd, waarin de huisvesting en begeleiding van AMV's gekoppeld is aan het toekomstperspectief 'terugkeer' of 'integratie'. Na een experiment met besloten 'campussen', werd het opvangmodel uit de beleidsbrief in de loop van 2005 daadwerkelijk geïmplementeerd en eind 2005 nog eens bijgesteld.

In de jaren na invoering van het nieuwe beleid daalde het aantal AMV's dat in Nederland asiel aanvroeg sterk, tot 515 in 2005. In 2004 keerden echter nog steeds weinig afgewezen minderjarigen terug naar het land van herkomst. Veel jongeren, met name vanuit de campussen, verlieten de opvang met onbekende bestemming. Om na te gaan hoe de situatie zich in dit opzicht in 2005 ontwikkelde, heeft de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, mede op verzoek van de Tweede Kamer, aan het WODC gevraagd om onderzoek te doen naar terugkeer en vertrek met onbekende bestemming, bij vijftien- tot en met zeventienjarige AMV's. Meer specifiek richt het onderzoek zich op jongeren die onder de Vreemdelingenwet 2000 een asielverzoek hebben ingediend en door het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) worden opgevangen in AMV-units bij asielzoekerscentra (AZC's) gericht op terugkeer.

## Probleemstelling en methode

De probleemstelling van het onderzoek luidt:

Hoe vaak komen terugkeer naar het land van herkomst en vertrek met onbekende bestemming (MOB) vanuit de AMV-terugkeerunits voor en kan er een verband worden gelegd met de activiteiten die de betrokken organisaties uitvoeren om terugkeer naar het land van herkomst te bevorderen en MOB-gaan te voorkomen? Welke andere factoren, zoals de achtergrondkenmerken van de jongeren, hun terugkeermotivatie en praktische (on)mogelijkheden, spelen hierbij een rol?

Uit deze probleemstelling zijn verschillende onderzoeksvragen afgeleid. Deze zijn beantwoord aan de hand van cijfermateriaal uit het bewonersinformatiesysteem van het COA en het informatiesysteem van de IND. Daarnaast hebben we informatie verzameld in twee van de vijf AMV-lokaties die ten tijde van het onderzoek bestonden. Ten eerste is informatie verzameld bij vertegenwoordigers van de meest betrokken organisaties, op locatie, en in enkele gevallen (ook) op landelijk niveau (het COA, Nidos, de scholen, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Vreemdelingenpolitie, de beveiliging, de Medische Opvang Asielzoekers, Vluchtelingenwerk, de Internationale Organisatie voor Migratie en de Stichting Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers Humanitas).

Daarnaast zijn casestudies gemaakt van 21 AMV's (acht jongens en dertien meisjes), aan de hand van persoonlijke interviews met de jongeren, dossieranalyses en aanvullende informatieverzameling bij de voogden en mentoren.

In de periode van dataverzameling (1 oktober 2005 tot 1 maart 2006) was de opvangstructuur en de vormgeving van de begeleiding van AMV's daarbinnen nog in ontwikkeling. Deze studie is dan ook vooral een procesevaluatie. Daarnaast kijken we aan de hand van cijfermateriaal naar de kwantitatieve resultaten van het terugkeerbeleid voor AMV's tot nu toe.

## **Resultaten**

### *Aantallen terugkeer en MOB*

Uit cijfers van de IND blijkt dat het aantal asielaanvragen van AMV's de laatste jaren sterk is afgenomen. Daarentegen is het aantal (ex-)AMV's (minderjarig en meerderjarig) dat bij de IND geregistreerd staat als vertrokken uit de opvang (inclusief MOB) sinds 2001 sterk toegenomen. Dit komt echter voor een belangrijk deel voor rekening van personen die bij vertrek reeds meerderjarig zijn (in 2005 betrof dit volgens de huidige cijfers 85 % van de vertrekkers). Het absolute aantal minderjarige vertrekkers is na een piek in 2002 aan het dalen. Dit 'vertrek' blijkt in een zeer groot deel van de gevallen vertrek met onbekende bestemming (MOB) te betreffen (tussen 2000 en 2005 betrof dit 79 tot 91 % van de minderjarige vertrekkers). Ook binnen de grootste groepen vertrekkers in 2005, namelijk die uit India, Angola en China, is de overgrote meerderheid met onbekende bestemming vertrokken. Onder de vertrekkers zijn de jongens in de meerderheid. Tussen de jongens en meisjes die vertrekken bestaat nauwelijks verschil wat betreft het percentage dat zelfstandig vertrekt, gedwongen vertrekt of MOB gaat.

Voor zover geregistreerd, vertrekken jongeren die het land vrijwillig verlaten meestal via de Internationale Organisatie voor Migratie. Met name naar Angola zijn de laatste jaren veel jongeren via de IOM teruggekeerd. Daarentegen is bijvoorbeeld geen enkele minderjarige teruggekeerd naar India of China. Bijna de helft van degenen die de laatste jaren via de IOM zijn teruggekeerd zijn vertrokken vanuit opvangcentra van het COA.

Nadere bestudering van de cijfers met betrekking tot vijftien- tot en met zeventienjarige jongeren die zich op 1 oktober 2005 en 1 december 2005 in de terugkeerlocaties van het COA bevonden, leert het volgende. In totaal hebben 42 jongeren die op de peildata minderjarig waren de opvang tussen 1 oktober 2005 en 1 februari 2006 verlaten. Slechts twee daarvan zijn teruggekeerd naar het land van herkomst, terwijl 23 jongeren met onbekende bestemming zijn vertrokken. Dit laatste komt neer op een gemiddelde van bijna zes MOB-ers per maand. Net als ten tijde van de campussen (2003-2004) komt terugkeer naar het land van herkomst derhalve nog steeds erg weinig voor, terwijl het vertrek met onbekende bestemming licht is afgenomen. In deze periode zijn de jongens onder de MOB-ers in de meerderheid. De leeftijd ten tijde van het MOB-gaan varieert tussen vijftien en achttien jaar. De MOB-ers zijn afkomstig uit een grote variatie aan herkomstlanden. Veruit de meeste jongeren die MOB zijn gegaan hadden ten tijde van hun vertrek uit de opvang nog geen beslissing op hun asielaanvraag ontvangen.

### *Activiteiten van betrokken organisaties*

De jongeren die in dit onderzoek centraal staan worden opgevangen in AMV-locaties bij AZC's gericht op terugkeer, ongeacht of zij nog in procedure zijn of een negatieve beslissing van de IND hebben gekregen. De bedoeling hiervan is dat zij in een zo vroeg mogelijk stadium worden voorbereid op een mogelijke terugkeer naar het land van herkomst. Uit de interviews en dossieranalyses blijkt dat de voogd van Nidos en de mentor van het COA proberen de jongeren te stimuleren tot nadenken over terugkeer naar het herkomstland. Vaak blijkt het onderwerp echter moeilijk bespreekbaar te zijn. Het onderwijs dat de AMV's volgen is niet expliciet gericht op het vergemakkelijken van terugkeer.

Als een AMV is uitgeprocedeerd wordt een traject van gedwongen terugkeer gestart. Er moet dan een laissez-passer worden aangevraagd bij de diplomatieke vertegenwoordiging van het gestelde land van herkomst. Als een LP eenmaal is toegezegd moet in veel gevallen de concrete plaatsing nog worden geregeld, in de opvangsituatie die de IND bij de beoordeling van het asielverzoek heeft geïdentificeerd.

De diverse organisaties ervaren de volgende belemmeringen voor vrijwillige en gedwongen terugkeer van AMV's:

- een gebrek aan terugkeermotivatie bij AMV's;
- het verstrekken van valse personalia en achtergrondgegevens door sommige AMV's;
- de lange duur van het LP-traject;
- moeilijkheden bij het regelen van een concrete opvangplaats in het land van herkomst.

Met betrekking tot het vertrek met onbekende bestemming blijkt dat het COA probeert dit te voorkomen door middel van een meldplicht en het geven van voorlichting. Niet alle jongeren laten zich hier iets aan gelegen liggen, maar onduidelijk is of dit al dan niet een onafhankelijke keuze is. Verder moet de inmiddels aangescherpte beveiliging met cameratoezicht en keycards samen met 24-uursbegeleiding door het AMV-team gaan leiden tot minder MOB. Binnen de jongeren die MOB gaan zijn volgens de respondenten vier groepen te onderscheiden, waarvan de omvang onbekend is:

- jongeren die kort na binnenkomst in de opvang MOB gaan en mogelijk slachtoffer zijn van internationale mensenhandel- en smokkel;
- jongeren die na enige tijd in de opvang MOB gaan en mogelijk in Nederland in de mensenhandel zijn beland, b.v. in de prostitutie;
- jongeren die de uitkomst van de asielprocedure niet verder willen afwachten en hun heil buiten de opvang zoeken;
- jongeren die MOB gaan net voor of na hun achttiende verjaardag, omdat uitzetting dreigt.

Daarnaast zijn er 'stempelaars' die zich alleen wekelijks melden bij de VP, maar niet bij het COA. Na meerdere keren niet melden bij het COA worden de RVA-verstrekkingen (opvang en leefgeld) beëindigd.

Wanneer iemand MOB is gegaan doet de voogd van Nidos aangifte bij de politie. Met name bij jonge en kwetsbare AMV's wordt daarbij een verzoek gedaan om 'opsporen, aanhouden en terugbrengen'. Als de jongere geen voogd heeft wordt de vermissing niet altijd gemeld. Het 'Protocol Vermissing Ama', dat in 2003 is opgesteld, wordt in de praktijk op de beide onderzochte locaties slechts ten dele gevolgd.

### *De 21 AMV's*

De acht jongens en dertien meisjes, waaronder een aantal aanstaande moeders, bezitten de nationaliteit van veertien verschillende landen. De meesten zijn zestien of zeventien jaar oud, enkelen zijn volgens de IND meerderjarig. Veel van de jongeren willen met hun voogd of mentor niet over hun toekomst of een eventuele terugkeer naar het herkomstland praten. Over een eventueel leven in de illegaliteit wordt nog minder gesproken. Dat weinig jongeren over terugkeer willen praten heeft te maken met het feit dat de meesten niet terug willen naar hun herkomstland. De redenen die zij hiervoor geven hebben vaak te maken met hun gestelde migratiemotief. Vaak zeggen ze bang te zijn om opnieuw terecht te komen in de problemen die ze achter zich hebben gelaten, zoals een gevangenhouding, uithuwelijking of prostitutie. Ook stellen sommigen dat er in het herkomstland niemand is die voor hen kan zorgen. De illegaliteit wordt echter veelal niet als een reëel alternatief beschouwd. Een aantal jongeren meent wel dat de illegaliteit in ieder geval beter is dan terugkeren naar hun herkomstland. Sommige jongeren, met verschillende migratiemotieven, denken wel na over terugkeer en een jongere heeft hiertoe al besloten. Een aantal van hen ziet op tegen een leven als illegaal op straat, hoewel zij niet minder dan de andere jongeren beschikken over een netwerk van bekenden in Nederland. Over de invloed van deze netwerken is echter weinig bekend.

Aangezien de variatie in de houding ten opzichte van terugkeer beperkt is (de meesten hebben een negatieve houding en slechts weinigen twijfelen of zijn positief over terugkeer) kunnen weinig conclusies worden getrokken over de factoren die samenhangen met een niet-negatieve houding ten opzichte van terugkeer. Wel blijkt dat relatief veel meisjes negatief zijn over terugkeer. De moeders met baby's zijn bijna allemaal (ook) negatief over een leven in de illegaliteit, soms juist omdat zij een kind hebben. De aanwezigheid van familie in het herkomstland lijkt samen te hangen met een ambivalente of positieve houding ten opzichte van terugkeer. Jongeren die naar eigen zeggen gevlucht zijn uit een gewelddadige situatie of die ernstige psychische klachten hebben staan niet altijd negatief ten opzichte van terugkeer. Uit de casestudies blijkt dat het de voogden en mentoren in de meeste gevallen niet lukt om de houding van de jongeren ten opzichte van terugkeer te beïnvloeden.

Behalve de terugkeermotivatie blijken ook de feitelijke mogelijkheden om jongeren te laten terugkeren naar hun herkomstland beperkt te zijn. Een aantal jongeren heeft geen AMV-vergunning gekregen omdat volgens de IND adequate opvang in het herkomstland aanwezig is of omdat de jongere voldoende zelfstandig is. Anderen hebben summiere, vage en/of tegenstrijdige informatie gegeven, waardoor onderzoek naar adequate opvang in het land van herkomst niet goed mogelijk is. In de meeste van deze gevallen zal het moeilijk zijn om de jongeren uit te zetten, wanneer ze zijn uitgeprocedeerd. Het regelen van adequate opvang is niet mogelijk bij de jongeren die het onderzoek naar opvangmogelijkheden volgens de IND hebben gefrustreerd. In enkele overige gevallen is de beoogde opvang-ouder inmiddels overleden. Ook ontbreekt het bijna alle jongeren aan geldige identiteitsdocumenten. Waarschijnlijk zullen hooguit enkele van deze jongeren uiteindelijk voor hun achttiende verjaardag kunnen worden teruggestuurd naar hun land van herkomst.

### **Tot slot**

Sinds de introductie van het nieuwe AMV-beleid blijkt wel sprake te zijn van minder instroom van AMV's, maar niet van meer zelfstandig vertrek naar het land van herkomst. In die zin is het AMV-beleid op gebied van terugkeer tot nu

toe niet geslaagd. Diverse knelpunten blijken daarbij een rol te spelen, die deels motivationeel en deels praktisch van aard zijn. Daarnaast is het vertrek met onbekende bestemming uit de opvang nog altijd een groot probleem. Vooral in de eerste fase van de asielprocedure lijkt verscherpte waakzaamheid nodig. Ook is een sluitende registratie door alle betrokken instanties van belang evenals het volledig implementeren van het Protocol Vermissing. Hoewel de mogelijke invloed van het beleid op zowel terugkeer als MOB niet moet worden overschat, is op punten als deze waarschijnlijk nog winst te behalen.





# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Op 1 mei 2001 informeerde de toenmalige Staatssecretaris van Justitie de Tweede Kamer over het nieuwe beleid ten aanzien van alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's) (TK 27 062, nr. 14). In deze zogenoemde 'AMA-beleidsbrief' werd melding gemaakt van een sterk gestegen toestroom naar Nederland van minderjarige asielzoekers, waarbij mensensmokkel vermoedelijk een belangrijke rol speelde. In deze groep zouden zich bovendien meerderjarigen bevinden die misbruik maakten van de AMA-voorzieningen. Om de toenemende instroom om te buigen wilde de regering bevorderen dat degenen die geen recht hadden op asiel zouden terugkeren naar hun land van herkomst. Terugkeer werd hiermee een belangrijk doel van het nieuwe AMA-beleid.

In de beleidsbrief werden verschillende reeds genomen maatregelen beschreven en nieuwe maatregelen aangekondigd. Deze hadden betrekking op:

- preventie en bestrijding van mensensmokkel en -handel;
- aanscherping van het toelatingsbeleid;
- intensivering van activiteiten gericht op terugkeer;
- wijziging van de opvangstructuur.

De aanscherping van het toelatingsbeleid was al neergelegd in het Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire van 4 januari 2001. Volgens de beleidsbrief was het de bedoeling om ook alle andere voorgestelde maatregelen voor het einde van 2001 in te voeren, met uitzondering van de invoering van de nieuwe opvangstructuur. Na een experiment met besloten 'AMA-campussen' werd de aangekondigde opvangstructuur vanaf 1 januari 2005 alsnog geïmplementeerd (zie TK 27 062, nr. 29). Op voorstel van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en de voogdij-instelling Nidos werd eind 2005 echter gekozen voor invoering van een aangepast opvangmodel (TK 27 062, nr. 48).

Inmiddels is het belangrijkste probleem dat ten tijde van de bovengenoemde beleidsbrief door de overheid werd ervaren, namelijk het grote aantal alleenstaande minderjarigen dat in Nederland asiel aanvraag, veel kleiner geworden: In 2005 vroegen slechts 515 alleenstaande minderjarigen in Nederland asiel aan, nog geen negen procent van de 5.950 aanvragen in 2001 (Rapportage Vreemdelingenketen september tot en met december 2005, TK 19637, nr. 1025). Terugkeer van afgewezen minderjarigen naar het land van herkomst bleek in 2004 echter nog steeds weinig voor te komen. Daarnaast was, met name vanuit de AMA-campussen, sprake van veel vertrek uit de opvang met onbekende bestemming (MOB) (Klaasen & De Prez, 2004; Van Leeuwen & Bijl, 2004a en b). Naar aanleiding hiervan heeft de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, mede op verzoek van de Tweede Kamer, het WODC gevraagd om onderzoek te doen naar terugkeer en vertrek met onbekende bestemming bij de leeftijdsgroep waarin dit vermoedelijk het meest voorkomt, namelijk de vijftien- tot en met zeventienjarige alleenstaande minderjarigen die (nog) geen verblijfsvergunning hebben gekregen. Waar mogelijk wordt in dit onderzoek een verband gelegd met het toelatingsbeleid. Daarnaast besteedt het rapport aandacht aan elders uitgevoerd onderzoek op gebied van mensenhandel. Het onderzoek is door de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de Tweede Kamer toegezegd (o.a. TK 27 062, nr. 45). Conform de Vreemdelingenwet 2000 hanteren we in dit rapport de term Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV's). Met 'minderjarigen' wordt bedoeld op personen jonger

dan achttien jaar die niet gehuwd of als partner geregistreerd zijn of zijn geweest. Een minderjarige wordt als alleenstaand beschouwd 'als hij niet wordt begeleid door zijn meerderjarige ouder(s) of door een eventuele in het buitenland reeds toegewezen voogd' (Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire 2005/12). Overigens wordt in de praktijk de term 'alleenstaande minderjarige asielzoekers' nog veel gebruikt, onder meer door de voogdij-instelling Nidos.

## **1.2 Probleemstelling en onderzoeksgroep**

AMV's die ten tijde van de asielaanvraag vijftien jaar of ouder zijn, worden tot hun achttiende jaar opgevangen in aparte units bij asielzoekerscentra (AZC's) gericht op terugkeer. Wanneer zij een verblijfsvergunning krijgen worden ze door de voogdij-instelling Nidos in een andere woonvorm ondergebracht. Gezien de bovengenoemde zorgen ten aanzien van de terugkeer naar het land van herkomst en het vertrek met onbekende bestemming van de door het COA opgevangen groep, luidt de probleemstelling als volgt:

*Hoe vaak komen terugkeer naar het land van herkomst en vertrek met onbekende bestemming vanuit de AMV-terugkeerunits voor en kan er een verband worden gelegd met de activiteiten die de betrokken organisaties uitvoeren om terugkeer naar het land van herkomst te bevorderen en MOB-gaan te voorkomen? Welke andere factoren, zoals de achtergrondkenmerken van de jongeren, hun terugkeermotivatie en praktische (on)mogelijkheden, spelen hierbij een rol?*

Omdat het onderzoek een evaluatie van de huidige praktijk inhoudt, onder het AMV-beleid dat sinds 1 mei 2001 wordt gevoerd, beperken we ons tot AMV's die onder de Vreemdelingenwet 2000 een asielverzoek hebben ingediend. Zoals gezegd concentreren we ons voorts op de vijftien- tot en met zeventienjarige AMV's in de terugkeerunits van het COA. Dit betreft jongeren die:

- een asielverzoek hebben ingediend en bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) of de rechter nog in procedure zijn voor een asielvergunning of voor een reguliere vergunning als Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling;
- geen asielvergunning, maar wel een reguliere vergunning als Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling hebben gekregen;
- geen asielvergunning en geen reguliere AMV-vergunning (meer) hebben, zijn uitgeprocedeerd, maar vanwege hun minderjarigheid nog wel in de opvang verblijven.

Een belangrijk instrument binnen het huidige AMV-beleid ten aanzien van terugkeer en MOB betreft de opvangstructuur en de invulling die daarbinnen wordt gegeven aan de begeleiding van AMV's. In de periode van dataverzameling (1 oktober 2005 tot 1 maart 2006) was dit alles nog in ontwikkeling. Deze studie is dan ook vooral een procesevaluatie. Daarnaast bekijken we aan de hand van cijfermateriaal de kwantitatieve resultaten van het terugkeerbeleid voor AMV's tot nu toe.

## **1.3 Opbouw van het rapport**

In het vervolg van dit rapport schetsen we eerst het AMV-beleid zoals dat is beschreven in de beleidsbrief van 1 mei 2001 en geven we aan in hoeverre het beleid op gebied van terugkeer en MOB inmiddels is geïmplementeerd (hoofdstuk 2). Vervolgens komt de beschikbare literatuur op gebied van terugkeer

en MOB aan de orde (hoofdstuk 3). Vanwege de schaarste aan literatuur op het gebied van terugkeer en MOB bij AMV's bespreken we hier ook literatuur met betrekking tot volwassenen. Hoofdstuk vier geeft een beschrijving van de onderzoeksopzet. In de hoofdstukken 5, 6 en 7 beschrijven we de resultaten van dit onderzoek. Achtereenvolgens gaat het daarbij om het verzamelde cijfermateriaal, de activiteiten en ervaringen van de betrokken organisaties en de uitkomsten van de 21 casestudies. Hoofdstuk 8 bevat de conclusies.



## **2 Theorie en praktijk van het AMV-beleid**

Dit hoofdstuk gaat in op het beleid ten aanzien van Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen zoals dat werd gevoerd voor en na de beleidsbrief van 1 mei 2001. We leggen daarbij de nadruk op die aspecten die verband houden met terugkeer en vertrek met onbekende bestemming uit de opvang.

### **2.1 Het oude AMV-beleid**

Sinds 1992 voert de Nederlandse overheid een apart beleid ten aanzien van minderjarige alleenstaanden die in Nederland asiel aanvragen (zie Cardol, 2005, ook voor de discussie over de definitie van het destijds gebruikte begrip 'alleenstaande minderjarige asielzoekers' en het beleid aangaande 'begeleide alleenstaande minderjarige asielzoekers' dat in 2004 is afgeschaft). Een van de belangrijkste elementen van dit beleid was en is dat een AMV van wie het asielverzoek is afgewezen niet zonder meer wordt teruggestuurd naar het land van herkomst. Wanneer geen 'adequate opvang' in het herkomstland aanwezig is, wordt de minderjarige in Nederland opgevangen. Tot 2001 kregen deze AMV's een zogenoemde VTV-ama, een vergunning tot verblijf als 'alleenstaande minderjarige asielzoeker'. Deze vergunning moest jaarlijks worden verlengd, en liep na de achttiende verjaardag gewoon door. Na drie jaar in het bezit te zijn geweest van een VTV-ama kwam de jongere in aanmerking voor een vergunning tot verblijf op humanitaire gronden (VTV-hum) (Olde Monnikhof & Van den Tillaart, 2003).

Een ander onderdeel van het beleid ten aanzien van alleenstaande minderjarigen betreft de voogdij en de opvang. De voogdij-instelling De Opbouw, inmiddels Nidos geheten, was en is de wettelijk vertegenwoordiger van de minderjarigen die bij binnenkomst nog geen zeventien en een half jaar oud zijn. Onder het oude beleid zorgden het COA en de Stichting Valentijn (afhankelijk van de leeftijd van de kinderen) voor de eerste opvang en De Opbouw voor de vervolgoopvang. De vervolgoopvang bij de zogenoemde contractpartners van Nidos kon diverse vormen aannemen, zoals plaatsing in pleeggezinnen, Kinderwoongroepen of Kleine Wooneenheden. De begeleiding was gericht op integratie in de Nederlandse samenleving (respondenten van Nidos in dit onderzoek). Na de achttiende verjaardag moesten de jongeren in principe zelfstandig gaan wonen. Degenen die nog in procedure waren bleven wel leefgeld van de voogdij-instelling ontvangen (Olde Monnikhof & Van den Tillaart, 2003). Dit gold ook voor degenen voor wie terugkeer nog niet te realiseren was (Nidos, 2006).

### **2.2 Nieuw AMV-beleid: de beleidsbrief van 1 mei 2001 en ontwikkelingen daarna**

Het oude AMV-beleid kwam in de loop der jaren onder grote kritiek te staan en werd in 2001 aangescherpt. De wijzigingen werden verwoord in de beleidsbrief van 1 mei 2001 van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie Kalsbeek. Deze brief was een vervolg op eerdere beleidsnota's van haar voorganger Cohen. Enkele maanden daarvoor, op 4 januari 2001, was een Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire in werking getreden, met aanscherpingen op het gebied

van de toelating. In de brief van 1 mei 2001 werd aanvullend beleid aangekondigd. Uit de brief blijkt welke problemen de regering met het nieuwe beleid wilde oplossen, welke doelen daarbij zijn geformuleerd, welke maatregelen men wilde nemen, hoe die aan de doelen gerelateerd zijn en welke vooronderstellingen men daarbij had. Dit wordt de 'beleidstheorie' genoemd (Leeuw, 2003). Hieronder geven wij de beleidstheorie weer zoals wij die hebben gereconstrueerd uit de beleidsbrief van 1 mei 2001 (vgl. Kromhout, 2006).

### **2.2.1 Problemen**

Het probleem dat centraal stond in de beleidsbrief was de sterke stijging van de instroom van AMV's in Nederland in de voorgaande jaren (zie hoofdstuk 5). Dit werd om twee redenen problematisch gevonden:

- a deze ontwikkeling was niet goed voor het draagvlak voor het AMV-beleid in de Nederlandse samenleving;
- b migratie naar Nederland was niet goed voor de kinderen zelf, want, zo wordt gesteld, weinig ontwortelde en ontheemde kinderen hebben uiteindelijk baat bij een scheiding van hun ouders en omgeving; bovendien was de positie van deze kinderen in Nederland problematisch.

Een probleem dat in de visie van de toenmalige regering nauw met het voorgaande samenhang was het feit dat weinig AMV's terugkeerden naar hun land van herkomst: 'De toenemende stroom ama's kan alleen worden omgebogen als degenen die geen recht hebben op asiel daadwerkelijk terugkeren' (p.3). Terugkeer zou ook in het belang van het kind zijn omdat dit herstel van de relatie met ouders, familie en/of de sociale omgeving met zich mee zou brengen.

Het derde probleem was het georganiseerde karakter van de instroom, dat de groei daarvan mede zou veroorzaken: kinderen werden 'in toenemende mate' slachtoffer van mensensmokkel (p.3), waaraan veel geld zou worden verdiend. Ten vierde stelde de regering dat er veel misbruik werd gemaakt door meerderjarigen van de voorzieningen die bedoeld waren voor minderjarigen. Dit zou blijken uit het grote percentage AMV's dat op grond van leeftijdonderzoek meerderjarig werd bevonden.

### **2.2.2 Doelen en maatregelen**

Om de geformuleerde problemen op te lossen kondigde de toenmalige regering in de beleidsbrief diverse beleidsmaatregelen aan. In aansluiting op de genoemde problemen hadden deze minder mensensmokkel en -handel, minder misbruik van AMV-voorzieningen en meer terugkeer tot doel. Uit verschillende zinsneden in de beleidsbrief blijkt dat het bereiken van deze doelen geacht werd bij te dragen aan vermindering van de instroom in Nederland: minder organisatie van de asielinstroom zou tot een kleinere instroom leiden terwijl minder misbruik van voorzieningen en meer terugkeer naar het herkomstland Nederland een slechte naam zouden bezorgen als bestemmingsland voor AMV's:

'Deze aanzuigende werking [van het vernieuwde opvangprogramma voor AMV's, zie hierna, MK] zal vooral worden tegengegaan door de niet ter discussie staande terugkeer van de ama, gestaafd door de realiteit. Wanneer jongeren in het land van herkomst eenmaal weten dat ama's in Nederland weinig kans van slagen hebben, zullen zij ervoor kiezen niet in Nederland asiel te vragen' (p. 26).

Figuur 1 geeft de relatie tussen de verschillende doelen weer. Omdat de regering ervan uit ging dat vrijwel alle migratie van AMV's naar Nederland georganiseerd was<sup>1</sup>, leidt een minder aantrekkelijk Nederland in de figuur tot minder instroom via een vermindering van mensensmokkel en -handel. Een andere veronderstelling van de regering die in de figuur is opgenomen is de gedachte dat Nederland minder aantrekkelijk zou worden wanneer misbruik van de AMV-voorzieningen zou worden tegengegaan en terugkeer zou worden bevorderd. Aan deze redenering ligt de aanname van de regering ten grondslag dat het Nederlandse AMV-beleid bij jongeren in de landen van herkomst bekend is en dat zij dit mee laten wegen in hun afwegingen ten aanzien van een eventuele reis naar Nederland. Uit eerder onderzoek blijkt echter dat veel AMV's niet zelf hun bestemmingsland kiezen. Deze aanname is waarschijnlijk meer valide voor de reisagenten/mensensmokkelaars die de kinderen naar Nederland brengen (zie b.v. Olde Monnikhof & Van der Tillaart, 2003).

### **2.3 Aangekondigde en uitgevoerde beleidsmaatregelen**

Zoals gezegd werden in de beleidsbrief van 1 mei 2001 maatregelen aangekondigd op gebied van de preventie en aanpak van mensensmokkel en -handel, toelating en terugkeer. Ter bevordering van terugkeer werd ook een nieuw opvangmodel voor AMV's aangekondigd. Hieronder gaan we kort in op deze maatregelen, zo nodig aangevuld met belangrijke beleidswijzigingen sinds mei 2001. Voor zover dit mogelijk is op basis van bestaande informatie geven we aan in hoeverre de aangekondigde maatregelen daadwerkelijk in de praktijk zijn gebracht.

#### ***2.3.1 Preventie en tegengaan van mensensmokkel en -handel***

In de beleidsbrief werd verondersteld dat de toename in het aantal asielaanvragen van AMV's het gevolg is van een toename in mensensmokkel en -handel. De maatregelen die in de beleidsbrief werden genoemd ter preventie en bestrijding van mensensmokkel en -handel van AMV's vielen en vallen binnen het meer algemene beleid van de Nederlandse overheid gericht op het tegengaan van mensensmokkel en -handel.

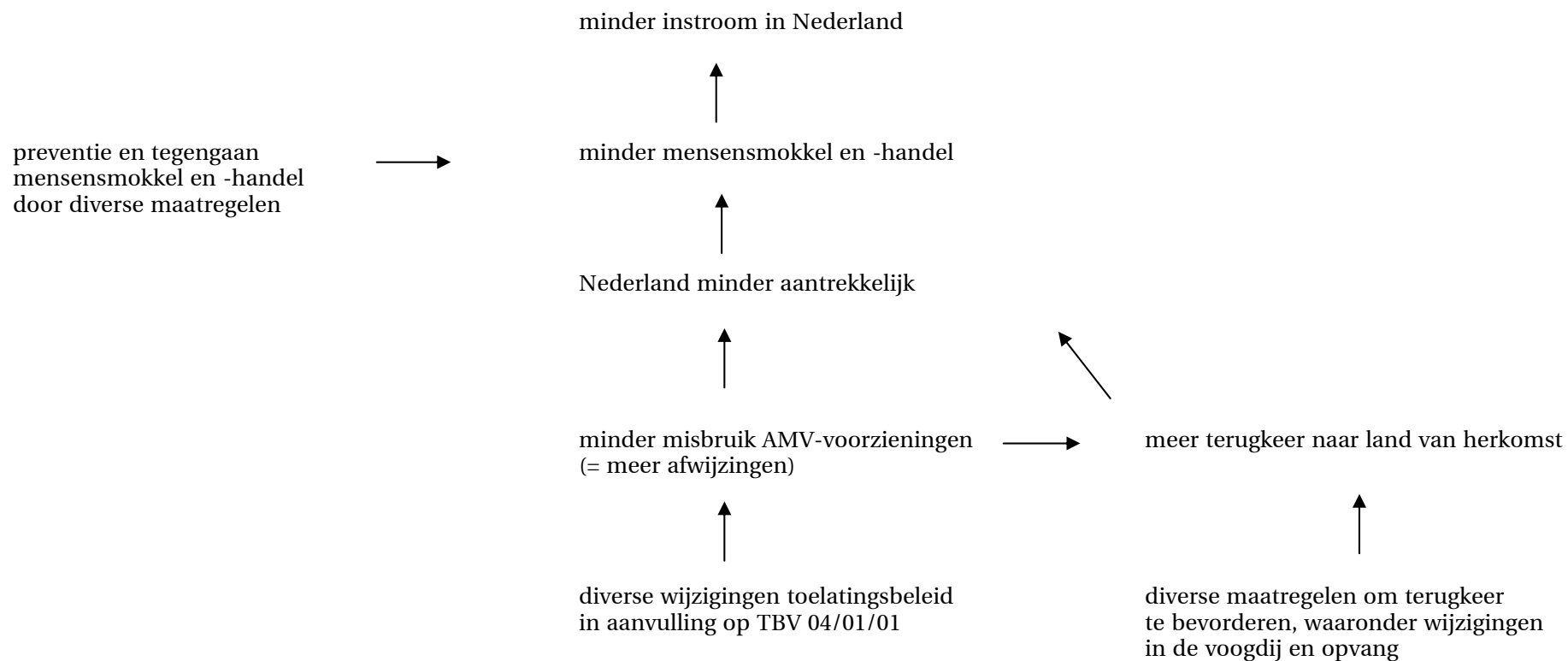
Op 1 januari 2005 is het delict mensenhandel in het wetboek van strafrecht uitgebreid tot alle vormen van uitbuiting. Kort daarvoor, in december 2004, is het Nationaal Actieplan Mensenhandel naar de Tweede Kamer gestuurd, waarin de regering een pakket maatregelen aankondigde om mensenhandel beter te voorkomen en bestrijden. In een brief van februari 2006 zijn vervolgens aanvullende maatregelen gericht op minderjarigen aangekondigd.

Net als een volwassen vreemdeling kan een (ex-)AMV die slachtoffer is van mensenhandel daarover een verklaring afleggen of aangifte doen. Bij aangifte komt de jongere in aanmerking voor een tijdelijke reguliere verblijfsvergunning in het kader van de zogenoemde B9-regeling. Ten aanzien van AMV's merkt de regering verder op dat bij de Stichting tegen Vrouwenhandel, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en de expertgroep mensenhandel van de politie, weinig gevallen bekend zijn van ex-AMV's die slachtoffer zijn geworden van mensenhandel na afloop van de asielprocedure (TK 28 638, nr. 19). Dit komt waarschijnlijk mede doordat (ex-)AMV's in de registraties van slachtoffers van mensenhandel niet apart worden geregistreerd (zie Bureau Nationaal Rapporteur

---

<sup>1</sup> Volgens onderzoek van Olde Monnikhof en Van den Tillaart (2003) op basis van asioldossiers, heeft een reisagent in een kleine driekwart van de gevallen de reis van de AMV (mede) georganiseerd.

**Figuur 1**    **Beleids Theorie AMV-beleid gereconstrueerd op basis van de beleidsbrief van 1 mei 2001**





Mensenhandel, 2005). Met het oog op het feit dat er wel jongeren met onbekende bestemming uit de opvangcentra verdwijnen, ontwikkelt het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel momenteel een plan van aanpak gericht op betere registratie en opsporing van vermiste AMV's. Daarnaast is bij het COA een plan voor verbeterde signalering van slachtoffers van mensenhandel in ontwikkeling. (TK 28 638, nr. 19).

In het voorjaar van 2006 leidde het vertrek met onbekende bestemming uit de opvang van Indiase AMV's tot kamervragen. In reactie daarop heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie gewezen op de geplande maatregelen in de AMV-terugkeerlocaties om de veiligheid te vergroten, namelijk het installeren van cameratoezicht en keycards op de toegangsdeuren evenals de invoering van 24-uurs begeleiding door het COA (TK 27 062, nr. 49) (zie verder hoofdstuk 6).

### **2.3.2 Wijzigingen toelatingsbeleid**

Op 4 januari 2001 trad een Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire in werking waarin diverse wijzigingen ten aanzien van de toelating voor AMV's waren opgenomen. In de beleidsbrief van 1 mei 2001 werden enkele maatregelen uitgewerkt en andere toegevoegd. De voornaamste beleidswijziging betreft de afschaffing van de VTV-ama en de introductie van de zogenoemde vergunning als Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling. Deze moet evenals de VTV-ama jaarlijks verlengd worden, maar eindigt in ieder geval bij het bereiken van de achttienjarige leeftijd. Alleen degenen die bij het bereiken van de achttienjarige leeftijd al drie jaar in het bezit zijn van een AMV-vergunning, kunnen een reguliere vergunning voor voortgezet verblijf aanvragen. Dit betekent in de praktijk dat een AMV die vijftien jaar of ouder was ten tijde van zijn of haar asielaanvraag, en van wie het asielverzoek is afgewezen, na zijn of haar achttiende verjaardag Nederland moet verlaten (zie Olde Monnikhof en Van der Tillaart, 2003).

Andere maatregelen in de beleidsbrief betreffen onder andere het horen van kinderen jonger dan twaalf jaar door gespecialiseerde hoornedewerkers van de IND, maatregelen op het gebied van het zogenoemde leeftijdsonderzoek dat wordt aangeboden aan asielzoekers die stellen minderjarig te zijn terwijl de IND hieraan twijfelt, en het onthouden van een AMV-vergunning aan minderjarigen, die door het afleggen van ongeloofwaardige, tegenstrijdige, vage of summiere verklaringen of door te zwijgen, een mogelijk onderzoek naar opvangmogelijkheden in het land van herkomst frustreren. Het eerder geformuleerde criterium van 'objectieve zelfstandigheid' voor jongeren vanaf zestien jaar die in hun land van herkomst als meerderjarig of zelfstandig worden beschouwd en derhalve zouden kunnen worden teruggestuurd, was volgens de toenmalige Staatssecretaris nog niet goed te operationaliseren.

De bovengenoemde maatregelen zijn vertaald in werkinstructies voor de IND in de Vreemdelingencirculaire (zie o.a. WBV 2005/12). Op advies van de Commissie Leeftijdsonderzoek (2006) zijn inmiddels de protocollen voor het leeftijdsonderzoek verhelderd. Recent empirisch wetenschappelijk onderzoek naar de feitelijke uitvoeringspraktijk is, voor zover wij hebben kunnen nagaan, echter niet voorhanden. Uit ons eigen onderzoek waarover wij in latere hoofdstukken rapporteren blijkt in ieder geval dat het aangescherpte toelatingsbeleid met zich meebrengt dat sommige jongeren noch een asiel- noch een AMV-vergunning krijgen (zie verder hoofdstuk 7). Op grond van de zorgplicht van de Nederlandse overheid voor minderjarigen blijven deze jongeren in de opvang totdat zij kunnen worden uitgezet (bij aanwezigheid van adequate opvang in het herkomstland) of achttien jaar worden.

### **2.3.3 *Bevordering terugkeer***

In de beleidsbrief van 1 mei 2001 werden tevens maatregelen aangekondigd ter bevordering van de terugkeer van afgewezen AMV's naar hun land van herkomst. Het betreft maatregelen op het gebied van de identiteitsvaststelling en de feitelijke terugkeer. Volgens een door ons gevoerd interview met medewerkers van de IND op 30 november 2005 zijn de genoemde maatregelen op gebied van de identiteitsvaststelling, waaronder documentfouillering, gegevensuitwisseling met visumbestanden in de landen van herkomst, de inzet van Immigration Liaison Officers in de landen van herkomst om documentvervalsingen of het meereizen van kinderen met niet-gerelateerde volwassenen te onderkennen en speciale aandacht in het Eerste Gehoor van de AMV voor identiteit, nationaliteit en reisroute, geïmplementeerd. Dat dit laatste het geval is blijkt ook uit ons eigen dossieronderzoek (zie hoofdstuk 7).

Ten aanzien van de feitelijke terugkeer geldt nu bij het meerderjarig worden van de AMV het terugkeerbeleid voor volwassenen. Dit betekende dat de opvang van uitgeprocedeerden wordt beëindigd en dat de ex-AMV het vertrek uit Nederland zelfstandig moet regelen, desgewenst met ondersteuning van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Indien de benodigde documenten aanwezig zijn kan de ex-AMV na afloop van de vertrektermijn worden uitgezet. Voorts worden in de beleidsbrief enkele activiteiten van de IOM besproken, die zij in de praktijk naar eigen zeggen ook daadwerkelijk uitvoeren (zie hoofdstuk 6).

Een andere beleidswijziging betreft het vaststellen van de aanwezigheid van adequate opvang in het herkomstland van AMV's die geen asielvergunning hebben gekregen. Wanneer uit een algemeen ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zou blijken dat in een land adequate opvang (waaronder opvang anders dan door familieleden en vergelijkbaar met de opvang van minderjarige landgenoten) aanwezig is, zou de overheid geen onderzoek meer hoeven te doen naar een concrete opvangplaats. Dit nieuwe beleid is in 2001 onmiddellijk toegepast op China, waar in het kader van de zogenoemde 'Pilot China' verschillende maatregelen werden genomen om de hoge instroom van AMV's uit dit land tegen te gaan. Deze pilot is inmiddels beëindigd, maar het genoemde beleid geldt nog steeds. Voor andere landen van herkomst schrijft de Vreemdelingencirculaire echter voor dat bij uitzetting wél een concreet opvangplaats geregeld moet zijn (zie verder hoofdstuk 6).

### **2.3.4 *Opvang gericht op terugkeer of integratie***

Naast de bovengenoemde maatregelen werd in het kader van het terugkeerbeleid in de beleidsbrief een nieuw model van opvang en voorgedij aangekondigd: AMV's die zouden moeten terugkeren naar hun herkomstland zouden opvang krijgen die hen zo goed mogelijk op die terugkeer zou voorbereiden (de terugkeervariant); AMV's waarvan verwacht mocht worden dat zij langer dan drie jaar in Nederlands zouden blijven, zouden opvang en begeleiding krijgen gericht op daadwerkelijke integratie in de Nederlandse samenleving (de integratievariant). In de periode die de IND nodig zou hebben om op de aanvraag te beslissen (gesproken werd over zes tot negen maanden, de 'basisperiode') zouden de AMV's worden opgevangen in de terugkeervariant. Dit in tegenstelling tot de situatie bij de volwassenen, die in de basisperiode worden opgevangen in een centrum voor Oriëntatie en Inburgering (zie TK 19 637, nr. 885). De toenmalige regering veronderstelde namelijk dat de meeste AMV's uiteindelijk zouden moeten terugkeren naar hun land van herkomst. Zij zouden dan al vanaf het begin zijn geconfronteerd met hun terugkeerperspectief en niet hoeven te worden overgeplaatst. De voorgedij-instelling Nidos, toen nog De Opbouw geheten, zou in de terugkeervariant alleen nog de formele voorgedij

uitoefenen, terwijl het COA verantwoordelijk zou zijn voor de opvang en begeleiding. In de integratievariant zou de opvang en begeleiding worden uitgevoerd door pleeggezinnen of residentiële instellingen, onder verantwoordelijkheid van de voogdij-instelling (zie TK 27 062, nr. 14, pp. 25 en 29).

In de praktijk heeft de voorgestelde opvangstructuur verschillende vormen aangenomen. Op 11 november 2002 is het COA gestart met de zogenoemde 'pilot AMA-campus' in Vught, later gevolgd door een tweede campus in Deelen. De campus was bedoeld voor nieuw instromende vijftien- tot achttienjarige AMV's die waarschijnlijk of zeker zouden moeten terugkeren naar hun herkomstland. De campus bood een besloten (maar in de praktijk gesloten) setting met een gestructureerd dagprogramma dat was gericht op het voorbereiden van de terugkeer naar het herkomstland en op het voorkomen van integratie in de Nederlandse samenleving. Het strenge regime leidde tot veel onrust onder de in de campus opgevangen jongeren en velen werden uiteindelijk overgeplaatst of vertrokken met onbekende bestemming uit de opvang. Een versoepeling van het regime mocht niet baten. De campussen werden eind 2004 gesloten omdat de voornaamste doelstelling, het bevorderen van terugkeer, nauwelijks werd behaald (o.a. TK 27 062, nr. 19, 29; Klaasen & De Prez, 2004). Eén van de conclusies die werd getrokken bij de eindevaluatie van de campussen, was dat het campusmodel niet door alle betrokken organisaties in gelijke mate werd gedragen, waardoor eenheid in de uitvoering van het beleid ontbrak. Wie de primaire verantwoordelijkheid had om AMV's te motiveren voor terugkeer was onduidelijk. Daarnaast kwamen de begeleiders niet toe aan opvoeding en begeleiding omdat er teveel energie moest worden gestoken in het uitoefenen van controle (Klaasen & De Prez, 2004).

Terwijl de campus-pilots nog bestonden werden AMV's vanaf vijftien jaar die buiten de doelgroep vielen vanaf 1 januari 2003 opgevangen in vijf zogenoemde 'tussenvariant'-locaties van het COA (TK 27 062, nr. 75). Na sluiting van de campussen zijn deze tussenvariantlocaties aangewezen als de plaats waar alle vijftien- tot en met zeventienjarige AMV's met een terugkeerperspectief, inclusief degenen die nog in procedure zijn, worden opgevangen. In deze locaties zouden positief geëvalueerde elementen uit de campussen, zoals de 24-uursbegeleiding en een gestructureerd dag- en onderwijsprogramma, worden overgenomen (zie TK 2004-2005, 27 062, nr. 29) (zie verder hoofdstuk 6). Voorts zou per 1 januari 2005 formeel alsnog het opvangmodel geïntroduceerd worden zoals beschreven in de brief van 1 mei 2001, met de bijbehorende scheiding tussen kinderen die moeten terugkeren (opgevangen door COA) en kinderen die mogen integreren (opgevangen door Nidos). Op voorstel van Nidos en het COA heeft de minister eind 2005 echter besloten van deze scheiding af te zien. In de praktijk zou dit namelijk betekend hebben dat Nidos haar pleeggezinnen zou hebben moeten overdragen aan het COA, met het bijbehorende verlies van 'kennis, ervaring en efficiency' (TK 27 062, nr. 48, p. 2), en mogelijk van pleeggezinnen. In het model waarvoor uiteindelijk is gekozen blijft Nidos verantwoordelijk voor de begeleiding van alle AMV's die in pleeggezinnen zijn of worden geplaatst (zij die bij instroom twaalf jaar of jonger zijn). Alle andere jongeren worden opgevangen door het COA, in kindergroepen (KWG's), kleine wooneenheden (KWE's) of een van de tussenvariantlocaties. In alle locaties zal begeleiding gericht op terugkeer en begeleiding gericht op integratie mogelijk zijn, maar de locaties zullen zich wel specialiseren in een van beide perspectieven. Omdat er echter geen sprake meer is van een locatie voor jongeren met slechts één toekomstperspectief hoeven jongeren, bij wijziging van dit perspectief, niet automatisch te worden overgeplaatst. De begeleiding die de jongeren krijgen moet worden afgestemd op het individuele toekomstperspectief. Daarbij merkt de minister expliciet op dat

het toekomstperspectief 'terugkeer' in de begeleidingsplannen van Nidos en het COA dient te worden opgenomen 'als op grond van beslissingen in de asiel- of de AMV-procedure is vast komen te staan dat voor een AMV het toekomstperspectief "terugkeer" geldt' (p. 2). Zolang niet duidelijk is welk toekomstperspectief geldt, zal de begeleiding gericht zijn op het voorbereiden van de AMV op beide mogelijke uitkomsten (terugkeer en integratie). Hiermee lijkt een breuk met de beleidsbrief van 1 mei 2001 te worden gemaakt, aangezien daarin werd uitgegaan van een op terugkeer gerichte begeleiding vanaf het begin van de asielprocedure, dus nog voordat er een beslissing is genomen. We komen hier in hoofdstuk 8 op terug.

Ten slotte is een belangrijk kenmerk van het nieuwe opvangbeleid dat de opvang en het leefgeld van uitgeprocedeerde AMV's stopt als zij achttien jaar worden. Zijn zij dan nog in procedure, dan worden zij conform het volwassenenmodel opgevangen in een AZC.

## **2.4 Samenvatting en conclusie**

Het nieuwe AMV-beleid dat is ingezet in 2001 heeft een aantal belangrijke wijzigingen aangebracht ten opzichte van de situatie voor 2001. Met name het feit dat een uitgeprocedeerde alleenstaande minderjarige na het bereiken van de achttienjarige leeftijd geen recht meer heeft op opvang of voorzieningen is een belangrijke breuk met het verleden.

De beleidstheorie in de beleidsbrief van 1 mei 2001 maakt duidelijk dat minder instroom en meer terugkeer naar het land van herkomst centrale doelen zijn in het nieuwe AMV-beleid. In dat kader zijn diverse beleidsmaatregelen genomen, ter bestrijding van mensensmokkel en -handel, aanscherping van het toelatingsbeleid, bevordering van terugkeer en een daarbij aansluitend opvangmodel. Niet alle maatregelen zijn even snel op de bedoelde wijze geïmplementeerd. Met name de structuur waarbinnen AMV's worden opgevangen, gekoppeld aan een toekomstperspectief van 'terugkeer' of 'integratie', is de afgelopen jaren verschillende malen gewijzigd. Eind 2005 is een laatste wijziging van de plannen inzake de opvang aangekondigd, die tijdens het schrijven van dit rapport nog geïmplementeerd moest worden.

## 3 Literatuur op gebied van terugkeer en MOB

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat terugkeer naar het land van herkomst de belangrijkste doelstelling is van het nieuwe AMV-beleid. Daarnaast wil de overheid mensensmokkel en -handel tegengaan en in dat kader vertrek met onbekende bestemming uit de AMV-opvang bestrijden. Deze doelen veronderstellen dat het beleid invloed kan uitoefenen op de terugkeermotivatie en de praktische mogelijkheden om terug te keren en op de factoren die AMV's ertoe bewegen om de opvang met onbekende bestemming te verlaten. In dit hoofdstuk gaan we na wat er in de literatuur bekend is over de factoren die terugkeer bevorderen of belemmeren en wat de achtergronden zijn van MOB-gaan. Aangezien slechts weinig studies zich specifiek richten op terugkeer bij AMV's bespreken we ook studies gericht op volwassenen.

### 3.1 Factoren die terugkeer bevorderen en belemmeren

Uit de bestaande literatuur blijkt dat terugkeer van migranten in het algemeen wordt beïnvloed door economische, sociale, persoonlijke en politieke 'push' en 'pull'factoren (zie b.v. Faist, 2000). Belangrijk voor de terugkeermotivatie van (ex-)asielzoekers in het bijzonder zijn de politieke stabiliteit en veiligheid in het land van herkomst (Muus & Muller, 1999). Onderzoek onder AMV's laat zien dat een gebrekkig toekomstperspectief, slechte onderwijsmogelijkheden, werkloosheid, huisvestingsproblemen en armoede voor AMV's een bezwaar kunnen vormen voor terugkeer (Arens & Van Swinderen, 2004; Jalloh, Roebbers, & Kabba, 2004; Van Oel, 2005). Veel auteurs benadrukken de complexiteit van de terugkeerbeslissing (Al-Ali e.a., 2001; Black, Koser, & Munk, 2004; Graham & Khosravi, 1997).

Black, Koser en Munk deden onderzoek naar de vrijwillige terugkeer van vluchtelingen naar onder andere Kosovo en Bosnië (2004). Vrijwillige terugkeer wordt in deze studie gedefinieerd als terugkeer zonder dwang. Naast groepsdiscussies en interviews onder Tamils, Chinezen, Somaliërs en Kosovaren en onder sleutelfiguren in Groot-Brittannië, werden teruggekeerde vluchtelingen en sleutelfiguren in Kosovo en Bosnië geïnterviewd. Er werden zowel statushouders als illegalen betrokken bij het onderzoek. Hoewel de geïnterviewden geen representatieve steekproef vertegenwoordigen, suggereren de interviews enkele interessante verbanden tussen de kenmerken van remigranten, hun terugkeermotivatie, ervaringen in het buitenland en de aard van hun terugkeer. De onderzoekers introduceren een model ter verkenning van het beslissingsproces met betrekking tot terugkeer. Het model conceptualiseert het terugkeerbesluit van vluchtelingen, uitgeprocedeerde asielzoekers en illegalen als afhankelijk van drie groepen factoren;

- de structurele (politieke, sociale en economische) situatie in het land van vestiging en in het land van herkomst;
- de individuele en familiesituatie van de vluchteling of asielzoeker zelf in het land van herkomst en in het land van vestiging;
- stimulerende beleidsmaatregelen die mensen aanmoedigen of belemmeren om terug te keren.

Ten aanzien van de *structurele situatie* is de kennis van belang die men heeft van de omstandigheden in het land van herkomst en in het land van vestiging. Veel respondenten waren van mening dat de informatie die ze verkregen via achtergebleven familie en vrienden over de situatie in het land van herkomst veel betrouwbaarder was dan de informatie die ze via de (Westerse) media verkregen. Informatie van achterblijvers is informatie uit de eerste hand, terwijl de informatie van de media in hun beleving mogelijk gecensureerd is of in ieder geval minder objectief bevonden wordt. Sommigen vonden de informatie die ze van familie verkregen ook niet betrouwbaar omdat de familie hen mogelijk wilde beschermen en niet alles vertelden. Het was voor de onderzoekers moeilijk om in te schatten of de informatie van respondenten juist is en wat überhaupt de invloed van informatie is op de situatie, de zorgen en terugkeerbelemmeringen van de respondenten.

De tweede groep factoren bestaat uit het totaal van een aantal *individuele kenmerken en familierelaties*. De onderzoeksresultaten wijzen uit dat er geen duidelijk verband is tussen iemands leeftijd en het moment van terugkeer. Sekse lijkt ook geen belangrijke rol te spelen, hoewel vrouwen soms aangeven niet terug te willen uit angst voor hun kansen en bewegingsvrijheid in het land van herkomst. In deze categorie speelt de factor familie speelt wel een belangrijke rol. De aanwezigheid van familie in het land van vestiging vormt vaak een bezwaar voor terugkeer, terwijl de aanwezigheid van familie in het land van herkomst terugkeer bevordert. De invloed van de factor familie is echter niet eenduidig, want de aanwezigheid van familie in het land van herkomst kan ook een reden zijn om in het land van vestiging te blijven en geld naar huis te sturen om de familie te steunen.

Wat betreft de derde groep factoren, de *stimulerende beleidsmaatregelen* gericht op terugkeer, gaat het in Groot-Brittannië om terugkeerprogramma's zoals de 'Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme' (VARRP). Dit is het belangrijkste door de Britse overheid en het Europese Vluchtelingen Fonds gefinancierde en door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) uitgevoerde programma. Het biedt voorlichting, en assistentie bij het verkrijgen van de benodigde documenten en bij het boeken van de terugreis. Daarnaast biedt de IOM steun bij reïntegratie via haar contacten met diverse lokale organisaties. Daarnaast bestaat er in Groot-Brittannië een aantal terugkeerprojecten gericht op specifieke groepen vluchtelingen. Bij het onderzoek van Black e.a. waren naast vluchtelingen, uitgeprocedeerden en illegalen in Groot-Brittannië ook reeds teruggekeerde vluchtelingen betrokken. Veel van deze teruggekeerden gaven aan gebruik te hebben gemaakt van terugkeerprogramma's zoals de genoemde, hoewel deze programma's volgens hen geen invloed hadden gehad op het proces van de terugkeerbeslissing zelf. Daarentegen hadden nog niet teruggekeerden in Groot-Brittannië weinig kennis van terugkeerprogramma's. Degenen die wel kennis hadden van terugkeerprogramma's waren hierover geïnformeerd door vrienden via van mond-tot-mond reclame of via buurthuizen. Het viel de onderzoekers op dat zelfs als deze respondenten iets hadden gehoord over terugkeerprogramma's, ze toch vaak geen duidelijk idee hadden wie daarvoor in aanmerking kwam en wat het programma inhield. Daarnaast vertrouwden sommigen de informatie over bijvoorbeeld de veiligheid in het land van herkomst niet. Dit is volgens de onderzoekers logisch als je bedenkt dat de terugkeerinitiatieven van dezelfde overheid uitgaan die de respondent aandringt om terug te keren. Informatie over terugkeerprojecten werd door de reeds teruggekeerde vluchtelingen pas verkregen nadat men zich actief met terugkeer bezig was gaan houden.

Zoals gezegd is opvallend dat alle respondenten met kennis van terugkeerprogramma's aangaven dat terugkeerprojecten niet van invloed waren geweest op de *beslissing* om terug te keren. Terugkeerprogramma's hebben voor hen geen motiverende functie maar een faciliterende functie gehad. Veel respondenten die niet terug wilden keren gaven aan dat projecten niet opwegen tegen de angst voor beperkte veiligheid en weinig werkgelegenheid in het land van herkomst, hoewel men wel van mening was dat terugkeerprojecten konden helpen bij terugkeer en reïntegratie als de beslissing om terug te keren eenmaal genomen was.

Op grond van hun onderzoek benadrukken Black e.a. de noodzaak om betere bekendheid te geven aan terugkeerprogramma's. Daarnaast stellen zij dat men zich kan afvragen in welke mate dergelijke programma's of beleidsmaatregelen in het algemeen vrijwillige terugkeer kunnen faciliteren zonder dat deze maatregelen gepaard gaan met politieke of economische verbeteringen in de landen van herkomst. Belangrijk daarbij is volgens de onderzoekers dat hulp bij terugkeer als positief wordt ervaren door diegenen die eenmaal de beslissing hebben genomen. Terugkeer werd door de respondenten echter niet altijd gezien als eindstation. Vooral Chinese respondenten uit het onderzoek zagen terugkeer bijvoorbeeld als van tijdelijke aard met als doel het vinden van een vrouw die ze mee terug konden nemen naar Europa.

Een factor die bij Black e.a. (2004) minder aandacht krijgt is de factor *verbondenheid*. Een aanname van het nieuwe AMV-beleid is dat AMV's beter af zijn in het land van herkomst: 'Slechts weinig kinderen die ontworteld of ontheemd raken, hebben uiteindelijk baat bij scheiding van ouders en hun omgeving' (TK 27602, nr. 14, p. 3). Diverse auteurs zien in deze verbondenheid van migranten met het land van herkomst een belangrijke voorwaarde voor terugkeer en een succesvolle herintegratie in het land van herkomst (b.v. Al Ali, 2001). Graham en Khosravi (1997) concluderen in hun onderzoek naar transnationalisme en identiteitsvorming onder Iraniërs in Zweden echter dat het 'thuis' niet in het land van herkomst hoeft te liggen, maar ook op andere plaatsen kan zijn. Door de toenemende globalisering en de daardoor ontstane transnationale gemeenschappen is het begrip 'thuis' minder plaatsgebonden geworden. Van Laar (2002) bevestigt in een studie naar transnationale contacten van Afrikaanse ex-AMV's in Nederland het beeld dat deze jongeren door contacten met de Afrikaanse gemeenschap in Nederland, in het land van herkomst en elders ter wereld hun 'eigen culturele identiteit' en gevoel van 'thuis' kunnen bewaren. Malkki (1992) benadrukt zelfs dat terugkeer naar het land van herkomst niet altijd gepaard gaat met het behoud van de culturele identiteit. Stepputat (1994) deed onderzoek naar de diaspora- en terugkeer van Maya's in Midden Amerika. Zij concludeert dat de verbondenheid met het land van herkomst geen natuurlijke conditie is en dat een vlucht niet automatisch gepaard gaat met een verlies van identiteit, maar dat het juist een manier kan zijn om de eigen identiteit te waarborgen.

Volgens Ghanem (2003) betekent terugkeer eigenlijk een nieuwe migratie, die gepaard gaat met een nieuw afscheid en verlies van het gastland. Het herkomstland en de achterblijvers zijn vaak veranderd en de remigrant is door de migratie ervaring zelf ook veranderd. Vaak heeft men dit van tevoren niet beseft en spreken we van een 'reverse culture shock'. Men verwacht terug te keren en er eindelijk weer 'bij te horen', maar wordt vaak juist als buitenstaander beschouwd door de achterblijvers. Degenen die een realistisch beeld hadden van het land van herkomst en haar problemen én van de terugkeer zelf passen zich het snelste aan en reïntegreren het beste.

Een mogelijke factor die in de Nederlandse literatuur op gebied van AMV's naar voren komt is de factor *psycho-sociale problemen*. Bean, Eurelings-Bontekoe en Spinhoven deden een grootschalig (n=920), longitudinaal en inventariserend onderzoek (2005) naar de relatie tussen hulpvraag, hulpaanbod en de omvang van de psychosociale problematiek van AMV's van 11 tot en met 17 jaar. AMV's blijken veel meer psychosociale problemen te hebben dan andere jongeren (Nederlandse jongeren en vluchtelingenjongeren met ouders). Het gaat hier met name om depressies en angsten als gevolg van posttraumatische stress en stress door ongewenste zwangerschappen. (zie ook Horjus, Miedema, & Verheij, 2001; Engelhard, 2003; Tuk 2003). Engelhard (2003) ziet in de angst voor terugkeer de oorzaak voor veel ernstige psychosociale problemen onder AMV's. Het 'niet nadenken' is een belangrijke copingstrategie onder AMV's en ex-AMV's in het zich afwenden van dagelijkse problemen en om te gaan met de onzekerheid van de situatie (Horjus e.a., 2001; Engelhard, 2003; zie ook Schell, 2000). Dit kan een verlammeende werking hebben.

Voorts kan ten aanzien van AMV's een rol spelen dat zij met een '*verborgen opdracht*' naar Europa worden gestuurd (o.a. Engelhard, 2003). Europa wordt door het thuisfront beschouwd als een regio met ongekeerde mogelijkheden, waar de kansen (lees rijkdom) voor het oprapen liggen (zie ook Thouars, 2003). Jongeren worden geacht om carrière te maken en rijk te worden. Terugkeer is pas mogelijk als aan deze voorwaarden is voldaan. Dit doel blijkt in de praktijk niet haalbaar en zelfs de leningen die bij smokkelaars, familie of soms een hele gemeenschap zijn aangegaan om de reis mogelijk te maken kunnen niet worden terugbetaald. Rapporten van de Stichting Return and Progress waaraan hiervoor is gerefereerd, geven aan dat achterblijvers potentiële remigranten soms wijzen op de geringe toekomstmogelijkheden in het land van herkomst en hun afhankelijkheid van financiële steun uit Nederland.

### **3.2 Belemmeringen binnen het Nederlandse terugkeerbeleid**

In Nederland is voor zover wij hebben kunnen nagaan geen onderzoek gedaan naar de terugkeer van kinderen en jongeren in het kader van het nieuwe AMV-beleid. Hieronder bespreken we enkele recente studies naar terugkeer van volwassen asielzoekers.

In een onderzoek naar het terugkeerbeleid van afgewezen volwassen asielzoekers onder de Vw 2000 (Olde Monnikhof & De Vreede, 2004) wordt een aantal knelpunten in het Nederlandse asielbeleid genoemd. Zo is onder meer sprake van een beperkt draagvlak voor het terugkeerbeleid bij bijvoorbeeld bepaalde gemeenten. Omdat de mogelijkheden tot gedwongen uitzetting langere tijd niet of onvoldoende zijn uitgevoerd, verliest dit instrument haar kracht als stok achter de deur om asielzoekers te stimuleren om mee te werken aan vrijwillig vertrek. Verder zou volgens sommige respondenten in het onderzoek, met name medewerkers van belangenorganisaties, de sfeer van wantrouwen en achterdocht ten opzichte van asielzoekers in de eerste ontmoetingen met de IND het moeilijk maken om in een later stadium op een neutrale en gelijkwaardige manier in gesprek te gaan over terugkeer. Ook zouden er veel terugkeerprojecten zijn gestart zonder dat men voldoende verstand had van de situatie in het land van herkomst. Deskundigen vinden het jammer dat het aanbod van trajectbegeleiding op gebied van terugkeer vrijblijvend is, omdat zij denken dat dit instrument wel degelijk kan bijdragen aan de terugkeermotivatie.



Hulp bij terugkeer door de IOM wordt in dit Nederlandse onderzoek als positief ervaren, maar ook hier wordt benadrukt dat hulp bij terugkeer geen invloed heeft op de terugkeerbeslissing zelf.

De geringe invloed die het beleid kan hebben op terugkeer, zoals genoemd door Black e.a. (2004), wordt ook genoemd in dit rapport. Het beleid zal volgens de respondenten in het Nederlandse onderzoek hoogstens voor een klein deel bijdragen aan de terugkeer van asielzoekers. Deze keuze is namelijk vooral afhankelijk van variabelen die onbekend zijn of nauwelijks te beïnvloeden. Belangrijk is de perceptie van de asielzoeker over de situatie in het land van herkomst. Als asielzoekers de situatie in het land van herkomst als onveilig of de sociaal-economische situatie als slecht beschouwen, zijn zij nauwelijks bereid mee te werken aan de eigen terugkeer. Naast factoren in het land van herkomst, worden ook factoren in Nederland genoemd die terugkeer in de weg staan. De lange asielprocedure en het niet gedwongen uitzetten zorgt voor een verlenging van de droom van een toekomst in Nederland. Daarnaast is voor sommigen een leven in de illegaliteit aantrekkelijker dan een toekomst in het land van herkomst. Het niet meewerken van uitgeprocedeerden aan het vaststellen van de identiteit en nationaliteit maakt uitzetting ook moeilijk. Hierdoor gaat er een verkeerd signaal uit naar asielzoekers.

In 2004 verscheen een driedelig rapport van Van Kalmthout, Graft, Hansen en Hadrouk over vreemdelingen in vreemdelingendetentie, waaronder uitgeprocedeerde asielzoekers. Het realiseren van de terugkeer van vreemdelingen die in vreemdelingenbewaring verblijven is volgens dit onderzoek een uiterst moeilijke taak. Terugkeerbevorderende activiteiten, zoals het volgen van een vakopleiding, hebben geen effect op de daadwerkelijke terugkeermotivatie. Degenen die aangaven dat een opleiding hen kansen zou bieden op een betere toekomst, doelden daarmee niet specifiek op een toekomst in eigen land, maar hadden in veel gevallen een toekomst in Nederland of elders in Europa op het oog. De onderzoekers concluderen dat het niet realistisch is om te verwachten dat men met het aanbieden van een korte vakopleiding personen die absoluut niet terug willen keren kan omvormen in personen die vrijwillig teruggaan. Belemmerend is ook dat bij de start van de opleiding niet vast staat of men de opleiding kan afmaken, aangezien het volgen van de opleiding geen effect heeft op de uitzettingsinspanningen. Een ander knelpunt is dat deelname aan de opleiding een op zichzelf staande activiteit is en niet gepaard gaat met andere inspanningen om de betrokkenen te stimuleren tot vrijwillige terugkeer, zoals bijvoorbeeld het inschakelen van IOM. De onderzoekers stellen dat factoren als schuld en schaamte tegenover zichzelf, de familie en de omgeving in het land van herkomst de terugkeermotivatie kunnen beïnvloeden.

De laatste jaren is ook een aantal lokale terugkeerprojecten gestart gericht op AMV's en ex-AMV's (zie Odé, 2005 en paragraaf 6.2.5). Odé (2005) concludeert dat de versnipperdheid en onoverzichtelijkheid van de vele lokaal opererende initiatieven en de slechte samenwerking onderling belangrijke knelpunten vormen in het terugkeerbeleid.

### **3.3 Vertrek met onbekende bestemming**

Over de achtergronden van vertrek met onbekende bestemming van AMV's uit de opvang is weinig bekend. Met name vanuit de pilots AMA-campus kwam MOB-gaan regelmatig voor (zie paragraaf 5.4). In de politiek en in het veld wordt vaak de vrees uitgesproken dat deze jongeren in een netwerk van

mensensmokkel en -handel zitten of daarin terecht komen na het vertrek uit de opvang.

Uit een recent onderzoek van Van den Borne en Kloosterboer (2005) blijkt dat sommige AMV's in de prostitutie terecht komen. Als oorzaken noemen de geïnterviewden van diverse organisaties het sombere toekomstperspectief, een gebrek aan inzicht in de Nederlandse samenleving en het ontbreken van een netwerk. Daarnaast maken eerdere ervaringen met oorlog, armoede, maar ook met geweld, seksueel misbruik en soms ook prostitutie hen extra kwetsbaar. Ook kan het voorkomen dat AMV's geld hebben geleend van handelaren om de reis naar Nederland mogelijk te maken en dit in Nederland tegen woekerrentes moeten terugbetalen.

### **3.4 Conclusie**

De literatuur suggereert dat het al dan niet terugkeren van asielzoekers naar hun land van herkomst samen kan hangen met een scala van factoren. Deze kunnen gelegen zijn in de politieke en economische situatie in het land van herkomst en het land van vestiging, kenmerken van de persoon zelf, waaronder ook het psychosociaal functioneren, de (familie)netwerken die men in verschillende landen heeft, de 'opdracht' waarmee men al dan niet naar Europa is vertrokken en de eventuele schulden die men moet afbetalen aan mensenhandelaars. Deze factoren lijken door overheidsbeleid niet eenvoudig te beïnvloeden te zijn. Studies die een verband leggen met overheidsactiviteiten wijzen op de inconsistente en beperkte effecten daarvan. Ook het empirisch materiaal dat wij in de resultatenhoofdstukken van dit rapport zullen presenteren, wijst op de beperkte mogelijkheden van de overheid en uitvoeringsorganisaties om daadwerkelijke vrijwillige terugkeer te bewerkstelligen. Nog meer dan op gebied van terugkeer blijft het onduidelijk wat precies de achtergronden en motieven zijn van AMV's die met onbekende bestemming uit de opvang vertrekken.

## 4 Onderzoeksoopzet

In dit hoofdstuk geven we de onderzoeksvragen weer en bespreken we de gekozen methode van onderzoek. Vervolgens komen de werving van de respondenten, hun achtergrondkenmerken en de uitvoering van de dataverzameling aan de orde. Ten slotte besteden we aandacht aan de wijze waarop de data zijn verwerkt.

### 4.1 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen luiden:

*Met betrekking tot terugkeer en MOB:*

- 1 Hoeveel AMV's bevinden zich op 1 oktober 2005 in de terugkeerunits voor AMV's en welke kenmerken hebben zij (nationaliteit, leeftijd, geslacht, verblijfsrechtelijke positie, verblijfsduur in Nederland)?
- 2 Hoeveel van deze AMV's keren tussen 1 oktober 2005 en 1 februari 2006 vanuit deze units *terug* naar hun land van herkomst en welke kenmerken hebben zij?
- 3 Hoeveel van deze AMV's vertrekken in dezelfde periode *met onbekende bestemming* uit de opvang en welke kenmerken hebben zij?
- 4 Hoeveel van deze AMV's verlaten in dezelfde periode de units om *andere redenen*, welke redenen zijn dit en welke kenmerken hebben zij?
- 5 Verschillen de kenmerken van de bovengenoemde groepen van elkaar?

Toelichting:

Wij veronderstellen dat de genoemde achtergrondkenmerken samenhangen met al dan niet vertrek uit de opvang. Ten eerste is terugkeer naar het land van herkomst mogelijk voor het ene land gemakkelijker te organiseren dan voor het andere. Ten tweede kunnen jongeren die ouder zijn gezien hun grotere zelfstandigheid wellicht gemakkelijker hun terugkeer organiseren of MOB-gaan dan jongere en mogelijk geldt dit ook voor jongens vergeleken met meisjes. Ook ligt het voor de hand dat de stand van zaken in de asielprocedure van invloed is op al dan niet vertrekken uit de opvang. Ten slotte keren jongeren die al langere tijd in Nederland verblijven mogelijk minder gemakkelijk terug naar hun herkomstland dan jongeren die hier nog maar kort zijn.

*Met betrekking tot terugkeer:*

- 6 Welke activiteiten voeren de betrokken organisaties uit om terugkeer van de AMV's naar het land van herkomst te bevorderen?
- 7 In hoeverre is bij de AMV's die moeten vertrekken sprake van motivatie voor terugkeer? Zijn er aanwijzingen voor een verband met de genoemde activiteiten van organisaties?
- 8 Op welke gronden heeft de IND geen vergunning verleend aan de AMV's die moeten vertrekken en welke aannamen omtrent de zelfstandigheid van de jongeren en de beschikbaarheid van opvang in het herkomstland hebben daarbij een rol gespeeld? Is bekend of deze aannamen nog kloppen nu terugkeer moet worden geëffectueerd?
- 9 Welke praktische (on)mogelijkheden doen zich voor bij de terugkeer van AMV's naar het land van herkomst?

*Met betrekking tot MOB:*

- 10 Welke activiteiten voeren de betrokken organisaties uit om vertrek met onbekende bestemming van AMV's te voorkomen en hoe reageren zij op MOB-gaan van AMV's?

Toelichting:

Het AMV-beleid gericht op terugkeer en bestrijding van vertrek met onbekende bestemming berust op de aanname dat de begeleiders van de AMV's hun terugkeer naar het land van herkomst kunnen bevorderen en MOB-gaan kunnen voorkomen. De betrokken organisaties moeten hun begeleiding daarop afstemmen. Een belangrijke vraag is daarom wat de organisaties op dit gebied precies doen. Vervolgens dient te worden vastgesteld in hoeverre de jongeren zelf voor terugkeer naar het land van herkomst gemotiveerd zijn en of de begeleiders op deze motivatie enige invloed kunnen uitoefenen. Ten aanzien van AMV's die zijn uitgeprocedeerd en daadwerkelijk kunnen worden uitgezet is het van belang om vast te stellen of de aannamen van de IND aangaande hun zelfstandigheid dan wel de opvangmogelijkheden in het land van herkomst nog steeds gelden, zodat terugkeer daadwerkelijk in gang kan worden gezet. Bij dit laatste kunnen ook andere praktische belemmeringen een rol spelen, zoals het ontbreken van identiteitspapieren. Ten slotte willen we ten aanzien van degenen die MOB-gaan weten hoe de organisaties daarop reageren en of het zogenoemde Protocol Vermissing wordt gebruikt.

## 4.2 Methode

De onderzoeksgroep bij de vragen een tot en met vijf bestaat uit alle vijftien- tot en met zeventienjarige AMV's die zich op 1 oktober 2005 in een van de AMV-units bij AZC's gericht op terugkeer van het COA bevonden. De vragen worden beantwoord aan de hand van cijfermateriaal uit het bewonersinformatiesysteem van het COA en het informatiesysteem van de IND (INDIS).

De vragen zes tot en met tien worden beantwoord door onderzoek in twee van de vijf AMV-units bij terugkeerlocaties die ten tijde van de dataverzameling bestonden.<sup>2</sup> Gekozen is voor twee units die geografisch gezien betrekkelijk ver van elkaar af liggen en waarin geen sprake is van oververtegenwoordiging van tienermoeders met kinderen.

Op de twee locaties zijn de volgende methoden van dataverzameling toegepast:

- 1 interviews met vertegenwoordigers van de meest betrokken organisaties (COA, Nidos, scholen, de Vreemdelingenpolitie (VP), de beveiliging, de Medische Opvang Asielzoekers (MOA), Vluchtelingenwerk (VWN), de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM); de IND heeft vragenlijsten ingevuld)
- 2 per email gestelde vragen aan Nidos over concrete MOB-gevallen gedurende de onderzoeksperiode
- 3 casestudies van 21 AMV's verdeeld over de twee locaties aan de hand van:
  - persoonlijke interviews met de jongeren;
  - (bij toestemming van de jongere) analyse van het dossier bij Nidos en een aanvullende telefoongesprek met de voogd;
  - (bij toestemming van de jongere) analyse van het elektronische dossier en van (voor zover aanwezig) het terugkeerdossier van het COA en een aanvullend telefoongesprek met de mentor.

---

<sup>2</sup> Inmiddels is een van deze vijf units gesloten.

De interviews met de organisaties hadden tot doel een algemeen beeld te krijgen van hun activiteiten en praktijkervaringen op het gebied van terugkeer en MOB. Daarnaast zijn concrete MOB-gevallen en 21 cases bestudeerd, om meer inzicht te krijgen in de feitelijke gang van zaken gedurende de onderzoeksperiode.

### 4.3 Werving

De respondenten van de betrokken *organisaties* zijn geworven via de hoofdkantoren van deze organisaties of op de locaties zelf. Uiteindelijk is met betrekking tot beide locaties een interview gehouden met (soms niet op de locatie maar in de regio):

- de AMV-coördinator van de terugkeerunit van het COA
- een COA-mentor die ‘terugkeer’ als aandachtsgebied heeft
- de regiomanager van Nidos
- medewerkers van de bij de AMV-locatie betrokken scholen
- een of twee functionarissen van de VP
- een beveiligingbeambte
- een medewerker van de Medische Opvang Asielzoekers
- een of twee medewerkers van Vluchtelingenwerk
- een medewerker van de IOM
- een IND-medewerker (schriftelijk)

Op een van de locaties heeft een extra gesprek plaatsgevonden met de AMV-coördinator en het hoofd Wonen samen. Op deze locatie hebben we ook een bijeenkomst van de zogenoemde lokale taakgroep voor de terugkeer van AMV's (het ‘AMA-LTG’) bijgewoond. Voorts is op landelijk niveau gesproken met Nidos, het COA en de IND en heeft een gesprek plaatsgevonden met medewerkers van de Stichting Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers Humanitas (SAMAH).

Wat betreft de *casestudies* was het streven om twintig AMV's te werven, idealiter tien per locatie, bij voorkeur evenveel jongens als meisjes, van verschillende nationaliteiten. Om dit laatste te bereiken hebben we een folder gemaakt, die is vertaald in het Engels, Frans, Portugees, Dari, Farsi, Chinees, Arabisch, Somalisch en Russisch (zie bijlage 2 voor de Nederlandse versie). Met opzet is in deze folder het begrip ‘terugkeer’ vermeden, aangezien dit volgens de coördinatoren onder AMV's een zeer beladen onderwerp is en omdat ook alternatieven voor terugkeer besproken zouden worden.

De jongeren die mee wilden doen konden zich melden bij hun mentor, hun voogd of bij een van de onderzoekers.

Op de eerste locatie zijn de folders via de post aan alle AMV's uitgedeeld. Daarna hebben de mentoren verschillende jongeren gevraagd of zij mee wilden werken aan het onderzoek. Dit leverde aanvankelijk zeven deelnemers op. Om dit aantal te verhogen zijn wij zelf op een avond bij de balie gaan staan waar de AMV's zich op een bepaald tijdstip moeten melden. Het viel ons en de aanwezige mentor op dat veel jongeren het kantoortje snel verlieten na ons te hebben gezien. Toch konden wij door zelf jongeren aan te spreken nog drie extra respondenten werven.

In de tweede locatie gaven de mentoren er de voorkeur aan om de folders zelf aan hun pupillen te geven en daar direct uitleg bij te geven. Afgesproken was dat zij dit bij alle AMV's zouden doen, waarna wij zo nodig een selectie zouden maken uit degenen die zich hadden aangemeld. Nadat zij op deze wijze negentien jongeren hadden benaderd, waarvan er al zeventien mee wilden doen (pupillen van verschillende mentoren), zijn zij echter met de werving gestopt. Uit deze zeventien aanmeldingen zijn, na vergelijking met de respons op de andere

locatie, twaalf jongeren geselecteerd voor een interview. Omdat we in de loop van de dataverzameling te maken kregen met uitvallers, en een afgevalen meisje erg graag mee wilde doen, zijn de andere vijf jongeren uiteindelijk toch geïnterviewd. Alle jongeren die zich hadden aangemeld zijn door ons uitgenodigd voor een interview op een bepaald tijdstip, door middel van een Nederlands- of Engelstalige brief die zij bij het uitdelen van de post kregen uitgereikt.

Van de tien jongeren die zich op de eerste locatie hadden aangemeld hebben we uiteindelijk zeven jongeren gesproken. Eén jongen haakte tijdens het interview af, twee anderen verschenen niet op de afspraak. Eén daarvan verbleef zelden op in het AZC, de ander had volgens de mentor teveel psychische problemen om een goed interview te kunnen geven. Van de zeventien jongeren op de tweede locatie zijn uiteindelijk veertien jongeren geïnterviewd. De redenen van uitval van de andere drie jongeren waren: MOB gaan, overplaatsing wegens wangedrag en niet verschijnen op de afspraak.

Omdat degenen die niet op de afspraak verschenen en de jongere die afhaakte tijdens het interview geen toestemming hebben gegeven voor dossieranalyse en interviews met de voogd en mentor, hebben we over hen geen nadere gegevens kunnen verzamelen.

Het voorgaande betekent dat de groep van 21 jongeren geen representatieve steekproef vormt. Jongeren die moeite hebben om over hun toekomst te praten zijn ondervertegenwoordigd. Voor het overige is sprake van een betrekkelijk willekeurige selectie van jongeren uit de twee AMV-locaties.

De *kenmerken* van de 21 uiteindelijke respondenten zijn als volgt. Het betreft acht jongens en dertien meisjes, waaronder vijf meisjes die een baby hebben en een meisje dat ten tijde van de dataverzameling hoogzwanger was. Twee jongeren zijn broer en zus. Onder de respondenten bestaat een grote variatie aan nationaliteiten (zie hoofdstuk 7).

Naar eigen zeggen waren alle jongeren ten tijde van het interview 16 of 17 jaar, behalve een meisje dat meldde dat ze 'ongeveer 18 jaar' was. De stand van zaken in de asielprocedure varieert. In die zaken waarin de IND voor 1 maart 2006 een voornemen tot afwijzing of een afwijzende beschikking heeft uitgebracht, is steeds sprake van afwijzing van de asielaanvraag én niet verlenen van een vergunning als Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling. Over de categorie jongeren met een AMV-vergunning kunnen we derhalve in dit onderzoek geen uitspraken doen (zie verder hoofdstuk 7).

#### **4.4 Uitvoering**

Het COA heeft op ons verzoek *cijfermateriaal* aangeleverd aangaande de populatie AMV's in de AMV-terugkeerlocaties per 1 oktober 2005, 1 december 2005 en 1 februari 2006. Van degenen die op 1 oktober 2005 aanwezig waren heeft men aangegeven wie er tot 1 december 2005 zijn vertrokken en om welke reden. Van degenen die op 1 december 2005 aanwezig waren (inclusief nieuwe instroom) weten we wie er tot 1 februari 2006 zijn vertrokken en waarom. Gebleken is echter dat de populatie per 1 december 2005 niet gelijk is aan de populatie per 1 oktober 2005 minus degenen die tot 1 december 2005 zijn vertrokken. Dit komt doordat degenen die tussen 1 oktober en 1 december 2005 achttien jaar zijn geworden inmiddels niet meer als AMV geregistreerd staan. Van degenen die zijn vertrokken in de genoemde periode heeft de IND aangegeven welke asiel- en reguliere procedures deze personen hebben doorlopen.

De interviews met de *organisaties* hadden een open en inventariserend karakter. Wij vroegen de respondenten om een beschrijving van hun activiteiten en ervaringen op het gebied van terugkeer en (het voorkomen van) vertrek met onbekende bestemming (MOB) bij vijftien tot en met zeventienjarige AMV's. Extra aandachtspunt bij het onderwerp MOB was of het COA, Nidos en de Vreemdelingenpolitie gebruik maken van het Protocol Vermissing (zie hoofdstuk 6). De interviews zijn uitgewerkt aan de hand van aantekeningen en in een aantal gevallen mede aan de hand van een bandopname.

In het kader van de onderzoeksvragen met betrekking tot *MOB* hebben de voogden van de jongeren die in de genoemde periode MOB zijn gegaan per email informatie gegeven over onder meer het type melding dat zij bij de politie hebben gedaan en de vermoedelijke aanleiding voor het MOB-gaan.

De interviews met de *jongeren* zijn gevoerd aan de hand van een semi-gestructureerde vragenlijst (bijlage 3). Daarbij is in een aantal gevallen gebruik gemaakt van een telefonische tolk. Om de interne validiteit van de antwoorden te verhogen is bij de introductie benadrukt dat de informatie van de jongeren niet bij hun begeleiders terecht zou komen en in dit rapport anoniem zou worden verwerkt (vgl. Kromhout, 2002). Bij een interview met een tolk werd de jongere gewezen op de geheimhoudingsplicht van de tolk. Daarnaast hebben we gesteld dat het de jongere vrij stond elke vraag wel of niet te beantwoorden. Met opzet hebben we echter niet naar de migratiemotieven gevraagd, om associaties met de gehoren bij de IND zoveel mogelijk te vermijden. Wel heeft een aantal jongeren in het kader van de vragen met betrekking tot de terugkeermotivatie over hun migratiemotief verteld.

De meeste gesprekken duurden zo'n 50 minuten, met een enkele uitschieter naar beneden (circa 30 minuten) en naar boven (ca. 70 minuten) en zijn allemaal met toestemming van de jongeren op band opgenomen en letterlijk uitgetypt. Twaalf gesprekken zijn gevoerd met behulp van een telefonische tolk van het Tolk- en Vertaalcentrum Nederland (TVCN). In zeven gevallen hebben we het interview in het Engels (soms in combinatie met Nederlands) gehouden. Twee jongeren zijn in het Nederlands geïnterviewd. Met uitzondering van één jongen hebben alle jongeren na afloop toestemming gegeven voor gesprekken met de mentor en de voogd en voor dossierinzage. Bij het afscheid kregen de jongeren een kadobon. Hoewel het minder moeilijk was dan wij vooraf hadden verwacht om deze jongeren te spreken te krijgen, moeten we opmerken dat veel jongeren in het interview niet het achterste van hun tong hebben laten zien, ondanks de toezegging van anonimiteit en vertrouwelijkheid (zie bijlage 3). De opbrengst was mogelijk groter geweest als wij een betere band met de jongeren hadden kunnen opbouwen, bijvoorbeeld door informele contacten tijdens een periode van participerende observatie, of het houden van meerdere interviews per jongere (vgl. Leijstra, 2004). Een extra belemmering vormde het feit dat we in de meeste gevallen met een tolk moesten werken. In een dergelijke situatie heeft de interviewer minder mogelijkheden om door te vragen naar aanleiding van de woordkeus van de respondent (Kromhout, 2002). Ook is het in zo'n geval bijvoorbeeld moeilijker om het ijs te breken door middel van een informele opmerking of een grapje, iets wat veel verschil kan maken.

Naast de interviews heeft dataverzameling plaatsgevonden door bestudering van de *dossiers* van de jongeren bij Nidos en het COA. De dossiers van beide organisaties bevatten rapportages op basis van de contacten die de voogden respectievelijk de mentoren met de betreffende jongeren en soms ook andere betrokken organisaties hadden gehad. De dossiers van Nidos bevatten ook juridische informatie, waaronder IND-stukken zoals verslagen van het Eerste en

Nader gehoor, rapporten van leeftijdsonderzoek en het voornemen tot of de beschikking van afwijzing van de asielaanvraag (zie voor een beschrijving van de asielprocedure onder de Vw 2000, Kromhout e.a., 2006). In aanvulling op de dossieranalyse zijn begin 2006 nog korte telefonische gesprekken gevoerd met de voogden en mentoren. De informatie van de voogden is toegevoegd aan de dossierbeschrijvingen, van de mentorinterviews zijn aparte verslagen gemaakt.

#### **4.5 Dataverwerking**

De teksten van zowel de interviews met de organisaties als de interviews met de jongeren zijn gecodeerd aan de hand van (verschillende) codelijsten. Deze codelijsten bevatten de thema's die in de interviews aan de orde kwamen. De organisatie-interviews zijn door de eerste auteur gecodeerd. Voor het hoofdstuk over de organisaties is vervolgens per thema de informatie uit de verschillende interviews bij elkaar gezocht en in de tekst verwerkt (zie hoofdstuk 6).

De interviews met de AMV's en de mentoren zijn, na het bereiken van een intercodeurbetrouwbaarheid van 84 % respectievelijk 85 %<sup>3</sup>, door de tweede auteur gecodeerd. Na de codering zijn de interviews met de codes ingevoerd in het computerprogramma Kwalitan. Vervolgens zijn per code (thema) uitdraaien gemaakt van de interviewfragmenten. De informatie uit deze fragmenten en uit de dossierbeschrijvingen is daarna opgenomen in schema's per thema. In elk schema werd per casus de beschikbare informatie uit verschillende bronnen naast elkaar gezet. Bij tegenstrijdige informatie uit verschillende bronnen beoordeelden we welke informatie het meest betrouwbaar leek (zie Maso & Smaling, 1998; Miles & Huberman, 1994).

---

<sup>3</sup> Gebruikte overeenstemmingsmaat: aantal overeenkomsten / aantal overeenkomsten + aantal verschillen x 100 % (o.a. Miles & Huberman, 1994), per interview. Zie voor de beslissingsregels voor het vaststellen van het aantal overeenkomsten en verschillen per fragment, Kromhout (2002).



## 5 Vertrek en MOB in cijfers

Het doel van het AMV-beleid is zelfstandige terugkeer naar het land van herkomst. Uit eerder onderzoek is gebleken dat de laatste jaren slechts weinig AMV's zijn teruggekeerd. Wel zijn de afgelopen jaren veel jongeren met onbekende bestemming vertrokken, met name vanuit de pilots AMA-campus (zie hoofdstuk 3). Vanwege de problemen op de campussen zijn de pilots stopgezet en is de opvang van vijftien tot en met zeventien-jarige AMV's vanaf 1 januari 2005 verplaatst naar AMV-units bij asielzoekerscentra gericht op terugkeer. De vraag is of in deze nieuwe locaties inmiddels sprake is van meer terugkeer en minder MOB. Daarnaast vragen we ons af of er verschillen zijn in de achtergrondkenmerken van jongeren die terugkeren, MOB gaan, om andere redenen de opvang verlaten of in de opvang blijven.

In het eerste deel van dit hoofdstuk worden cijfers van de IND en de IOM gepresenteerd met betrekking tot het totaal aantal AMV's dat in de jaren 2000 tot en met 2005 als vertrokken is geregistreerd, en hun kenmerken. Daarna gaan we in op het vertrek uit de COA-opvang tussen 1/10/05 en 1/02/06 van vijftien tot en met zeventien-jarige AMV's.

### 5.1 Instroom en vertrek uit de opvang 2000 tot en met 2005

Alvorens in te gaan op het vertrek uit de opvang dan wel uit Nederland presenteren we de instroomcijfers van gestelde AMV's in de jaren 1998 tot en met 2005 (tabel 1). Deze cijfers betreffen ook personen van wie in een later stadium blijkt dat zij meerderjarig waren ten tijde van de asielaanvraag.<sup>4</sup>

**Tabel 1 Asielaanvragen AMV's 1998 t/m 2005 (alle leeftijden)**

Jaar van aanvraag	Aantal asielaanvragen AMV's	Percentage van totale instroom
1998	3.504	8
1999	5.009	13
2000	6.705	15
2001	5.950	18
2002	3.233	17
2003	1.216	9
2004	594	6
2005	515	4

Bron: IND, Rapportage vreemdelingenketen september t/m december 2005

Uit tabel 1 blijkt dat het aantal asielaanvragen van AMV's de laatste jaren sterk is afgenomen. Dit geldt ook voor het totaal aantal asielaanvragen in Nederland. Waar het totaal aantal asielaanvragen in 2005 weer is gestegen is het aantal aanvragen van AMV's echter blijven dalen (zie Rapportage vreemdelingenketen september t/m december 2005, TK 19 637, nr. 1025). Er zijn nauwelijks cijfers gepubliceerd inzake het aantal asielaanvragen door AMV's in andere Europese landen. De wel beschikbare cijfers zijn door definitie- en registratieverschillen moeilijk te vergelijken. Volgens cijfers van de UNHCR ontving buurland Duitsland in 2001, 2002 en 2003 veel minder asielverzoeken van AMV's dan Nederland, maar in 2003 was het verschil aanmerkelijk kleiner geworden.

<sup>4</sup> Behalve personen bij wie dit in de AC-fase al blijkt.

Daarentegen ontving Groot-Brittannië in 2002 en 2003 bijna respectievelijk ruim tweemaal zoveel verzoeken als Nederland (UNHCR, 2004).

Uit IND-cijfers over het jaar 2005 blijkt dat bijna 70 procent van de AMV's in de leeftijdscategorie vijftien tot en met zeventien jaar valt. Ook is grofweg tweederde van het mannelijk geslacht. De oververtegenwoordiging van jongens en van de genoemde leeftijdscategorie is ook in eerdere jaren vastgesteld (b.v. Olde Monnikhof & Van den Tillaart, 2003). De meest voorkomende nationaliteiten waren in 2005 de Irakese, Indiase, Somalische, Chinese en Burundese (samen 45 %).

In tabel 2 staat het aantal AMV's dat in de jaren 2000 tot en met 2005 bij de IND is geregistreerd als 'vertrokken'.<sup>5</sup> Dit is inclusief degenen die na de asielaanvraag meerderjarig zijn bevonden of geworden; zij houden in de registratie het label 'AMV'. Het gaat hier zowel om zelfstandig vertrek uit Nederland, gedwongen vertrek uit Nederland, en vertrek met onbekende bestemming uit de opvang of vreemdelingenbewaring (zie paragraaf 5.2).

**Tabel 2 Vertrek (incl. MOB) van (ex-)AMV's 2000 t/m 2005 (alle leeftijden)**

Jaar van vertrek	Aantal personen
2000	1.174
2001	1.635
2002	2.402
2003	2.948
2004	2.906
2005	2.560

Bron: IND, bewerking WODC

De cijfers laten zien dat het aantal als vertrokken geregistreerde AMV's vanaf het jaar 2001, het jaar waarin het nieuwe AMV-beleid is geïmplementeerd, sterk is toegenomen. Het gaat hier om vertrek uit de opvang, waarvan een zeer belangrijk deel vertrek met onbekende bestemming is (vgl. tabel 6). In 2005 is het aantal uitgeschreven AMV's meer dan tweemaal zo groot als in 2000.<sup>6</sup>

In elk van de jaren 2000 tot en met 2005 is de overgrote meerderheid van de als vertrokken geregistreerden van het mannelijk geslacht (78 tot 81 procent). Dit is een wat groter aandeel dan bij de instroom in die jaren. De leeftijdsopbouw varieert (zie tabel 3): het aandeel van de ten tijde van vertrek minderjarige AMV's (inclusief heel kleine kinderen behorend bij kindgezinnen) is na het jaar 2000 steeds kleiner geworden. Het aandeel van de bij vertrek meerderjarigen (inclusief enkele personen die als dertigers, veertigers en vijftigers geregistreerd staan) is daarentegen fors gestegen: van 46 % in 2000 tot 85 % in 2005. Ook in absolute zin is het aantal meerderjarigen sterk gestegen, terwijl het aantal minderjarigen na een stijging in 2002 een daling laat zien die vooral sterk is in 2005.

**Tabel 3 Vertrek (incl. MOB) van (ex-)AMV's 2000 t/m 2005 naar leeftijd**

<sup>5</sup> Deze personen hebben in het jaar van vertrek of in de jaren daarvoor een asielaanvraag ingediend (onder de oude of nieuwe vreemdelingenwet). Het is niet mogelijk om een percentage vertrekkers te berekenen aan de hand van de instroom- en vertrekcijfers van hetzelfde jaar. Daarvoor is een cohortanalyse nodig.

<sup>6</sup> Hoeveel (ex-)AMV's zonder asielvergunning zich in de genoemde jaren in Nederland bevonden is niet bekend. De cijfers uit de jaarverslagen van Nidos hebben alleen betrekking op de (ex-)AMV's die door Nidos worden begeleid, hetgeen in ieder geval niet voor alle meerderjarigen geldt.

Jaar van vertrek	0 t/m 14 jaar		15 t/m 17 jaar		18 jaar en ouder		Totaal (100%)
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	
2000	118	10	517	44	539	46	1.174
2001	113	7	659	40	863	53	1.635
2002	158	7	741	31	1.503	63	2.402*
2003	137	5	594	20	2.217	75	2.948
2004	123	4	512	18	2.271	78	2.906
2005	68	3	314	12	2.177	85	2.559**

Bron: IND, bewerking WODC

\* De percentages tellen niet op tot 100 procent als gevolg van afronding.

\*\* Eén persoon is hier niet meegeteld als gevolg van een evident foute geboortedatum in het bestand van de IND.

De bovenstaande bevindingen worden waarschijnlijk verklaard uit het feit dat een AMV onder het nieuwe beleid zijn of haar verblijfsrecht verliest zodra deze is uitgeprocedeerd. Hij of zij mag wel in de opvang blijven zolang deze minderjarig is en niet kan worden uitgezet. Wordt de AMV meerderjarig, dan wordt deze echter behandeld als een uitgeprocedeerde volwassene, die uit de opvang wordt gezet. In tegenstelling tot de situatie onder het oude AMV-beleid vervalt ook de eventuele AMV-vergunning bij het bereiken van de achttienjarige leeftijd. Vermoedelijk zijn het degenen die in de jaren van grote instroom zijn binnengekomen, die de afgelopen jaren in grote getale zijn vertrokken.

Tabel 4 geeft een overzicht van de nationaliteiten van de AMV's die als vertrokken zijn geregistreerd en minderjarig waren ten tijde van het vertrek. De landen zijn gerangschikt naar de top tien van vertrekkers in 2005 (niet genoemd wordt de groep met een onbekende nationaliteit, die in 2005 op de vierde plaats staat). Te zien is dat het aantal vertrekkers uit India de laatste jaren sterk is gestegen. Het vertrek van Angolezen en Chinezen neemt in 2005 af vergeleken met de voorgaande jaren. In 2005 komen voor het eerst vertrekkers uit Taiwan in beeld. De landen die lager op de ranglijst staan hebben in veel gevallen de piek in het aantal vertrekkers al enkele jaren geleden gehad.

**Tabel 4 Vertrek (incl. MOB) van 0 t/m 17-jarige AMV's naar nationaliteit 2000 t/m 2005**

Nationaliteit van	2000	2001	2002	2003	2004	2005
India	2	4	24	24	52	84
Angola	33	57	141	163	164	73
China	87	111	117	80	103	63
Taiwan	0	0	0	0	2	16
Afghanistan	39	46	38	31	9	13
Mongolië	3	11	23	34	24	13
Guinee	28	55	42	15	15	12
Liberia	6	2	1	12	13	12
Vrm. Sovjet Unie	46	48	55	70	26	10
Democratische Rep. Congo	9	22	17	15	15	9

Bron: IND, bewerking WODC

## 5.2 Typen vertrek (inclusief MOB)

In de cijfers die we tot nu toe hebben gepresenteerd zijn alle mogelijke vormen van 'vertrek' die door de IND worden geregistreerd samengenomen. In tabel 5 worden de aantallen 'vertrokken' personen voor elk jaar uitgesplitst naar het *type* vertrek. Het gaat hier om de vertrekcategorieën die vermeld staan op het zogenoemde M100-formulier. Met dit formulier geeft de VP het vertrek van een vreemdeling door aan de IND. Per 1 januari 2005 is een aantal vertrekcategorieën op het M100-formulier gewijzigd. Voorts wordt sinds oktober 2004 een aparte categorie 'vertrek via de IOM' door de IND bijgehouden, op basis van meldingen die de IND van de IOM krijgt. Daarnaast is per 1/1/05 een bericht van ontruiming (formulier M100a) ingevoerd, waarmee het COA een ontruiming aan de IND kan melden. Als gevolg van deze wijzigingen zijn de aantallen in tabel 5 in bepaalde jaren voor sommige vertrekcategorieën heel klein. In een jaar waarin een bepaalde categorie nog niet voorkwam op het M100-formulier, kon deze categorie immers niet worden gebruikt. Het feit dat deze getallen niet nul zijn is waarschijnlijk het gevolg van registratie-achterstanden. Daardoor kan het gebeuren dat een M100-formulier van een bepaalde datum nog in het geautomatiseerde systeem van de IND wordt ingevoerd, op een moment dat de vertrekcategorieën in dat systeem al zijn aangepast aan het nieuwe M100-formulier. Registratie-achterstanden kunnen er ook voor zorgen dat de aantallen vertrekkers in 2005 in de toekomst nog naar boven moeten worden bijgesteld.

Omdat de titels van de categorieën niet altijd voor zichzelf spreken volgt hieronder een korte toelichting (zie Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire 2000, 2005/3). Wij hebben de categorieën daarbij ingedeeld in de hoofdtypen 'zelfstandig vertrek uit Nederland', 'gedwongen vertrek uit Nederland' en 'vertrek met onbekende bestemming'. Afgezien van de benaming van de laatste categorie volgen we hiermee de indeling die wordt gehanteerd in de Rapportages Vreemdelingenketen.

#### *Zelfstandig vertrek uit Nederland*

Bij de onderstaande typen vertrek staat vast dat de vreemdeling Nederland daadwerkelijk heeft verlaten, zonder dat deze daartoe is gedwongen:

- Vertrek via IOM: hier gaat het om vrijwillig vertrek met hulp van de Internationale Organisatie voor Migratie (zie hoofdstuk 6). Deze vorm van vertrek wordt sinds oktober 2004 apart door de IND geregistreerd, daarvoor vormde het onderdeel van de categorie 'vertrek onder toezicht' van het bericht van vertrek van de VP;
- Vertrek onder toezicht zelfmelder: deze categorie wordt sinds 1/1/05 gebruikt, daarvoor maakte deze deel uit van de categorie 'vertrek onder toezicht'; het gaat om het onder begeleiding doen vertrekken van een niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling, die zich zelfstandig heeft gemeld bij de Koninklijke Marechaussee op een lucht- of zeehaven voor het verkrijgen van reisdocumenten.

#### *Gedwongen vertrek uit Nederland*

Bij de onderstaande vormen van vertrek gaat het om daadwerkelijk vertrek uit Nederland, dat onder dwang plaatsvindt:

- Onder 'uitzetting' verstaat men het met de sterke arm uit Nederland verwijderen van niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen, waaronder onder andere ook Dublinclaimanten.<sup>7</sup> In dit geval wordt de vreemdeling meestal per vliegtuig Nederland uitgezet en teruggebracht naar het herkomstland;

---

<sup>7</sup> Ingevolge artikel 30 lid 1 sub a van de Vw 2000 wordt een asielerzoek afgewezen als een ander land verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag. Tussen EU-lidstaten wordt dit geregeld in de zogenoemde Dublin-Verordening.

- ‘Overgave na controle MTV’ heet sinds 1/1/05 officieel ‘overgave na controle MTV landsgrenzen’. Het gaat om het ‘met de sterke arm in persoon overdragen aan de autoriteiten van het aangrenzende Schengenland (Duitsland of België) van een niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling die bij een MTV-controle (controle door het zogenoemde mobiel toezicht vreemdelingen van de Koninklijke Marechaussee, MK) is aangetroffen’;
- Vertrek onder toezicht MTV: deze categorie wordt sinds 1/1/05 gebruikt, daarvoor maakte deze deel uit van de categorie ‘vertrek onder toezicht’; hierbij wordt iemand over de grens met België of Duitsland gezet, maar niet in persoon aan de autoriteiten van het buurland overgedragen.

*Met onbekende bestemming vertrokken*

De typen vertrek die wij aanduiden met de term ‘met onbekende bestemming vertrokken’ (MOB) betreffen situaties waarin de vreemdeling zijn of haar verblijfplaats heeft verlaten, maar waarbij onduidelijk is waar deze naar toe is gegaan. In tegenstelling tot de situatie bij zelfstandig en gedwongen vertrek uit Nederland is het bij vertrek met onbekende bestemming niet duidelijk of de vreemdeling Nederland heeft verlaten:

- ‘Aanzegging Nederland te verlaten’: onder deze nieuwe categorie valt sinds 1/1/05 het doen van een aanzegging om Nederland te verlaten bij adrescontrole, MTV-controle of na staandehouding door de VP, ten aanzien van een niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling, waarvan na een identiteits- en nationaliteitsonderzoek is gebleken dat deze niet daadwerkelijk uit Nederland verwijderd kan worden;
- De categorie ‘ontruiming met aanzegging Nederland te verlaten’ is per 1/1/05 ingevoerd voor ontruiming die het COA middels het M100a-formulier meldt aan de IND;
- ‘Aanzegging na opheffing vreemdelingenbewaring’ is per 1 januari 2005 vervangen door ‘opheffing inbewaringstelling met aanzegging Nederland te verlaten’. De Vc 2000 geeft geen nadere uitleg;
- De categorie ‘Controle adres’ is per 1 januari 2005 vervangen door de categorieën ‘zelfstandig de woonruimte verlaten tijdens de procedure vóór het ingaan van de vertrektermijn’ en ‘zelfstandig de woonruimte verlaten in of na de vertrektermijn van de procedure’. De VP constateert hierbij tijdens of na afloop van de procedure dat iemand de woonruimte definitief heeft verlaten.

In tabel 5 staan de aantallen vertrekkers naar jaar en vertrekategorie van de AMV’s die ten tijde van het vertrek minderjarig waren.<sup>8</sup> Tabel 6 geeft per jaar de verdeling in percentages over de drie hoofdtypen ‘zelfstandig vertrek’, ‘gedwongen vertrek’ en ‘vertrek met onbekende bestemming’.

---

<sup>8</sup> De leeftijd ten tijde van vertrek is berekend aan de hand van de geboortedatum en de geregistreerde vertrekdatum. Bij vertrek met onbekende bestemming weten we dat de feitelijke vertrekdatum kan afwijken van de officiële vertrekdatum (zie hoofdstuk 6).

**Tabel 5 Vertrekcategorie (incl. MOB) 0 t/m 17-jarige AMV's naar jaar van vertrek**

Vertrekcategorie*	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Zelfstandig vertrek uit Nederland</b>						
Vertrek via IOM	0	1	0	1	23	35
Vertrek onder toezicht zelfmelder	0	0	0	0	1	2
Vertrek onder toezicht (IOM of gecontroleerde uitreis)	45	26	30	51	72	0
Subtotaal	45	27	30	52	96	37
<b>Gedwongen vertrek uit Nederland</b>						
Uitzetting	29	45	52	48	38	15
Overgave na controle MTV	0	1	0	0	2	7
Vertrek onder toezicht MTV	0	0	0	0	0	1
Subtotaal	29	46	52	48	40	23
<b>Met onbekende bestemming vertrokken</b>						
Aanzegging Nederland te verlaten	0	0	0	0	1	17
Ontruiming met aanzegging NI te verlaten	0	0	0	0	1	2
Opheffing inbewaringstelling/vreemdelingenbewaring met aanzegging Nederland te verlaten	19	17	17	30	27	17
Controle adres	542	680	796	598	443	0
Zelfstandig woonruimte verlaten tijdens procedure	0	1	1	1	12	186
Zelfstandig woonruimte in/na vertrektermijn	0	1	3	2	15	100
Subtotaal	561	699	817	631	499	322
<b>Totaal</b>	<b>635</b>	<b>772</b>	<b>899</b>	<b>731</b>	<b>635</b>	<b>382</b>

Bron: IND, bewerking WODC

\*N.B. in sommige jaren werden bepaalde categorieën in de registratie niet gebruikt, zie de tekst.

**Tabel 6 Percentages hoofdtypen vertrek van 0 t/m 17-jarige AMV's naar jaar van vertrek (incl. MOB)**

Hoofdtype vertrek	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Zelfstandig vertrek uit Nederland	7,1	3,5	3,3	7,1	15,1	9,7
Gedwongen vertrek uit Nederland	4,6	6,0	5,8	6,6	6,3	6,0
Met onbekende bestemming vertrokken	88,3	90,5	90,9	86,3	78,6	84,3
Totaal %	100	100	100	100	100	100
Totaal aantal vertrek (incl. MOB)	635	772	899	731	635	382

Bron: IND, bewerking WODC

Uit de tabellen blijkt dat het aantal AMV's dat zelfstandig vertrekt vanaf 2002 is toegenomen, maar in 2005 sterk is gedaald. Het aantal minderjarige AMV's dat gedwongen vertrekt daalt sinds 2003.

Het aantal kinderen en jongeren dat met onbekende bestemming vertrekt neemt na een piek in 2002 sinds 2003 flink af. Het aandeel vertrek met onbekende bestemming binnen het totaal aantal vertrekkers schommelt in de loop der jaren van bijna tachtig tot ruim negentig procent. Hoewel het absolute aantal MOB-ers in 2005 veel lager is dan in de jaren daarvoor, is het aandeel binnen de totale groep vertrekkers nog altijd groot, namelijk 84,3 procent. Zoals gezegd bestaat er wel een risico dat de cijfers over 2005 nog zullen wijzigen als gevolg van registratie-achterstanden bij de IND.<sup>9</sup> Zo zijn de cijfers van de IOM over 2005 beduidend hoger dan die van vertrek via de IOM zoals geregistreerd bij de IND. In alle genoemde jaren zijn de jongens onder de vertrekkers sterk in de meerderheid. Bekijken we de totalen over de zes genoemde jaren apart voor vertrokken jongens en meisjes, dan blijkt dat de percentages zelfstandig vertrek, gedwongen vertrek en MOB onder de vertrokken jongens en de vertrokken meisjes nauwelijks van elkaar verschillen: een iets groter percentage van de meisjes dan van de jongens vertrekt zelfstandig en een iets groter percentage van de jongens dan van de meisjes verlaat Nederland onder dwang. Het percentage MOB ligt bij de jongens iets hoger dan bij de meisjes.

Kijken we naar de top drie van nationaliteiten van vertrekkers in 2005, India, Angola en China, dan zien we dat in alle drie de groepen de overgrote meerderheid met onbekende bestemming is vertrokken. Terwijl vrijwillig vertrek onder de Indiërs en Chinezen nauwelijks voorkomt, is het percentage vrijwillig vertrek onder Angolezen voor de zes genoemde jaren samen een kleine achttien procent.

### 5.3 Vertrek via de IOM

Zoals in dit rapport op diverse plaatsen wordt gememoreerd is het doel van het nieuwe AMV-beleid om zelfstandige terugkeer van AMV's naar het land van herkomst te bevorderen. De IOM is de aangewezen instantie om vrijwillige terugkeer van individuele personen te ondersteunen (zie hoofdstuk 6). Om meer zicht te krijgen op de ontwikkelingen in het vertrek via de IOM van minderjarige AMV's die een asielprocedure hebben doorlopen<sup>10</sup>, hebben we de IOM om nadere gegevens gevraagd. Het blijkt dat in de jaren 2000 tot en met 2005 in totaal 192 minderjarige AMV's via de IOM uit Nederland zijn vertrokken. In plaats van 35 geeft de IOM echter een aantal van 53 vertrokken minderjarigen in 2005. Dit is waarschijnlijk het gevolg van een registratieachterstand bij de IND.

<sup>9</sup> Het IND bestand over de jaren 2000 tot en met 2005 is aangemaakt in maart 2006.

<sup>10</sup> De IOM helpt ook alleenstaande minderjarige vreemdelingen die nooit asiel aangevraagd hebben. Deze kinderen blijven hier buiten beschouwing.

Tabel 7 geeft een overzicht van de aantallen volgens de IOM, uitgesplitst naar geslacht.

**Tabel 7 Vertrek AMV's via de IOM 2000 t/m 2005 naar geslacht**

Jaar van vertrek	Jongens		Meisjes		Totaal
	Aantal	%	Aantal	%	
2000	1	100	0	0	1
2001	11	73,3	4	26,7	15
2002	15	71,4	6	28,6	21
2003	12	44,4	15	55,6	27
2004	48	64	27	36	75
2005	30	56,6	23	43,4	53
Totaal	117	60,9	75	39,1	192

Bron: IOM, bewerking WODC

Tabel 7 laat zien dat het totaal aantal via de IOM vertrokken AMV's tussen 2000 en 2004 sterk is gestegen, om in 2005 wat af te nemen. Behalve in 2003 zijn de jongens in alle jaren in de meerderheid, maar het aandeel meisjes is groter dan het aandeel meisjes in de vertrekcijfers van de IND. Dit suggereert dat meisjes die vertrekken dit naar verhouding vaker dan jongens via de IOM doen. Uitsplitsing naar leeftijdscategorie (tabel 8) laat zien dat de oudere leeftijdsgroep in elk jaar veruit in de meerderheid is. De jongere groep zal voor een deel bestaan uit broertjes en zusjes van de oudere kinderen. Overigens heeft de IOM laten weten dat veruit de meeste AMV's in de praktijk wachten tot zij achttien jaar zijn geworden en het leefgeld en de opvang stopgezet worden om dan pas te vertrekken via de IOM.

**Tabel 8 Vertrek AMV's via de IOM 2000 t/m 2005 naar leeftijd**

Jaar van vertrek	0 t/m 14 jaar		15 t/m 17 jaar		Totaal
	Aantal	%	Aantal	%	
2000	0	0	1	100	1
2001	4	26,7	11	73,3	15
2002	5	23,8	16	76,2	21
2003	3	11,1	24	88,9	27
2004	20	26,7	55	73,3	75
2005	13	24,5	40	75,5	53
Totaal	45	23,4	147	76,6	192

Bron: IOM, bewerking WODC

De nationaliteit van de via de IOM vertrokken AMV's laat een grote variatie zien (zie tabel 9). Verreweg de meeste via de IOM teruggekeerde AMV's zijn Angolezen, namelijk 104. De aantallen vertrokken Angolezen lopen na 2002 op: 4 Angolezen vertrokken in 2002, 14 in 2003, 55 in 2004 en 31 in 2005. Volgens de IOM zijn de mogelijkheden voor terugkeer naar dit land de laatste jaren vergroot, door de verbeterde situatie in Angola, de vergrote mogelijkheden om reisdocumenten te verkrijgen en de speciale Angola-projecten van de IOM (nagekomen informatie IOM). Daarentegen is de laatste jaren bijvoorbeeld geen enkele minderjarige teruggekeerd naar India of China.



**Tabel 9 Vertrek AMV's via de IOM 2000 t/m 2005 naar nationaliteit**

Nationaliteit	Aantal	%
Angola	104	54,2
Afghanistan	15	7,8
Mongolië	13	6,8
Iran	9	4,7
Vrm. Sovjet Unie	5	2,6
Vrm. Joegoslavië	5	2,6
Irak	5	2,6
Somalië	5	2,6
Nigeria	4	2,1
Tsjechië en Slowakije	3	1,6
Roemenië	3	1,6
Turkije	3	1,6
D.R. Congo	2	1
Ecuador	2	1
Guinee	2	1
Sierra Leone	2	1
Suriname	2	1
Bulgarije	1	0,5
Kameroen	1	0,5
Colombia	1	0,5
Ethiopië	1	0,5
Ghana	1	0,5
Hongarije	1	0,5
Marokko	1	0,5
Jemen	1	0,5
Totaal	192	99,8

Bron: IOM, bewerking WODC

In de overgrote meerderheid van de gevallen (n=176, 92 %) zijn de AMV's via de IOM teruggekeerd naar hun land van herkomst.<sup>11</sup> Van de overige jongeren zijn er dertien via de IOM doorgemigreerd naar andere landen. Van drie AMV's ontbreekt informatie over het type traject.

De kinderen en jongeren zijn vertrokken uit de volgende woonsituaties:

- Aanmeldcentrum: 3
- Centrale COA-opvang<sup>12</sup>: 90
- (Relatief) zelfstandige huisvesting in gemeenten<sup>13</sup>: 76
- Huis van bewaring: 7
- Geen vaste woon- of verblijfplaats: 16

Bijna de helft vertrekt dus vanuit centrale COA-opvang, terwijl veertig procent tot aan het vertrek in een kleine wooneenheid (KWE) verblijft of zelfstandig woont. Acht procent heeft voor vertrek geen vaste woon- of verblijfplaats.

<sup>11</sup> Inclusief 15 AMV's die zijn teruggekeerd in het kader van de Herintegratieregeling Project Terugkeer, het terugkeerproject voor de '26.000' uitgeprocedeerde asielzoekers die onder de oude vreemdelingenwet zijn binnengekomen.

<sup>12</sup> OC's, AZC's, Centrale Opvangwoningen.

<sup>13</sup> Kleine wooneenheden, zelfstandige huisvesting in gemeenten, zelfzorgarrangementen.

#### 5.4 Vertrek uit de COA-opvang 1/10/05 tot 1/2/06

In de voorgaande paragrafen hebben we gezien hoeveel AMV's op welke wijze hun laatste bekende verblijfplaats hebben verlaten in de jaren 2000 tot en met 2005. Ook zijn een aantal achtergrondkenmerken van deze vertrekkers beschreven. Omdat wij niet weten in welke periode deze jongeren precies zijn binnengekomen en wat de kenmerken zijn van degenen die *niet* zijn vertrokken, kunnen we echter geen uitspraken doen over de mogelijke verschillen tussen verschillende typen vertrekkers en blijvers. Deze informatie is wel relevant, omdat daarmee mogelijk bepaalde groepen kunnen worden geïdentificeerd waar het beleid of de praktijk zich meer specifiek op zou moeten richten. Om die reden hebben we bij het COA aanvullend cijfermateriaal gevraagd over de periode 1/10/05 tot 1/2/06, de periode waarin ook de andere data voor dit onderzoek verzameld zijn. Het gaat om cijfers van alle vijf destijds bestaande AMV-locaties.

Tabel 10 geeft de kenmerken van de populatie per 1 oktober 2005, van degenen die tussen 1 oktober 2005 en 1 december 2005 uit de opvang zijn vertrokken, en van degenen die op 1 december 2005 nog in de opvang aanwezig waren.

In tabel 11 staan dezelfde gegevens voor de populatie per 1 december 2005 (inclusief nieuwe instroom), degenen die tussen 1 december 2005 en 1 februari 2006 uit de opvang zijn vertrokken, en van degenen die op 1 februari 2006 nog in de opvang aanwezig waren. De populatie per 1 december 2005 is niet gelijk aan de populatie per 1 oktober 2005 min de vertrekkers, plus de nieuwe instroom, omdat de jongeren die inmiddels 18 jaar zijn geworden uit het bestand met als peildatum 1 december 2005 zijn verwijderd. Het aantal jongeren van een bepaalde leeftijd, min de vertrekkers van die leeftijd, is niet steeds gelijk aan het aantal overgebleven jongeren van die leeftijd, omdat sommige jongeren inmiddels een jaar ouder zijn geworden.

Uit de tabellen blijkt dat in totaal 42 jongeren die op de peildata minderjarig waren tussen 1 oktober 2005 en 1 februari 2006 de opvang hebben verlaten. Van de populatie per 1 oktober 2005 vertrokken tot 1 december 2005 14 jongeren (5,4 %). Van de populatie per 1 december 2005 vertrokken tot 1 februari 2006 28 jongeren (11,4 %).

Van de 42 jongeren die in vier maanden tijd zijn vertrokken, zijn slechts twee jongeren teruggekeerd naar het land van herkomst. Net als ten tijde van de pilots AMA-campus en de tussenvariantlocaties is dit aantal zeer klein (zie Klaasen & de Prez, 2004). Daarnaast zijn in vier maanden 23 jongeren met onbekende bestemming vertrokken. Dit is een gemiddeld aantal van bijna zes minderjarigen per maand dat met onbekende bestemming uit de terugkeerlocaties vertrekt, bij een gemiddelde populatie van 254 jongeren.<sup>14</sup> Ter vergelijking: tussen 1 oktober 2003 en 1 februari 2004, toen de bezetting van de AMA-campus Vught rond de 160 schommelde, vertrokken in totaal 28 jongeren met onbekende bestemming, een gemiddelde van zeven per maand. In het totaal aantal van 20 maanden dat in de evaluatie van de campus Vught is betrokken, zijn 115 jongeren als MOB geregistreerd, een gemiddelde van bijna zes jongeren per maand, bij een maandelijkse bezetting van maximaal circa 165<sup>15</sup> (Klaasen & de Prez, 2004). Deze vergelijking leert dat het vertrek met onbekende bestemming in de huidige

<sup>14</sup> Het is niet goed mogelijk deze verhouding om te zetten in een percentage dat uitdrukt hoeveel procent van de populatie in een maand MOB gaat, omdat de omvang van de populatie door uitstroom en nieuwe instroom voortdurend verandert.

<sup>15</sup> Hier kunnen ook enkele meerderjarigen bij zijn.

**Tabel 10 Kenmerken vertrekkers en blijvers 1 oktober 2005 tot 1 december 2005**

	Populatie per 1/10/05	Vertrokken 1/10/05 tot 1/12/05	Overgebleven op 1/12/05
<i>Geslacht</i>			
Jongens	147	10	137
Meisjes	114	4	110
<i>Leeftijd*</i>			
<15 jaar	12	1	11
15 jaar	20	0	11
16 jaar	78	7	62
17 jaar	151	6	140
18 jaar	0	0	23
<i>Nationaliteit</i>			
China	44	2	42
Guinee	19	0	19
Somalië	18	1	17
Burundi	17	1	16
Irak	15	1	14
Afghanistan	14	0	14
Vrm. Sovjet Unie	13	0	13
Angola	11	2	9
Sierra Leone	11	0	11
Overige	99	7	92
<i>Gemiddelde verblijfsduur in de opvang</i>	1 jr, 2 dgn	0,8 jr	1 jr, 6 dgn
<i>Type vertrek</i>			
Dublinclaim	nvt	2	nvt
MOB	nvt	9	nvt
Terug naar land van herkomst	nvt	1	nvt
Uitgeplaatst wegens vergunning	nvt	1	nvt
Uitgeplaatst (reden onbekend)	nvt	1	nvt
<b>Totaal</b>	<b>261</b>	<b>14</b>	<b>247</b>

Bron: COA, bewerking WODC

\* In de kolom 'populatie': leeftijd op 1/10/05; in de kolom 'vertrokken': leeftijd op de geregistreerde vertrekdatum; in de kolom 'overgebleven': de leeftijd op 1/12/05

**Tabel 11 Kenmerken vertrekkers en blijvers 1 december 2005 tot 1 februari 2006**

	Populatie per 1/12/05	Vertrokken 1/12/05 tot 1/2/06	Overgebleven op 1/2/06
<i>Geslacht</i>			
Jongens	136	18	118
Meisjes	110	10	100
<i>Leeftijd*</i>			
<15 jaar	8	1	7
15 jaar	17	4	6
16 jaar	72	11	49
17 jaar	149	10	128
18 jaar	0	2	28
<i>Nationaliteit</i>			
China	42	6	36
Somalië	20	3	17
Irak	19	1	18
Afghanistan	14	2	12
Guinee	13	0	13
Sierra Leone	13	1	12
Burundi	12	3	9
Vrm. Sovjet Unie	10	1	9
Kongo	8	2	6
Overige	95	9	86
<i>Gemiddelde verblijfsduur in de opvang</i>	1 jr, 6 dgn	0,8 jr	1 jr, 12 wk
<i>Type vertrek</i>			
MOB	nvt	14	nvt
Terug naar land van herkomst	nvt	1	nvt
Beëindiging voorzieningen	nvt	4	nvt
Ontruiming/uitzetting	nvt	1	nvt
Uitgeplaatst wegens vergunning	nvt	8	nvt
<b>Totaal</b>	<b>246</b>	<b>28</b>	<b>218</b>

Bron: COA, bewerking WODC

\* In de kolom 'populatie': leeftijd op 1/12/05; in de kolom 'vertrokken': leeftijd op de geregistreerde vertrekkdatum; in de kolom 'overgebleven': de leeftijd op 1/2/06

terugkeerlocaties, die zijn ingericht na sluiting van de campussen in Vught en Deelen, enigszins is teruggelopen vergeleken met de situatie in de campussen.

Verschillen de jongeren die vertrekken nu van degenen die blijven? In beide periodes is het percentage jongens onder degenen die vertrekken groter dan onder degenen die overblijven. Dit betekent dat jongens een grotere kans hebben om uit de opvang te vertrekken dan meisjes. De cijfers ten aanzien van de leeftijd zijn moeilijk te interpreteren omdat nogal wat jongeren in de onderzochte periodes jarig zijn geweest. Wel valt op dat vertrek in beide periodes vooral onder zestien- en zeventienjarigen plaatsvindt, waarbij de zeventienjarigen (die mogelijk binnen afzienbare tijd achttien worden en wellicht ontruimd zullen worden) niet in de meerderheid zijn. Ten aanzien van de nationaliteit van degenen die vertrekken valt vooral op hoe divers de herkomstlanden zijn. Ook de categorieën 'overig' bij de vertrekkers zijn een optelsom van steeds hooguit enkele jongeren per nationaliteit. De gemiddelde verblijfsduur in de opvang van degenen die zijn vertrokken ligt wat lager dan van de populatie waarvan zij op 1 oktober 2005 of 1 december 2005 deel uitmaakten.

Tabel 12 geeft weer wat de stand van zaken in de asielprocedure is ten tijde van het vertrek. Om dit te kunnen bepalen zijn de gegevens van het COA door de IND aangevuld met gegevens inzake de lopende en afgesloten procedures. In enkele gevallen ontbraken gegevens van de IND en hebben we de gegevens van het COA op de peildatum gebruikt. Het blijkt dat in de eerste periode vooral jongeren vertrekken wiens asielverzoek ook in (hoger) beroep is afgewezen, gevolgd door een groepje jongeren dat nog geen asielbeslissing van de IND heeft ontvangen. In de tweede periode vertrekken vooral jongeren die nog geen IND-besluit hebben gekregen. Overigens is het in deze categorie wel mogelijk dat jongeren al een voornemen tot afwijzing hebben gehad. Het blijkt dat vertrek uit de opvang (voor zover dit niet samenhangt met het verkrijgen van een verblijfsvergunning), waaronder vertrek met onbekende bestemming, zowel aan het begin van de asielprocedure kan plaatsvinden als nadat men uitgeprocedeerd is geraakt.

**Tabel 12 Stand van zaken in de procedure ten tijde van vertrek**

	Vertrokken 1/10/05 tot 1/12/05	Vertrokken 1/12/05 tot 1/2/06
Geen beslissing IND*	4	15
Dublin-afwijzing	2	0
Afwijzing IND	0	1
Afwijzing (hoger) beroep	5	3
Vergunning asiel bepaalde tijd	1	8
Onduidelijk	2	1
Totaal	14	28

Bron: IND, COA, bewerking WODC

Dit laatste blijkt ook als we kijken naar de kenmerken van alleen de groep van in totaal 23 MOB-ers. Het betreft vijftien jongens en acht meisjes, in de leeftijd (ten tijde van vertrek) van vijftien tot achttien jaar, afkomstig uit een grote variatie aan herkomstlanden. Maar liefst zeventien van de 23 jongeren hadden ten tijde van hun vertrek uit de opvang volgens het COA nog geen beslissing op hun asielaanvraag ontvangen (maar zoals gezegd mogelijk wel een negatief voornemen).

## 5.5 Samenvatting en conclusies

Het aantal asielaanvragen van AMV's is de laatste jaren sterk afgenomen. In tegenstelling tot het totaal aantal asielaanvragen in Nederland is het aantal aanvragen van AMV's ook in 2005 blijven dalen. Het aantal AMV's (minderjarig en meerderjarig) dat bij de IND geregistreerd staat als vertrokken uit de opvang (inclusief MOB) is daarentegen sinds 2001 sterk toegenomen. Daarbinnen is het aantal en het aandeel van de bij vertrek meerderjarigen echter steeds groter geworden (tot 85 % in 2005). Het absolute aantal minderjarige vertrekkers is na een piek in 2002 aan het dalen. Onder de minderjarigen nemen de vertrekkers uit India de laatste jaren een belangrijke plaats in. Het vertrek van Angolezen en Chinezen neemt in 2005 af vergeleken met de voorgaande jaren.

Kijken we naar het type vertrek dan blijkt dat het aantal AMV's dat zelfstandig vertrekt vanaf 2002 is toegenomen, maar in 2005 sterk is gedaald, hoewel dit wat betreft het vertrek via de IOM op een registratieachterstand kan duiden. Het aantal minderjarige AMV's dat gedwongen vertrekt daalt sinds 2003. Ook het aantal kinderen en jongeren dat met onbekende bestemming vertrekt neemt de laatste jaren af. Hun aandeel binnen het totaal aantal vertrekkers is in alle jaren echter erg groot (79 tot 91 %). Binnen de grootste groepen vertrekkers in 2005, namelijk die uit India, Angola en China, is de overgrote meerderheid met onbekende bestemming vertrokken. De jongens zijn zowel in de instroom als bij het geregistreerd vertrek (inclusief MOB) sterk in de meerderheid. Kijken we alleen naar de jongens en meisjes die vertrekken, dan zien we nauwelijks verschil wat betreft het percentage dat zelfstandig vertrekt, gedwongen vertrekt of MOB gaat.

Vrijwillig vertrek vindt meestal plaats via de IOM. De IOM ondersteunt het vertrek naar een scala van herkomstlanden, met name Angola. Opvallend is dat via de IOM de laatste jaren geen enkele minderjarige is teruggekeerd naar India of China. Bijna de helft van degenen die de laatste jaren via de IOM zijn teruggekeerd zijn vertrokken vanuit opvangcentra van het COA.

Om de kenmerken van jongeren die vertrekken te kunnen vergelijken met die van jongeren die niet vertrekken hebben we cijfers bestudeerd met betrekking tot vijftien- tot en met zeventienjarige jongeren die zich op 1 oktober 2005 en 1 december 2005 in de terugkeerlocaties van het COA bevonden. In totaal hebben 42 jongeren die op de peildata minderjarig waren de opvang tussen 1 oktober 2005 en 1 februari 2006 verlaten. Daarvan zijn slechts twee jongeren teruggekeerd naar het land van herkomst en zijn 23 jongeren met onbekende bestemming vertrokken. Dit komt neer op een gemiddelde van bijna zes MOB-ers per maand. Vergeleken met de situatie ten tijde van de pilots AMA-campus komt terugkeer naar het land van herkomst nog steeds erg weinig voor, terwijl het vertrek met onbekende bestemming licht is afgenomen.

Wat betreft de achtergrondkenmerken van degenen die vertrekken in vergelijking met degenen die blijven constateren we dat de jongens zijn oververtegenwoordigd onder de vertrekkers. Vertrek blijkt zich niet te concentreren bij de zeventien- en mogelijk bijna achttienjarigen. De nationaliteiten van de vertrekkers zijn zeer divers. De gemiddelde verblijfsduur in de opvang van degenen die zijn vertrokken lag kort voor hun vertrek wat lager dan van degenen die zijn gebleven.

Onder de subgroep van MOB-ers zijn de jongens in de meerderheid. De leeftijd ten tijde van het MOB-gaan varieert tussen vijftien en achttien jaar. Ook de MOB-ers zijn afkomstig uit een grote variatie aan herkomstlanden. Veruit de meesten hadden ten tijde van hun vertrek uit de opvang nog geen beslissing op hun asielaanvraag ontvangen.

## **6 Activiteiten van betrokken organisaties op het gebied van terugkeer en MOB**

Bij de begeleiding van AMV's in het algemeen en hun terugkeerproces in het bijzonder zijn diverse organisaties betrokken. Sommige organisaties, waaronder Nidos, het COA en de IOM, worden geacht de vrijwillige terugkeer van AMV's naar hun land van herkomst te bevorderen. Instanties als de VP en de IND zijn betrokken bij de gedwongen terugkeer van uitgeprocedeerde jongeren. In plaats van terug te gaan naar hun herkomstland vertrekken veel jongeren echter met onbekende bestemming uit de asielzoekerscentra (AZC's). Van Nidos en het COA wordt verwacht dat zij het verdwijnen van AMV's uit de opvangcentra proberen te voorkomen en actie ondernemen wanneer dit toch gebeurt.

In dit hoofdstuk beschrijven we de activiteiten die de betrokken organisaties op het gebied van terugkeer en MOB uitvoeren. Daarbij wordt ook ingegaan op hun ervaringen. Omdat in de toelatingsprocedure ook de mogelijkheden voor terugkeer worden bekeken, beginnen we met een korte bespreking van de beoordeling door de IND van de asielaanvraag van een AMV (6.1). Vervolgens worden de activiteiten gericht op vrijwillige (6.2) en gedwongen terugkeer (6.3) besproken. Daarna komen de maatregelen rondom het MOB-gaan aan de orde (6.4). De informatie in dit hoofdstuk is voornamelijk afkomstig uit interviews met medewerkers van de verschillende organisaties. In aanvulling daarop gebruiken we schriftelijk materiaal en informatie over specifieke cases. De 21 jongeren die wij hebben geïnterviewd, worden verder besproken in hoofdstuk 7.

### **6.1 Terugkeer in de toelatingsbeslissing**

Bij het nemen van de toelatingsbeslissing beoordeelt de IND<sup>16</sup> eerst of een jongere in aanmerking komt voor een asielvergunning. Dit gebeurt op vergelijkbare wijze als bij volwassenen, waarbij wel rekening gehouden wordt met de minderjarigheid van de jongere. Indien geen asielvergunning wordt verleend, beoordeelt de IND ambtshalve (dus niet op aanvraag) of de jongere in aanmerking komt voor een vergunning als Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling. Deze kan worden verleend wanneer de jongere zich naar het oordeel van de Minister (voor deze: de IND) niet zelfstandig kan handhaven in het land van herkomst of een ander land waar hij of zij redelijkerwijs naar toe kan gaan. Een andere grond voor verlening is het ontbreken van naar plaatselijke maatstaven gemeten adequate opvang in genoemde landen (Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire 2005/12). Voor een aantal landen wordt in de Vreemdelingencirculaire aangegeven dat de IND op grond van een algemeen ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken mag aannemen dat daar adequate opvang aanwezig is (b.v. de Democratische Republiek Congo, Eritrea, Iran, China en Angola, zie WBV 2005/30, 2005/41, 2005/53, 2005/57 respectievelijk 2006/17). Het kan echter ook voorkomen dat uit het verhaal van de jongere zelf blijkt dat in het herkomstland opvangmogelijkheden zijn, bijvoorbeeld bij familie of burens. De IND verleent dan geen AMV-vergunning. De daadwerkelijke plaatsing op de opvangplek hoeft op dat moment echter nog niet

<sup>16</sup> Formeel gaat het hier om beslissingen van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. De feitelijke uitvoering is echter opgedragen aan de IND.

geregeld te zijn. Voorts kan een AMV-vergunning worden geweigerd als de jongere het onderzoek naar opvangmogelijkheden in het land van herkomst of een ander land frustreert, door ongeloofwaardige, tegenstrijdige, vage of summierere verklaringen af te leggen of zaken te verzwijgen (WBV 2005/12). Deze jongeren werden in de beleidsbrief van 1 mei 2001 'jokkende' en 'zwijgende' AMV's genoemd.

In de beschikking waarin de asielaanvraag van de AMV wordt afgewezen en een vergunning als Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling wordt geweigerd, staat dat de jongere de plicht heeft om Nederland zelfstandig te verlaten. Doet hij dat niet dan kan hij worden uitgezet. De vertrektermijn na een afwijzing in het AC is nul dagen, na afwijzing in de normale procedure 28 dagen. Wanneer de jongere in beroep gaat tegen de afwijzing in de normale procedure, wordt deze vertrekplicht echter opgeschort tot na de uitspraak van de rechter. Een eventueel hoger beroep schort de vertrekplicht niet op. Zolang de jongere nog geen achttien jaar is en ook nog niet kan worden uitgezet, houdt hij of zij echter recht op opvang (Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005, Staatscourant 3 februari 2005, nr. 24; WBV 2005/12). AMV's die alleen in het AZC komen om te stempelen bij de VP worden door het COA in de praktijk wel uit het centrum gezet ('ontruimd', zie paragraaf 6.4). Volgens diverse respondenten blijven echter veel jongeren voor wie een vertrekplicht geldt gewoon in de opvang totdat zij gedwongen worden om te vertrekken. Daarnaast zijn er jongeren die via de IOM terugkeren naar hun land van herkomst of doormigreren. Anderen verlaten de opvang met onbekende bestemming. Zoals eerder is uiteengezet is vrijwillige terugkeer het doel van het huidige AMV-beleid. In de volgende paragrafen gaan wij in op de begeleiding die AMV's van verschillende organisaties krijgen met het oog op vrijwillige terugkeer. Daarna wordt het traject van gedwongen terugkeer besproken.

## **6.2 Begeleiding gericht op vrijwillige terugkeer**

Hieronder gaan we achtereenvolgens in op de (terugkeer)begeleiding die AMV's krijgen van Nidos, het COA, het onderwijs en de IOM.

### **6.2.1 Nidos**

Wanneer een AMV in het Aanmeldcentrum als zodanig wordt geregistreerd, en hij of zij jonger is dan zeventien en een half jaar, wordt de voogdij-instelling Nidos ingeschakeld om in de voogdij te voorzien. Nidos voert binnen enkele weken na de asielaanvraag een intakegesprek met de jongere en vraagt bij de kantonrechter de tijdelijke voogdij aan.<sup>17</sup> De AMV wordt toegewezen aan een van de medewerkers van Nidos, die vanaf dat moment als voogd optreedt en toezicht houdt op de ontwikkeling van de jongere. De vijftien- tot en met zeventienjarige AMV's die worden opgevangen door het COA, worden dagelijks begeleid door de mentoren van de zogenoemde AMV-teams (zie hierna). Desgewenst kunnen zij ook terecht bij de medewerkers van VWN die kantoor houden in het AZC. De jongere kinderen en de AMV's die een verblijfsvergunning krijgen worden door Nidos in andere woonvormen, zoals pleeggezinnen, Kinderwoongroepen en Kleine Wooneenheden van contractpartners<sup>18</sup> ondergebracht. Zij ontvangen dagelijkse begeleiding van de pleegouders of van pedagogisch medewerkers van

<sup>17</sup> In principe wordt binnen vijf werkdagen een intakegesprek gevoerd, mits er tijdig een tolk beschikbaar is en de jongere op de afspraak verschijnt (nagekomen informatie Nidos).

<sup>18</sup> In de toekomst zal Nidos de contracten voor alle woonvormen behalve de pleeggezinnen overdragen aan het COA (zie hoofdstuk 2).



de betreffende organisaties. In het vervolg van dit rapport blijven deze opvangvormen buiten beschouwing.

Volgens de regiomanagers van de voogden die betrokken zijn bij de twee onderzochte locaties, hebben de voogden in de regel circa eens in de 4 weken contact met hun pupillen. Uit de dossiers van de door ons geïnterviewde jongeren<sup>19</sup> blijkt dat de voogd na het intakegesprek een eerste begeleidingsplan opstelt. Dit wordt gevolgd door vrij onregelmatig verschijnende vervolgrapportages op basis van de contacten die de voogd in de loop van een aantal maanden met de jongere, het COA, de school, en bijvoorbeeld de advocaat van de jongere heeft gehad. Dit kunnen uitgebreide gesprekken maar ook heel korte contactmomenten zijn, bijvoorbeeld tijdens het wekelijkse spreekuur van de voogden in het AZC waar de jongeren verblijven.

Sinds het nieuwe AMV-beleid dat in 2001 in gang is gezet, krijgen veel minder AMV's voor langere tijd een verblijfsvergunning. Als gevolg daarvan is volgens de respondenten de nadruk in de begeleiding door Nidos veel meer komen te liggen op terugkeer naar het land van herkomst, in plaats van op integratie in de Nederlandse samenleving. Vanuit het hoofdkantoor van Nidos zijn in het verleden cursussen georganiseerd om voogden te trainen in het voeren van gesprekken over terugkeer. Uit de onderzochte dossiers blijkt dat de voogden meestal al vanaf het begin proberen om met de jongeren over hun toekomstperspectief te praten. Zo blijkt uit diverse dossiers dat de voogden de jongeren aan het begin van hun asielprocedure informeren dat de kans op een verblijfsvergunning in Nederland heel klein is. Ze stimuleren hen om na te denken over wat ze zullen gaan doen als de IND een afwijzende beslissing neemt en bespreken de opties die de jongere heeft, bijvoorbeeld naar aanleiding van een voornemen tot afwijzing van de asielaanvraag van de IND. Ook worden verschillende jongeren door hun voogd verwezen naar de IOM of het Rode Kruis, voor hulp bij terugkeer respectievelijk het laten traceren van hun familie. Als een jongere toch een asielvergunning krijgt, plaatst Nidos de jongere over naar een andere woonvorm bij een van haar contractpartners (zie hiervoor). De voogdij van Nidos eindigt van rechtswege als de jongere achttien jaar, dus meerderjarig, wordt. Voor juridische en andere vragen kunnen de jongeren daarna naar VWN (blijven) gaan.

Sinds alle AMV's vanaf vijftien jaar worden opgevangen door het COA is het COA verantwoordelijk voor de dagelijkse begeleiding van deze jongeren. De voogd houdt toezicht op de ontwikkeling en de veiligheid van de AMV's. Uit de interviews met medewerkers van Nidos en COA op beide onderzochte locaties blijkt dat er aan weerskanten nog onduidelijkheden bestaan over de precieze invulling en afbakening van de rollen van mentor en voogd. Ook laat de onderlinge afstemming nog wel eens te wensen over. De Inspectie jeugdzorg trekt dezelfde conclusie ten aanzien van alle vijf destijds bestaande AMV-units (Inspectie jeugdzorg, 2006). In reactie op het rapport van de Inspectie zullen Nidos en COA het landelijk draaiboek op het punt van de rol- en taakverdeling tussen beide organisaties actualiseren.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Het gaat om de dossiers van 19 van de 21 jongeren. Eén van de jongeren heeft wel meegewerkt aan een interview, maar geen toestemming gegeven voor dossieranalyse. Een andere jongere stond niet onder voogdij van Nidos, omdat deze ten tijde van de asielaanvraag al ouder was dan zeventien en een half jaar. (zie verder hoofdstuk 7).

<sup>20</sup> Brief Nidos aan de Inspectie Jeugdzorg d.d. 22 maart 2006 en nagekomen informatie COA.

### 6.2.2 COA

Formeel is het COA op 1 januari 2005 begonnen met de opvang van volwassen asielzoekers in AZC's gericht op terugkeer en AZC's gericht op oriëntatie en inburgering (het nieuwe opvangmodel). De vroegere 'tussenvariantlocaties' voor AMV's hebben een doorstart gekregen in de vorm van AMV-units bij AZC's gericht op terugkeer. Hier zijn ook de voormalige bewoners van de pilots AMA-campus naar overgeplaatst. Als een AMV achttien jaar wordt terwijl hij of zij nog geen beschikking heeft gekregen, wordt deze overgeplaatst naar een AZC gericht op oriëntatie en inburgering. In afwijking van de situatie bij volwassenen, bevinden achttien-minners die nog geen beslissing op het asielverzoek hebben gekregen zich namelijk niet in deze locaties, maar in terugkeerlocaties (zie hoofdstuk 2).

Voor de AMV-units zijn vanaf begin 2005 aparte teams van begeleiders gevormd, die zich alleen met de begeleiding van AMV's bezighouden. Elke begeleider is mentor van een aantal jongeren. Zij werken met de eerder door PI Research ontwikkelde methodiek van 'Competentiegericht werken'. Deze methodiek is erop gericht om jongeren te begeleiden naar zoveel mogelijk zelfsturing. De jongeren doorlopen daarbij verschillende fasen, waarin zij steeds complexere vaardigheden leren. Gedurende elk van de fasen dienen de jongeren gemotiveerd te worden om zelfstandig terug te keren naar het land van herkomst. In de regel vindt daarbij (volgens de ontwikkelaars van de methodiek) een verschuiving plaats van 'externe sturing', waarbij het initiatief om over terugkeer te praten bij de mentor ligt, naar 'interne sturing' waarbij de AMV zelf nadenkt over terugkeer. Ontwikkelingen in de juridische procedure, zoals een negatieve beslissing op het asielverzoek, kunnen echter nopen tot een versnelling van deze ontwikkeling. Indien er nog geen negatieve beslissing is genomen, moet volgens de ontwikkelaars in de begeleiding rekening worden gehouden met zowel de mogelijkheid van terugkeer als die van uiteindelijk verblijf in Nederland. Het voornaamste middel is het voeren van mentorgesprekken. Deze dienen minstens eens per zes weken plaats te vinden. Het is de bedoeling dat de mentor per fase die de jongere doorloopt een observatielijst, een trajectplan en een evaluatieformulier invult (Slot, Veldhuizen, Creemers, & Haspels, 2003). Volgens de Inspectie jeugdzorg wordt de voorgeschreven cyclus van formele gesprekken en rapportages in de praktijk in alle locaties nog niet voor alle jongeren gevolgd. Dit zou mede veroorzaakt worden door het feit dat de zogenoemde AMV-teams veel nieuw personeel bevatten, dat nog maar kort met de methodiek werkt (Inspectie jeugdzorg, 2006, zie ook de reactie van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie op dit rapport, TK 27 062, nr. 51). Behalve tijdens de 'formele' mentorgesprekken kunnen de jongeren het AMV-team dagelijks aanspreken in het AMV-kantoor en tijdens groepsactiviteiten zoals samen koken.

Uit het voorgaande blijkt dat 'terugkeer' volgens de methodiek onderwerp van gesprek dient te zijn in de mentorgesprekken. Volgens de vijf geïnterviewde leidinggevendenden en mentoren op de twee COA-locaties komt het onderwerp 'terugkeer' in de praktijk inderdaad in de mentorgesprekken aan de orde. Uit de elektronische dossiers van 20 van de 21 geïnterviewde AMV's (zie hoofdstuk 7) blijkt dat in verreweg de meeste gevallen in minstens een formeel of informeel gesprek over de mogelijke toekomst is gesproken, of dat de mentor een poging heeft gedaan om dit onderwerp aan de orde te stellen. Naast de mentorgesprekken volgens de bovenbeschreven methodiek dienen de mentoren op bepaalde momenten zogenoemde 'terugkeergesprekken' te voeren.

Deze maken niet expliciet onderdeel uit van de door PI Research beschreven methodiek, maar zijn door het COA ingesteld. Het gaat om:

- het gesprek naar aanleiding van een negatieve asielbeslissing, waarbij wel een AMV-vergunning is verleend;
- het gesprek naar aanleiding van een negatieve asielbeslissing waarbij ook geen AMV-vergunning is verleend, of een negatieve uitspraak in een bezwaar-, beroeps-, of vovoprocedure, of het intrekken of niet verlengen van een AMV-vergunning;
- het ‘bijna achttien jaar-gesprek’.

Het doel van de gesprekken is informatie geven over de gevolgen van de beschikking en motiveren tot zelfstandige terugkeer. In het laatste gesprek moet de jongere bovendien duidelijk gemaakt worden dat hij of zij vanaf het bereiken van de achttienjarige leeftijd zelf verantwoordelijk is voor het realiseren van terugkeer naar het land van herkomst (COA werkproces terugkeer AMA's augustus 2003). In drie van de zeven bestudeerde dossiers waarin de AMV een negatieve beschikking had gekregen, was met de AMV ten tijde van de dossieranalyse inderdaad een terugkeergesprek gevoerd. In drie gevallen was dit nog niet gebeurd. In het zevende geval kón dat nog niet gebeurd zijn omdat de beschikking pas na afloop van dossieranalyse was geslagen, zoals uit later telefonisch contact met de voogd bleek. In slechts één van de vier gevallen waarin een bijna achttien-jaar gesprek mocht worden verwacht was dit gesprek vóór de dossieranalyse ook daadwerkelijk gevoerd. Hoewel de aantallen te klein zijn om daarop conclusies te baseren, roepen de bevindingen in deze zaken wel de vraag op hoe consequent en tijdig deze gesprekken ten tijde van de dataverzameling in de praktijk werden gevoerd, dan wel gerapporteerd. Eén van de leidinggevendenden bij het COA heeft daarnaast opgemerkt dat de mentoren, in tegenstelling tot de begeleiders in de volwassenenopvang, nog te weinig training hadden gehad in het voeren van terugkeergesprekken. In juli 2006 heeft het COA echter laten weten dat alle mentoren inmiddels een uitgebreide training hebben gehad in het voeren van terugkeergesprekken.

### **6.2.3 Onderwijs**

Volgens de Nederlandse wet zijn AMV's leerplichtig. In beide bestudeerde locaties krijgen deze jongeren inderdaad onderwijs. Dit gebeurt in eerste instantie op een school op het terrein van het AZC zelf of in een internationale schakelklas (ISK) in een naburige plaats. Beide scholen hebben drie klassen met een oplopend niveau van beheersing van de Nederlandse taal. Het onderwijsaanbod is niet expliciet gericht op het vergemakkelijken van terugkeer van de jongeren naar hun land van herkomst. Het onderwerp ‘terugkeer’ komt alleen ter sprake als de leerlingen er zelf over beginnen. Wel proberen de scholen vakken en projecten aan te bieden waar de jongeren ook elders in de wereld iets aan hebben. Naast verwerving van de Nederlandse taal krijgen de leerlingen vakken als Engels, wiskunde en ICT. Voorts is er een aanbod van keuzevakken, zoals kook- of breiles. Met name de computerlessen zijn op beide scholen populair. Daarnaast willen de jongeren volgens een van de respondenten echter vooral Nederlands leren. Als de leerlingen het Nederlands voldoende beheersen kunnen zij doorstromen naar een regionaal opleidingscentrum (ROC). Als ze de school om andere redenen verlaten krijgen zij zo mogelijk certificaten mee.

Terwijl de bovengenoemde scholen geen ‘terugkeegerelateerd onderwijs’ geven, gebeurde dit ten tijde van de dataverzameling wel in een ROC in de buurt van een van de twee locaties. In het kader van een eenjarig project volgde een aantal AMV's daar de (reeds bestaande) opleiding ‘arbeidsmarkt gekwalificeerd

assistent' in richtingen als zorg, techniek en handel. Daarbinnen werd bij de AMV's extra aandacht besteed aan Engels en computergebruik en werkten ze aan opdrachten als 'zoek op internet informatie over je land van herkomst'. Aanvankelijk was het de bedoeling dat alleen AMV's zouden deelnemen die een negatieve beslissing hadden gekregen van de IND, die het Nederlands voldoende beheersten en die bereid waren om over terugkeer te praten. Vanwege het kleine aantal deelnemers dat op grond van deze criteria voor de opleiding in aanmerking kwam zijn de criteria versoepeld.

De jongeren kregen bij de intake voor het project te horen dat de opleiding bedoeld was om terugkeer naar het land van herkomst te bevorderen. De eerste helft van het schooljaar waren op een bepaalde dag van de week begeleiders van Nidos, COA en de KWE's aanwezig om informatie te geven over terugkeer. Toen bleek dat daar geen leerlingen op afkwamen zijn pogingen gedaan om klassikale voorlichting over terugkeer te geven. De weerstand van de jongeren was echter dusdanig groot dat men hiermee is gestopt. In enkele gevallen lukte het wel om terugkeer in individuele gesprekken aan de orde te stellen. Het ROC heeft naar aanleiding van deze negatieve ervaringen besloten om in het schooljaar 2006-2007 geen terugkeerklas meer te vormen. AMV's uit de omgeving kunnen wel deelnemen aan de reguliere AKA-opleiding en zullen een coach krijgen die bekend is met hun problematiek. Op die manier kan terugkeer mogelijk in individuele gesprekken nog aan de orde komen.<sup>21</sup>

Overigens wijst het ROC erop dat het volgen van een vakopleiding door AMV's wordt bemoeilijkt door de regelgeving omtrent tewerkstellingsvergunningen: het vinden van stageplaatsen waarbij zulke vergunningen moeten worden aangevraagd is moeilijk als jongeren uitgediende raken en hun zogenoemde W-document niet meer wordt verlengd (terwijl zij vaak wel in de opvang blijven).

Nu het bovenbeschreven project geen vervolg krijgt is op beide onderzochte locaties geen sprake (meer) van terugkeergericht onderwijs voor AMV's. Dat het onderwijs aan AMV's niet expliciet gericht is op terugkeer naar het land van herkomst, geldt volgens de Inspectie jeugdzorg (2006) voor alle AMV-locaties. Het COA zou inmiddels bezig zijn om met de scholen over meer terugkeergericht onderwijs te spreken (zie TK 27 062, nr. 51), maar onze bevindingen roepen twijfel op over de haalbaarheid hiervan.

#### **6.2.4 IOM**

Een organisatie waarvan een groot deel van de activiteiten betrekking heeft op vrijwillige terugkeer van (ex-)asielzoekers is de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). De IOM is een intergouvernementele organisatie die zich onder meer bezig houdt met het vervoer, de begeleiding en hervestiging (terugkeer of doormigratie) van migranten over de hele wereld. Migranten die vanuit Nederland naar een ander land willen vertrekken kunnen onder bepaalde voorwaarden gebruik maken van programma's van de IOM. Alleenstaande minderjarige vreemdelingen, waaronder zowel (ex-)asielzoekers als illegalen die geen asielprocedure hebben doorlopen, komen hiervoor ook in aanmerking. Het gaat hier alleen om vrijwillige migratie. Hieronder bespreken we de terugkeeractiviteiten die de IOM ontplooit met het oog op AMV's, op grond van de informatie uit diverse IOM-documenten<sup>22</sup>, gecorrigeerd voor recente wijzigingen, en van drie respondenten die werkzaam zijn bij de IOM.

<sup>21</sup> Aanvullende telefonische informatie van het ROC d.d. 21 juni 2006.

<sup>22</sup> IOM infosheet 'terugkeer alleenstaande minderjarige asielzoekers' (2003), IOM infosheet 'terugkeer naar Angola' (2003), IOM infosheet 'terugkeer van ama's naar de Democratische Republiek Congo' (2005), IOM infosheet 'terugkeer van personen met gezondheidsproblemen' (2005), Convenant tussen Nidos en IOM, 2003.

De activiteiten die de IOM uitvoert met het oog op alleenstaande minderjarigen zijn het geven van groepsvoorlichting, het voeren van individuele counseling- of voorlichtingsgesprekken en het met geld en begeleiding ondersteunen van daadwerkelijke terugkeer of doormigratie. Groepsvoorlichting vindt bijvoorbeeld plaats in de AZC's met een AMV-unit. Twee IOM-medewerkers die elk betrokken zijn bij een van de onderzochte locaties, hebben geen goede ervaringen met groepsvoorlichtingen die jongeren min of meer verplicht moeten volgen. Wanneer een van de jongeren in het publiek een negatieve houding ten opzichte van terugkeer laat zien, ontstaat al snel een negatieve sfeer waardoor de informatie niet meer bij de jongeren 'landt'. Met recent uitgevoerde, niet verplichte groepsvoorlichtingen, zijn de ervaringen wel positief (nagekomen informatie IOM).

Een tweede mogelijkheid voor een AMV om in contact te komen met de IOM is om een afspraak te maken voor het spreekuur dat de IOM-medewerkers houden. In het individuele gesprek met de jongere geven zij informatie over de diverse vormen van ondersteuning die de IOM kan bieden bij terugkeer of doormigratie. Daarnaast verkennen zij de situatie en de wensen van de jongeren zelf. De twee genoemde IOM-medewerkers maken duidelijk dat alleen de AMV zélf de knop kan omzetten om zich te gaan oriënteren op terugkeer. Volgens een van hen zeggen veel asielzoekers dat ze niet terug kunnen, maar bedoelen ze dat ze niet terug willen. Ze moeten erkennen dat hun migratie is mislukt en dat is vaak moeilijk.

Op verzoek van de jongere of de voogd legt de IOM via haar netwerk, waar mogelijk, contact met familieleden of opvanginstellingen in het land van herkomst. Via het netwerk van lokale organisaties probeert men ook antwoord te krijgen op specifieke vragen van jongeren, bijvoorbeeld over mogelijkheden voor onderwijs en werk, of behandelmogelijkheden van bepaalde gezondheidsproblemen in het land van herkomst.

Wanneer de jongere eenmaal heeft besloten om via de IOM vrijwillig terug te keren, kan hij of zij een beroep doen op het geld en de begeleiding die worden gegeven in het kader van het zogenoemde REAN-programma (Return and Emigration of Aliens from the Netherlands).<sup>23</sup> Dit programma wordt gefinancierd door de Nederlandse overheid en betreft een groot aantal landen. Naast de faciliteiten van het REAN-programma werd tot voor kort aan asielzoekers afkomstig uit bepaalde landen onder voorwaarden extra geld en begeleiding gegeven in het kader van een zogenoemd REAN-plus-programma. Sinds 15 juni 2006 is echter een nieuwe herintegratieregeling van kracht, waarbij asielzoekers uit alle landen, inclusief AMV's, onder bepaalde voorwaarden in aanmerking komen voor een verhoogde herintegratiebijdrage (nagekomen informatie IOM). Daarnaast kunnen AMV's uit de Democratische Republiek Congo en Angola tot hun achttiende jaar opvang krijgen in respectievelijk Kinshasa en Luanda als ze niet bij familie terecht kunnen. De extra bijdrage wordt verlaagd respectievelijk vervalt als de jongere niet binnen drie maanden na aankomst naar familie kan gaan. Volgens een van de respondenten haken sommige jongeren af zodra ze dit horen. Het geldbedrag dat zij meekrijgen moeten zij dan immers afstaan aan het tehuis waar zij worden opgevangen.

Als de jongere een voogd heeft dient deze na te gaan of er sprake is van adequate opvang in het herkomstland. Als hiervan sprake is geeft de voogd schriftelijk toestemming voor het vertrek. Daarnaast gaat de IOM bij de IND na of er geen bezwaar is tegen vertrek. De jongere is zelf verantwoordelijk voor het verkrijgen van een geldig grensoverschrijdingsdocument (een paspoort of Laissez-Passer). De IOM kan wel ondersteuning geven bij het aanvragen van een LP bij het

---

<sup>23</sup> Zoals steeds in dit onderzoek beperken we ons tot de AMV's die onder de Vw 2000 een asielaanvraag hebben ingediend. De extra terugkeerfaciliteiten die worden verstrekt aan ex-AMV's die voor 1 april 2001 een asielaanvraag hebben ingediend, blijven hier buiten beschouwing.

consulaat of de ambassade. Volgens de respondenten stelt de ene diplomatieke vertegenwoordiging meer eisen dan de andere met betrekking tot de gegevens die bij de LP-aanvraag moeten worden verstrekt. Bij vrijwillige terugkeer via de IOM is men volgens een van de respondenten bereidwilliger dan bij gedwongen terugkeer. Sommige AMV's geven niet de juiste personalia op, waardoor geen LP wordt afgegeven (zie ook hierna bij gedwongen terugkeer). Als iemand echt terug wil lukt het volgens een van de respondenten in de regel wel om een reisdocument te krijgen, uitzonderingen daargelaten.

Op de dag van vertrek wordt de AMV door de IOM begeleid op Schiphol. Nadat de jongere heeft getekend voor het intrekken van alle lopende asielprocedures en de douane is gepasseerd, krijgt de jongere het vliegticket en een ondersteuningsbijdrage. AMV's die nog niet zijn uitgeprocedeerd en langer dan 3 maanden in Nederland verblijven, ontvangen volgens de nieuwe regeling de standaard ondersteuningsbijdrage van 500 Euro plus 100 Euro per minderjarig meereizend kind. Uitgeprocedeerden en AMV's die korter dan 3 maanden in Nederland verblijven, ontvangen een bijdrage van 200 euro plus 40 euro per minderjarig kind (nagekomen informatie IOM). Twee medewerkers van SAMAH, een stichting die ondersteuning biedt aan (ex-)AMV's, waarschuwen dat het voorkomt dat mensen in het herkomstland weten dat ex-asielzoekers met geld thuis komen, hetgeen hen kwetsbaar zou maken voor misbruik. De IOM laat weten dat in landen waar hiervoor voorzieningen bestaan, door de IOM inmiddels geen contant geld meer meegegeven wordt, maar een zogenoemde 'debet-card', waarmee de vreemdeling in het land van herkomst kan 'pinnen'. Tevens bestaat de mogelijkheid om het geld via de IOM missie in het land van herkomst uit te betalen (nagekomen informatie IOM).

Tijdens de reis wordt de jongere begeleid door de luchtvaartmaatschappij. In landen waar de IOM een missie heeft vangt een IOM-medewerker de jongere bij aankomst op en draagt hem of haar over aan de familie of opvanginstelling. Als er geen missie is kan in de praktijk meestal een andere organisatie worden ingeschakeld. De voogd moet aan de IOM laten weten aan wie de jongere overgedragen moet worden en de IOM informeert de voogd over de aankomst van de jongere in het herkomstland.

Als het gewenst en mogelijk is biedt de IOM vervolgens ter plekke ondersteuning bij de herintegratie in het land van herkomst. Deze ondersteuning kan bijvoorbeeld liggen op het gebied van huisvesting, vervolgonderwijs, werk of het opsporen van familieleden. In de praktijk worden de AMV's volgens onze respondenten meestal aan de door Nidos genoemde familie of vrienden overgedragen. Als de IOM geen aanvullende hulp verleent houdt de bemoeienis van de IOM hier op, er vindt geen verdere monitoring plaats.

Naast de REAN-programma's neemt de IOM deel aan terugkeerprojecten van enkele Nederlandse onderwijsinstellingen. Ook geven de IOM-medewerkers voorlichting en training aan voogden, mentoren en docenten over de wijze waarop zij terugkeer met AMV's kunnen bespreken. Eén van hen legt uit dat de begeleiders moeten proberen om te ontdekken waarom een jongere eigenlijk naar Nederland is gekomen. Als de begeleider weet wat de motieven waren wordt het gemakkelijker om na te gaan welke mogelijkheden er zijn in het land van herkomst. Het blijkt echter geen eenvoudige opgave te zijn om hier achter te komen (zie hierna).

### **6.2.5 Overige organisaties**

Volgens een studie van het Nederlands Migratie Instituut in opdracht van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) (Odé, 2005), worden op diverse plaatsen in Nederland kleinschalige, regionale terugkeerprojecten uitgevoerd, gericht op (ex-)asielzoekers. Uit een overzicht van projecten die worden gesubsidieerd door het Europees Vluchtelingenfonds (EVF) blijkt hetzelfde. Voor zover wij hebben begrepen maken de AMV's in de twee door ons onderzochte locaties geen gebruik van deze projecten.

In de studie van Odé worden enkele projecten besproken die zich (mede) richten op AMV's. Van één specifiek op AMV's gericht project is bekend dat 15 deelnemers zijn teruggekeerd, maar onduidelijk is wat het totaal aantal deelnemers is geweest. Voor de overige projecten worden de bereikte resultaten niet apart voor AMV's en ex-AMV's besproken, zodat het moeilijk is hieruit aanbevelingen te destilleren voor de terugkeerbegeleiding aan AMV's die nog in de opvang verblijven. Wel sluiten de volgende conclusies van Odé aan bij de informatie die wij zelf in dit onderzoek van de diverse organisaties hebben gekregen (zie ook hierna):

- terugkeer is een zeer complex en weerbarstig proces, waarbij de (ex-)asielzoeker veel ambivalente gevoelens moet overwinnen;
- de ondersteuning bij terugkeer dient plaats te vinden door anderen dan degenen die ondersteuning hebben verleend tijdens de asielprocedure, zodat de persoon in kwestie informatie die hij of zij heeft verstrekt in de asielprocedure kan aanvullen en corrigeren;
- voorlichting op gebied van terugkeer moet laagdrempelig en terughoudend zijn;
- intensieve begeleiding helpt de mislukte migratie te aanvaarden en de omslag naar terugkeer te maken;
- het is van belang dat actuele en objectieve informatie over de situatie in het land van herkomst beschikbaar is, bij voorkeur gegeven door personen uit het land van herkomst.

### **6.2.6 Belemmeringen bij het stimuleren van vrijwillige terugkeer**

Uit het voorgaande blijkt dat de AMV's vanaf het begin van de asielprocedure worden geconfronteerd met de boodschap dat zij voor hun achttiende jaar zullen moeten terugkeren naar hun herkomstland. Volgens de respondenten die met deze jongeren werken willen de meesten echter niet terug en blijven zij hoop houden op een verblijfsvergunning totdat zij daadwerkelijk uit de opvang gezet dreigen te worden. Dit maakt het onderwerp in begeleidingsgesprekken moeilijk bespreekbaar (cf. Inspectie jeugdzorg, 2006). Dit is des te meer het geval wanneer de uitkomst van de asielprocedure nog onzeker is. Volgens een respondent van Nidos krijgen jongeren ook valse hoop als een bepaalde groep ineens toch een asielvergunning krijgt.

Behalve door de voortdurende hoop op een verblijfsvergunning wordt het bespreken van terugkeer bemoeilijkt door het feit dat sommige AMV's 'geheimen' hebben. Volgens een aantal respondenten worden alle Nederlandse organisaties door de jongeren gewantrouwd. Sommige jongeren biechten bij hun mentor, voogd of de IOM op dat zij eigenlijk ouder zijn of een andere naam hebben dan zij hebben opgegeven bij de IND. Ook blijken sommigen eigenlijk een andere nationaliteit of toch familieleden te hebben in het land van herkomst. Wanneer zij dergelijke informatie geheim houden is het voor hun begeleiders moeilijk om met hen over mogelijke toekomstperspectieven te spreken. Juist het moeten brengen van de terugkeerboodschap belemmert volgens een van de mentoren het opbouwen van een vertrouwensrelatie.

Ook tussen de jongeren onderling blijkt sprake te zijn van wantrouwen. Volgens beide geïnterviewde IOM-medewerkers houden de AMV's het voor elkaar geheim als ze naar de IOM gaan, omdat 'terugkeer' onder deze jongeren 'not done' is. Zoals gezegd mislukt groepsvoorlichting over terugkeer gemakkelijk als één jongere in het publiek laat merken dat hij of zij tegen is.

Om de terugkeermotivatie van AMV's te vergroten denken de respondenten vooral aan het meegeven van geld en een onderwijscertificaat of -diploma. Dit kan gezichtsverlies voorkomen als de jongere door zijn of haar netwerk in het land van herkomst naar Europa is gestuurd. Een van de geïnterviewde IOM-medewerkers signaleert dat jongeren tegenwoordig in een eerder stadium bij de IOM aankloppen dan vroeger. Dit zou een gevolg zijn van betere informatievoorziening door het COA en Nidos en doordat jongeren om zich heen zien dat de voorzieningen bij het achttien jaar worden daadwerkelijk stoppen. Volgens de respondenten zijn er ook jongeren die terug willen omdat zij heimwee hebben of verloren familieleden hebben teruggevonden.

### **6.3 Het traject van gedwongen terugkeer**

Wanneer een AMV is uitgeprocedeerd en niet meer rechtmatig in Nederland verblijft starten de IND en de VP een traject van gedwongen terugkeer. Hieronder volgt een beschrijving van dit terugkeertraject, op basis van informatie van de VP en IND op de beide onderzochte locaties, een medewerker van de Unit Facilitering Terugkeer van de IND en medewerkers van het IND-hoofdkantoor (totaal 8 respondenten).

Wanneer een AMV onder de Vw 2000 geen asiel- of AMV-vergunning heeft gekregen en de eventuele beroepsprocedures hiertegen heeft verloren of niet in Nederland mag afwachten, verblijft hij of zij niet meer rechtmatig in Nederland. De IND meldt dit per fax aan het COA en de VP en brengt de zaak in het zogenoemde AMA-LTG in. In deze Lokale Taakgroep vindt maandelijks overleg plaats tussen vertegenwoordigers van Nidos, COA, de VP, de IND en VWN over de jongeren die uitgeprocedeerd zijn. Het COA voert daarop een finaal vertrekgesprek met de jongere. De VP start een zogenoemd laissez-passer-traject. Om een jongere te kunnen uitzetten ('verwijderen') naar het land van herkomst is namelijk een paspoort of een ander geldig grensoverschrijdingsdocument nodig. Verreweg de meeste AMV's stellen echter geen documenten bij zich te hebben als ze asiel aanvragen. Om toch terug te kunnen reizen naar het herkomstland moet voor de jongere een vervangend reisdocument, een laissez-passer, worden aangevraagd. Dit gebeurt bij de diplomatieke vertegenwoordiging van het land van gestelde nationaliteit in Nederland of in een ander land, bijvoorbeeld België of Duitsland, als in Nederland geen diplomatieke vertegenwoordiging aanwezig is. De VP op het AZC moet zorgen voor het opstellen van de LP-aanvraag. Daarbij moeten de personalia, adresgegevens in het herkomstland, pasfoto's, (kopieën van) documenten en vingerafdrukken van de jongere worden ingevuld dan wel bijgevoegd. De VP voert hiervoor een identiteitsonderzoek uit en spreekt met de jongere zelf. Vaak moet hij of zij zelf ook een formulier invullen, in de eigen taal.

Als de AMV de nationaliteit zegt te bezitten van een van 70 specifieke herkomstlanden van asielzoekers in Nederland, stuurt de VP de LP-aanvraag door naar de Unit Facilitering Terugkeer van de IND. In andere gevallen stuurt de VP de aanvraag rechtstreeks naar de diplomatieke vertegenwoordiging. De UFT controleert of het verzoek voldoet aan de eisen die de betreffende ambassade of het consulaat daaraan stelt. Zo moeten er voldoende identiteits- en



nationaliteitsgegevens zijn. Zonodig wordt de aanvraag met een verzoek om aanvullingen aan de VP teruggestuurd. Soms kan de UFT de aanvraag zelf completeren of corrigeren, bijvoorbeeld bij Chinese asielzoekers, die kunnen worden opgeroepen voor een gesprek met UFT-medewerkers die expertise hebben ten aanzien van China en die de taal beheersen die de vreemdeling spreekt.

De UFT stuurt de aanvragen door naar de diplomatieke vertegenwoordiging. Sommige vertegenwoordigingen nemen genoegen met een schriftelijke procedure, andere wensen een presentatie van de persoon in kwestie. In dat geval wordt de jongere door de VP of een andere begeleider naar de ambassade of het consulaat gebracht voor een gesprek. Dit gesprek vindt plaats in aanwezigheid van medewerkers van de UFT (die de taal waarin wordt gesproken echter niet altijd machtig zijn). Vervolgens kan de diplomatieke vertegenwoordiging de LP afgeven, weigeren of nader onderzoek laten doen in het gestelde land van herkomst. Sommige ambassades geven een LP af als ze overtuigd zijn van de nationaliteit van de betrokkene, andere doen dat alleen als ook de identiteit is vastgesteld. Wanneer een LP-aanvraag wordt afgewezen omdat de vreemdeling volgens de diplomatieke vertegenwoordiging niet de gestelde nationaliteit heeft, geven sommige landen hiervan een verklaring af, de zogenaamde 'non-statement'-verklaring. Als er aanwijzingen zijn waar hij of zij dan wel vandaan komt begint de hele procedure opnieuw bij een andere ambassade.

De behandelduur voor LP-aanvragen verschilt sterk, maar kan oplopen tot meer dan een jaar. Volgens de respondenten van de IND frustreren nogal wat AMV's de afgifte van een LP, door bij de LP-aanvraag of de presentatie bij de diplomatieke vertegenwoordiging onvolledige of onjuiste informatie over zijn of haar identiteit, nationaliteit of gebied van herkomst te geven. Aan de andere kant ervaart een aantal IND- en VP-medewerkers (ook) een niet-coöperatieve opstelling dan wel tegenwerking van de autoriteiten van bepaalde landen in geval van gedwongen terugkeer. Zoals ook de IOM heeft aangegeven stellen diplomatieke vertegenwoordigingen volgens de respondenten meer eisen aan LP-aanvragen in het kader van gedwongen terugkeer dan in het kader van vrijwillige terugkeer. Met een aantal landen zijn overeenkomsten gesloten om het terugnemen van hun onderdanen te bevorderen. Soms komen speciale delegaties uit bepaalde landen naar Nederland om de nationaliteit en/of identiteit van gepresenteerde personen vast te stellen.

Als de afgifte van een LP is toegezegd legt de IND samen met andere betrokken organisaties contact met degenen in het land van herkomst die volgens het dossier voor adequate opvang kunnen zorgen. Het kan daarbij gaan om opvang in weeshuizen of bij aanwezige familie. Voor China is vastgesteld dat bij de feitelijke terugkeer de toegang tot een concrete opvangplaats *niet* door de Nederlandse autoriteiten geregeld hoeft te worden (WBV 2005/57). In andere gevallen schrijft de Vreemdelingencirculaire voor dat een concrete opvangplaats geregeld moet zijn bij feitelijk vertrek (b.v. in de DRC, Eritrea, Iran en Angola, zie WBV 2005/30, 2005/41, 2005/53 en 2006/17). Hoewel een algemeen ambtsbericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken bijvoorbeeld stelt dat in het herkomstland weeshuizen bestaan, is het realiseren van feitelijke plaatsing in deze opvang volgens een van de IND-medewerkers lastig. Per geval wordt bekeken hoe dit gerealiseerd kan worden. Daarbij is medewerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken en het land van herkomst noodzakelijk. Het komt ook voor dat de IND in de toelatingsprocedure, op grond van verklaringen van de jongere of een individueel ambtsbericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken, concludeert dat in het herkomstland ouders of familieleden aanwezig zijn die voor opvang kunnen zorgen. Omdat het

verwijdertraject vaak pas enige jaren later wordt gestart, moeten deze familieleden opnieuw getraceerd worden om daadwerkelijke hereniging te kunnen bewerkstelligen. Dit is de praktijk vaak niet eenvoudig. Het Rode Kruis en de UNHCR hebben Nederland laten weten niet in opdracht van de Nederlandse overheid familie van AMV's te willen traceren. Het Rode Kruis heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie gezegd dit alleen te willen doen op verzoek en met medewerking van de jongere zelf (TK 19 637, nr. 886). De UNHCR heeft laten weten dat 'tracing' in het kader van asielprocedures niet binnen het mandaat van de UNHCR valt en dat men daarvoor ook te weinig capaciteit heeft (TK 19 637, nr. 938).

Als de benodigde documenten voor de uitzetting zijn verkregen, of op korte termijn zullen worden verkregen, kan de AMV in vreemdelingenbewaring worden geplaatst (Vw 2000 art. 59 lid 2). Deze maatregel mag slechts vier weken duren (nagekomen informatie IND). Daarnaast kunnen AMV's in vreemdelingenbewaring worden gesteld op grond van de openbare orde, bijvoorbeeld indien er gevaar is voor MOB-gaan of indien er sprake is van het onvoldoende meewerken aan de vaststelling van de identiteit en nationaliteit (zie Vw 2000 artikel 59 lid 1; Vc A5/5.3.3.1). Op het moment dat er een LP wordt afgegeven, en adequate opvang is geregeld, worden alle betrokken organisaties hiervan op de hoogte gebracht en wordt de AMV uitgezet naar het land van herkomst. In de praktijk komt dit volgens verschillende respondenten echter zelden voor. De meeste AMV's zijn al achttien jaar of ouder op het moment dat ze uitgeprocedeerd raken. Als minderjarige AMV's al in aanmerking komen voor uitzetting, wordt in het kader van gedwongen terugkeer in de praktijk zelden vóór de achttiende verjaardag een LP verkregen. Sommige jongeren gaan gedurende het LP-traject MOB. Al met al wordt het traject van gedwongen terugkeer voor AMV's slechts zelden helemaal afgerond.

Wanneer de AMV achttien jaar is geworden, wordt hij of zij behandeld als elke andere meerderjarige asielzoeker. Is de jongere nog in procedure, dan volgt overplaatsing naar een AZC gericht op oriëntatie en inburgering. Was de AMV al uitgeprocedeerd, dan is hij of zij net als andere uitgeprocedeerde volwassenen 'ontruikbaar'. Dat wil zeggen dat de opvang en het leefgeld worden stopgezet. Ten tijde van de dataverzameling was het beleid van het COA om deze jongvolwassenen eerst over te plaatsen naar een ander AZC, om van daar uit ontruimd te worden. Over het precieze moment van ontruiming van bijna-achttienjarigen wordt tussen de betrokken organisaties in het LTG overlegd. Daarbij wordt ook rekening gehouden met de stand van zaken in een eventueel lopend LP-traject. Volgens onze respondenten wachten de meeste (ex-) AMV's een ontruiming in de praktijk niet af, maar vertrekken zelf, waarna zij als MOB geregistreerd worden.

## **6.4 MOB**

### **6.4.1 *Wie gaan MOB***

AMV's dienen zich net als andere asielzoekers die worden opgevangen door het COA te houden aan de wekelijkse meldplicht bij de VP in het AZC. Wanneer de AMV zich tweemaal achter elkaar niet heeft gehouden aan de wekelijkse meldplicht maakt de IND een 'bericht van vertrek' op (het zogenoemde M100-formulier). Als de asielprocedure nog loopt wordt die procedure in reactie hierop door de IND stopgezet. Wanneer niet duidelijk is waar de jongere naar toe is gegaan, wordt in de praktijk gesproken over 'vertrek met onbekende bestemming': MOB.

Naast de controle door de VP worden de AMV's op de onderzochte locaties ook nog twee maal per dag op aanwezigheid gecontroleerd door het AMV-team van het COA. Op schooldagen gebeurt dit in samenwerking met de school. Wanneer een AMV zich 3 maal (24 uur) niet heeft gemeld dient het COA dit te melden aan de voogd van Nidos. Nidos is verantwoordelijk voor de eventuele aangifte van de vermissing bij de politie (zie hierna).

De interviews met onder andere medewerkers van de VP, COA en Nidos bevestigen de bevinding uit hoofdstuk 5 dat MOB-gaan voorkomt in verschillende fasen van de asielprocedure en het verblijf van de AMV's in de opvang. Volgens de respondenten zijn er vier groepen te onderscheiden, waarvan de omvang overigens niet duidelijk is:

- jongeren die de opvang verlaten kort nadat zij daar zijn aangekomen, soms nog voordat de voogdij is geregeld. Een voorbeeld hiervan is dat van de Indiase asielzoekers die in 2005 in grote getale in de AMV-opvang terecht kwamen, om na enkele dagen of weken weer te verdwijnen. Enkele respondenten wijzen daarnaast op zwangere Chinese meisjes die de opvang binnenkomen. In dergelijke gevallen vermoeden de respondenten dat sprake is van mensensmokkel en -handel vanuit land van herkomst;
- jongeren, met name meisjes, die na langere tijd het AZC verlaten, waarvan wordt vermoed dat zij tijdens hun verblijf in Nederland in de mensenhandel terecht zijn gekomen, doordat zij door zogenoemde 'loverboys' (pooiers) zijn geronseld voor de prostitutie;
- jongeren die ervoor kiezen om de uitkomst van de asielprocedure niet verder af te wachten, maar een min of meer bewuste keus maken om hun heil buiten de opvang te gaan zoeken;
- jongeren die uit het centrum vertrekken wanneer zij uit het centrum dreigen te worden gezet ('ontruimd'), omdat zij bijna of net achttien jaar zijn en reeds zijn uitgeprocedeerd.

Ten slotte is er nog een groep AMV's die formeel niet MOB gaat, maar toch niet in de opvang verblijft. Het gaat om de zogenoemde 'stempelaars': jongeren die alleen naar het AZC komen om te stempelen bij de VP en daardoor in de asielprocedure te blijven, maar verder niet op het centrum verblijven en niet voldoen aan de meldplicht bij het COA. Beide onderzochte locaties leggen een boete op (ingehouden op het leefgeld) bij niet melden. Na meerdere keren niet melden bij het COA worden de RVA-verstrekkingen (opvang en leefgeld) beëindigd. Het is onze respondenten niet bekend waar deze jongeren verblijven. Volgens een respondent van Nidos proberen sommige voogden wel via de VP contact met hen te houden.

Het MOB-gaan van AMV's lijkt de ene keer meer, de andere keer minder onverwacht te zijn voor de diverse betrokken organisaties. Het komt voor dat jongeren aankondigen dat ze weggaan, zodat de school bijvoorbeeld een certificaat, of de arts van de MOA medicijnen mee kan geven. Soms worden achteraf signalen geïnterpreteerd als voorbodes van het MOB-gaan, zoals steeds minder naar school gaan, zich minder aan de regels houden, een kamer die steeds leger wordt en veel afwezig zijn.

#### **6.4.2 Reactie op MOB-gaan**

Uit de interviews met medewerkers van COA en Nidos blijkt het volgende over de procedure bij MOB-gaan van een jongere: Als een jongere het AZC heeft verlaten wordt dit in de regel het eerst door het COA geconstateerd. Wanneer een AMV zich 24 uur niet bij het COA heeft gemeld wordt de voogd van Nidos hiervan in kennis gesteld. Als het vermoedelijk om een echte vermissing gaat onderzoeken de mentor en/of de voogd de kamer en spullen van de jongere en

trekken eventuele bekende adressen, zoals logeeraadressen, na. De mentor geeft de voogd advies over de vraag of de vermissing op dat moment bij de politie aangegeven moet worden. Dit advies is gebaseerd op het gedrag dat de jongere voor de vermissing heeft laten zien. Zoals een mentor toelicht:

‘Bij de één ben je bezorgder dan bij de ander. Zoals iemand die gaat altijd heel fanatiek naar school, die wekken we iedere dag, want we hebben een wekronde, (..) die constant aanwezig is en die is er dan twee dagen niet, ja dan gaan we contact met Nidos opnemen. Maar als het iemand is die alleen komt stempelen, die duidelijk een heel ander netwerk heeft hier in Nederland...’

Voorals meisjes worden in een vroeg stadium als vermist opgegeven bij de politie.

De aangifte van de vermissing bij de politie is de verantwoordelijkheid van Nidos. De (regio)politie zet de AMV ‘op de telex’. In principe meldt Nidos elke vermiste AMV bij de politie. Er zijn twee soorten meldingen mogelijk, waarbij een individuele afweging wordt gemaakt:

- een verzoek tot Opsporen, Aanhouden en Terugbrengen (OAT): een dergelijke melding wordt gedaan als het om jonge of kwetsbare AMV’s gaat;
- een melding die ervoor zorgt dat de politie wordt geïnformeerd zodra een jongere ergens wordt gesignaleerd: dit type melding wordt bijvoorbeeld gedaan als een jongere zeventien en een half jaar oud en zelfredzaam is.

Als een jongere MOB gaat die geen voogd heeft, is het COA de aangewezen organisatie om dit te melden bij de politie. Dit gebeurt in een van beide onderzochte locaties soms wel en soms niet, afhankelijk van de eerder genoemde risico-inschatting. In de andere locatie bespreekt het COA wekelijks alle vermissingen met de politie en de VP. In beide locaties is het doen van een OAT-melding echter een specifieke taak en bevoegdheid van Nidos. Volgens medewerkers van de VP op beide locaties ontbreekt het aan capaciteit bij de politie om bij alle individuele gevallen van MOB gaan van AMV’s een opsporingsonderzoek te starten. Dit gebeurt alleen als er in korte tijd veel vermissingen plaatsvinden. Een andere belemmering kan zijn dat er een gebrek aan aanwijzingen is om gericht onderzoek te kunnen doen (nagekomen informatie VP).

Uit het voorgaande blijkt dat het zogenoemde ‘Protocol Vermissing Ama’ in de praktijk niet altijd en helemaal wordt gevolgd. Het ‘Protocol Vermissing Ama’ is in 2003 door het toenmalige Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel en de Unit Mensensmokkel opgesteld. Het bestaat uit richtlijnen die moeten bijdragen aan de preventie en de oplossing van vermissingen van AMV’s. Een belangrijk onderdeel daarvan is het zogenoemde ‘Ama Identificatie Dossier’, dat door de VP dient te worden aangelegd zodra een AMV zich meldt. Andere organisaties zoals COA en Nidos moeten dit dossier vervolgens aanvullen. Ook dient het Landelijk Meldingsformulier Vermiste Ama te worden ingevuld. De vermissing van een AMV dient altijd bij de politie gemeld te worden. Direct na de aangifte dienen opsporingsacties gestart te worden, als dit niet gebeurt moeten de redenen hiervoor geregistreerd worden.

Uit onze interviews blijkt dat de respondenten van verschillende organisaties wel bekend zijn met het bestaan van het Protocol Vermissing, maar niet altijd precies weten wat erin staat. Volgens nagekomen informatie van de IND, wordt op het Aanmeldcentrum Schiphol, waar alle asielaanvragen van AMV’s tegenwoordig starten, conform het Protocol, door de VP een ‘Ama Identificatie Dossier’ aangelegd en elektronisch beschikbaar gesteld aan alle regionale VP’s. Dit dossier is door onze respondenten op de beide locaties echter niet genoemd, noch

hebben zij aangegeven dat zij dit dossier, conform het Protocol, systematisch bijhouden. Wel melden de voogden elke vermissing bij de politie, en verstrekken de politie daarbij een signalementsbeschrijving en andere relevante gegevens die bekend zijn bij de voogd en/of de mentor. In tegenstelling tot hetgeen het Protocol voorschrijft meldt het COA in een van de twee onderzochte locaties echter niet elke MOB-er die geen voogd heeft bij de politie, en start de VP bij aangifte niet steeds een opsporingsonderzoek op.

### **6.4.3    *Verblijfplaats na MOB-gaan***

De geïnterviewden van COA, Nidos en VWN die daarover hebben gesproken, hebben weinig zicht op de verblijfplaats van de AMV's die MOB zijn gegaan. Dit heeft er deels mee te maken dat de asielpcedure van een jongere die MOB is verklaard wordt stopgezet. Hierdoor wordt hij of zij illegaal en mag niet meer op het AZC-terrein komen. In de laatste weken voordat de jongere achttien jaar wordt beëindigt Nidos bovendien de begeleiding, aangezien de voogdij op de achttiende verjaardag formeel vervalt. Door dit alles raken de jongeren uit het zicht van hun (voormalige) mentor en voogd. Medewerkers van het COA krijgen soms wel van de politie of collega's te horen dat een MOB-er elders in Nederland of in het buitenland is aangetroffen of naar een ander AZC is gegaan. Sommige jongeren melden zich opnieuw bij een AC, als AMV of volwassen asielzoeker. Het vermoeden van een aantal IND-medewerkers dat Nidos meestal wel weet waar MOB-ers verblijven wordt in de concrete MOB-gevallen die wij nader hebben bekeken niet bevestigd (zie paragraaf 6.4.4).<sup>24</sup> Ook de beide geïnterviewde regiomanagers van Nidos zeggen geen zicht te hebben op de verblijfplaats van jongeren na hun MOB gaan. Van de 21 jongeren in de opvang die wij hebben geïnterviewd hebben de meesten gezegd dat ze zelf geen mensen kennen die MOB gegaan zijn of, als dat wel zo is, dat ze niet weten waar die nu zijn.

Van de meeste MOB-ers is dus onduidelijk waar zij na hun vertrek uit de opvang verblijven. Wel bestaan er bij diverse organisaties (COA, Nidos, VWN, MOA, VP, IOM, de beveiliging, SAMAH) aanwijzingen en vermoedens dat sommige jongeren die MOB gaan, met name meisjes, in de prostitutie terecht komt. Sommige meisjes zouden in het land van herkomst of in Nederland al in de prostitutie hebben gewerkt, anderen zouden pas in Nederland geronseld worden. Vooral de Chinese en Afrikaanse meisjes worden door de respondenten als risicogroep beschouwd. Tijdens hun verblijf in de opvang signaleren medewerkers dat meisjes op of buiten het AZC-terrein contact hebben met onbekende jongens en mannen. De vermoedens zijn echter vaak niet hard te maken, zoals een beveiliging uitlegt:

'Je ziet meisjes binnenkomen met normale kleding aan en die zie je verder ontwikkelen, dat ze dure telefoons hebben, dure kleding. Ze komen eerst binnen met een rugzakje en je ziet ze later met zo'n mooi verrijdbaar karretje, tja, ehh, make-up, ja van alles en nog wat. Je ziet ze veranderen van gedrag en uiterlijk en je vraagt je af hoe het kan dat ze dat opeens heeft. Maar ja, ik denk dat het heel moeilijk is om te vragen van "hoe kom je er aan?". Maar je mag er niet van uitgaan dat het altijd om prostitutie gaat, want er zijn vanuit de kerk ook mensen die ze onder hun hoede nemen, AMA's behandelen als hun eigen kinderen, zakgeld geven.'

Van 3 van de 21 geïnterviewde AMV's (zie hoofdstuk 7), is bekend dat ze in Nederland in de prostitutie hebben gewerkt voordat ze in de opvang kwamen.

<sup>24</sup> Wanneer het gaat om het zogenoemde vertrek met bekende bestemming (MBB), waarbij de jongeren een opvangadres doorgeven, vraagt Nidos volgens een informant van het hoofdkantoor opheffing van de voogdij aan.

Het gaat om een Liberiaans, een Guinees en een Chinees meisje. Respondenten van SAMAH hebben de indruk dat veel illegaal geworden AMV's niet op straat zwerven, maar worden opgevangen in een eigen netwerk, al dan niet in de sfeer van uitbuiting. Zij krijgen ook signalen van uitbuiting van Chinese (ex-)AMV's in de Chinese horeca. Volgens verschillende organisaties hoeven zwangerschappen bij AMV's overigens niet per se te duiden op betrokkenheid bij prostitutie. Volgens een onderzoek van Stichting MOA Brabant & Zeeland over de periode 1 oktober 2004 tot en met 30 september 2005 heeft zelfs geen enkel meisje tegen de JGZ-arts of —verpleegkundige gezegd dat haar zwangerschap het gevolg was van prostitutie (Mubarak & Lathouwers, 2006).

#### 6.4.4 Enkele concrete MOB-gevallen

In hoofdstuk 5 hebben we gezien dat volgens de bestanden van het COA tussen 1 oktober 2005 en 1 februari 2006 23 AMV's als MOB geregistreerd zijn bij de vijf toenmalige AMV-locaties. Eén daarvan was achttien jaar bij vertrek uit de opvang. Kijken we alleen naar degenen die bij vertrek minderjarig waren, dan zien we dat het gaat om negen MOB-ers in oktober en november 2005 en dertien in december 2005 en januari 2006. Omdat het hier gaat om de data van het door de VP geregistreerd MOB-gaan, kan het feitelijke vertrek uit de opvang al een of twee weken eerder hebben plaatsgevonden. Het gaat om de volgende aantallen per locatie:

**Tabel 13 Aantallen MOB-ers 1/10/05 tot 1/2/06 (minderjarig ten tijde van geregistreerd vertrek)**

AMV-locatie	1 oktober tot 1 december 05	1 december 05 tot 1 februari 06
Baexem	2	3
Delfzijl (gesloten per 1/3/06)	-	-
Drachten	2	4
Middelburg	-	3
Oisterwijk	5	4
Totaal	9	13

Bron: COA, bewerking WODC

Aan de voogden van de AMV's in de twee nader bestudeerde locaties is gevraagd welke jongeren bij hen tussen 1 oktober 2005 en 1 februari 2006 als MOB geregistreerd zijn. Een aantal van de AMV's die volgens de COA-registratie in de onderzoeksperiode MOB zijn gegaan is niet genoemd door de voogden. Dit heeft waarschijnlijk de volgende oorzaken:

- een aantal MOB-ers was al (bijna) zeventien en een half jaar of ouder bij aankomst in de COA-opvang, dergelijke jongeren krijgen geen voogd;
- een aantal jongeren is binnen vier weken na aankomst in de opvang als MOB-er geregistreerd, blijkbaar hadden zij ten tijde van hun vertrek uit de opvang nog geen intakegesprek met een voogd gehad, hetgeen verschillende oorzaken kan hebben;
- in een geval was de voogdij ten tijde van het MOB-gaan waarschijnlijk al beëindigd, aangezien dit plaatsvond vlak voor de achttiende verjaardag.

In totaal zijn negen MOB-ers in de genoemde periode zowel bij het COA als bij Nidos geregistreerd, waarbij wel vaak verschillende MOB-data gehanteerd zijn.<sup>25</sup> Daarnaast was één jongere bij het COA al enkele maanden eerder als MOB geregistreerd.

<sup>25</sup> Bij het COA wordt de officiële MOB-datum van de VP geregistreerd, Nidos heeft aan ons de data doorgegeven waarop zij de vermissingen bij de politie hebben gemeld.

De jongeren die volgens Nidos tussen 1 oktober 2005 en 1 februari 2006 MOB zijn gegaan zijn door hun voogden allemaal als vermist opgegeven bij de politie. Nadere informatie staat in tabel 14. In de meeste gevallen is een OAT-melding gedaan. Bij twee Chinese jongens is dit niet gebeurd, omdat zij volgens hun voogden geen risico zouden lopen. De voogden blijken niet veel informatie te hebben over de aanleiding tot het MOB gaan en de bestemming van de jongeren.

**Tabel 14 Bij Nidos als MOB geregistreeerde AMV's tussen 1 oktober 2005 en 1 februari 2006 uit de twee bestudeerde locaties (leeftijd bij MOB-melding door Nidos)**

nr	m/v	leeftijd bij MOB	herkomst-land	signalen MOB bij voogd	vermoedelijke aanleiding MOB vlgs voogd	bestemming MOB-er vlgs voogd	type melding
<b>Locatie 1</b>							
1	m	17	China	geen info voogd	hij wilde werken	onbekend bij voogd	geen OAT wegens geen risico
2	m	17	China	schoolverzuim	onbekend bij voogd	mogelijk Rotterdam; de jongen wilde werken en geld verdienen	geen OAT wegens leeftijd, zelfstandigheid en alternatief bestaan
3	v	16	Angola	schoolverzuim	uitgeprocedeerd geraakt	onbekend bij voogd	OAT
4	v	16	Somalië	geen info voogd	geen info voogd	vermoedelijk Groot-Brittannië	OAT
5	v	17	Eritrea	steeds meer schoolverzuim	uitgeprocedeerd geraakt	onbekend bij voogd	OAT
<b>Locatie 2</b>							
6	m	16	China	geen signalen	een ruzie met het AMV-team	onbekend bij voogd	OAT
7	m	16	China	geen signalen	onbekend bij voogd	onbekend bij voogd	OAT
8	m	16	Georgië	geen signalen	onbekend bij voogd	onbekend bij voogd	OAT
9	v	15	Taiwan	geen signalen	een ruzie met het AMV-team	onbekend bij voogd	OAT
10	v	17	Sierra Leone	het meisje vond terugkeer geen optie	uitgeprocedeerd en bijna 18 jaar, bij ambassade geweest	onbekend bij voogd	gemeld, type melding onbekend bij voogd

In het voorgaande is het steeds gegaan over MOB vanuit de COA-locaties. Informanten van VWN en de IND hebben laten weten dat MOB gaan van AMV's uit de AC's nauwelijks voorkomt. Wel zou het volgens de medewerker van VWN voorkomen dat jongeren die vanuit een AC worden doorgestuurd naar een AZC daar niet aankomen. Voorafgaand aan de opname in het AC worden jongeren soms opgevangen in een tijdelijke noodvoorziening (TNV). Het COA heeft laten weten niet over cijfers te beschikken van het aantal jongeren dat deze TNV's verlaat voorafgaand aan de opname in het AC.

#### **6.4.5 Voorkomen MOB: waarschuwen en beveiligen**

Volgens een aantal respondenten van het COA proberen mentoren de jongeren in gesprekken te wijzen op de risico's van MOB-gaan, en met name meisjes te waarschuwen voor zogenoemde 'loverboys'. Ook de beide regiomanagers van Nidos melden dat MOB-gaan met de jongeren wordt besproken, bijvoorbeeld naar aanleiding van andere MOB-gevallen en in het kader van de keuzen die de jongeren zelf moeten maken ten aanzien van hun toekomst. Daarnaast worden

op beide locaties voorlichtingsbijeenkomsten gehouden over het risico om in de drugs, prostitutie of criminaliteit terecht te komen.

Behalve door te waarschuwen kan het MOB-gaan van AMV's en het ronselen van meisjes voor de prostitutie mogelijk deels worden voorkomen door een goede beveiliging. In de onderzoeksperiode werd in de twee bestudeerde locaties tot tien uur 's avonds toezicht op de AMV's gehouden door het AMV-team en gedurende bepaalde uren ook door een beveiligingsbeambte. Na het vertrek van het AMV-team om 22.00 uur bemande één beveiliger het AMV-kantoor en liep een ronde, terwijl een tweede beveiliger de receptie voor het AZC als geheel (inclusief de volwassenenopvang) bemande. In een van de twee locaties was tevens sprake van cameratoezicht, waarmee met name de wooneenheden van de meisjes in de gaten werden gehouden. Op beide locaties moesten bezoekers van buiten zich eerst melden, in een van de locaties werd ook het bezoek van jongens aan meisjes binnen de locatie gecontroleerd. De beveiligers letten in beide centra ook op personen en auto's die zich verdacht ophielden bij de uitgang van het AZC en gaven verdachte bewegingen door aan de politie. Op geen van de locaties woonden de AMV's echter op een afgeschermd gedeelte van het AZC. Wel was sprake van aparte meisjes- en jongensunits.

Inmiddels wordt de beveiliging aangescherpt. Volgens een brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van april 2006 (TK 27 062, nr. 49) komt er in alle vier nog bestaande AMV-locaties:

- 24-uurs begeleiding door twee mentoren van het AMV-team; deze 24-uurs dienst komt bovenop de beveiliging voor het AZC als geheel: per 1 februari (drie locaties) en 15 maart 2006 (een locatie);
- een keycard-systeem voor de toegangsdeuren tot de huisvesting van de AMV's: per 1 juli 2006;
- cameratoezicht (voor zover nog niet aanwezig): per 1 juli 2006.

Vooruitlopend op de implementatie van deze maatregelen hebben enkele medewerkers van het COA gedurende het onderzoek gewaarschuwd dat het moeilijk blijft om goed toezicht te houden op de AMV's. Ondanks de voorlichting over prostitutie die aan meisjes wordt gegeven halen sommige meisjes bijvoorbeeld 's avonds zelf hun deur van het slot en ontvangen mannen in huis. Eén van de mentoren wijst erop dat het voor gasten betrekkelijk gemakkelijk is om het AZC-terrein op te komen, omdat bewoners zich niet hoeven te melden. Dit gold in de onderzoeksperiode zowel voor volwassenen als voor AMV's. Het grote verloop onder bewoners en personeel bemoeilijkte het houden van toezicht eveneens. Mogelijk brengt het cameratoezicht hier met betrekking tot de AMV's op korte termijn verbetering in.

## **6.5 Samenvatting en conclusies**

Het AMV-beleid heeft tot doel dat AMV's zelfstandig terugkeren naar het land van herkomst. In de beslissing van de IND om al dan niet ambshalve een vergunning als Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling te verlenen, speelt de vraag een rol of terugkeer al mogelijk is voor het bereiken van de achttienjarige leeftijd. Het antwoord is 'ja' als de jongere voldoende zelfstandig wordt bevonden of als er adequate opvang in het land van herkomst aanwezig is, in opvanginstellingen of bij familie. De IND verleent dan geen AMV-vergunning, maar de daadwerkelijke plaatsing op de opvangplek hoeft op dat moment nog niet geregeld te zijn. De AMV houdt tot de achttiende verjaardag recht op opvang in Nederland zolang hij of zij niet kan worden uitgezet.



De vijftien tot en met zeventien-jarige AMV's worden opgevangen in AMV-locaties bij AZC's gericht op terugkeer, ongeacht of zij nog in procedure zijn of een negatieve beslissing hebben gekregen. Na plaatsing in de opvang wordt de jongere door de voogd van Nidos en de mentor van het COA gestimuleerd om na te denken over terugkeer naar het herkomstland. Vooral de voogden blijken dit onderwerp vanaf het begin met de jongeren te bespreken en regelmatig terug te laten komen, ook als hun pupillen nog geen negatieve beslissing op hun asielverzoek hebben gekregen. Het COA heeft een cyclus van terugkeergesprekken ontworpen voor de situatie waarin de jongeren een negatieve beslissing hebben gekregen of bijna achttien jaar worden, maar deze leken ten tijde van de dataverzameling nog niet systematisch te worden gevoerd of gerapporteerd. Overigens laat de afstemming tussen de voogden en mentoren nog te wensen over. Het onderwijs dat de AMV's volgen is niet expliciet gericht op het vergemakkelijken van terugkeer, hoewel men wel probeert om vakken aan te bieden die ook elders in de wereld van nut kunnen zijn. Een ROC-project dat wel bedoeld was om terugkeer te stimuleren strandde op weerstanden bij de leerlingen.

Een traject van gedwongen terugkeer wordt gestart als een AMV uitgeprocedeerd is. Er moet dan een laissez-passer worden aangevraagd. Als een LP is toegezegd moet in veel gevallen de concrete plaatsing worden geregeld in de opvangsituatie die de IND bij de beoordeling van het asielverzoek heeft geïdentificeerd.

De diverse organisaties ervaren de volgende belemmeringen voor vrijwillige en gedwongen terugkeer van AMV's:

- een gebrek aan terugkeermotivatie: volgens de respondenten zijn de meeste AMV's niet gemotiveerd voor terugkeer, en daartoe ook moeilijk te motiveren. Ze houden hoop op een verblijfsvergunning zolang dat nog enigszins mogelijk is, willen op school vooral graag Nederlands leren en stappen niet snel naar de IOM voor informatie of ondersteuning. Binnen de groep AMV's is denken over terugkeer 'not done', wat zich kan wreken bij verplichte groepsvoorlichting over terugkeer. Het feit dat de begeleiders toch de terugkeerboodschap (moeten) brengen, ook als de afwijzende beslissing nog niet genomen is, lijkt het wantrouwen van AMV's ten opzichte van Nederlands instanties te voeden. Als een traject van gedwongen terugkeer wordt gestart of uitzetting bijna wordt geëffectueerd vertrekken sommige jongeren met onbekende bestemming;
- het geven van valse personalia en achtergrondgegevens: de voogd, mentor en IOM-medewerker kunnen alleen een realistisch toekomstperspectief met de jongeren bespreken als zij open zijn over hun werkelijke leeftijd, nationaliteit, familieomstandigheden en migratiemotieven. In sommige gevallen blijkt de werkelijkheid af te wijken van hetgeen men eerder heeft gezegd. De terugkeerbegeleiding van de IOM en het gedwongen terugkeertraject van IND en VP komen tot stilstand als de diplomatieke vertegenwoordiging van het land van gestelde nationaliteit geen laissez-passer wil afgeven wegens (volgens deze) onjuiste personalia;
- de lange duur van het LP-traject: zowel medewerkers van de IOM als van de IND geven aan dat diplomatieke vertegenwoordigingen minder snel een laissez-passer afgeven in het kader van gedwongen vertrek dan bij vrijwillige terugkeer; de specifieke vereisten ten aanzien van de aan te leveren gegevens verschillen per land. Tegen de tijd dat een LP wordt afgegeven is de jongere vaak al meerderjarig of met onbekende bestemming vertrokken;
- als men er al aan toekomt, is het regelen van een concrete opvangplaats in de geïdentificeerde opvangsituatie volgens enkele IND-ers niet eenvoudig.

Wat betreft het voorkomen van en reageren op vertrek met onbekende bestemming kunnen we het volgende concluderen. Het COA probeert het MOB gaan te voorkomen door jongeren zich tweemaal per dag te laten melden bij het AMV-team of de school. Daarnaast worden jongeren in mentorgesprekken en groepsvoorlichting gewezen op de gevaren van de illegaliteit, criminaliteit en prostitutie. Niet alle jongeren laten zich hier iets aan gelegen liggen, maar onduidelijk is of dit al dan niet een onafhankelijke keuze is. Ten derde moet de inmiddels aangescherpte beveiliging met cameratoezicht en keycards samen met 24-uursbegeleiding door het AMV-team gaan leiden tot minder MOB. Of dit in de praktijk zo werkt is op dit moment nog niet te overzien.

Binnen de jongeren die MOB gaan zijn vier groepen te onderscheiden, waarvan de omvang onbekend is:

- jongeren die kort na binnenkomst in de opvang MOB gaan en mogelijk slachtoffer zijn van internationale mensenhandel- en smokkel;
- jongeren die na enige tijd in de opvang MOB gaan en mogelijk in Nederland in de mensenhandel zijn beland, b.v. in de prostitutie;
- jongeren die de uitkomst van de asielprocedure niet verder willen afwachten en hun heil buiten de opvang zoeken;
- jongeren die MOB gaan net voor of na hun achttiende verjaardag, omdat uitzetting dreigt.

Daarnaast zijn er 'stempelaars' die zich alleen wekelijks melden bij de VP, maar niet tweemaal daags bij het COA. Na meerdere keren niet melden bij het COA worden de RVA-verstrekingen (opvang en leefgeld) beëindigd.

Wanneer iemand MOB is gegaan licht het COA de voogd van Nidos in, die aangifte doet bij de politie, al dan niet met een verzoek om 'opsporen, aanhouden en terugbrengen'. Dit laatste gebeurt vooral bij jonge en kwetsbare AMV's. Als de jongere geen voogd heeft meldt het COA in een van de twee onderzochte locaties de vermissing bij de politie alleen als het een kwetsbare jongere is, anders niet. Het 'Ama Identificatie Dossier', dat door de VP in AC Schiphol zou worden aangelegd, lijkt bij de organisaties op de beide locaties niet bekend te zijn, laat staan bijgehouden te worden. In beide locaties heeft de politie volgens de VP te weinig capaciteit en soms ook te weinig aanknopingspunten voor onderzoek naar elke individuele MOB-er. Deze bevindingen betekenen dat het 'Protocol Vermissing Ama', dat in 2003 is opgesteld, op deze punten in de praktijk niet wordt gevolgd.

## 7 Kenmerken en houding van 21 AMV's

Dit hoofdstuk gaat in op 21 alleenstaande minderjarige vreemdelingen, die zich in het najaar van 2005 in de twee nader bestudeerde AMV-locaties van het COA bevonden. De informatie is afkomstig uit interviews met de jongeren, analyse van hun dossiers bij Nidos en het COA en aanvullende telefonische gesprekken met hun voogden en mentoren.<sup>26</sup>

In het vorige hoofdstuk is aandacht besteed aan de (terugkeer)begeleiding die AMV's van diverse instanties ontvangen. Daarbij is gebleken dat de jongeren volgens veel van deze organisaties niet gemotiveerd zijn voor terugkeer en dat een deel van hen met onbekende bestemming uit de centra vertrekt. In dit hoofdstuk gaan we na welke variatie in houdingen ten opzichte van terugkeer en illegaliteit zich voordoet bij de 21 jongeren die wij hebben geïnterviewd. Daarbij komt de vraag aan de orde of de (terugkeer)begeleiding die de jongeren ontvangen hierop enige invloed lijkt te hebben. Andere mogelijke beïnvloedende factoren die worden besproken zijn het migratiemotief, de stand van zaken in de asielprocedure en het netwerk dat de jongeren hebben, in Nederland, in het herkomstland of elders. Ook besteden we aandacht aan eventuele psychische problemen van de jongeren (vgl. hoofdstuk 3).

Voor de jongeren die een (voornemen tot) afwijzing van het asielverzoek en een weigering van een AMV-vergunning hebben gekregen bespreken we op welke gronden de AMV-vergunning door de IND is geweigerd en welke veronderstellingen daarbij gelden ten aanzien van de mogelijkheden voor terugkeer naar het land van herkomst. De vraag is of deze aannamen nog steeds kloppen en of zich praktische (on)mogelijkheden voordoen bij de feitelijke terugkeer. Het hoofdstuk begint met een overzicht van de achtergrondkenmerken van de jongeren.

### 7.1 Achtergrondkenmerken

De groep van 21 cases bestaat uit acht jongens en dertien meisjes, waaronder vijf meisjes die een baby hebben en een meisje dat ten tijde van de dataverzameling hoogzwanger was. De AMV's hebben de nationaliteit van de volgende landen:

Afghanistan: 4

Angola: 1

Burundi: 1

China: 3

Democratische Republiek Congo: 1

Eritrea: 1

Guinee: 1

India: 1

Iran: 1

Liberia: 2

Oeganda: 2

Pakistan: 1

Soedan: 1

Somalië: 1

---

<sup>26</sup> Eén jongen heeft geen toestemming gegeven voor dossierinzage of gesprekken met zijn voogd of mentor; één meisje had geen voogd en dus ook geen dossier bij Nidos.

Afgezien van een jongen die in Saoedi-Arabië is geboren, zijn alle jongeren geboren in het land van hun nationaliteit. Wel zijn de twee AMV's uit Liberia als klein kind met familie naar een ander land in de regio gegaan. In het vervolg bedoelen we met 'land van herkomst' het land waarvan de jongere de nationaliteit bezit.

Twee van de Afghaanse jongeren zijn broer en zus. Alledrie AMV's uit China zijn meisjes met baby's, de overige (aanstaande) moeders komen uit de Democratische Republiek Congo, Guinee respectievelijk Afghanistan. De meeste jongeren zijn moslim (13), enkelen zijn christen (3), hindoe (1) of boeddhist (1) en drie hebben geen geloof.

Wat betreft de leeftijd kan het volgende worden opgemerkt: Naar eigen zeggen waren alle jongeren ten tijde van het interview zestien of zeventien jaar, behalve een meisje dat meldde dat ze 'ongeveer achttien jaar' was. Vijf jongeren waren bijna achttien jaar. De geboortedatum volgens de IND wijkt in een aantal gevallen af van de genoemde leeftijd: tweemaal heeft de jongere aan de interviewer, de mentor en/of de voogd laten weten ouder te zijn dan bij de IND bekend is; in drie gevallen is de jongere volgens de uitslag van het leeftijdsonderzoek<sup>27</sup> ouder dan hij of zij tegen de interviewer, de mentor en/of de voogd heeft gezegd. Overigens hebben veel van de jongeren in het kader van de asielpprocedure een leeftijdsonderzoek ondergaan. In de meeste gevallen (9) heeft dit geen gevolgen gehad voor de officiële leeftijd, in een klein aantal zaken (4) is de officiële leeftijd naar boven bijgesteld. Enkele AMV's worden hierdoor inmiddels door de IND als meerderjarig beschouwd. Ten tijde van de dataverzameling bevonden zij zich nog wel in de AMV-locaties.

## 7.2 Migratiemotief

In hoofdstuk 3 is gebleken dat de beslissingen van migranten ten aanzien van terugkeer naar het land van herkomst beïnvloed kunnen worden door de situatie in het land van herkomst en de mogelijke 'opdrachten' die zij bij de migratie hebben meegekregen. Daarom zijn we in dit onderzoek nagegaan wat de migratiemotieven waren van de 21 geïnterviewde AMV's. Op basis van de verklaringen die de AMV's hierover hebben afgelegd bij de IND en de aanvullende uitleg die sommigen in de interviews hebben willen geven<sup>28</sup>, kunnen verschillende categorieën van gestelde migratiemotieven worden onderscheiden (over twee cases hebben we geen informatie):

- jongeren (vooral jongens) die zijn gevlucht uit een militair trainingskamp, het leger of de gevangenis, of zijn gevlucht om te voorkomen dat ze daarin terecht zouden komen (6);
- meisjes die in een oorlogssituatie door rebellen zijn vastgehouden en misbruikt (2);
- een kind van politiek actieve ouders die zijn gevlucht voor arrestatie door de autoriteiten en die de jongere naar Europa hebben gestuurd (1);
- meisjes die zijn gevlucht voor of na uithuwelijking, dat in een geval gepaard ging met werken onder dwang (3);
- een jongere die is gevlucht voor orgaanhandel en werken onder dwang (1);
- meisjes die voorafgaand aan de migratie in een prostitutienetwerk terecht zijn gekomen en in dat kader naar Nederland zijn gebracht (2, daarbij komt

<sup>27</sup> Wanneer de IND vermoedt dat een jongere die stelt minderjarig te zijn in werkelijkheid meerderjarig is, wordt hij of zij in de gelegenheid gesteld om een zogenaamd leeftijdsonderzoek aan te vragen. Op basis van röntgenfoto's van het hand-polsgebied en het sleutelbeen wordt geschat of de jongere ten tijde van de asielaanvraag minderjarig of meerderjarig was (zie het rapport van de Commissie Leeftijdsonderzoek voor de precieze leeftijdsgrenzen van de schattingen en de beleidsmatige consequenties daarvan).

<sup>28</sup> Zoals in hoofdstuk 4 is uitgelegd hebben wij in de interviews bewust niet doorgevraagd naar het migratiemotief.

- een meisje dat tijdens de vlucht in een prostitutienetwerk terecht is gekomen)<sup>29</sup>
- jongeren die naar Europa zijn gekomen voor een opleiding of werk (3)
  - een jongere die het land van herkomst heeft verlaten omdat daar niemand meer was die voor de jongere kon zorgen (1)

Het laatste geval betreft een jongen die als enige migratiemotief het ontbreken van familie in het land van herkomst heeft genoemd. Er zijn echter ook veel andere jongeren die, naast een van de bovengenoemde migratiemotieven, of in een ander verband, hebben gezegd dat zij in het land van herkomst niemand meer hebben die voor hen kan zorgen, omdat familieleden of bekenden zijn overleden of gevlucht, of niet meer in staat zijn om voor hen te zorgen (zie ook paragraaf 7.3.1).

In hoeverre de verklaringen van de jongeren kloppen met de werkelijkheid is ons niet bekend. In enkele gevallen is gebleken dat de voogd en/of de mentor twifelen aan het waarheidsgehalte van het verhaal dat de jongere heeft verteld. In een van deze gevallen heeft de jongere tegenover zijn begeleiders verklaard dat zijn werkelijke migratiemotief was om geld te verdienen in Europa om zijn familie in het herkomstland te onderhouden.

### **7.3 Netwerken**

In de literatuur wordt de houding ten opzichte van terugkeer ook in verband gebracht met de aanwezigheid van familie in het land van herkomst. Daarnaast is het te verwachten dat de aanwezigheid van familie of vrienden in Nederland van invloed is op de houding ten opzichte van een leven in de illegaliteit. Op deze familieleden of vrienden zou immers een beroep gedaan kunnen worden om onderdak te verschaffen aan de eenmaal illegaal geworden jongere.

#### ***7.3.1 Familie in het herkomstland***

Volgens de beschikbare informatie uit de verschillende bronnen doen de volgende varianten zich voor<sup>30</sup>:

- de jongere heeft geen familie in het land van herkomst (6)
- de jongere heeft geen familie in het land van herkomst, maar wel in Europa (2)
- de jongere heeft wel familie in het land van herkomst (6)
- de jongere heeft zowel familie in het land van herkomst als in een ander land (4)

Bij drie gevallen ontbreekt voldoende informatie om de jongeren bij een van de groepen te kunnen indelen, omdat de jongeren daarover geen duidelijke uitspraak hebben gedaan of het zelf niet weten.

Van de tien jongeren met familie in het herkomstland hebben er zes volgens onze bronnen geen contact met de familie. Wel wil een aantal van hen hun familie laten traceren via VWN of het Rode Kruis. Vier anderen hebben of krijgen in de onderzoeksperiode wel contact. De jongeren met familie in Europa hebben contact met deze familieleden.

---

<sup>29</sup> Twee van deze meisjes hebben een afspraak met de politie gemaakt om aangifte te gaan doen van mensenhandel.

<sup>30</sup> Bij tegenstrijdigheden baseren we ons op hetgeen de jongeren tegen de interviewer hebben gezegd.

### **7.3.2 Netwerk in Nederland**

Ook bij de netwerken van de jongeren in Nederland doet zich variatie voor. Een grote groep jongeren (12) heeft buiten het AZC een netwerk bestaande uit andere asielzoekers en vluchtelingen, meestal landgenoten, die zij nogal eens uit eerdere opvangcentra kennen. Drie jongeren, waaronder twee uit hetzelfde gezin, hebben familie in Nederland waar zij ook contact mee hebben, terwijl een jongere geen contact zou hebben met zijn oom die in Nederland is. Sommigen jongeren hebben contacten buiten het centrum via een moskee of kerk of via een sportclub. Ook gaat een aantal jongeren buiten het AZC naar school. Enkele jongeren die zelf zeggen dat ze geen mensen buiten het centrum kennen blijken af en toe toch met verlof naar bekenden te gaan.

### **7.4 Psychische klachten**

Ten aanzien van zestien van de 21 jongeren blijkt uit een of meer van onze bronnen of zij kampen met psychische problemen. Een deel van de jongeren (9) heeft ernstige psychische klachten, waarvoor zij zijn, worden, of volgens de begeleiders zouden moeten worden verwezen naar de MOA of een instelling voor geestelijke gezondheidszorg. Zij hebben bijvoorbeeld hoofdpijn, concentratieproblemen, slaapstoornissen en nachtmerries. In sommige gevallen legt een jongere of begeleider een expliciet verband tussen deze klachten en gebeurtenissen in het land van herkomst of doorreis. Daarnaast zijn er jongeren (5) met klachten zoals piekeren en eenzaamheid die niet zijn of worden doorverwezen naar de hulpverlening, maar soms wel met hun voogd of mentor over hun zorgen praten. De overigen (2) lijken ten tijde van de dataverzameling geen of weinig problemen te hebben.

### **7.5 Stand van zaken in de asielprocedure**

In het vorige hoofdstuk is gebleken dat de houding van AMV's ten opzichte van terugkeer volgens hun begeleiders beïnvloed wordt door de stand van zaken in de asielprocedure, in die zin dat zij zolang mogelijk hoop houden op een verblijfsvergunning. Per 1 maart 2006 is de stand van zaken in de asielprocedure voor de 21 cases als volgt:

- de jongere heeft een afwijzende beschikking van de IND ontvangen (7);
- de jongere heeft alleen nog een voornemen tot afwijzing van de IND ontvangen (6);<sup>31</sup>
- de jongere heeft nog geen reactie op het asielverzoek ontvangen (8).<sup>32</sup>

Van de laatste groep maken enkele jongeren deel uit die wel al eerder een afwijzende beschikking hebben gekregen. Zij wachten op de beslissing op een nieuwe asielaanvraag respectievelijk op een nieuwe beslissing die de IND moet nemen omdat de rechter het beroep tegen de eerdere afwijzing gegrond heeft verklaard.

In alle dertien zaken waarin de laatste ons bekende beslissing een voornemen tot afwijzing of een afwijzende beschikking is, wijst de IND de asielaanvraag af én

<sup>31</sup> Onder de Vw 2000 wordt een afwijzende beschikking vooraf gegaan door een voornemen tot afwijzing, waarop de rechtsbijstand namens de asielzoeker door middel van een zogenoemde zienswijze kan reageren (zie Kromhout e.a., 2006 voor een uitgebreide beschrijving).

<sup>32</sup> Waaronder twee gevallen waarin de laatste bij ons bekende informatie dateert van november 2005 respectievelijk januari 2006.

weigert deze een AMV-vergunning te verlenen. Dit geldt ook voor de eerdere beslissingen in de twee genoemde zaken waarin wordt gewacht op een nieuwe IND-beslissing.

De situatie van de jongeren met een negatieve beschikking was op 1 maart 2006 als volgt:

- ten aanzien van een jongere werd een Dublinclaim gelegd bij Duitsland;
- drie jongeren waren in afwachting van de behandeling van hun beroepszaak tegen de afwijzende beschikking;
- een jongere werd vijf dagen na de datum van de afwijzende beschikking achttien jaar oud; de voogd (die de begeleiding inmiddels had beëindigd) kon ons niet vertellen of er beroep tegen de afwijzing was ingesteld;
- twee jongeren waren uitgeprocedeerd, wat wil zeggen dat ze alle beroepsprocedures hadden verloren.

Deze laatste twee jongeren, die beiden voor hun achttiende verjaardag uitgeprocedeerd waren geraakt, bevonden zich op 1 maart 2006 nog in de AMV-opvang. In een geval gaat het om een meisje voor wie de vertrektermijn al in april 2005 is afgelopen. De voogd meldde ons op 2 maart 2006 dat haar zaak wel in het AMA-LTG was besproken, maar dat er nog geen stappen werden ondernomen om dit meisje uit te zetten. Het tweede geval betreft een jongen die enkele maanden voordat hij achttien jaar werd uitgeprocedeerd is geraakt. Volgens zijn voogd was deze jongen serieus bezig om via de IOM zijn terugkeer naar het herkomstland te regelen.

## **7.6 De ervaren begeleiding op gebied van terugkeer en illegaliteit**

In het voorgaande hoofdstuk is de terugkeerbegeleiding aan de orde gekomen die aan jongeren in de AMV-locaties wordt geboden. Daarbij hebben we al vooruitgegrepen naar gegevens uit de dossiers van onze 21 cases. Kijken we naar de interviewgegevens van de 20 jongeren die hierover hebben gesproken, dan blijkt dat iets meer dan de helft (11) volgens de eigen beleving wel eens met zijn of haar voogd of mentor over terugkeer of over de toekomst heeft gesproken en de rest (9) niet. Het praten over terugkeer komt volgens de jongeren minder vaak voor dan de dossiers van Nidos en het COA suggereren. Leggen we de betreffende dossiers ernaast, dan blijkt dat de voogd of mentor in nogal wat gevallen heeft geconstateerd dat terugkeer of de toekomst in het algemeen niet of moeilijk bespreekbaar is met de jongere, hetgeen suggereert dat de begeleider het onderwerp wel heeft aangesneden. Overigens komt dit ook voor bij jongeren die hebben aangegeven dat het onderwerp in een gesprek met de mentor of de voogd wel aan de orde is gekomen.

Wat betreft het bespreken van de mogelijkheden om in Nederland te overleven in de illegaliteit blijkt uit de jongereninterviews dat slechts enkele jongeren dit naar eigen zeggen met hun voogd of mentor hebben besproken (3). De meesten stellen dat dit niet het geval is (13). Vier jongeren hebben hierover geen informatie gegeven en een meisje zegt het zelf niet te weten.

Andere personen of organisaties dan Nidos of het COA die een rol zouden kunnen spelen bij de informatievoorziening over terugkeer en illegaliteit, zoals de advocaat, VWN of de IOM, worden slechts door weinig jongeren genoemd. Enkele jongeren zijn naar een informatiebijeenkomst van de IOM geweest en een jongen heeft individuele gesprekken met de IOM om zijn terugkeer te regelen. Een andere jongere heeft hiervoor een afspraak gemaakt.

## **7.7 Houding ten opzichte van terugkeer en illegaliteit**

### **7.7.1 De variatie in houdingen ten opzichte van terugkeer**

In de interviews hebben we de jongeren gevraagd hoe zij denken over een eventuele terugkeer naar het land van herkomst. Gebleken is dat een groot deel van de jongeren (15) een negatieve houding heeft ten opzichte van terugkeer, zoals ook blijkt uit andere bronnen de hen betreffen (hun dossiers, voogd, mentor). Dit betreft op een na alle meisjes. Een kleine groep jongens (4) lijkt op grond van de interviews en andere bronnen ambivalent te staan ten opzichte van terugkeer. Slechts een jongere wil echt terug naar het herkomstland. Eén meisje heeft de betreffende vraag in het interview niet beantwoord. Zij heeft geen voogd, en haar COA-dossier was ten tijde van de dataverzameling vrijwel leeg, mogelijk omdat zij op dat moment nog maar kort in Nederland verbleef. Hieronder gaan we in op de verschillende groepen jongeren en bespreken daarbij ook hun houding ten opzichte van illegaliteit. Aangezien geen van de jongeren gedurende de onderzoeksperiode daadwerkelijk uit de opvang is vertrokken, moeten we ons beperken tot hun attitudes en kunnen we weinig zeggen over hun feitelijke gedrag.

### **7.7.2 Jongeren met een negatieve houding ten opzichte van terugkeer**

De jongeren met een negatieve houding zeggen niet terug naar hun herkomstland te kunnen of te willen gaan of ze proberen er niet aan te denken. Enkele jongeren hebben dit niet nader toegelicht. De redenen die de anderen hiervoor geven hangen veelal samen met de migratiemotieven die zij hebben genoemd. Zeven jongeren zeggen dat zij bang zijn om bij terugkeer in hun herkomstland vermoord te worden, gezien de problemen waarvoor zij zijn gevlucht (eenmaal concluderen we dit op basis van het dossier). Een voorbeeld hiervan is een Afrikaanse jongen, die vertelt zijn land te hebben ontvlucht nadat hij werd gemarteld vanwege zijn politieke activiteiten. Gevraagd naar zijn opties in het geval hij geen verblijfsvergunning zou krijgen zegt hij:

‘I don’t have any options. The time I talked about it with my mentor, he was telling me that now maybe things are going the other way, not like we hoped, and what then, but I cannot think about anything. This thing I can’t think about. I don’t know anything about how I can travel, how I can go back. I cannot go back to my country, because I came here because I had fear in my own country and recently I have been reading the news and the same things that happened to me happen to big political people in my country, so I don’t wish to go back.’

Een ander voorbeeld betreft een Chinees meisje dat vertelt dat zij via een mensensmokkelaar naar Nederland is gekomen. Zij dacht elders in China te kunnen gaan werken om een schuld af te lossen, maar werd in plaats daarvan meegenomen naar Nederland en gedwongen om in de prostitutie te werken. Over een mogelijke terugkeer zegt zij het volgende:

Interviewer: Is het voor jou een optie om terug te gaan naar China?  
Respondent (via tolk): Nee, ik denk dat dat niet kan, omdat ik mijn schuld niet heb terugbetaald, en als ik terugga heb ik geen leven meer en denk ik dat ze me misschien weer pakken en dat ik weer ergens heengebracht word. (..) Ze hebben gezegd voordat we weggingen dat, omdat ik mijn schuld niet had terugbetaald, het mogelijk was dat ze me zouden vermoorden.



Twee van de zeven bovengenoemde jongeren, evenals vijf anderen, stellen (ook) dat zij in het land van herkomst niemand hebben die hen kan opvangen. Een van hen is zeer welbespraakt en brengt de situatie als volgt onder woorden (via tolk, geredigeerd door MK):

‘Ik heb gezegd dat mijn vader en moeder politiek actieve figuren zijn. Ze worden door de regering vervolgd. Maar zij [de IND, MK] zeggen: “Ja maar ze zoeken je ouders, ze hebben niets met jou te doen”. En ik heb gezegd: “Maar als ze mij vinden weten ze dat ik hun kind ben of een relatie met hen heb, en dan gaan ze mij vasthouden totdat mijn ouders zichzelf melden”. Zij zeiden tegen me: “Ook in [herkomstland] zijn instellingen waar kinderen zonder ouders onderhouden kunnen worden”. (..) Als het de bedoeling is om mij over een paar jaar terug te sturen, ze [de autoriteiten in het herkomstland, MK] weten dat ik gevlucht was en ben teruggekomen, en ze weten wie mijn ouders zijn, dan kunnen ze alles doen wat ze willen. Hier [in Nederland, MK] kunnen ze niet begrijpen hoe gemeen en genadeloos de mensen daar zijn. Ze zeggen: “Mogelijk doen die mensen niets” maar niemand blijft daar volgen of er iets met die [teruggestuurde, MK] mensen gebeurt of niet. (..) En ik heb geen familie daar, die mij kan opvangen. (..) Men beseft niet wat een moeite en ellende ik me heb getroost om Nederland te kunnen bereiken. Er wordt gemakkelijk gepraat over terugkeer naar het eigen land. Ze weten niet wat voor ellende en problemen ik daar had, die mij hebben gedwongen te vluchten. Als het de bedoeling is dat ik terug moet naar mijn eigen land, dan blijft ik nog liever hier op straat.’

Een Afrikaans meisje zou volgens het dossier bang zijn in het herkomstland niet aan de medicijnen te kunnen komen die ze nodig heeft omdat ze met het HIV-virus is besmet.

Een jongen uit Azië die zegt dat hij naar Europa is gekomen om te studeren meent dat er in zijn land van herkomst geen toekomst voor hem is:

Interviewer: Does that mean in your view to go back to [herkomstland] is no option for you?

Respondent: No option. No reason to go back.

Interviewer: Can you explain why that is?

Respondent: No I don't want to go back, I want my future. So if I live here, I have a future. (..)

Everybody comes here for his future

Interviewer: How is the future in your dreams?

Respondent: I want to make something different, about mind ,...money, about everything. (..) If you [have] mind and money you can do everything.

Uit de dossiers blijkt dat de jongeren die niet terug willen hierover met hun voogd en mentor ook niet of nauwelijks willen praten. Wanneer de mentor of voogd het onderwerp aansnijdt weigeren ze hierop in te gaan. Sommigen hebben wel een voorlichtingsbijeenkomst van de IOM bijgewoond.

Onder de jongeren met een negatieve houding ten opzichte van terugkeer komen verschillende houdingen voor ten aanzien van een leven in de illegaliteit. Veel jongeren die negatief staan ten opzichte van terugkeer, waaronder meisjes die een baby hebben, staan ook negatief ten opzichte van een illegaal bestaan (7).

Enkelen verwijzen daarbij naar de problemen die illegalen ondervinden, zoals deze jongen:

Interviewer: Er zijn ook mensen die niet teruggaan, maar illegaal gaan, als ze niet in Nederland mogen blijven. (..) Hoe denk je daarover?  
Respondent (via tolk): Nee, ik heb geen kans om terug te keren, als het zover is dat ik moet terugkeren, dan ga ik maar dood.  
Interviewer: Denk je dat je dan illegaal zou gaan, liever dan terugkeren?  
Respondent (via tolk): Maar illegaal zijn, heeft ook geen zin. (..) Illegaal zijn is wel leven, maar je mag niets doen, je mag niet werken, als je ziek bent krijg je geen medische hulp, dat is geen leven, wat kun je doen als je ziek bent?

Deze jongen heeft zijn informatie van andere asielzoekers gekregen:

Interviewer: Heb je over dit soort dingen wel eens informatie gekregen, van je mentor of je voogd, of andere organisaties?  
Respondent (via tolk): Nee.  
Interviewer: En wat je nu vertelt, van wie heb je dat gehoord?  
Respondent: Van andere [..] mensen die hier zitten [landgenoten in het AZC, MK], daar heb ik het van gehoord.

Naast de jongeren die negatief staan ten opzichte zowel terugkeer als illegaliteit staan de jongeren (6) die in ieder geval liever in de illegaliteit verdwijnen dan terug gaan naar het herkomstland. Een meisje vertelt:

Respondent (via tolk): Ik heb al brieven gehad dat ik hier niet mag blijven, dat ik terug moet naar mijn land (..) van de IND (..) het is nog niet helemaal afgelopen, de advocaat is er nog mee bezig.  
Interviewer: Praat je wel eens met je mentor of met Nidos over je toekomst?  
Respondent (via tolk): Nee, ik praat met niemand.  
Interviewer (vraagt tolk): Hoe denkt ze daar zelf over, als ze uiteindelijk zou moeten kiezen, terug te gaan naar het eigen land of hier blijven en in de illegaliteit leven, wat zou ze doen?  
Respondent (via tolk): Ik blijf liever hier.  
Interviewer: Ook als dat betekent dat je een leven in de illegaliteit zult leiden?  
Respondent (via tolk): Ja, ik wil hier leven.

Dit meisje lijkt zich niet echt een voorstelling te kunnen maken van een leven in de illegaliteit. Dit geldt ook voor de meeste anderen. Slechts een jongen doet een uitspraak over de wijze waarop hij denkt te kunnen overleven: hij is van plan zich te voegen bij een groep illegale landgenoten in de Randstad.

De houding ten opzichte van illegaliteit van twee jongeren die niet terug willen naar hun herkomstland is onduidelijk. Overigens noemt geen van de jongeren doormigratie als alternatief.

### **7.7.3 Jongeren met een ambivalente of positieve houding ten opzichte van terugkeer**

Een klein aantal jongeren staat zoals gezegd ambivalent of positief ten opzichte van terugkeer, zoals blijkt uit hetgeen zij zelf zeggen en/of uit andere bronnen. De migratiemotieven die zij naar voren hebben gebracht zijn in enkele gevallen

van economische aard. Enkele anderen zijn naar eigen zeggen gevlucht voor inlijving in het leger respectievelijk ontsnapt uit een militair trainingskamp, terwijl de laatste stelt te zijn vertrokken omdat er niemand was die voor hem kon zorgen.

De jongere die terug wil evenals enkele ambivalente jongens denken na over terugkeer omdat zij opzien tegen een leven als illegaal op straat. De anderen twijfelen over terugkeer omdat zij hun ouders missen. Twee jongeren hebben individuele afspraken met de IOM gehad of gepland. Een van hen is een jongen uit een Afrikaans land die al zes jaar in Nederland verblijft:

‘Kijk ik zie zelf dat ik kansen heb [in Nederland, MK], ik bedoel niet zo heel veel, maar ik ken een beetje Nederlands, ik weet een beetje hoe het gaat, weet een beetje de regels, als ik de kans hier krijg, dankjewel, dankjewel hoeft niet naar [herkomstland] te gaan om bij nul te beginnen (...) Als het [terugkeer, MK] moet... Ik wil niet naar de gevangenis gaan. Kijk, ik kom van mijn land om hulp te vragen, niet om te worden behandeld net als een crimineel. Dat niet. Ik heb niets gestolen, heb gewoon hulp gevraagd. Help mij alsjeblieft. “Als je niet wilt gaan komt de politie, gevangenis, zitten mensen in de gevangenis, gaan ze terug naar hun thuisland.” Ik ben geen crimineel. Hoe ik hier gekomen ben, kan ik teruggaan. Als ik alles geregeld heb [via de IOM, MK], ga ik terug. Geen alternatieven meer. Zes jaar verspild voor niks. Als ik dat wist...ja, toen was ik een kind ik wist helemaal niets.’

Een andere Afrikaanse jongen twijfelt eveneens:

Interviewer: Have you ever thought about going back? What would you do, go back or go illegal?

Respondent: That would be very difficult, because I didn't just leave there, I was going to school but because of great problems I had to leave, didn't just go, so if I had to go back, yeah, what I ran from I just have to face that.

Interviewer: Would living in Holland illegally be an alternative? (..)

Respondent: No, I don't want to live illegally, had too much problems in my life, I know living illegally is a problem for me, going back is a problem for me, I don't know then what to do, am afraid of that, those are the most serious problems I think about. (...) [In herkomstland, MK] there is no threat for me, I can go to school and make friends, I know so many things there, I know the country. (...) I know how life works, then the person I was living with was a chief, has an acre of diamonds, I know the business of diamonds and the chief knows about mining.

Zoals gezegd staan de jongere die terug wil en enkele ambivalente jongens negatief ten opzichte van een leven als illegaal. Van de jongens die om andere redenen ambivalent zijn over terugkeer staat de een ook negatief tegenover illegaliteit en is dat van de ander niet geheel duidelijk.

## **7.8 Verbanden tussen relevante factoren en de houding ten opzichte van terugkeer en illegaliteit**

Om verbanden te kunnen ontdekken tussen de eerder beschreven factoren die de houding ten opzichte van terugkeer en illegaliteit mogelijk beïnvloeden en de feitelijke houding zoals wij die hebben vastgesteld, hebben we tabel 15 samengesteld. Daarin worden de jongeren gerangschikt naar houding ten

opzichte van terugkeer en worden hun 'scores' op de relevante factoren evenals de houding ten opzichte van illegaliteit weergegeven.

Het blijkt dat er weinig eenduidige patronen kunnen worden gedistilleerd. Dit komt ten dele doordat de variatie in de houding ten opzichte van terugkeer beperkt is: de grootste groep heeft een negatieve houding en slechts weinigen twijfelen of zijn positief over terugkeer. Het gevolg daarvan is dat weinig kan worden gezegd over factoren die samenhangen met een niet-negatieve houding ten opzichte van terugkeer. Hieronder lopen we de relevante factoren langs. Wat betreft het geslacht valt op dat relatief veel meisjes negatief zijn over terugkeer.<sup>33</sup> De meisjes die een kind hebben zijn bijna allemaal (ook) negatief over een leven in de illegaliteit, soms omdat zij een kind hebben. Degenen die ambivalent of positief zijn over terugkeer staan naar verhouding vaker negatief tegenover een leven in de illegaliteit dan degenen die niet terug willen naar hun herkomstland. Zij beschikken echter net zo vaak als de andere jongeren over een netwerk van bekenden in Nederland. Wellicht bieden deze netwerken minder opvangmogelijkheden dan die van de andere jongeren, of worden deze jongeren door hun familie en bekenden gewaarschuwd voor een leven in de illegaliteit. Opvallend is verder dat deze jongeren stellen niet met hun begeleiders over illegaliteit te hebben gesproken. Het bespreken van illegaliteit komt echter ook bij de andere jongeren weinig voor.

Behalve een negatieve houding ten opzichte van illegaliteit lijkt de aanwezigheid van familie in het herkomstland samen te hangen met een ambivalente of positieve houding ten opzichte van terugkeer. De gedachte dat een vlucht uit een gewelddadige situatie en ernstige psychische klachten altijd een negatieve houding ten opzichte van terugkeer inhouden, blijkt niet op te gaan. Ook kunnen we geen verband vaststellen tussen het genoemde migratiemotief en de houding ten opzichte van illegaliteit.

Tussen de stand van zaken in de asielprocedure en de houding ten opzichte van terugkeer enkele maanden eerder is evenmin een verband te ontdekken. Ook hebben jongeren die terugkeer met hun begeleiders hebben besproken niet een meer positieve houding ten opzichte van terugkeer dan degenen die dit naar eigen zeggen niet hebben gedaan. Dit hangt waarschijnlijk samen met de bovenstaande constatering dat terugkeer in veel gevallen toch niet echt bespreekbaar blijkt.

---

<sup>33</sup> Met het oog op de anonimiteit wordt het geslacht in de tabel niet vermeld.

**Tabel 15 Verbanden tussen houding ten opzichte van terugkeer en illegaliteit en relevante factoren\***

Houding t.o.v. terugkeer	Migratiemotief	Familie in het land van herkomst	Psychische klachten	Stand van zaken asielprocedure per 1/3/06	Terugkeer/toekomst besproken**	Houding t.o.v. illegaliteit	Illegaliteit besproken***	Netwerk in Nederland (excl. school)
<i>Negatief</i>								
1	gevlucht uit of voor trainingskamp /leger/gevangenis	geen familie in herkomstland, wel in Europa	licht	voornemen tot afwijzing asiel en AMV	ja	negatief	nee	familie in Nederland, contact
2	opleiding/werk	onduidelijk	geen	afgewezen asiel en AMV, in beroep	ja	positief	ja	contact met andere (ex-)asielzoekers buiten AZC, contacten via sportclub
3	geen info	onduidelijk	geen info	nog geen voornemen	nee	onduidelijk	nee	contact met andere (ex-)asielzoekers buiten AZC, contacten via sportclub
4	gevlucht uit of voor trainingskamp /leger/gevangenis	geen familie in land van herkomst	zwaar, is/wordt onderzocht	nog geen voornemen	ja	beter dan terug	ja	contact met andere (ex-)asielzoekers buiten AZC, contacten via moskee/kerk en via sportclub
5	door rebellen vastgehouden en misbruikt	geen familie in land van herkomst	zwaar, (komt) onder behandeling	afgewezen asiel en AMV, in beroep	ja	negatief	onduidelijk	contact met andere (ex-)asielzoekers buiten AZC, contacten via moskee/kerk
6	gevlucht voor/na uithuwelijking	zowel familie in herkomstland als in ander land, geen contact	licht	afgewezen asiel en AMV, in beroep?	nee	negatief	nee	contact met andere (ex-)asielzoekers buiten AZC
7	gevlucht voor/na uithuwelijking (+ werken onder dwang)	wel familie in herkomstland, geen contact	zwaar, (komt) onder behandeling	voornemen tot afwijzing asiel en AMV	ja	negatief	onduidelijk	contact met andere (ex-)asielzoekers buiten AZC
8	gevlucht voor orgaanhandel (+ werken onder dwang)	geen familie in land van herkomst	geen	nog geen voornemen	ja	beter dan terug	ja	geen contacten buiten AZC

9	ouders gevluht voor autoriteiten, jongere naar Europa gestuurd	onduidelijk	geen info	afgewezen asiel en AMV, uitgeprocedeerd	ja	beter dan terug	nee	voogd vermoedt een netwerk
10	gevlucht uit of voor trainingskamp /leger/gevangenis	geen familie in herkomstland, wel in Europa	zwaar, (komt) onder behandeling	voornemen tot afwijzing asiel en AMV	nee	beter dan terug	nee	familie in Nederland, contact
11	door rebellen vastgehouden en misbruikt	wel familie in herkomstland, contact	zwaar, (komt) onder behandeling	afgewezen asiel en AMV, in beroep	nee	beter dan terug	nee	contact met andere (ex-)asielzoekers buiten AZC, contacten via moskee/kerk
12	in kader van prostitutie naar NI gebracht	wel familie in herkomstland, geen contact	licht	nog geen voornemen	ja	negatief	nee	contact met andere (ex-)asielzoekers buiten AZC
13	opleiding/werk	geen familie in land van herkomst	geen info	afgewezen asiel en AMV, Dublinclaim	nee	negatief	onduidelijk	mentor vermoedt een netwerk
14	in kader van prostitutie naar NI gebracht	geen familie in land van herkomst	zwaar, (komt) onder behandeling	nog geen voornemen	nee	onduidelijk	nee	contact met andere (ex-)asielzoekers buiten AZC
15	gevlucht voor/na uithuwelijking	wel familie in herkomstland, geen contact	licht	voornemen tot afwijzing asiel en AMV	ja	negatief	weet het niet	familie in Nederland, contact
<i>Ambivalent</i>								
16	opleiding/werk	zowel familie in herkomstland als in een ander land, contact	zwaar, is/wordt onderzocht	voornemen tot afwijzing asiel en AMV	nee	onduidelijk	nee	contacten via moskee/kerk
17	gevlucht uit of voor trainingskamp /leger/gevangenis	zowel familie in herkomstland als in ander land, geen contact	zwaar, (komt) onder behandeling	voornemen tot afwijzing asiel en AMV	nee	negatief	nee	familie in Nederland, geen contact, mentor: wel verlof bij 'vriend'
18	gevlucht uit of voor trainingskamp /leger/gevangenis	wel familie in herkomstland, geen contact	geen info	nog geen voornemen	ja	negatief	nee	contact met andere (ex-)asielzoekers buiten AZC, contacten via sportclub
19	niemand in herkomstland kon voor de jongere zorgen	geen familie in land van herkomst	zwaar, niet onder behandeling	afgewezen asiel en AMV, uitgeprocedeerd	ja	negatief	nee	contact met andere (ex-)asielzoekers buiten AZC

<i>Positief</i>								
20	opleiding/werk	wel familie in herkomstland, contact	geen info	nog geen voornemen	nee	negatief	nee	gaat op verlof naar de Randstad

\*n=20 omdat in een geval informatie over de houding ten opzichte van terugkeer ontbreekt.

\*\*Besproken met voogd of mentor volgens de jongeren zelf, excl. opleidingswensen; in het laatste geval klopt de informatie van de jongere evident niet met het dossier;

\*\*\*Besproken met voogd of mentor volgens de jongeren zelf.

## 7.9 Feitelijke mogelijkheden voor terugkeer

### 7.9.1 Aannamen bij de IND-beslissing

Zoals in eerdere hoofdstukken is uitgelegd, beoordeelt de IND de asielaanvraag van een AMV eerst op asielgerelateerde aspecten en daarna op de mogelijkheden om een AMV-vergunning te verlenen. In dit tweede stadium maakt de IND diverse afwegingen die verband houden met de mogelijkheden om terug te keren naar het land waarvan de jongere de nationaliteit bezit. In de dertien gevallen waarin de IND voornemens was om onze respondenten geen AMV-vergunning te verstrekken, of al had besloten geen AMV-vergunning af te geven, heeft de IND daarvoor de volgende argumenten gehanteerd (eenmaal worden twee argumenten gebruikt):

- de asielzoeker is volgens het leeftijdsonderzoek meerderjarig of maakt geen aanspraak meer op een AMV-vergunning wegens bijna meerderjarig zijn (2)<sup>34</sup>
- er is adequate opvang voor de jongere in het land van herkomst (6, eenmaal op basis van een algemeen ambtsbericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken)
- de jongere kan zich in het land van herkomst zelfstandig handhaven (1)
- de jongere frustrereert het onderzoek naar adequate opvang in het land van herkomst door summiere, vage en/of tegenstrijdige informatie te verschaffen over de identiteit/nationaliteit/woonomgeving/opvangmogelijkheden (4)
- verlening van een AMV-vergunning is niet van toepassing in verband met de overdracht van de jongere aan Duitsland in verband met een Dublinclaim (1)

De gehanteerde argumenten passen binnen het AMV-beleid zoals beschreven in de beleidsbrief van 1 mei 2001. Daarin wordt echter ten aanzien van de objectieve zelfstandigheid van jongeren opgemerkt dat dit criterium niet te operationaliseren is. In de loop der tijd is dit criterium, mede onder invloed van de jurisprudentie, wel geoperationaliseerd. Centraal staat of de jongere (vanaf zestien jaar) voor zijn of haar komst naar Nederland voor zichzelf heeft gezorgd, door middel van werkzaamheden waarvan redelijkerwijs mag worden aangenomen dat de jongere die weer oppakt (WBV 2005/12, p.18) (zie Cardol, 2005 voor de betreffende jurisprudentie).

### 7.9.2 Praktische (on)mogelijkheden voor terugkeer

De jongeren aan wie een AMV-vergunning is geweigerd zullen volgens het beleid moeten terugkeren naar hun land van herkomst (afgezien van de jongere die wordt overgedragen aan Duitsland). Voor degenen die meerderjarig zijn geldt het terugkeerbeleid voor volwassenen. De overigen zouden, als zij ook hun eventuele (hoger-) beroepsprocedures hebben verloren, kunnen worden uitgezet in het kader van het AMV-beleid. Dit geldt in ieder geval voor de jongeren die geacht wordt zich zelfstandig te kunnen handhaven in zijn herkomstland, ook omdat hij van hulpverleningsinstanties in een doorreisland identiteitspapieren heeft gekregen. Voor de anderen moet echter adequate opvang geregeld zijn. Dit is in ieder geval *niet* mogelijk voor de jongeren die 'het onderzoek naar opvangmogelijkheden frustreren door summiere, vage en/of tegenstrijdige verklaringen' af te leggen. Onderzoek naar de opvangmogelijkheden bleek in die gevallen immers niet mogelijk. Blijven over degenen die volgens de IND kunnen worden opgevangen door hun dorpsgenoten, ouders of in een opvanghuis. In een aantal gevallen valt echter te voorspellen dat het niet eenvoudig zal zijn om deze opvangmogelijkheden ook daadwerkelijk te benutten: het meisje dat volgens de IND terug zou kunnen naar haar dorpsgenoten is naar eigen zeggen juist de dwang van deze dorpsgenoten ontvlucht en enkele jongeren die door een ouder opgevangen zouden kunnen worden hebben inmiddels gehoord dat deze ouder is overleden. Ook ontbreekt het deze laatste groep jongeren aan geldige identiteitsdocumenten (hetgeen overigens

<sup>34</sup> Twee andere jongeren waren volgens het uitgevoerde leeftijdsonderzoek ook meerderjarig, maar hadden op 1 maart 2006 nog geen voornemen of beslissing ontvangen.



geldt voor bijna al onze cases). De conclusie is dat het niet te verwachten valt dat veel van de afgewezen jongeren binnen het AMV-beleid zullen terugkeren naar hun land van herkomst.

## **7.10 Samenvatting en conclusie**

De groep van 21 cases die in dit hoofdstuk centraal staat bevat zowel jongens als meisjes, waaronder een aantal aanstaande moeders. Ze bezitten de nationaliteit van veertien verschillende landen. De meesten zijn zestien of zeventien jaar oud, terwijl enkelen volgens de IND meerderjarig zijn.

De migratiemotieven die de jongeren naar voren hebben gebracht laten een grote variatie zien. Het gaat onder meer om jongeren die (steeds naar eigen zeggen) zijn gevlucht voor militairen of rebellen, meisjes die zijn gevlucht voor of na uithuwelijking, meisjes die in het kader van prostitutie naar Nederland zijn gebracht en jongeren die naar Europa zijn gekomen voor opleiding of werk. Een deel van de jongeren heeft familie in het land van herkomst, een ander land of Europa. Sommigen hebben daar wel contact mee, anderen niet.

De meeste jongeren hebben in Nederland contact met andere asielzoekers en vluchtelingen die zij vaak kennen uit eerdere opvangcentra. Sommige jongeren bezoeken buiten het AZC een moskee, kerk of sportclub. Enkelen hebben contact met familie in Nederland. Zwaardere of lichtere psychische klachten komen bij een groot deel van onze cases voor.

De stand van zaken in asielprocedure varieert in onze groep eveneens: een deel heeft nog geen beslissing van de IND ontvangen, een ander deel heeft een voornemen tot afwijzing gekregen en de derde groep heeft al een negatieve beschikking. Slechts twee jongeren zijn al uitgeprocedeerd. Lang niet alle jongeren spreken met hun voogd of mentor over hun toekomst of een eventuele terugkeer naar het herkomstland. In veel gevallen willen zij daar zelf niet over praten. Over de illegaliteit spreken de jongeren naar eigen zeggen nog minder met hun begeleiders. Slechts in enkele gevallen nemen andere organisaties de rol van gesprekspartner over de onderwerpen op zich. Dat weinig jongeren over terugkeer willen praten heeft te maken met het feit dat de meesten niet terug willen. Zij geven hier diverse redenen voor, die nogal eens verband houden met het genoemde migratiemotief. Dat zij negatief staan tegenover terugkeer betekent niet dat zij de illegaliteit als een reëel alternatief beschouwen. Sommigen zeggen dat zij de illegaliteit ook niet willen, anderen zeggen dat het in ieder geval beter is dan terugkeren naar hun herkomstland. Er zijn ook jongeren, met verschillende typen migratiemotieven, die wel over terugkeer nadenken. Enkelen doen dit omdat zij opzien tegen een leven als illegaal op straat, hoewel zij niet minder dan de andere jongeren beschikken over een netwerk van bekenden in Nederland. Mogelijk heeft hun netwerk een andere invloed dan de netwerken van de overigen.

Omdat de variatie in de houding ten opzichte van terugkeer beperkt is (de grootste groep heeft een negatieve houding en slechts weinigen twifelen of zijn positief over terugkeer) kunnen we verder weinig zeggen over de factoren die samenhangen met een niet-negatieve houding ten opzichte van terugkeer. Wel valt op dat relatief veel meisjes negatief zijn over terugkeer. De moeders met baby's zijn bijna allemaal (ook) negatief over een leven in de illegaliteit, enkelen wijzen hierbij op het feit dat zij een kind hebben. Ook lijkt de aanwezigheid van familie in het herkomstland samen te hangen met een ambivalente of positieve houding ten opzichte van terugkeer. Jongeren die zeggen te zijn gevlucht uit een gewelddadige situatie of die ernstige psychische klachten hebben, staan niet altijd negatief ten opzichte van terugkeer. Duidelijk is dat het de voogden en mentoren in de meeste gevallen niet lukt om de houding ten opzichte van terugkeer te beïnvloeden.

De feitelijke mogelijkheden om jongeren te laten terugkeren naar hun herkomstland blijken beperkt te zijn. De minderjarige AMV's die geen AMV-vergunning hebben gekregen zijn afgewezen vanwege de veronderstelde aanwezigheid van adequate opvang in het herkomstland, zelfstandigheid, het verschaffen van summiere, vage en/of tegenstrijdige informatie, waardoor onderzoek naar adequate opvang in het land van herkomst volgens de IND niet goed mogelijk is, of een Dublinclaim. Afgezien van de laatste jongere kunnen zij, als ze zijn uitgeprocedeerd, worden uitgezet, mits er adequate opvang geregeld is. Dit laatste is zeker niet het geval bij de jongeren die het onderzoek naar opvangmogelijkheden hebben gefrustreerd. In enkele overige gevallen is de beoogde opvang-ouder inmiddels overleden. Ook ontbreekt het bijna alle jongeren aan geldige identiteitsdocumenten. Dit maakt de kans groot dat hooguit enkele van deze jongeren uiteindelijk binnen het AMV-beleid zullen terugkeren naar hun land van herkomst.

## 8 Conclusies en discussie

In dit slothoofdstuk bespreken we eerst de beperkingen van dit onderzoek. Vervolgens worden de onderzoeksvragen beantwoord, waarbij een aantal knelpunten in het AMV-beleid en de praktijk aan de orde komt. We sluiten af met een korte discussie.

### 8.1 Kanttekeningen bij dit onderzoek

De dataverzameling voor het onderzoek waarover hier wordt gerapporteerd is uitgevoerd tussen 1 oktober 2005 en 1 maart 2006. In die periode was de vormgeving van de opvang van Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers vanaf vijftien jaar nog in volle gang: de AMV-teams van het COA werden in de loop van 2005 samengesteld, velen moesten nog worden opgeleid in de AMV-methodiek en de nieuwe taakverdeling tussen medewerkers van Nidos en het COA was nog niet uitgekristalliseerd. Daarnaast werd aan het eind van de dataverzamelingsperiode de 24-uursbegeleiding geïntroduceerd en werden extra beveiligingsmaatregelen genomen. Dit betekent dat de beschrijving van de activiteiten van met name het COA moet worden beschouwd als een momentopname. Omdat hierdoor een belangrijk deel van de AMV-beleidsbrief van 1 mei 2001 pas in 2005 geïmplementeerd werd, is dit onderzoek vooral een procesevaluatie. Aan de hand van cijfermateriaal kunnen we wel iets zeggen over de kwantitatieve resultaten van het terugkeerbeleid voor AMV's tot nu toe.

In dit onderzoek is de analyse van cijfermateriaal gecombineerd met kwalitatief onderzoek aan de hand van interviews en dossieranalyse. De cijfers van de IND en de IOM betreffen de jaren 2000 tot en met 2005. De gegevens vormen geen cohortanalyse. Hierdoor kunnen we geen uitspraken doen over het verband tussen het jaar waarin een asielaanvraag is gedaan en het jaar waarin men vertrekt.

Om een actueel beeld te geven van terugkeer en vertrek met onbekende bestemming uit de AMV-locaties zijn voorts gegevens gepresenteerd over de jongeren die tussen 1 oktober 2005 en 1 februari 2006 uit deze centra zijn vertrokken. Het bepalen van percentages 'terugkeer' en 'MOB' is echter problematisch gebleken, omdat de populatie voortdurend van omvang verandert.

Het kwalitatieve onderzoek heeft zich gericht op de organisaties in en om de AMV-locaties die iets te maken hebben met terugkeer en vertrek met onbekende bestemming. De studie beperkt zich hier tot vijftien- tot en met zeventienjarige AMV's in de AZC's van het COA die op terugkeer zijn gericht.

Medewerkers van de betrokken organisaties hebben over hun eigen activiteiten en ervaringen verteld. Daarnaast zijn 21 concrete cases onderzocht door middel van interviews en dossieranalyse. Hoewel het niet moeilijk was om jongeren hiervoor te werven hebben wij de indruk dat de meesten in de interviews niet bijzonder openhartig zijn geweest. Met name de dossiers hebben dan ook belangrijke aanvullingen opgeleverd. Aangezien geen van deze jongeren een AMV-vergunning heeft gekregen, kunnen we over die groep geen uitspraken doen.

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord door een combinatie van de informatie van de organisaties met gegevens omtrent de gang van zaken in 21 concrete cases. Zodoende menen wij een reëel beeld te kunnen schetsen van de AMV-praktijk gedurende de onderzoeksperiode.

## **8.2 Instroom en uitstroom van AMV's 2000 tot en met 2005**

Uit de cijfers die we als achtergrondinformatie in hoofdstuk 5 hebben gepresenteerd blijkt dat het aantal asielaanvragen van AMV's de laatste jaren sterk is afgenomen. Het door de regering in 2001 geformuleerde probleem van een (te) grote instroom van AMV is daarmee verdwenen. Tegenover de afname van de instroom staat een forse toename van het aantal AMV's dat uit Nederland vertrekt: het aantal AMV's (minderjarig en meerderjarig) dat bij de IND geregistreerd staat als vertrokken, is sinds 2001 fors toegenomen. Dit wordt echter vooral veroorzaakt door een groeiend aantal en aandeel van personen die bij vertrek meerderjarig zijn (volgens de huidige cijfers 85 % van de vertrekkers in 2005). Bovendien betreft het in een overgrote meerderheid van de gevallen vertrek met onbekende bestemming uit de opvang. Het is niet duidelijk of deze personen Nederland daadwerkelijk hebben verlaten.

Het absolute aantal minderjarige vertrekkers is na een piek in 2002 gaan dalen. De laatste jaren verlaten vooral minderjarigen uit India de opvang, veelal met onbekende bestemming. Het vertrek van Angolezen en Chinezen, die de tweede en derde plaats bezetten, neemt volgens de huidige IND-cijfers in 2005 af vergeleken met de jaren daarvoor.

Wat betreft het type vertrek valt op dat het aantal minderjarigen dat zelfstandig vertrekt vanaf 2002 is toegenomen, maar in 2005 is gedaald. Hierbij moet wel rekening gehouden worden met een mogelijke registratieachterstand bij de IND. Volgens de IOM vertrokken in 2005 53 alleenstaande minderjarigen vrijwillig uit Nederland. Vrijwillig vertrek via de IOM heeft tussen 2000 en 2005 vooral plaatsgevonden naar Angola. Niemand is echter vrijwillig teruggekeerd naar India of China.

Het absolute aantal minderjarige AMV's dat gedwongen vertrekt daalt sinds 2003 en ook het aantal dat met onbekende bestemming vertrekt neemt de laatste jaren af. Binnen het totaal aantal minderjarige vertrekkers is het percentage MOB-ers in alle jaren echter erg groot, namelijk 79 tot 91 procent. Zowel bij de instroom als bij het vertrek zijn de jongens sterk in de meerderheid. Kijken we alleen naar de jongeren die vertrekken, dan verschilt de verhouding van jongens en meisjes niet in het percentage dat zelfstandig vertrekt, gedwongen vertrekt of MOB gaat.

Gezien het nog altijd kleine aantal AMV's dat zelfstandig vertrekt en het veel grotere aantal en aandeel dat de opvang met onbekende bestemming verlaat, constateren we dat de voornaamste beleidsdoelstelling uit de beleidsbrief van 1 mei 2001, namelijk meer terugkeer naar het land van herkomst, niet wordt behaald.

## **8.3 Kenmerken van vertrekkers en blijvers in de AMV-locaties**

De bevinding dat zelfstandig vertrek weinig voorkomt en vertrek met onbekende bestemming relatief vaak, wordt bevestigd door de gegevens over vertrek uit de AMV-locaties van het COA in de periode

1 oktober 2005 en 1 februari 2006. In deze periode zijn in totaal 42 minderjarigen uit de AMV-locaties vertrokken. Slechts twee jongeren zijn teruggekeerd naar het land van herkomst. Meer dan de helft, namelijk 23 jongeren, is met onbekende bestemming vertrokken, een gemiddelde van bijna zes per maand. Vergeleken met de situatie ten tijde van de pilots AMA-campus (2003-2004) is het vertrek met onbekende bestemming licht afgenomen.

Vertrek uit de opvang komt naar verhouding meer voor onder jongens dan onder meisjes. Het is niet zo dat het voornamelijk voorkomt onder jongeren die zeventien- en mogelijk bijna achttien zijn. De nationaliteiten van de vertrekkers zijn zeer divers. Vertrek uit de opvang vindt in alle mogelijke fasen van de asielprocedure plaats: kort na de start van de asielprocedure, tijdens de procedure en eventuele beroepsfase of nadat men uitgeduceerd is geraakt. Opvallend is dat veruit de meeste MOB-ers ten tijde van hun vertrek uit de opvang nog geen beslissing op hun asielaanvraag hadden ontvangen.

Mogelijk hadden zij al wel een voornemen tot afwijzing gekregen. Net als bij de groep vertrekkers als geheel varieert onder de MOB-gevallen de leeftijd tussen vijftien en achttien jaar, komen zij uit een scala van herkomstlanden en zijn de jongens in de meerderheid.

#### **8.4 Activiteiten van organisaties gericht op terugkeer**

Conform de beleidsbrief van 1 mei 2001 worden vijftien- tot en met zeventien-jarige AMV's opgevangen in AMV-locaties bij AZC's gericht op terugkeer, ongeacht of zij nog in procedure zijn of een negatieve beslissing hebben gekregen. Uit de interviews met Nidos en het COA en uit de bestudeerde dossiers blijkt dat de voogden en de mentoren proberen om de jongeren aan het denken te zetten over een eventuele terugkeer naar het herkomstland. Met name de voogden van Nidos doen dit ook als de jongeren nog geen negatieve beslissing op hun asielverzoek hebben gekregen. Het bespreken van een eventuele terugkeer blijkt geen gemakkelijke opgave te zijn. Uit de genoemde bronnen en de interviews met de jongeren blijkt dat veel jongeren hier niet met hun begeleiders over willen praten. Ook een ROC-project dat bedoeld was om terugkeer te stimuleren strandde op weerstanden bij de leerlingen. Het onderwijs dat de meeste AMV's volgen is overigens niet expliciet gericht op het vergemakkelijken van terugkeer.

Jongeren die wel willen terugkeren kunnen terecht bij de IOM. Van de door ons geïnterviewde 21 jongeren hebben slechts twee jongeren individuele gesprekken met deze organisatie gehad of gepland. Een probleem bij zowel de voogd, de mentor als de IOM-medewerker is dat zij alleen een realistisch toekomstperspectief met de jongeren kunnen bespreken als die open zijn over hun werkelijke leeftijd, nationaliteit, familieomstandigheden en migratiemotieven. In sommige gevallen blijkt de werkelijkheid echter af te wijken van hetgeen jongeren eerder hebben gezegd. Dit is een uiting van wantrouwen, dat wellicht nog wordt gevoed doordat de begeleiders de terugkeerboodschap (moeten) brengen, ook als de afwijzende beslissing nog niet genomen is.

Wanneer een AMV voor de achttiende verjaardag is uitgeprocedeerd kan deze in principe gedwongen worden uitgezet. Hiervoor is onder meer de afgifte van een laissez-passer door de diplomatieke vertegenwoordiging van het gestelde land van herkomst nodig. Dit lukt echter zelden voor de achttiende verjaardag (zie ook paragraaf 8.7).

#### **8.5 Activiteiten van organisaties met betrekking tot MOB**

Binnen de jongeren die MOB gaan kunnen we volgens de respondenten vier groepen onderscheiden, waarvan de omvang overigens onbekend is:

- jongeren die kort na binnenkomst in de opvang MOB gaan en mogelijk slachtoffer zijn van internationale mensenhandel- en smokkel;
- jongeren die na enige tijd in de opvang MOB gaan en mogelijk in Nederland in de mensenhandel zijn beland, b.v. in de prostitutie;
- jongeren die de uitkomst van de asielprocedure niet verder willen afwachten en hun heil buiten de opvang zoeken;
- jongeren die MOB gaan net voor of na hun achttiende verjaardag, omdat uitzetting dreigt.

Het COA probeert het MOB gaan te voorkomen door middel van een meldplicht, mentorgesprekken en groepsvoorlichting over de gevaren van de illegaliteit, criminaliteit en prostitutie en aangescherpte beveiliging (camera's, keycards, 24-uurs begeleiding). Niet alle jongeren trekken zich volgens de begeleiders van de waarschuwingen iets aan. Slechts enkele van de 21 geïnterviewde jongeren bevestigen overigens dat zij van hun voogd of mentor informatie hebben gekregen over illegaliteit.

Wanneer jongeren MOB gaan die een voogd hebben, worden ze door de voogd altijd bij de politie gemeld, al dan niet met een verzoek om 'opsporen, aanhouden en terugbrengen'. Dit laatste gebeurt vooral bij jonge en kwetsbare AMV's. Als de jongere geen voogd heeft meldt het COA in een van de twee onderzochte locaties de vermissing bij de politie alleen als het een kwetsbare jongere is, anders niet. Overigens laat de registratie van relevante data bij Nidos en het COA nog wel eens te wensen over. In beide locaties heeft de politie volgens de VP te weinig capaciteit en soms ook te weinig aanknopingspunten voor onderzoek naar elke individuele MOB-er. Deze bevindingen betekenen dat het 'Protocol Vermissing Ama', dat in 2003 is opgesteld, op deze punten in de praktijk niet wordt gevolgd. Van de meeste MOB-ers is dan ook onduidelijk waar zij naar toe gaan. Verder is de vraag wat er gebeurt met de zogenoemde 'stempelaars' die zich alleen wekelijks melden bij de VP, maar niet tweemaal daags bij het COA. Na enige tijd worden de opvang en het leefgeld van deze jongeren door het COA beëindigd. Zij lijken ook door de voogden uit het oog verloren te zijn.

## **8.6 Houding van de AMV's ten opzichte van terugkeer en illegaliteit**

Volgens de respondenten van diverse organisaties zijn de meeste AMV's niet gemotiveerd voor terugkeer, en daartoe ook moeilijk te motiveren. Dit wordt bevestigd in de groep van 21 geïnterviewde jongeren. Sommige medewerkers melden dat denken over terugkeer 'not done' is, hetgeen zich kan wreken bij verplichte groepsvoorlichting over terugkeer.

De geïnterviewde jongeren die niet terug willen naar hun herkomstland geven hier diverse redenen voor, die vaak verband houden met de migratiemotieven die zij hebben aangevoerd. Naar eigen zeggen zijn sommige jongeren gevlucht voor militairen of rebellen, hebben anderen een gedwongen huwelijk ontvlucht of zijn naar Europa gekomen voor een opleiding of werk. Enkele meisjes zouden in het kader van prostitutie naar Nederland zijn gebracht. Daarnaast geven veel jongeren aan dat zij in het herkomstland niemand meer hebben die voor hen kan zorgen (vgl. Olde Monnikhof & Van den Tillaart, 2003). Dat deze jongeren negatief staan tegenover terugkeer betekent echter niet dat zij de illegaliteit als een reëel alternatief beschouwen. Sommigen zeggen dat zij ook niet als illegaal willen leven, terwijl anderen menen dat het in ieder geval beter is dan terugkeren naar hun herkomstland. Sommige jongeren, met verschillende migratiemotieven, denken wel na over terugkeer. Enkelen van hen zien op tegen een leven als illegaal op straat, hoewel zij niet minder dan de andere jongeren beschikken over een netwerk van bekenden in Nederland. Over de invloed van deze netwerken is echter weinig bekend.

Omdat de variatie in de houding ten opzichte van terugkeer beperkt is (de grootste groep heeft een negatieve houding en slechts weinigen twifelen of zijn positief over terugkeer) is het moeilijk om conclusies te trekken over de factoren die samengaan met een niet-negatieve houding ten opzichte van terugkeer. Wel valt op dat relatief veel meisjes negatief zijn over terugkeer. De meisjes die een kind hebben zijn bijna allemaal (ook) negatief over een leven in de illegaliteit, soms juist omdat zij een baby hebben. De aanwezigheid van familie in het herkomstland lijkt samen te hangen met een ambivalente of positieve houding ten opzichte van terugkeer (cf. Black e.a., 2004). Jongeren die zeggen te zijn gevlucht uit een gewelddadige situatie of die ernstige psychische klachten hebben staan niet altijd negatief ten opzichte van terugkeer. Zoals gezegd lukt het de voogden en mentoren in de meeste gevallen niet om de houding ten opzichte van terugkeer te beïnvloeden.

## **8.7 Praktische (on)mogelijkheden voor terugkeer**

Als een jongere door de IND voldoende zelfstandig wordt bevonden of als er adequate opvang in het land van herkomst aanwezig is (in opvanginstellingen of bij familie), verleent de IND geen vergunning als Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling. Daadwerkelijke plaatsing op de opvangplek hoeft op dat moment echter nog niet geregeld te zijn. Zowel uit informatie van de IND als uit de casestudies blijkt dat het regelen van opvang in het land van herkomst, op het moment dat gedwongen terugkeer geëffectueerd kan worden, in de praktijk niet eenvoudig is. Dit vormt derhalve een knelpunt bij het feitelijk terugsturen van jongeren. Daar komt nog het probleem van de veelal ontbrekende identiteitspapieren bij. Hierdoor wordt het verkrijgen van een laissez-passer bij de diplomatieke vertegenwoordiging van het gestelde land van herkomst bemoeilijkt. Ook het opgeven van onjuiste personalia door de jongere kan de afgifte van een laissez-passer blokkeren. Medewerkers van de IOM en de IND geven aan dat diplomatieke vertegenwoordigingen minder snel een laissez-passer afgeven in het kader van gedwongen vertrek dan bij vrijwillige terugkeer. Tegen de tijd dat een LP wordt afgegeven is de jongere vaak al meerderjarig of met onbekende bestemming vertrokken.

Jongeren die geen AMV-vergunning krijgen vanwege het verschaffen van summiere, vage en/of tegenstrijdige informatie, waardoor onderzoek naar adequate opvang in het land van herkomst volgens de IND niet goed mogelijk is, kunnen in ieder geval niet worden teruggestuurd. In alle gevallen houdt de AMV tot de achttiende verjaardag recht op opvang in Nederland, zolang hij of zij niet kan worden uitgezet.

## **8.8 Discussie**

Uit het voorgaande blijkt dat sinds de introductie van het nieuwe AMV-beleid wel sprake is van minder instroom van AMV's, maar niet van meer zelfstandig vertrek naar het land van herkomst. In die zin is het AMV-beleid op gebied van terugkeer tot nu toe niet geslaagd. Net als bij volwassen asielzoekers blijkt het moeilijk te zijn om een effectief terugkeerbeleid te ontwerpen en uit te voeren (zie b.v. Van Kalmthout e.a., 2004; Olde Monnikhof & De Vreede, 2004). Dit onderzoek heeft inzicht opgeleverd in de vele belemmeringen en vraagtekens die daarbij een rol spelen, zoals: Hoe kan men een jongere tot terugkeer motiveren die nog geen afwijzing van de asielaanvraag heeft gekregen? Hoe kan men met een jongere over terugkeer praten wanneer zijn of haar precieze achtergronden en perspectieven onduidelijk zijn? Wat kan men zeggen tegen een jongere die zegt dat hij of zij bang is om terug te gaan naar de problematische situatie die hij of zij heeft verlaten, geen bekenden heeft om op terug te vallen of meent dat hij of zij in Europa een betere toekomst kan vinden dan in het herkomstland? Naast deze en andere vragen zijn er nog de praktische knelpunten, zoals het tijdig verkrijgen van een laissez-passer en het zorgen voor concrete opvang in het land van herkomst. Voorts moeten we concluderen dat het vertrek met onbekende bestemming uit de opvang nog altijd een groot probleem is. De achtergrondkenmerken van de MOB-ers wijken niet af van die van de totale populatie AMV's in de opvang. Wel vertrokken veruit de meesten in de onderzochte periode voordat zij een definitieve afwijzing van de asielaanvraag hadden gekregen. Dit pleit voor verscherpte waakzaamheid in met name de eerste fase van de procedure. Mogelijk is er in de sfeer van preventie nog winst te behalen in het meer systematisch aan de orde stellen van illegaliteit in gesprekken met de jongeren. Hopelijk zullen ook de nieuwe beveiligingsmaatregelen een positief effect hebben.

De bestrijding van MOB wordt momenteel belemmerd door een gebrek aan een sluitende registratie door alle betrokken instanties en door het feit dat het Protocol Vermissing slechts op onderdelen wordt gevolgd. Voorts is het zorgelijk dat sommige jongeren, de zogenoemde 'stempelaars', al door hun voogden en mentoren uit het oog verloren lijken te worden, terwijl zij zich nog melden bij de VP. Hoeveel van de jongeren in een situatie van uitbuiting terecht komen, zoals vaak wordt gevreesd, is niet duidelijk.

Het is mogelijk dat sommige jongeren zonder hulp terugkeren naar hun herkomstland. Zeker onder de tegenwoordig ruimere definitie van mensenhandel, is er naar onze mening echter geen reden om het MOB-gaan van oudere jongens als 'risicoloos' aan te merken, zoals nu regelmatig gebeurt. Overigens menen wij dat de mogelijke invloed van het beleid op zowel terugkeer als MOB niet moet worden overschat: er zullen altijd jongeren zijn die hun eigen plan trekken.

Dit onderzoek heeft diverse inzichten opgeleverd, maar laat ook vele vragen onbeantwoord. Zowel voor voogden, mentoren als onderzoekers is het moeilijk gebleken om een volledig beeld te krijgen van de achtergronden en beweegredenen van AMV's. Ook de precieze rol van de netwerken die de jongeren hebben is onduidelijk. Waar jongeren naar toe gaan die met onbekende bestemming uit de opvang vertrekken is een andere vraag die wij noch de begeleiders van deze jongeren op dit moment kunnen beantwoorden. Hiernaar is langduriger en intensiever vervolgonderzoek nodig, waarvoor meer onorthodoxe methoden van onderzoek zullen moeten worden ontwikkeld.



# Summary

## **Unaccompanied underage asylum seekers: repatriation and departure for unknown destinations National policy and local practice**

### **Policy context**

In the policy letter of 1 May 2001, the then Secretary of State for Justice informed the Lower House [of the Dutch Parliament] about the new policy in relation to unaccompanied underage asylum seekers (now referred to as 'AMVs', and at that time still referred to as 'AMAs'). The central aims of this were fewer asylum applications and a higher rate of return to the country of origin for minors who had no right to asylum. Various policy measures were adopted in order to achieve these aims, to combat smuggling of individuals and human trafficking, to focus admission policy and to promote repatriation. A new reception model was also announced, where the accommodation and assistance provided for AMVs was linked to the future prospects for 'repatriation' or 'integration'. After an experiment with closed 'campuses', the reception model from the policy letter was actually implemented in the course of 2005 and underwent some further adjustment at the end of that year.

In the years since the introduction of the new policy, the number of AMVs applying for asylum in the Netherlands has fallen sharply - down to 515 in 2005. In 2004, however, there were still very few rejected minor children returning to their countries of origin. Many youngsters, particularly from the campuses, left the reception facility with an unknown destination. In order to check how the situation was developing in this respect during 2005, the Minister for Alien Affairs and Integration, partially at the request of the Lower House, asked the Research and Documentation Centre (WODC) to carry out research into repatriation and departure for unknown destinations amongst AMVs between the ages of 15 and 17. More specifically, the research was to focus on youngsters who had lodged an asylum application under the [Dutch] Aliens Act 2000 and who had been received by the COA (Agency for the Reception of Asylum Seekers) into AMV units at asylum seekers' centres aimed at repatriation.

### **Research question and method**

The general research question was this:

What is the frequency of occurrence of repatriation to the country of origin and departure for unknown destinations ('MOB') from the AMV repatriation units, and can any connection be made with the activities undertaken by the organisations involved to promote repatriation to the country of origin and prevent MOB? Which other factors, such as the youngsters' backgrounds, their motivation towards repatriation and practical possibilities (or impossibilities) play a part in this?

Various research questions were drawn from this general one. These were answered using statistical material from the COA's residency information system and also the information system of the IND (Immigration and Naturalisation Service). We also assembled information at two of the five AMV sites in existence at the time the research was done. First of all, the information was collected from representatives of the organisations most closely involved, on site, and in some cases also at a national level:

the COA, Nidos, the schools, the IND, the Aliens Police, the security service, the Asylum Seekers' Medical Reception, the Dutch Refugees' Association, the International Organisation for Migration and the Unaccompanied Minor Asylum Seekers' Foundation Humanitas. Case studies were also carried out into 21 AMVs (eight boys and thirteen girls) by means of personal interviews with the youngsters, file analyses and assembly of supplementary information from the guardians and mentors.

In the period covered by the data assembly (1 October 2005 to 1 March 2006) the reception structure and the formulation for assisting the AMVs were still being developed. This study ought therefore to be regarded as a procedural assessment. Furthermore, we assess the quantitative results of the repatriation policy for AMV's using available figures.

## **Results**

### *Numbers of repatriations and MOBs*

Figures from the IND show that the number of asylum applications from AMVs declined sharply in the last few years. By contrast, the number of AMVs (minors) and former AMVs (above the age of majority) registered with the IND as having left reception (including MOBs) has increased sharply since 2001. This, however, can be attributed to a significant extent to those individuals who had already passed the age of majority when they left reception (85% of leavers in 2005). The absolute number of minor leavers is now falling, from a peak in 2002. This 'leaving' means in a large number of cases leaving with an unknown destination (MOB) (this category covered between 79% and 91% of minor leavers between 2000 and 2005). The vast majority of leavers within the largest groups in 2005, namely those from India, Angola and China, also left with an unknown destination. Most leavers are boys. There is scarcely any difference between young men and women who do leave, as regards the percentage of those leaving voluntarily, those compelled to leave and MOBs.

As far as this is recorded, most youngsters who had left the country voluntarily left via the International Organisation for Migration. In recent years, Angola has been the country to which most youngsters have returned via the IOM. By contrast, however, not a single youngster has returned to India or China. Almost half of those who have returned in recent years via the IOM left from the COA reception centres.

A more detailed study of the figures for 15 to 17 year olds who were in the COA repatriation centres on 1 October 2005 and 1 December 2005 reveals the following. A total of 42 youngsters who were minors on the base dates left reception between 1 October 2005 and 1 February 2006. Only two of those returned to the country of origin, whereas 23 youngsters left with an unknown destination. This works out at an average of about 6 MOBs per month. Just as happened in the time of the campuses (2003-2004), there is accordingly little by way of returning to the country of origin, whilst leaving with an unknown destination has reduced slightly. In this period, boys were in the majority of MOBs. The age when youngsters became MOBs varies between 15 and 18, and the MOBs originated from a wide range of countries. The vast majority of youngsters who became MOBs had not yet received a decision on their asylum applications by the time they left reception.

### *Activities of the organisations concerned*

The youngsters at the heart of this research were received into AMV sites at AZCs aimed at repatriation, irrespective as to whether they were still being processed or had already received a negative decision from the IND. The intention behind this was that they would be prepared, at as early a stage as possible, for a possible repatriation to their country of origin. The interviews and file analyses showed that the guardians from Nidos

and the mentors from the COA tried to stimulate the youngsters to think about returning to their countries of origin. Often, however, this turned out to be a subject difficult to discuss. The education pursued by the AMVs is not specifically oriented towards facilitating repatriation.

When the procedure for an AMV has been completely exhausted, a start is made on a path towards mandatory repatriation. An application for a 'laissez-passer' must then be submitted to the diplomatic representative of the stated country of origin. Once the LP has been promised, the concrete placement still has to be arranged in the reception situation which the IND has identified when assessing the asylum application.

The various organisations are experiencing the following hindrances to voluntary and mandatory repatriation of AMVs:

- a lack of motivation for AMVs to repatriate;
- some AMVs giving false personal and background details;
- the lengthy duration of the LP process;
- difficulties in arranging a concrete reception site in the country of origin.

As regards departure with an unknown destination, it appears that the COA is trying to avoid this through a reporting obligation and the provision of information. Not all youngsters act accordingly, but it is unclear whether this is a matter of independent choice or not. Also, recently refined security, using camera surveillance and keycards with 24-hour assistance from the AMV team, should reduce the MOB rates. Amongst youngsters who end up as MOBs, the respondents have indicated that there are four distinct groups, although the sizes of these are not known:

- youngsters who come into the MOB category shortly after their arrival at reception and who may be the victims of international trading in and smuggling of humans;
- youngsters who, after spending some time in reception, go MOB and perhaps end up in human trafficking, for example in prostitution, in the Netherlands;
- youngsters who are unwilling to wait any longer for the results of the asylum process and seek their destiny outside reception;
- youngsters who become MOB just before or after their eighteenth birthdays, because of the threat of mandatory repatriation.

There are also youngsters who only report weekly to the Aliens Police, but not to the COA. After a few failures to report to the COA, the RVA payments (reception and allowances) are terminated.

If someone becomes MOB, the Nidos guardian reports this to the police. Particularly with young and vulnerable MOBs, there is then often a request for 'tracing, apprehension and return'. If the youngster has no guardian, then his disappearance will sometimes go unreported. The 'Missing AMA Protocol', set up in 2003, is only partially followed at each of the two locations investigated.

#### *The 21 AMVs*

The eight boys and thirteen girls, including a number of expectant mothers, were nationals of fourteen different countries. Most were 16 or 17; the IND considered some of them to be actually above the age of majority. Many of the youngsters had no wish to discuss their futures, or a possible return to their countries of origin, with their guardians or mentors. There was even less discussion about illegal residence. This reluctance to talk about repatriation has to do with the fact that most of them were completely opposed to the idea of going back. The reasons they gave for this often had a lot to do with their stated motivation for migrating in the first place. They often stated that they were afraid of ending up facing the same problems they had left behind, such as imprisonment, forced marriages or prostitution. Some also stated that there was nobody in their home countries who could look after them. Illegal residence was not often regarded as a realistic alternative, however. Some did consider that illegal

residence would be better than returning to their countries of origin. Some youngsters, who had various motives for migration, were thinking about returning and one has already decided to do so. A number of them feared a life as illegal resident, although they did not have a smaller social network in the Netherlands than others. However, we know little about the kind of influence these networks exert.

Few conclusions can be drawn about the factors associated with a positive attitude to repatriation, bearing in mind that there is little variation amongst these attitudes (most have a negative attitude, while only a few are doubtful or even positive about repatriation). It does appear that relatively many girls have a negative attitude toward repatriation. Almost all mothers with babies have a negative attitude toward living illegally, sometimes because of their children. The presence of family in the country of origin appears to be associated with an ambivalent or positive attitude to repatriation. Youngsters who have fled from a violent situation or who have severe psychological complaints do not necessarily have a negative attitude to repatriation. The case studies show that the guardians and mentors are in most cases unsuccessful when it comes to influencing the attitude of the youngsters towards repatriation.

Apart from the motivation towards repatriation, the actual facilities for allowing youngsters to return to their countries of origin also appear to be limited. Some of the youngsters have not obtained an AMV permit because the IND considers the reception facilities in the country of origin to be adequate, or because the youngster is sufficiently independent. In other cases, the youngsters have given brief, vague and/or contradictory information, which makes it almost impossible to investigate whether there are adequate reception facilities in the country of origin. It will be difficult to repatriate the youngsters in most of these cases when the proceedings against them are concluded. Arranging for adequate reception is impossible in the cases of those youngsters who, according to the IND, have frustrated the investigation into reception facilities. In some other cases, the intended parental receiver has died in the meantime. Also, almost none of the youngsters have valid identity papers. It is likely that only a few of these youngsters will finally be able to be repatriated to their countries of origin before their eighteenth birthdays.

## **Conclusion**

Since the introduction of the new AMV policy, it appears that there is a lesser influx of AMVs, but there is no sign of an increase in independent repatriation to the country of origin. In this sense, the AMV policy has been unsuccessful in the area of repatriation. This result is the function of a variety of bottlenecks, both motivational and practical. It also appears that departure from reception to an unknown destination remains a major problem. It seems that heightened vigilance is required, particularly at the initial stage. Compatible recording procedures at all of the institutions concerned and full implementation of the 'Missing AMA Protocol' are also important. While the policy's potential influence on repatriation and MOB should not be overestimated, it should still be able to obtain results in these areas.

## Literatuur

**Al Ali, N. e.a.**

Refugees and transnationalism: the experience of Bosnian and Eritreans in Europe  
*Journal of Ethnic and Migration Studies*, jrg. 27 nr. 4, 2001, pp. 615-634

**Arens, P., A. van Swinderen**

*Returning to Angola. Identifying opportunities and obstacles for young asylum seekers to return to their home country*  
Amsterdam, Stichting Return and Progress, 2004

**Bean, T., E.H.M. Eurelings-Bontekoe, Ph. Spinhoven**

*Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers (AMA's) en de Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ). Deel 2: Eindverslag. De hulpvraag van AMA's, het hulpaanbod van de GGZ aan AMA's, de omvang van psychosociale problematiek bij AMA's en de onderlinge relatie tussen deze elementen*  
Oegstgeest, Stichting '45, 2005

**Black, R., K. Koser, K. Munk**

*Understanding voluntary return*  
Sussex, Groot-Brittannië, Home Office Online Report 50/04, 2004

**Borne, A. van den, K. Kloosterboer**

*Inzicht in uitbuiting. Handel in minderjarigen in Nederland nader onderzocht*  
Amsterdam, ECPAT Nederland, Defence for Children International Nederland, Unicef Nederland, Plan Nederland, 2005

**Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel**

*Mensenhandel. Aanvullende kwantitatieve gegevens. Vierde rapportage van de Nationaal Rapporteur*  
Den Haag, Bureau NRM, 2005

**Cardol, G.**

*Ontheemd, vreemd en minderjarig. Het recht op ontwikkeling van de alleenstaande minderjarige vreemdeling in (inter)nationale wet- en regelgeving*  
Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2005

**Commissie Leeftijdsonderzoek**

*Rapport*  
s.l., s.n., 2006

**Engelhard, D.**

*Angst voor terugkeer. Quick scan naar het psychosociale welzijn van ama's in relatie tot het terugkeerbeleid*  
Utrecht, Pharos, 2003

**Faist, T.**

*The volume and dynamics of international migration and transnational social spaces*  
Oxford, Oxford University Press, 2000

**Jalloh, H., H. Roebbers, A. Razac Kabba**

*Mission Report. Return and Progress, Sierra Leone*  
Amsterdam, Stichting Return and Progress, 2004

**Ghanem, T.**

*When forced migrants return 'home': the psychosocial difficulties returnees encounter in the reintegration process*  
Oxford, Refugee Studies Centre, University of Oxford, 2003

**Graham, M., S. Khosravi**

Home is where you make it: repatriation and diaspora culture among Iranians in Sweden  
*Journal of Refugee Studies*, jrg. 10 nr. 2, 1997, 115-133

**Horjus, B., K. Miedema, J. Verheij**

*Verkenning van de maatschappelijke positie van ex-ama's in de gemeente Utrecht*  
Utrecht, Provincie en gemeente Utrecht, 2001

**Inspectie jeugdzorg**

*Doelgerichte ontwikkeling AMA's. Onderzoek bij 5 COA-AMA locaties en 5 Nidos regiokantoren*

Utrecht, Inspectie jeugdzorg, 2006

**Kalmthout, A.M. van, A.M.W.J. Graft, L.M.A. Hansen, M. Hadrouk**

*Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring*  
Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2004

**Klaasen, H.M., R.M. de Prez**

*Eindevaluatie ama campus. Opvangen en opvoeden van alleenstaande minderjarige asielzoekers*

Den Haag, Ministerie van Justitie, 2004

**Kromhout, M.H.C.**

*Marokkaanse jongeren in de residentiële hulpverlening. Een exploratief onderzoek naar probleemvisies, interculturalisatie en hulpverleningsverloop*  
Amsterdam, SWP, 2002

**Kromhout, M.H.C.**

De beleidstheorie van de Vw 2000 inzake asiel. In: Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Significant, *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. De asielprocedure*  
Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2006, pp. 43-63

**Kromhout, M.H.C., M. Olde Monnikhof, I. Kulu-Glasgow, K. Munk,**

**E.M.Th. Beenackers**

Zorgvuldigheid van asielbeslissingen. Een vergelijking tussen de oude en de nieuwe Vreemdelingenwet. In: Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Significant, *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. De asielprocedure*  
Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2006, pp. 7-251

**Laar, L. van**

*'Bitim Rew'; De betekenis van transnationale contacten voor Afrikaanse (voormalige) ama's in Nederland*  
Afstudeerscriptie Universiteit Utrecht, 2002

**Leeuw, F.L.**

Reconstructing program theories: methods available and problems to be solved  
*American Journal of Evaluation*, jrg. 24 nr. 1, 2003, pp. 5-20

**Leeuwen, van E., B. Bijl**

*Opvang in kleinschalige woonvoorzieningen 0-1. Onderzoek naar de levenssituatie van AMA's van nul tot en met veertien jaar die verblijven in een van de kleinschalige woonvoorzieningen van Stichting Nidos*  
Duivendrecht, PI Research, 2004a

**Leeuwen, van E., B. Bijl**

*Opvang in kleinschalige woonvoorzieningen 15+. Onderzoek naar de levenssituatie van AMA's van vijftien jaar en ouder die verblijven in een van de kleinschalige woonvoorzieningen van Stichting Nidos*  
Duivendrecht, PI Research, 2004b

**Leijstra, Y.**

*Terugkeer of illegaliteit? Een antropologisch onderzoek naar de keuze van uitgeprocedeerde Afrikaanse ex-ama's*  
Doctoraalscriptie Universiteit Utrecht, 2004

**Malkki, L.**

National Geographic: The rooting of Peoples and the Territorization of National Identity Among Scholars and Refugees  
*Cultural Anthropology*, jrg. 7 nr 1, 1992, 24-44

- Maso, I., A. Smaling**  
*Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie*  
 Amsterdam, Boom, 1998
- Miles, M.B., A.M. Huberman**  
*Qualitative data analysis: an expanded sourcebook*  
 Thousand Oaks/London/New Delhi, Sage, 1994
- Mubarak, J., I. Lathouwers**  
*Epidemiologisch onderzoek naar de zwangerschap van AMA meisjes op 2 locaties in Brabant & Zeeland*  
 s.l., Stichting MOA Brabant & Zeeland, 2006
- Muus, P., P. Muller**  
*Beeldvorming onder (uitgeprocedeerde) asielzoekers en vluchtelingen over terugkeer- en remigratie (beleid)*  
 Utrecht, Onderzoeksschool Arbeid, Welzijn en Sociaaleconomisch Bestuur, 1999
- Nidos**  
*Jaarverslag 2005*  
 Utrecht, Nidos, 2006
- Odé, A.**  
*Inventarisatie van terugkeerprojecten voor (ex)asielzoekers*  
 Den Haag, Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, 2005
- Oel, M. van**  
*Return and Progress in China. Chinese Unaccompanied Minor Asylum seekers in the Netherlands, an investigation into an integral approach of migration and reintegration into the Chinese society*  
 Amsterdam, Stichting Return and Progress, 2005
- Olde Monnikhof, M., H. van den Tillaart**  
*Alleenstaande minderjarige asielzoekers in Nederland. Ama-beleid en ama-instroom in Nederland en andere EU-landen, alsmede de deelname van ama's aan het Nederlandse onderwijs*  
 Nijmegen, ITS, 2003
- Olde Monnikhof, M., J. de Vreede**  
 Terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers. Evaluatie van het Terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000. In: Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Kiwa Management Consultants & Bureau Boekhoorn Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek, Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. *Terugkeerbeleid en Operationeel Vreemdelingentoezicht*  
 Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2004, pp. 35-95
- Schell, P.**  
*Terugkeren: Een levenslang dilemma: Methodiek van psychosociale ondersteuning van vluchtelingen*  
 Utrecht, Pharos, 2000
- Slot, N., H. Veldhuizen, J. Creemers, M. Haspels**  
*Competentiegericht werken met ama's in de tussenvariant*  
 Duivendrecht, PI-Research, 2003
- Stepputat, F.**  
 Repatriation and the Politics of Space: the Case of the Mayan Diaspora and Return Movement  
*Journal of Refugee Studies*, jrg. 7 nr. 2/3, 1994, 175-185
- Touars, B. de**  
*Go Come. Het remigratieproces van Ghanezen uit het Westen*  
 Doctoraalscriptie en Afstudeerverslag Universiteit Utrecht, 1999
- Tuk, B.**  
*Gezondheid, veiligheid en ontwikkelingscondities van jonge asielzoekers*  
 Utrecht, Pharos, 2003

**UNHCR**

*Trends in unaccompanied and separated children seeking asylum in industrialized countries, 2001-2003*

Geneva, UNHCR, 2004



# **Bijlage 1**

## **Samenstelling begeleidingscommissie**

### *Voorzitter*

Mw. mr.drs. S.M. Borkent, vreemdelingenrechter bij de Rechtbank Den Haag

### *Leden*

mw. mr. P. van Dorst, Nationale Ombudsman

mw. drs. M. Olde Monnikhof, Commissie Gelijke Behandeling

mw. mr. K. Kloosterboer, freelance onderzoeker en journalist

mw. mr. J. Sterkman, Directie Vreemdelingenbeleid, Ministerie van Justitie

## **Bijlage 2**

### **Wervingsfolder AMV's**

**Hoe vind jij het hier?**  
**Wat kun je hier allemaal doen?**  
**Hoe ziet jouw toekomst eruit?**

Deze vragen willen wij graag stellen aan JOU!

#### **Waarom?**

Omdat de Tweede Kamer in Den Haag graag wil weten hoe het gaat met AMA's in Nederland. Daar gaan ze met de Minister over praten. Daarom willen ze graag weten wat AMA's daar zélf over zeggen.

#### **Wat? Wie? Waar?**

Ymkje of Mariska komt bij je langs voor een interview. Het interview duurt ongeveer een uur. Over alle interviews samen schrijven we een boek. Maar je naam schrijven we NIET op. En wat jij zegt vertellen we NIET door aan anderen, ook niet aan je mentor of je voogd. Wij werken namelijk niet in het asielzoekerscentrum, maar zijn externe onderzoekers.

#### **Hoe?**

Als je mee wilt doen kun je dat zeggen tegen je mentor, je voogd of tegen ons. Wij maken dan een afspraak met jou. Als het nodig is vragen we er een tolk bij, maar alleen als jij dat goed vindt. Na het interview krijg je een kleine kadobon.

**TOT ZIENS!**

Ymkje en Mariska

## Bijlage 3

### Interviewlijst AMV's

LOCATIE: 1 / 2

RESPONDENTNUMMER:

DATUM INTERVIEW:

#### INTRODUCTIE

Uitleg onderzoek [*eigen naam, werkzaam voor Wetenschappelijk bureau van het Ministerie van Justitie en doe in opdracht van de Tweede Kamer een onderzoek naar AMA's. De Tweede Kamer wil namelijk weten hoe het met AMA's gaat en wil daar met de minister over praten*]

Weet je nog wat er in deze folder staat? [*folder in juiste taal laten zien*]

*Zo nee, ter plekke folder geven en laten lezen. [noem onderwerpen interview]*

Heb je nog vragen over het onderzoek?

*Zo ja, geef uitleg.*

*ALTIJD: benadruk nogmaals anonimiteit en geheimhouding t.o.v. begeleiders.*

*BIJ INTERVIEW MET TOLK: zeg dat de tolk heeft ook een geheimhoudingsplicht heeft.*

Mag ik het interview opnemen op een bandje? [*leg uit waarom*] [*vind tolk het ook goed?*]

#### ACHTERGRONDKENMERKEN

Geslacht: m / v

Hoe oud ben jij?

Waar ben je geboren?

Wat is je geloof?

Hoe lang ben je al in Nederland?

Ben je hier alleen gekomen?

*(of met broers/zussen, ouders, ooms, tantes, vrienden etc)*

Heb je ook nog in andere landen gewoond?

#### OPVANG EN BEGELEIDING

Waar heb je allemaal gewoond sinds je in Nederland bent? [*welk AC, welke COA-locaties, andere verblijfplaatsen*]

En hoe lang woon je nu hier in [*naam locatie*]?

Kun je me vertellen wat je hier allemaal doet?

Doorvragen op:

-schoolgaan (*ga je regelmatig*), welke vakken, projecten

-vrijtijdsbesteding op het centrum (*ook taal, muziek eigen land*), met wie

-vrijtijdsbesteding buiten het centrum, met wie (b.v. logeren)

-heb je familie in Nederland, contact mee?

-heb je contact met landgenoten in Nederland, belangrijk?

-heb je familie in [*land van herkomst*], contact mee?

-heb je familie in andere landen, contact mee?

Ben je voordat je in Nederland kwam ook naar school geweest?

*Zo ja, doorvragen waar, welk type onderwijs, behaald niveau*

Wat vind je van de school waar je nu naar toe gaat?

Heb je er wat aan voor je toekomst?

Wie is jouw mentor hier in het centrum?

Hoe vaak spreek je met hem/haar?

Waar gaan die gesprekken over?

*Indien niet genoemd: praten jullie ook wel eens over jouw toekomst? Wat zegt je mentor dan?*

Wat vind je van die gesprekken?

Wie is jouw voogd van Nidos?

Hoe vaak spreek je met hem/haar?

Waar gaan die gesprekken over?

*Indien niet genoemd: praten jullie ook wel eens over jouw toekomst? Wat zegt je mentor dan?*

Wat vind je van die gesprekken?

#### TOEKOMSTPERSPECTIEF

Heb je al gehoord of je in Nederland mag blijven?

Doorvragen op:

- informatie van mentor/ voogd/ advocaat/ VP inzake de procedure (zaak in procedure/ beroep? vergunning? terugkeergesprek met mentor gehad? laissez-passer-gesprek met VP gehad?)

Heb je wel eens informatie gekregen over de mogelijkheden om in Nederland te blijven als je uit dit centrum weggaat? (geen vergunning=illegaliteit)

Doorvragen op:

- informatie van mentor/ voogd/ VWN/ school/ andere organisaties
- informatie van vrienden/ familie in Nederland
- ken je mensen die illegaal zijn gegaan? (*hoe ging dat, nog contact mee?*)
- hoe denk je zelf over illegaal gaan? (*stel dat jij in die situatie zou komen, wat zou je doen? Wat lijkt jou beter, illegaal gaan of terug naar je land?*)

Heb je wel eens informatie gekregen over terugkeer naar [*land van herkomst*]?

Doorvragen op:

- informatie van mentor/ voogd/ IOM / VWN/ school/ andere organisaties
- informatie van vrienden/ familie (*andere ama's*) in Nederland
- informatie van vrienden/ familie in [*land van herkomst*]
- ken je mensen die zijn teruggegaan? (*hoe ging dat, nog contact mee?*)
- hoe denk je zelf over terugkeer?
- concrete stappen richting terugkeer (gesprekken met IOM, LP-aanvraag, presentatie bij ambassade)

Hoe denk jij zelf over je toekomst?

Waar denk je dat je over 1 jaar zult wonen? (Nederland, herkomstland, elders)

Hoe? (woonsituatie, opleiding, werk)

Waar denk je dat je over 5 jaar zult wonen? (Nederland, herkomstland, elders)

Hoe? (woonsituatie, opleiding, werk)

Jij ziet je toekomst dus in [*antwoord*]. Is het voor jou ook een optie om [*in Nederland te blijven/ naar herkomstland te gaan/ naar een ander land te gaan*]

Waarom wel/niet?

*Indien de jongere niet terug wil:*

Als er dingen veranderen in jouw land, zou je dan wel terug willen? Wat zou er dan moeten veranderen? (*veiligheid, onderdak, onderwijs, werk/geld; heimwee?*)

Toekomstdromen (*hoe ga je dat bereiken, realiseerbaar?*)

#### VERBETERINGEN OPVANG

Wat vind jij van dit centrum?

Wat zou jij willen veranderen aan de opvang van AMA's in Nederland?

#### AFSLUITING

*Bedanken en kadobon geven.*

Vind je het goed als ik nog een paar dingen ga vragen aan je mentor en je voogd? (*wat je begeleider vindt van de begeleiding*) Ja / nee

En vind je het goed als ik een paar dingen opzoek in je dossier?

(*informatie over de begeleiding die je krijgt en over de juridische procedure*)

Ja / nee

## Bijlage 4

### Dossierlijst AMV's

LOCATIE: 1 / 2  
RESPONDENTNUMMER:  
DOSSIER VAN: COA / NIDOS  
DATUM DOSSIERANALYSE:

*Indien de informatie ontbreekt: noteer 'geen informatie'*

#### ACHTERGRONDKENMERKEN

Geslacht: m / v  
Geboortedatum:  
Informatie over leeftijdsonderzoek:

Geboorteland:  
Nationaliteit:

Opleiding vóór asielaanvraag:

Datum asielaanvraag:  
Plaats asielaanvraag:  
(welk AC)  
Ingangsdatum voogdij Nidos:

#### STAND VAN ZAKEN PROCEDURE

Welke stukken aangaande de asiel / AMV / bezwaar of beroeps-procedure zijn aanwezig in het dossier?

<u>Document</u>	<u>datum document</u>	<u>beslissing IND/rechter</u>
-----------------	-----------------------	-------------------------------

Beschrijf de huidige stand van zaken in de procedure.

Beantwoord onderstaande vragen met betrekking tot de *beschikking(en)* van de IND. Indien er alleen een voornemen is maar nog geen beschikking: geef dit aan en beantwoord de vragen voor het *voornemen*.

Waarom wordt de *asielaanvraag* van de AMV afgewezen / ingewilligd?

Waarom krijgt de AMV wel / geen *reguliere* vergunning als Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling?

Let op:

Wat wordt er gezegd over de aanwezigheid in het land van herkomst van adequate opvang voor de AMV?

Wat wordt er gezegd over de mate van zelfstandigheid van de AMV?

Wordt de AMV aangemerkt als jukkende of zwijgende AMV?

#### OPVANG EN BEGELEIDING

Instroomdatum huidige COA-locatie:  
Instroomdata eerdere COA-locaties, andere verblijfplaatsen:

School  
(schooltype, klas, niveau, vakken, schoolverzuim, deelname aan projecten)

Vrijtijdsbesteding op het centrum (ook met wie)  
Vrijtijdsbesteding buiten het centrum (ook met wie, b.v. logeren)

Familie in Nederland:  
Frequentie en aard contacten daarmee:  
Familie in [*land van herkomst*]:  
Frequentie en aard contact daarmee:  
Familie in andere landen:  
Frequentie en aard contact daarmee:

VERSLAGEN en BEGELEIDINGSPLANNEN van [COA / NIDOS]

Welke stukken met betrekking tot de begeleiding bevinden zich in het dossier  
(gespreksverslagen, begeleidingsplannen enz.):

Verslag/plan datum gesprek/plan  
Onderstreep de verslagen/plannen waarin het toekomstperspectief aan de orde komt (terugkeer, illegaliteit enz.)

Beschrijf hieronder voor elk onderstreept verslag / plan wat daarin over het toekomstperspectief wordt gezegd.

Indien uit de verslagen / plannen aanwijzingen naar voren komen dat de AMV wel eens MOB zou kunnen gaan, beschrijf dit hieronder.

GESPREKKEN MET ANDEREN (B.V. IOM, VP, SCHOOL ENZ.)

ALLEEN DIE waarin het toekomstperspectief of MOB-risico aan de orde komt  
Gesprek met wie datum gesprek

Beschrijf hieronder per verslag wat daarin over het toekomstperspectief of MOB wordt gezegd.

Welke concrete stappen zijn er tot nu toe gezet richting terugkeer? Hebben zich knelpunten voorgedaan, zo ja welke? (b.v. gesprekken met IOM, LP-aanvraag, presentatie bij ambassade)

OVERIGE RELEVANTE INFORMATIE