

ALLEENSTAANDE MINDERJARIGE ASIELZOEKERS IN NEDERLAND



## 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*

Marjolijn Olde Monnikhof  
Harry van den Tillaart

De particuliere prijs van deze uitgave € 12,-  
Deze uitgave is te bestellen bij het ITS, 024 - 365 35 00.

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK DEN HAAG

Olde Monnikhof, Marjolijn

Alleenstaande minderjarige asielzoekers in Nederland. / Marjolijn Olde Monnikhof &  
Harry van den Tillaart - Nijmegen: ITS

ISBN 90 - 5554 - 235 - 0

NUR 747, 840

© 2003 ITS, Stichting Katholieke Universiteit te Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van het ITS van de Stichting Katholieke Universiteit te Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

## Woord vooraf

Dit rapport bevat het verslag van het onderzoek naar (ontwikkelingen in) de instroom van alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's) in Nederland. Het onderzoek is uitgevoerd door het ITS te Nijmegen in opdracht van het Ministerie van Justitie.

Het is ten eerste een inventariserend onderzoek naar de situatie voorafgaand aan de invoering van het nieuwe ama-beleid op 4 januari 2001. Er wordt inzicht verschaft in de instroom van ama's in Nederland en ontwikkelingen en trends in deze instroom. Daarnaast wordt gekeken naar overeenkomsten en verschillen met de situatie in andere EU-landen, mede tegen de achtergrond van het gevoerde beleid. Ook wordt een beeld geschetst van vluchtmotieven van de ama's om het land van herkomst te verlaten en om naar Nederland te komen, alsmede ontwikkelingen/trends die zich hierin voordoen.

Naast het in kaart brengen van de instroom van ama's in Nederland voor 4 januari 2001, wordt in dit onderzoek ook de onderwijspositie en de schoolloopbanen van ama's in Nederland in kaart gebracht. Gekeken is naar de positie die de ama's in Nederland in het onderwijs innemen en welke factoren van invloed zijn op deze positie.

Het onderzoek had niet tot stand kunnen komen zonder de hulp van een groot aantal personen die wij hierbij allemaal bedanken voor hun medewerking, commentaren, suggesties, inzet en geduld tijdens de uitvoering en rapportage van dit project.

In de eerste plaats gaat onze dan uit naar de begeleidingscommissie die uit de volgende personen bestond:

Dr. F. Beijaard	Ministerie van Justitie (WODC) (voorzitter)
Mw. mr. W.T.J. Lozowski	Vereniging VluchtelingenWerk Nederland
Mr. B.J.M. Niehoff	Ministerie van Justitie (DGIAB/DVB)
Drs. A.C.C. Quirijnen	Ministerie van Justitie (DGIAB/IND) Projectbureau Coördinatie Vreemdelingenketen
Mw. dr. M. Smit	Ministerie van Justitie (Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel)
Drs. T. Verstegen	Stichting De Opbouw (nu Stichting Nidos)
Mw. A.P. de Vrij	Ministerie van Justitie (DGPVJS/DPJS)
Mw. drs. V. Wessels	Ministerie van OC&W (Directie Voortgezet Onderwijs)
Mw. drs. F. L'Ortye	Ministerie van OC&W (Directie Voortgezet Onderwijs)

Onze dank gaat zeker ook uit naar alle personen die ondanks hun drukke werkzaamheden ons in staat hebben gesteld het onderzoek op een goede manier uit te voeren: Heleen Muermans (IND), Duco van Heel (IND), Udo Aaron (IND), Dorry Hermanussen (Stichting de Opbouw, nu Stichting Nidos). Daarnaast gaat onze dank uit naar alle sleutelinformanten voor hun tijd, informatie en hulp. Tenslotte bedanken we ook onze collega's die hebben meegewerkt aan de totstandkoming van dit rapport: Madeleine Hulsen, Ton Eimers, Miel Teurlings, Rian van Leeuwen en Marijke Linssen.

Drs. Marjolijn Olde Monnikhof MSc

Drs. Harry van den Tillaart

# Inhoudsopgave

<b>1 Opzet en uitvoering van het onderzoek</b>	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Achtergrond van het onderzoek	2
1.3 Onderzoeksdoel en vraagstelling	4
1.4 Onderzoeksopzet	5
1.4.1 Analyse van de instroom van ama's in Nederland en andere EU-landen (onderzoeksvragen 1 en 2)	6
1.4.2 Vluchtmotieven en redenen om naar Nederland te komen (onderzoeksvraag 3)	7
1.4.3 De onderwijspositie van ama's (onderzoeksvraag 4)	12
1.5 Leeswijzer	16
<b>2 Ama-beleid in Nederland</b>	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Beleid vóór 4 januari 2001	19
2.3 Wijzigingen per 4 januari 2001	25
2.4 De Nieuwe Vreemdelingenwet	28
2.5 Beleidsnota 1 mei 2001	30
2.6 Instroomcijfers	31
2.6.1 Instroom	32
2.6.2 Cohorten	38
<b>3 Ama-beleid in de EU; een quick-scan</b>	45
3.1 Instroom in de EU	46
3.2 Beleid	46
3.3 Procedures	50
3.4 Opvang en voogdij	51
<b>4 Motieven</b>	53
4.1 Inleiding	53
4.2 Eerder onderzoek	54
4.3 Vooronderzoek	54
4.4 In dossiers aanwezige en gebruikte informatie	56
4.5 De reis naar Nederland	58
4.6 Vertrekmotieven	63
4.7 Komstmotieven	66
4.8 Vergelijking	68

<b>5 De onderwijspositie van ama's in Nederland</b>	71
5.1 De leerplicht	71
5.2 De organisatie van het onderwijs	72
5.3 De financiering van het onderwijs	73
5.4 Belemmeringen	74
5.4.1 De onderwijsorganisatie	74
5.4.2 De onderwijsinhoud	76
5.4.3 De docenten	76
5.4.4 De ama	77
5.4.5 Overig	78
5.5 Mogelijke oplossingen	79
5.6 Resultaten vragenlijst	83
5.6.1 Respons	84
5.6.2 Opleidingsniveau	90
5.6.3 Keuze voor onderwijstype en locatie	95
5.6.4 Begeleiding	95
5.6.5 Leermethoden en –middelen	97
5.6.6 Prestatie, motivatie en verzuim	98
5.6.7 Inzicht in mogelijkheden	106
5.6.8 Belemmeringen	107
<b>6 Samenvatting en conclusies</b>	109
6.1 Inleiding	109
6.2 Instroom in Nederland	111
6.3 Ama-instroom en Ama-beleid in de EU: resultaten van een quick scan	114
6.4 Motieven	117
6.5 Onderwijspositie van ama's	118
<b>Informatiebronnen</b>	123
<b>Bijlage 1 – Sleutelinformanten</b>	127
<b>Bijlage 2 – Onderzoeksinstrument dossieranalyse</b>	129
<b>Bijlage 3 – Matrix 1</b>	135
<b>Bijlage 3 – Matrix 2</b>	144
<b>Bijlage 3 – Matrix 3</b>	156



# 1 Opzet en uitvoering van het onderzoek

## 1.1 Inleiding

Dit rapport bevat het verslag van een onderzoek naar (ontwikkelingen in) de instroom van alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's) in Nederland vóór 2001. Het gaat hierbij om personen jonger dan 18 jaar die - zonder begeleiding van een wettelijke vertegenwoordiger - als asielzoeker naar Nederland zijn gekomen, met inbegrip van degenen onder hen die inmiddels een verblijfstatus hebben gekregen.

Het is een inventariserend onderzoek naar de situatie voorafgaand aan de beleidsontwikkelingen in het jaar 2001. De veranderingen die met het Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire van januari 2001, de nieuwe Vreemdelingenwet en met de beleidsnota van Staatssecretaris Kalsbeek van 1 mei 2001<sup>1</sup> zijn - en worden - geïmplementeerd worden in dit onderzoek dus niet meegenomen. Er is in een evaluatie van deze veranderingen voorzien. Dit onderzoek vervult in het kader van het geplande evaluatieonderzoek de functie van nulmeting

In de oorspronkelijke planning had dit rapport eind 2001 beschikbaar moeten zijn. Dat bleek echter een onmogelijke opgave. Ten eerste werd gedurende het onderzoek duidelijk dat een dossieronderzoek nodig was om onderzoeksvragen te beantwoorden. Met name de organisatie van toegang tot de dossiers heeft zeer lange tijd in beslag genomen. Ten tweede bleek het voor de IND moeilijk om het benodigde cijfermateriaal op te leveren. Zelfs na een periode die langer dan een jaar heeft geduurd, kunnen wij nog niet over alle gegevens beschikken.

Dit betekent dat de inhoud van het rapport enigszins gedateerd is. Dit neemt echter niet weg dat de functie van nulmeting van het onderzoek gehandhaafd blijft en dat de uitkomsten van het onderzoek nog steeds relevant zijn. Daarnaast kunnen uit alle knelpunten die wij zijn tegengekomen tijdens de uitvoering van het onderzoek ook lessen worden getrokken voor volgende onderzoeksprojecten.

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de achtergrond van het onderzoek (paragraaf 2). Vervolgens komen in paragraaf 3 het onderzoeksdoel en de onderzoeksvragen aan bod, gevolgd door de onderzoeksopzet en onderzoeksaanpak (paragraaf 4). Het onderzoek is samengesteld uit drie deelonderzoeken. Het eerste deelonderzoek betreft een analyse van de instroom van ama's in Nederland tot 2001. In het tweede deelonder-

---

<sup>1</sup> Kamerstuk II, 2000/01, 27062, nr14.

derzoek worden de vluchtmotieven en de redenen om naar Nederland te komen van ama's beschreven. In het derde deelonderzoek gaan we in op de onderwijspositie van ama's en wordt gekeken welke factoren - op welke manier - van invloed zijn op de schoolloopbaan van ama's in Nederland.

## 1.2 Achtergrond van het onderzoek

### *Toenemende instroom ama's*

De instroom van asielzoekers in Nederland is tot 2001 sterk gestegen. In 1988 vroegen 7.486 personen asiel aan in Nederland. In 1989 waren er 13.893 asielzoekers. In de jaren daarna ligt dit aantal steeds beduidend hoger. Het grootste aantal aanvragen wordt geregistreerd in 1994. In dat jaar vragen 52.576 personen asiel aan. In de jaren daarna treedt een daling op naar 22.857 asielzoekers in 1996. Vervolgens is weer sprake van een toename. In de periode 1998-2000 is elk jaar sprake van ruim 40.000 asielzoekers. In 2000 ging het om 43.895 asielzoekers. De tien belangrijkste landen van herkomst waren in 2000: Afghanistan (5.055), Federale Republiek Joegoslavië (3.851), Irak (2.773), Iran (2.543), Turkije (2.277), Angola (2.193), Somalië (2.110), Sierra Leone (2.023), Bosnië (1.652) en Soedan (1.426) (Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ministerie van Justitie, 2001).

De instroom van alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's) is in de periode 1992-2000 naar verhouding sterker gegroeid dan de totale instroom asielzoekers. Onder de 35.399 asielzoekers die in 1993 naar Nederland kwamen, bevonden zich 850 ama's (Van de Bedem, Valk en Tan, 1994). In dat jaar bestond ruim 2% van de instromende asielzoekers dus uit ama's. In 1997 is sprake van 34.443 asielzoekers, waaronder zich 2.660 (8%) ama's bevinden. In 1999<sup>1</sup> vormden de 5.009 ama's 13% van het totale aantal asielzoekers en in 2000 lag dit percentage op 15%. In 2000 vroegen 6.705 ama's asiel aan terwijl het totale aantal asielzoeker 43.895 bedroeg. De belangrijkste landen van herkomst van de ama's verschillen met die van de overige asielzoekers. De tien belangrijkste landen waren in 2000: Angola (1.058), gevolgd door China (937), Guinee (818), Sierra Leone (759), Somalië (409) en Afghanistan (303).

Omdat de meeste landen in Europa de instroom van ama's niet als zodanig of niet op dezelfde manier als in Nederland registreren, is het niet duidelijk hoe de instroom in Nederland zich verhoudt tot de instroom in de overige EU-landen. Tot 2001 had met name Nederland te maken met een hoge instroom. In een publicatie van het Ministerie

---

<sup>1</sup> In de Ketenrapportage van de IND staat een instroomcijfer van 5.547 in 1999 en 6.681 in 2000. Deze cijfers zijn echter in de periode daarna bijgesteld. Belangrijkste oorzaak hiervan is dat bij een aantal minderjarige asielzoekers de ouders in Nederland bleken te verblijven.

van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Justitie wordt opgemerkt dat vooral Nederland en Denemarken te maken hadden met een hoge ama-instroom (Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ministerie van Justitie, 2001).

#### *Speciaal beleid voor minderjarige asielzoekers*

Sinds september 1992 wordt in Nederland voor alleenstaande minderjarige asielzoekers een apart beleid gevoerd. Het Verdrag inzake de rechten van het kind van de Verenigde Naties, de richtlijnen van de UNHCR voor beleid en procedures met betrekking tot alleenstaande minderjarige asielzoekers, en de resolutie van de Raad van de Europese Unie over de positie van alleenstaande minderjarige asielzoekers, vormen hierbij een belangrijk toetsingskader.

Het asielbeleid ten aanzien van ama's in de periode voor 2001 volgt in grote lijnen het algemeen asielbeleid maar wijkt op een aantal punten af in verband met de minderjarigheid van de asielaanvrager. Verschillen doen zich voor in het opvang- en inburgeringsbeleid van asielzoekers enerzijds en, anderzijds, in het uitzettingsbeleid ten aanzien van personen wier verzoek is afgewezen. Bij asielverzoeken van ama's wordt, evenals bij volwassenen, eerst beoordeeld of zij kunnen worden toegelaten als vluchteling, dan wel of ze in aanmerking komen voor een vergunning tot verblijf om klemmende redenen van humanitaire aard. Valt deze beoordeling positief uit dan kunnen minderjarigen gebruik maken van een aanbod van specifieke opvang- en onderwijsvoorzieningen. Wordt negatief beschikt, dan komen minderjarigen eveneens in aanmerking voor verwijdering. Verwijdering van minderjarigen is echter pas mogelijk als er sprake is van adequate opvang in het land van herkomst.

#### *Onderwijsparticipatie en integratie*

Een aanzienlijk deel van de ama's blijkt (voor langere tijd) in Nederland te blijven. Voor minderjarigen voor wie het in de lijn der verwachting ligt dat zij op langere termijn aangewezen zullen blijven op verblijf in Nederland zal het ontwikkelingsperspectief vooral gericht dienen te zijn op integratie in de Nederlandse samenleving. Het begrip integratie is een concept dat in het algemeen weinig eenduidig wordt gebruikt. Vaak wordt onderscheid gemaakt tussen structurele en sociaal-culturele integratie. Voor de structurele integratie worden participatie aan onderwijs en arbeid als indicatoren gehanteerd. Het is evident dat bij ama's als minderjarige, (partieel) leerplichtige personen in eerste instantie vooral de deelname aan het onderwijs centraal staat. De schoolloopbaan is overigens vaak bepalend voor de arbeidsmarktchansen - en daarmee de kansen op (verdere) integratie - in volgende levensfasen.

Er bestaat momenteel geen goed beeld van de onderwijspositie en leerprestaties van ama's in Nederland. Het is daarom ook niet duidelijk welke schoolse en leerlinge-

bonden factoren van invloed zijn op het succes van de schoolloopbaan van ama's. Voorbeelden van schoolse factoren die van invloed kunnen zijn op de schoolloopbaan zijn de toegankelijkheid en het aanbod van het onderwijs. Leerlinggebonden factoren zijn bijvoorbeeld motivatie of leefsituatie.

Ook ama's die niet langdurig in Nederland mogen verblijven, krijgen tenminste tot aan het moment van vertrek, onderwijs aangeboden. Een deel van de maatschappelijke discussie richt zich op de vraag welk onderwijsaanbod gedaan kan of moet worden aan ama's die op termijn (verplicht) terugkeren naar hun land van herkomst.

### *Beleidsontwikkelingen*

Met een zekere regelmaat wordt het vermoeden geuit dat het gevoerde ama-beleid tot misbruik leidt: meerderjarige asielzoekers zouden zich voordoen als minderjarig. Daarnaast wordt rekening gehouden met de mogelijkheid dat van het speciale ama-beleid een aanzuigende werking kan uitgaan. Beide factoren zouden ertoe kunnen leiden dat de categorie voor wie het beleid bedoeld is de dupe wordt. Ofwel omdat de opvangmogelijkheden in Nederland vol raken ofwel doordat het beleid wordt aangescherpt.

Er is in de jaren voorafgaand aan het nieuwe beleid in 2001 veel discussie gevoerd over herijking van het ama-beleid. Het beleid heeft zich in die jaren ook ontwikkeld. Het gaat hierbij vooral om maatregelen om misbruik van het beleid aan te pakken, een snellere afhandeling van de asielaanvraag te bewerkstelligen, om terugkeer meer vanzelfsprekend te maken en om te komen tot een betere aansluiting van de voorgedij en opvang op de (verblijfs-)perspectieven van de ama's.

### **1.3 Onderzoeksdoel en vraagstelling**

De doelstelling van dit onderzoeksproject is tweeledig. Het onderzoek dient inzicht te verschaffen in de (ontwikkelingen in de) instroom van ama's in Nederland en de instroom en aansluiting van ama's in het onderwijs.

Op basis van deze doelstelling zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd.

#### *Vraag 1*

- a. Wat zijn de instroomcijfers van ama's in Nederland in de periode 1998-2000, uitgesplitst naar nationaliteit en geslacht?
- b. Wat zijn de instroomcijfers van ama's in EU-landen in de periode 1998-2000, uitgesplitst naar nationaliteit en geslacht?

- c. Voeren andere EU-landen een specifiek beleid op dit terrein c.q. besteden zij specifiek aandacht aan de ama-problematiek?
- d. In hoeverre zijn de cijfers uit andere EU-landen direct met die van Nederland vergelijkbaar?
- e. In hoeverre verschilt het beleid voor alleenstaande minderjarige asielzoekers in Nederland met dat van andere EU-landen?

*Vraag 2*

- a. Hoeveel van de ama's die in het jaar 1995, 1997 of 1999 asiel hebben aangevraagd, zijn afgewezen en op welke gronden, hoeveel hebben een status gekregen (in verschillende aanleg) en om welke status gaat het hierbij, en hoeveel zijn met onbekende bestemming vertrokken?
- b. Zijn hierbij trends te ontdekken en, zo ja, welke dan?
- c. In welke mate en op welke wijze wordt - naar schatting - misbruik gemaakt van de ama-procedure?
- d. Zijn er in Nederland voor jonge alleenstaande asielzoekers alternatieven voor het ama-beleid?

*Vraag 3*

- a. Wat zijn de vluchtmotieven en de redenen om naar Nederland te komen van te onderscheiden groepen ama's?
- b. In hoeverre zijn er verschillen in deze motieven tussen de asielzoeker zelf, hun familie en hun eventuele reisagent?
- c. In hoeverre hebben deze personen - asielzoeker, familie, reisagent - kennis van het Nederlandse ama-beleid?
- d. Zijn er trends in vluchtmotieven en redenen om naar Nederland te komen, te ontdekken?

*Vraag 4*

- a. Wat is de onderwijspositie (o.a. deelname, diploma's, verzuim etc.) van ama's in Nederland?
- b. Welke factoren (omgevings-, schoolse en leerlinggebonden) zijn van invloed op de schoolloopbaan van de ama's in Nederland.

#### **1.4 Onderzoeksopzet**

Bij de uitwerking van de onderzoeksopzet maken we onderscheid tussen de aanpak van de eerste twee onderzoeksvragen over de analyse van de instroom van ama's in Nederland, de aanpak van de derde onderzoeksvraag naar de motieven van ama's en de analyse van de onderwijspositie. Het gaat hier om drie afzonderlijke onderzoeksdelen die elk voor zich een eigen onderzoeks-aanpak en onderzoeksopzet vragen.

### 1.4.1 Analyse van de instroom van ama's in Nederland en andere EU-landen (onderzoeksvragen 1 en 2)

Om de (ontwikkelingen in) de instroom van ama's zo goed mogelijk in kaart te brengen, is de instroom allereerst op basis van beschikbaar cijfermateriaal kwantitatief in beeld gebracht. Vervolgens is middels literatuurstudie en gesprekken met sleutelinformanten het beleid in Nederland zo volledig mogelijk in kaart gebracht en zijn de verklarende en/of beïnvloedende factoren van de instroom onderzocht.

Om te kunnen toetsen of het Nederlandse ama-beleid een verklaring biedt voor kenmerken van de instroom - en dan met name de omvang -, zijn zowel het cijfermateriaal als het beleid in een internationale context geplaatst. Er is een quick-scan uitgevoerd om een vergelijking te maken met de situatie in de overige EU-landen, waarbij het ama-beleid in deze landen onder de loep is genomen. Er is over een aantal EU-landen beperkte informatie verzameld over de inhoud van het beleid over ama's en over de (ontwikkelingen in) de omvang van de instroom. De volgende informatiebronnen zijn benut:

- *Literatuur*  
Niet alleen wetenschappelijke rapporten en artikelen leverden informatie over de instroom van ama's in Nederland. Ook onderzoeksverslagen, beleidsnotities, evaluaties, opiniërende stukken, etc. zijn als informatiebron gebruikt. Het ging hierbij bovendien niet uitsluitend om literatuur met betrekking tot de situatie in Nederland. Ook literatuur over de situatie van ama's in het algemeen en literatuur over de situatie van ama's in andere EU-landen is benut.
- *Databestanden*  
Het gaat hierbij om databestanden van de IND en ICG die voor het doel van het onderzoek aan het ITS beschikbaar zijn gesteld. Het databestand van de IND heeft informatie opgeleverd over de (kenmerken van) de instroom van ama's in Nederland. De gegevens die via het databestand van de ICG werden verkregen, leverden informatie op over de (kenmerken van) de instroom van ama's in de overige EU-landen.
- *Sleutelinformanten en deskundigen*  
Naast het gebruik van de bovengenoemde informatiebronnen, zijn ook interviews gehouden met 15 sleutelinformanten en deskundigen (zie voor een compleet overzicht Bijlage1). Er is onder andere gesproken met vertegenwoordigers van de IND, het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, VluchtelingenWerk en de Vreemdelingenpolitie. Voor informatie over de overige EU-landen, is contact gelegd met sleutelinformanten van de UNHCR, Terres des Hommes, Defence for Children en het IOM. De desbetreffende personen werden vooraf geïnformeerd over het doel van het onderzoek en de onderzoeksvragen. Tevens werd aangegeven op welke vraagpunten vooral het accent van het gesprek zou komen te liggen. Daarnaast konden de informanten zelf informatie aandragen. Elke informant werd tenslotte ook ge-

vraagd naar andere personen die relevante informatie over de onderzoeksvragen konden inbrengen.

#### **1.4.2 Vluchtmotieven en redenen om naar Nederland te komen (onderzoeksvraag 3)**

De derde onderzoeksvraag is de vraag naar de motieven van de ama's. De vraag is welke motieven de ama's hebben, of er verschillen zitten in die motieven tussen bepaalde groepen ama's en of de motieven in de loop van de jaren aan verandering onderhevig zijn geweest. Het gaat hier om de motieven om het land van herkomst te verlaten en motieven om naar Nederland te komen. Daarnaast wordt een vraag gesteld over de motieven van de familie of de reisagent van de ama.

In de oorspronkelijke onderzoeksopzet zou informatie over motieven worden verzameld bij sleutelinformanten en deskundigen en via literatuurstudie. Daarnaast was ruimte gereserveerd voor vijf diepte-interviews met ama's, waarbij onder andere zou worden ingegaan op de motieven om het herkomstland te verlaten c.q. naar Nederland te komen. In de beginfase van het onderzoek is uitvoerig over dit onderdeel gediscussieerd. Een lastig punt bleek de betrouwbaarheid van de informatie van de ama's zelf. Daarnaast is het moeilijk om via ama's en sleutelinformanten motieven van familie en reisagenten te achterhalen. Daarom is besloten eerst een inventarisatie te maken van mogelijke bronnen: de ama's zelf, voogden en mentoren, overige sleutelinformanten, INDIS en dossieronderzoek.

- *De ama's zelf*  
Uit ander onderzoek (Thomeer-Bouwens & Smit, 2000; Snijders en van Wel, 1995) is bekend dat respondenten vaak geen antwoord willen geven op vragen over het vluchtrelaas. Enerzijds kan het onbegrip oproepen omdat het vluchtrelaas al tijdens de asielpcedure, in het nader gehoor, uitgebreid aan de orde is gekomen. Anderzijds bestaat het risico dat opnieuw eerder doorgemaakte traumatische ervaringen worden opgeroepen die vervolgens niet op een goede wijze kunnen worden opgevangen. Daarnaast is er een kans dat de informatie die wordt gegeven gekleurd is door de belangen die in de betreffende situaties voor de ama's een rol spelen.
- *Voogden en mentoren*  
Deze groep zou mogelijk ook informatie kunnen leveren over de motieven van ama's. Ten eerste is het echter onduidelijk in hoeverre voogden/mentoren met ama's over motieven praten. Ten tweede is het onduidelijk of hun informatie gebaseerd is op inschattingen of feiten. Ten derde ligt het voor de hand dat ze een politieke betekenis achter de vraag zien en hiermee rekening houden in hun reactie. Tenslotte is het de vraag of men aan deze personen wel vragen voor kan leg-

gen over vluchtmotieven, gezien de vertrouwensrelatie die zij met de ama vanuit hun functie moeten opbouwen.

- *Overige sleutelinformanten*

Ook deze personen kunnen worden gevraagd informatie te geven over de motieven van ama's. Omdat het altijd een inschatting betreft zal steeds duidelijk moeten zijn vanuit welke rol en expertise de sleutelinformant aan het woord is. Belangrijk onderscheid zal zijn of de sleutelinformant vanuit een beleidsrol praat of dat de sleutelinformant meer praktijkdeskundige is en meer in contact staat met ama's. Deze informatie kan eigenlijk alleen aanvullend worden gebruikt.

- *INDIS*

In het bestand van de IND wordt bijgehouden wat de asielgrond van de asielzoeker is. Alhoewel niet helemaal hetzelfde kan deze asielgrond in sommige gevallen informatie geven over het motief of als motief worden geïnterpreteerd. De in het systeem voorkomende asielgronden zijn: *Afgeleide status, Ama, Enkeling in nood-situatie, Etnische gronden, Geen, Gehandicapt, Homofilie, Gezinshereniging, Militaire aspecten, Schipbreukeling, Onbekend door conversie, Onvrede algemene situatie, Overtreding wettelijke bepalingen, Politieke redenen, Rasroof Vietnamezen, Refugee sur place, Religieuze redenen, Verzetstrijder, Republieke vlucht, Onbekend.*

De gegevens over asielgronden zijn leverbaar voor de groep ama's en zouden een indicatie kunnen geven van de vluchtmotieven van deze groep. Echter, het gegeven asielgrond wordt voor een groot aantal asielzoekers niet in het geautomatiseerde bestand opgenomen. Er missen dus nogal wat gegevens. Daarnaast blijkt in 2000 bij 85% van de totale populatie als asielgrond 'onvrede met de algemene situatie' gescoord te zijn en de categorie 'ama' als asielgrond in ruim 2% van de gevallen voor te komen. Dit betekent dat ook deze bron ons niet echt veel verder kan helpen.

### *Dossieronderzoek*

Uiteindelijk is besloten de informatie over de vluchtmotieven en de redenen voor de komst naar Nederland uit de dossiers van de IND te halen. Deze bron bleek wel de gewenste informatie te bevatten. In dossiers zijn namelijk standaard te vinden: (kopieën van) het verslag van het eerste gehoor, het asielverzoek, het verslag van het nader gehoor, de beschikking op het asielverzoek en een intern formulier met de argumentatie van de beslisambtenaar. Voorts, in voorkomende gevallen, (kopieën van) documenten die de ama's bij zich hadden, brieven van het ministerie van Justitie, verslagen van extra nader gehoor, aanvragen voor onderzoek door Buitenlandse Zaken en/of leeftijdsonderzoek, alsmede de uitslagen daarvan, processen verbaal, berichten van inbewaringstelling, rechterlijke uitspraken, aanvullende informatie brieven van advocaten en/of van andere bij de ama betrokken personen of instanties



zoals mentoren of voogden en informatie over familieleden. Het dossieronderzoek heeft een aantal voor- en nadelen.

De voordelen zijn:

- De efficiëntie van het gebruik van bestaand materiaal
- Het is niet belastend voor de ama's
- We kunnen een eventuele trend inzichtelijk maken. Het is namelijk mogelijk om de gegevens over een aantal jaren te bekijken. Dit is al eerder gebeurd en dat betrof de periode 1993-1996 (Smit, 1998). Met nieuw dossieronderzoek worden wijzigingen in kaart gebracht. In de jaren na 1996 is de instroom van ama's immers sterk gestegen. Het kan zijn dat via de motieven een aantal oorzaken van deze stijging aan het licht kan worden gebracht.
- Naast het feit dat het mogelijk is om de informatie per jaar te bekijken is het ook mogelijk om de informatie per etnische groepering te bekijken.

De nadelen zijn:

- Het materiaal is verzameld met andere bedoelingen.
- Er is een kans dat de informatie in de dossiers gekleurd is door de belangen die in de betreffende situaties voor de ama's een rol spelen.
- Als lopende dossiers in het onderzoek moeten worden betrokken, is de organisatie en uitvoering van het onderzoek zeer tijdrovend.

Er is gekozen voor een a-selectie steekproef uit de totale instroom van de negen etnische groepen met de hoogste instroom van ama's in Nederland in de periode 1998 tot en met 2000. Het gaat in deze drie jaren om de volgende groepen en aantallen ama's (zie ook tabel 1.1): Angola (2.715), China (2.572), Sierra Leone (1.885), Guinea (1.673), Somalië (1.491), Irak (873), Afghanistan (845), Soedan (756) en Togo (399). Er zijn 552 dossiers bestudeerd.

In eerste instantie zijn we uitgegaan van ongeveer 65 dossiers per etnische groep waardoor uitspraken per groep mogelijk zouden zijn. Echter, door een aantal problemen waar we tijdens het dossieronderzoek tegenaan liepen, hebben we deze aantallen voor sommige groepen niet gehaald en zijn voor andere groepen meer dossiers geanalyseerd. Uiteindelijk zijn ons inziens per groep voldoende dossiers bestudeerd om uitspraken per groep mogelijk te maken. Naast etnische herkomst is ook het jaar van instroom een belangrijke variabele geweest. Door de informatie over de groepen die op verschillende momenten zijn ingestroomd naast elkaar te zetten, kunnen we eventuele trends in beeld brengen.

*Tabel 1.1 - Totaal aantal dossiers en aantal geraadpleegde dossiers (van ama's ingestroomd in 1998, 1999, 2000 en 2001) naar nationaliteit en naar geslacht*

	Totale bestand		Geraadpleegde dossiers	
	abs.	%	abs.	%
<i>Nationaliteit</i>				
Afghaanse	845	5	57	10
Angolese	2.715	15	87	16
Chinese	2.572	14	63	11
Guinese	1.673	9	45	8
Iraakse	873	5	49	9
Sierraleonse	1.885	10	83	15
Soedanese	756	4	46	8
Somalische	1.491	8	74	13
Togolese	399	2	48	9
Overige	5.037	28	-	-
Totaal	18.066	100	552	100
<i>Geslacht</i>				
Man	13.240	73	430	78
Vrouw	4.796	27	122	22
Onbekend	30	0	0	0
Totaal	18.066	100	552	100

Alhoewel de steekproef is getrokken uit de instroombestanden van de IND voor de jaren 1998, 1999 en 2000, bleek achteraf bij koppeling met het totale instroombestand van de IND dat ook dossiers over ama's die in 2001 zijn ingestroomd, in de steekproef zijn opgenomen. In tabel 1.2 geven we een overzicht van de aantallen geraadpleegde dossiers per instroomjaar.

De gegevens zijn geregistreerd middels een codeformulier waarop de meeste gegevens in voorgedcodeerde vorm waren opgenomen (zie Bijlage 2). Uitgeschreven informatie is achteraf gecategoriseerd. De beperkingen van dossieronderzoek voor de beantwoording van de vraag naar motieven die hierboven zijn beschreven zijn onderkend en meegenomen tijdens de interpretatie van de gegevens (zie ook hoofdstuk 4).

De data-verzamelaars zijn getraind in het gebruik van het codeformulier en zijn de eerste dagen bij het verzamelen van de data begeleid door de onderzoeker. Vragen bij interpretatie of over het codeformulier konden zo worden besproken. Omdat bij het scoren van de motieven op het codeformulier (enige) interpretatie van de data-

verzamelaars was vereist, hebben we gekeken naar de interbeoordelaars-betrouwbaarheid. De eerste 20 dossiers zijn door vier data-verzamelaars en de onderzoeker gescoord. Uit deze dossiers bleken 31 motieven een rol te hebben gespeeld om uit het land van herkomst te vertrekken en 5 motieven om naar Nederland te komen. De consensus over hoe deze motieven op het codeformulier gescoord moesten worden, was groot. Op één vluchtmotief na werden alle motieven op dezelfde manier gecategoriseerd.

*Tabel 1.2 - Verdeling van de geraadpleegde ama dossiers naar instroomjaar en naar nationaliteit, geslacht en type ama (percentages)*

	1998	1999	2000	2001	Totaal
<i>Nationaliteit</i>					
Afghaanse	7	10	13	7	10
Angolese	3	17	18	33	16
Chinese	8	14	13	5	11
Guinese	5	6	11	14	8
Iraakse	14	8	4	16	9
Sierraleonse	12	17	17	9	15
Soedanese	18	7	5	3	8
Somalische	25	16	6	3	13
Togolese	7	5	12	10	9
<i>Geslacht</i>					
Man	80	75	82	69	78
Vrouw	20	25	18	31	22
<i>Type ama*</i>					
Evident minderjarig			52	55	76
Twijfel over minderjarigheid			48	45	24
Totaal (abs. =100%)	122	185	187	58	552

\* De onderverdeling naar type ama wordt sinds 2000 in de bestanden van de IND (INDIS) bijgehouden

In het codeformulier werd de data-verzamelaars ook gevraagd aan te geven wat de *belangrijkste* motieven van de ama's zijn om het land van herkomst te verlaten en om naar Nederland te komen. Deze gegevens kunnen echter niet gebruikt worden. Ten eerste blijken de data-verzamelaars anders te oordelen: met andere woorden de inter-

beoordelaarbetrouwbaarheid is te laag. Waar de ene data-verzamelaar de motieven \*van de ama volgde, gaf de andere data-verzamelaar zijn interpretatie van mogelijk onderliggend motief. Ten tweede wordt in een groot aantal dossiers maar informatie gegeven over één motief. Ten derde blijkt het in de praktijk lastig om het belang van verschillende motieven van elkaar te onderscheiden. Zo is het bijvoorbeeld moeilijk om de angst voor de dood als belangrijker te categoriseren dan het motief ‘vertrek door oorlogssituatie’.

### **1.4.3 De onderwijspositie van ama's (onderzoeksvraag 4)**

Voor een adequate beantwoording van de vierde onderzoeksvraag over de onderwijspositie van alleenstaande minderjarige asielzoekers is begonnen met een beperkt aantal gesprekken met sleutelinformanten en een beperkte literatuurstudie. Vervolgens is een kwantitatieve vragenlijst verspreid onder de voogden van ama's. Hieronder worden deze stappen verder uitgewerkt.

#### *Gesprekken met sleutelinformanten*

Er zijn gesprekken gevoerd met acht deskundigen van onder andere Stichting de Opbouw<sup>1</sup>, VluchtelingenWerk, Ministerie van OC&W, vertegenwoordigers van onderwijsinstellingen en vertegenwoordigers van opvanginstellingen (zie voor een volledig overzicht Bijlage1).

Het belangrijkste doel van deze gesprekken was de voorbereiding op de enquête. Er is ingegaan op de onderwerpen die in de vragenlijst aan bod moesten komen, hoe de vragenlijst vorm moest worden gegeven, aan wie we de vragenlijst het beste voor konden leggen en hoe de vragenlijst het best kon worden verspreid.

Daarnaast is tijdens de gesprekken ook ingegaan op de organisatie van het onderwijs en de factoren die van invloed zijn op de schoolloopbaan van ama's

#### *Kwantitatief onderzoek: schriftelijke enquête onder alle voogden van ama's*

Uitgangspunt is dat het onderzoek aan twee eisen voldoet:

1. het onderzoek moet leiden tot representatieve uitkomsten en een betrouwbaar en compleet beeld geven van de onderwijssituatie van ama's;
2. het onderzoek moet inzicht geven in de achterliggende factoren die van invloed zijn op de onderwijssituatie en mogelijke oplossingsrichtingen zichtbaar maken.

Daarom is besloten tot een schriftelijke enquête onder alle voogden van ama's. De voogden zijn dus gevraagd als informatiebron op te treden over (een deel van) hun ama's. In de vragenlijst wordt gevraagd naar achtergrondkenmerken en de school-

---

1 Stichting de Opbouw is de rechtsvoorganger van de voogdij-instelling Stichting Nidos.

loopbaan van de ama. Daarnaast wordt ingegaan op de meer algemene situatie rondom het onderwijs aan ama's. Men moet een aantal vragen beantwoorden over de leef- en onderwijspositie van de ama's in de regio. Onderwerpen die aan bod komen, zijn o.a.: de belemmeringen die ama's bij hun schoolloopbaan kunnen ervaren, de passendheid van het onderwijs voor ama's, de beschikbaarheid van voldoende plaatsingsmogelijkheden, de aan- of afwezigheid van (boven)schoolse zorgstructuur, motivatie en leefsituatie.

#### *De voogd als informatieverstrekker*

De keuze voor de voogd als informatieverstrekker is niet vanzelfsprekend geweest. Uit gesprekken met sleutelinformanten, onder andere van Stichting de Opbouw, is namelijk gebleken dat mentoren over het algemeen beter op de hoogte zijn van de schoolloopbaan van de ama's. Het is echter een enorme – zo niet onmogelijke – operatie om eerst alle mentoren op te sporen en daaruit vervolgens een steekproef te benaderen. De voogden zijn veel makkelijker te vinden en zijn voldoende op de hoogte van de aspecten die in de enquête aan de orde komen.

Daarom is tot de volgende werkwijze besloten. Ten eerste zijn de voogden benaderd met de vraag of zij de vragenlijst zo mogelijk zelf wilden invullen. Wanneer zij het idee hadden over onvoldoende informatie te beschikken om de vragen te beantwoorden, is gevraagd of zij de vragenlijsten wilden doorsturen naar andere personen (mentoren, pleegouders of andere personen) die de vragen wel adequaat kunnen beantwoorden. Het stond de voogden ook vrij om de vragenlijst samen met de ama zelf of mentoren of pleegouders in te vullen.

#### *Steekproef*

De hierboven beschreven aanpak zou een te groot tijdsbeslag op de voogden leggen wanneer we dit zouden doen voor alle ama's in Nederland. Voogden hebben namelijk gemiddeld 24 ama's onder hun hoede. Dit is ook niet nodig. Een representatieve steekproef is immers een goed alternatief. Hiermee kan een nauwkeurig beeld worden geschetst van de leef- en onderwijssituatie van ama's.

#### *Omvang van de steekproef*

Bij het bepalen van de omvang van de steekproef hebben we ons door twee criteria laten leiden:

1. We moeten niet alleen betrouwbare uitspraken kunnen doen over de groep ama's als geheel maar ook over relevante subgroepen (bijvoorbeeld uitsplitsingen naar etnische herkomst, leeftijd, leeftijd waarop men naar Nederland is gekomen).
2. Het tijdsbeslag per respondent moet niet te groot zijn.

Er is een steekproef getrokken van 2.926 ama's verspreid over 808 voogden. Hiervoor is een aselechte trekking gedaan uit het databestand van Stichting de Opbouw. In dit bestand zijn alle ama's opgenomen die onder voogdij staan. In totaal bevat het bestand informatie over 12.606 ama's. De steekproef is getrokken uit het bestand minus de ama's van vier jaar en jonger en de ama's van 18 jaar en ouder. Voor de eerste groep is namelijk nog niet echt sprake van een onderwijsloopbaan omdat de leerplicht pas geldt voor minderjarigen vanaf vier jaar oud. De tweede groep - van 18 jaar en ouder - valt officieel niet meer onder het ama-beleid. Deze jongeren zijn immers meerderjarig (geworden). Het bestand, exclusief deze twee groepen, bevat informatie over 12.541 jongeren.

Van de 2.926 vragenlijsten zijn er 2.124 geretourneerd.

In totaal hebben 186 voogden geen enkele vragenlijst teruggestuurd. Deze voogden nemen de non-respons van 673 van de 2.926 vragenlijsten voor hun rekening (22%). Maar er zijn ook 129 voogden die een aantal vragenlijsten wel hebben teruggestuurd – ingevuld of niet – en een aantal lijsten niet. Het gaat hier om 203 vragenlijsten die niet zijn teruggestuurd (7%).

In totaal zijn dus 2.124 van de 2.926 vragenlijsten geretourneerd (71%). Een relatief groot aantal van de geretourneerde vragenlijsten is echter niet ingevuld (in totaal 354 lijsten, 17% van de 2.124 geretourneerde vragenlijsten). Op deze vragenlijsten is wel altijd aangegeven waarom ze niet zijn ingevuld (zie tabel 1.3). De meest genoemde redenen zijn dat de voogd de betreffende ama niet kende, dat hij of zij niet in het bezit was van een dossier over de pupil, en dat de ama – vaak al langere tijd – was vertrokken. Het percentage ama's dat helemaal uit het zicht van de voogd verdwenen is, komt voor de totale respons (2.124 vragenlijsten) op 5% uit.

*Tabel 1.3 - Oorzaken van het niet kunnen beantwoorden van de vragenlijst door de voogd*

Oorzaken	abs.	%
Geen dossier aanwezig/pupil onbekend	118	33
Vertrokken en bestemming onbekend	99	28
Overgedragen aan andere voogd/regio	49	14
Dossier is afgesloten (ama meerderjarig)	37	10
Respondent is geen ama (OTS-pupil)	23	6
Overig	28	8
Totaal	354	100

Omdat het hoge percentage ama's in de steekproef waarover is aangegeven dat zij met onbekende bestemming vertrokken zijn ons verbaasde, hebben we een korte analyse van de non-respons gedaan. We hebben 20 voogden gebeld die geen enkele vragenlijst hadden teruggestuurd en 15 voogden die een deel van de vragenlijsten hadden teruggestuurd, met de vraag waarom zij niet alle enquêtes hadden geretourneerd. Daarnaast hebben we ze gevraagd hoeveel van de ama's waarover zij een vragenlijst hadden gekregen volgens hun met onbekende bestemming waren vertrokken. Uit deze analyse bleek ten eerste dat de non-respons vooral te maken had met factoren die betrekking hebben op de voogd zelf. Meest genoemde oorzaak is 'geen tijd'. De voogden die enkele lijsten hebben teruggestuurd, geven aan dat het invullen zoveel tijd in beslag nam dat zij op een gegeven moment zijn gestopt. Ten tweede bleek uit deze analyse dat het percentage 'verdwenen' ama's niet nog hoger lijkt te liggen dan in de respons op ons onderzoek. We willen hier overigens opmerken dat het gevonden percentage ons inziens al behoorlijk hoog is. Het betekent immers dat 1 op de 20 ama's uit het zicht van de voogden verdwenen is.

Uiteindelijk kunnen in totaal 1.770 van de 2.926 vragenlijsten in de analyse worden betrokken (60%). Deze vragenlijsten zijn praktisch altijd ingevuld door de voogd (99%). Bij 4% van de vragenlijsten zijn de antwoorden in samenwerking gegeven, dus zowel door de voogd als door iemand anders, bijvoorbeeld de ama zelf, een mentor of (één van de) pleegouders.

In tabel 1.4 is de verdeling van ama's naar nationaliteit en naar leeftijd in het totale bestand (het bestand waar de steekproef uit is getrokken) en in het databestand (het totale aantal ama's waarover ingevulde vragenlijsten zijn geretourneerd) weergegeven.

Uit tabel 1.4 blijkt dat de verdeling naar nationaliteit in het onderzoeksbestand overeenkomt met die in het totale bestand waar de steekproef uit is getrokken. Op het eerste gezicht lijkt zo'n overeenkomst voor de variabele leeftijd niet te bestaan. Hiervoor zijn twee verklaringen. Ten eerste zijn ama's jonger dan vier jaar niet meegenomen in de steekproef. Hierdoor valt het percentage ama's tot en met 10 jaar in het onderzoeksbestand vanzelfsprekend lager uit dan het percentage in het totale bestand. Ten tweede zit er een periode van een half jaar tussen de steekproeftrekking en de analyse van het onderzoeksbestand. Bij de analyses is voor de berekening van de leeftijd steeds 1 juli 2001 als ijkpunt aangehouden. De steekproef is echter in februari 2001 getrokken. Hierdoor kan het voorkomen dat ama's die bij het trekken van de steekproef nog 17 jaar waren, op 1 juli 2001 reeds 18 waren geworden.

Tabel 1.4 - Ama's naar nationaliteit en naar leeftijd (in percentages)

	Angola	China	Soma- lië	Guinea	Sierra Leone	Afgha- nistan	Irak	Soedan	Congo	Ethio- pië	Overig	Totaal
<i>Populatie</i>												
t/m 10 jaar	10	15	14	3	5	9	9	5	24	8	14	10
11-14 jaar	17	7	24	3	3	20	18	4	19	12	10	12
15-17 jaar	73	84	54	87	84	67	67	86	58	79	73	74
18 jaar	0	0	8	7	8	4	7	5	0	1	3	4
19 jaar en ouder	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal (abs. = 100%)	2.153	2.071	1.569	1.071	1.155	586	473	292	267	296	2.673	12.606
Percentage van 12.606	17%	16%	12%	8%	9%	5%	4%	2%	2%	2%	21%	100%
<i>Onderzoek (respons)</i>												
t/m 10 jaar	4	1	9	2	1	4	11	3	14	2	8	5
11-14 jaar	10	3	24	3	1	10	8	3	16	9	9	9
15-17 jaar	59	62	40	42	49	44	37	37	29	60	38	46
18 jaar	26	32	25	51	49	40	39	55	38	28	44	38
19 jaar en ouder	1	2	1	2	0	2	5	2	4		2	2
Totaal (abs. = 100%)	291	248	207	174	166	93	63	62	57	43	366	1.770
Percentage van 1.770	16%	14%	12%	10%	9%	5%	4%	4%	3%	2%	21%	100%

Ten behoeve van de analyse en rapportage van de kwantitatieve gegevens is een aantal interviews gevoerd met deskundigen. Voorafgaand aan de gesprekken zijn de eerste resultaten van de ama-vragenlijst voorgelegd voor commentaar. Vervolgens is in het gesprek ingegaan op de oorzaken en de mogelijke conclusies die aan de resultaten verbonden kunnen worden. In totaal zijn vier gesprekken gevoerd met onderzoekers van het ITS, VluchtelingenWerk, beleidsmedewerkers van OC&W en directieleden van ROC's.

## 1.5 Leeswijzer

De indeling van het rapport loopt voor een belangrijk deel parallel aan de in paragraaf 3 beschreven onderzoeksvragen van het onderzoek. Allereerst geven we in **hoofdstuk 2** een overzicht van het Nederlandse ama-beleid en een cijfermatig overzicht van de instroom van ama's in Nederland. In **hoofdstuk 3** wordt vervolgens het ama-beleid in



de overige EU-landen geschetst en wordt het beschikbare cijfermateriaal gepresenteerd. In **hoofdstuk 4** presenteren we de resultaten van het dossieronderzoek naar de vluchtmotieven en de redenen om naar Nederland te komen. In **hoofdstuk 5** komen de uitkomsten van de gesprekken en de kwantitatieve vragenlijst naar de onderwijspositie van ama's in Nederland aan bod. Het rapport wordt afgesloten met de samenvatting en conclusies in **hoofdstuk 6**.



## 2 Ama-beleid in Nederland

### 2.1 Inleiding

Sinds september 1992 geldt voor alleenstaande minderjarige asielzoekers een apart beleid in Nederland. Het asielbeleid ten aanzien van ama's volgt in grote lijnen het algemeen asielbeleid maar wijkt op een aantal punten af in verband met de minderjarigheid van de asielaanvrager. In dit hoofdstuk volgt hiervan een beschrijving.

Omdat dit onderzoek een nulmeting betreft voorafgaand aan het nieuwe ama-beleid zoals ingevoerd in 2001, gaan we in dit hoofdstuk nog uit van het oude beleid. Per onderwerp zal wel worden aangegeven welke veranderingen per 4 januari 2001<sup>1</sup> zijn ingevoerd en welke veranderingen de Staatssecretaris in haar beleidsnota van 1 mei 2001 aankondigt. Dit doen we met het oog op de vergelijking die we maken met het beleid in de andere EU-landen. In deze vergelijking gaat het in feite eveneens om het oude beleid maar om zeer gedateerde conclusies te voorkomen, nemen we de belangrijkste wijzigingen in 2001 al wel mee.

### 2.2 Beleid vóór 4 januari 2001

#### *Asielprocedure*

Ama's die ouder zijn dan 12 jaar moeten bij aankomst in Nederland een asielverzoek indienen bij een aanmeldcentrum (AC) of bij de Korpschef. Dan vindt ook het eerste gehoor plaats waarin identiteit (waaronder leeftijd), nationaliteit en reisroute moeten worden vastgesteld.

Ama's jonger dan 12 kunnen niet zelfstandig een asielverzoek indienen. Dit moet worden gedaan door een wettelijk vertegenwoordiger. Daarom moet voor deze kinderen eerst worden voorzien in de voogdij. Voogdijtoekenning geschiedt via de kantonrechter en vindt gemiddeld drie maanden na binnenkomst in Nederland plaats. In het onderzoekscentrum (OC) start Stichting de Opbouw<sup>2</sup> vooruitlopend op de voogdijbeschikking de hulpverlening, maar rechtshandelingen kunnen in deze prevoogdijfase nog niet worden verricht.

---

1 Informatie uit:

- Tussentijdsbericht Vreemdelingencirculaire. Nieuw beleid inzake alleenstaande minderjarige asielzoekers en vreemdelingen. Uit: Staatscourant 3 januari 2001, nr. 2/pag. 16
- Verslag van een algemeen overleg, tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 19 637, nr. 567

2 Stichting de Opbouw is de rechtsvoorganger van de voogdij-instelling Stichting Nidos.

Na aankomst in een OC of AZC (asielzoekerscentrum) met eerste opvangfaciliteiten voor ama's, krijgt de ama een TBC-check, een medisch onderzoek, een eerste gesprek met een toekomstig voogd en gaat hij zo snel mogelijk naar school. In die eerste periode vindt ook het nader gehoor plaats door een contactambtenaar van de IND, nadat een periode van minimaal vier weken na indiening van het asielverzoek is verstreken. De ama krijgt voorafgaand aan het nader gehoor voorlichting over de asielprocedure van een medewerker van VluchtelingenWerk. Dan wordt ook het belang van het nader gehoor uitgelegd. Tijdens het nader gehoor moet de ama zijn vluchtverhaal vertellen. Er wordt ingegaan op de achtergronden van de asielzoeker en de redenen voor de vlucht. Er wordt ook speciaal aandacht besteed aan het achterhalen van gegevens over de verblijfplaats van ouders en/of de aanwezigheid van verwanten van de minderjarige in het land van herkomst (Regelgeving ama's, 1996). De ama kan tijdens het nader gehoor worden begeleid door een vrijwilliger van VluchtelingenWerk. Bij het verlaten van de eerste opvang krijgt iedere ama een rechtshulpverlener toegewezen die hem kan bijstaan in de verdere asielprocedure. In bijna alle gevallen wordt tijdens het gesprek gebruik gemaakt van een tolk. De contactambtenaar maakt een verslag van het gehoor en verspreidt dit ter correctie en/of aanvulling onder de ama en de persoon die rechtsbijstand verleent. Het verslag is een weergave van het nader gehoor en vormt - eventueel gecorrigeerd en/of aangevuld - de basis van de beoordeling (beschikking) van het asielverzoek door een beslisambtenaar van Justitie. Deze beschikking dient binnen zes maanden na aankomst in Nederland te worden gegeven. In praktijk kan dit echter langere tijd in beslag nemen.

#### *Beslissingen op het asielverzoek*

Net als bij volwassen asielzoekers wordt eerst beoordeeld of de ama wordt toegelaten als vluchteling. Volgens het Verdrag van Genève (1951) is iemand een vluchteling als: *'die uit gegronde vrees voor vervolging, wegens ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich buiten het land bevindt waarvan hij de nationaliteit bezit en die de bescherming van dat land niet kan, of uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil invoeren'*. Vluchtelingen krijgen in Nederland de zogenaamde A-status. Vergeleken met de overige statussen, geeft deze de meeste rechten: in principe zijn er geen verschillen met de rechten en plichten die voortvloeien uit het Nederlands staatsburgerschap met uitzondering van volledige politieke rechten. Men krijgt een verblijfsdocument en daarna volgt voorbereiding op intrede in de Nederlandse samenleving. De A-status kan slechts in uitzonderlijke gevallen ingetrokken worden, bijvoorbeeld als blijkt dat de vergunning is verkregen op grond van onjuiste informatie.

In tweede instantie wordt bezien of de ama in aanmerking komt voor een vergunning tot verblijf om klemmende redenen van humanitaire aard. Als dit het geval is dan verkrijgt hij de Vergunning tot Verblijf, humanitair (VTV-hum). Deze status (ook wel C-status genoemd of vergunning tot verblijf zonder beperkingen) geeft een sterke

rechtspositie en kan niet ingetrokken worden omdat de situatie in het land van herkomst verbeterd is. De VTV moet elk jaar worden verlengd en kan na vijf jaar worden omgezet in een Vergunning tot Vestiging.

Personen met een A- of een VTV-status hebben recht op een uitkering conform de Algemene Bijstandswet. Personen met een A-status hebben onmiddellijk aanspraak op studiefinanciering evenals de C-statushouders, die tot voor kort een jaar in Nederland moesten zijn voordat de aanspraak op studiefinanciering ontstond. Zij kunnen tot hun dertigste studiefinanciering aanvragen. Alleenstaande minderjarige asielzoekers komen tot hun achttiende in aanmerking voor leefgeld van Stichting de Opbouw of het COA.

In derde instantie wordt gekeken of de ama in aanmerking komt voor de voorwaardelijke vergunning tot verblijf (VVTV). Deze status vloeide voort uit de praktijk om degenen die een afwijzing kregen op hun asielverzoek maar beleidsmatig niet verwijderbaar waren wegens de situatie in het herkomstland, een gedoogdenverklaring van drie jaar te geven. Wanneer de situatie in het land van herkomst niet verbetert, kan de VVTV na drie jaar worden omgezet in een VTV-hum.

Indien een asielaanvrager niet wordt toegelaten als vluchteling, noch een (voorwaardelijke) vergunning tot verblijf krijgt, is er sprake van een afgewezen aanvraag en dient de vreemdeling Nederland te verlaten. Aan een alleenstaande minderjarige wordt echter extra bescherming geboden. In beginsel komt een ama alleen in aanmerking voor uitzetting uit Nederland als adequate opvang in het land van herkomst is gegarandeerd. Als niet is vast komen te staan dat die opvang is gewaarborgd, krijgt de minderjarige een vergunning tot verblijf onder de beperking 'toegelaten als een alleenstaande minderjarige asielzoeker'. De VTV-ama kan ook geweigerd worden als gebleken is dat de jongere van 16 jaar of ouder zich in zijn land van herkomst zelfstandig heeft weten staande te houden of als de jongere door het afleggen van onvolledige of onjuiste gegevens het onderzoek naar het bestaan van adequate opvang heeft gefrustreerd.

Deze VTV-ama is geldig voor één jaar en kan tweemaal met een jaar worden verlengd. Na drie jaar komt de betrokkene in aanmerking voor een VTV-hum. De VTV-ama loopt onder het oude beleid na het bereiken van de meerderjarigheid gewoon door. Er is lange tijd onduidelijkheid geweest over de volgorde van beoordeling: eerst de toets aan het ama-beleid of eerst de beoordeling of iemand in aanmerking kwam voor een VVTV. In de beleidsnota van 24 maart 2000 is de toetsingsvolgorde vastgelegd. Eerst wordt beoordeeld of iemand voor een A-, een C-, of een VVTV-status in aanmerking komt. Daarna komt pas de beoordeling van de VTV-ama aan de orde. Sinds januari 2001 wordt hier uitvoering aan gegeven.

### *Procederen tegen een negatieve beslissing op het asielverzoek*

De aanvrager kan bezwaar maken tegen de eerste beslissing. Afhankelijk van de inhoud van het bezwaarschrift beoordeelt de IND of de procedure in Nederland mag worden afgewacht. Als de IND dat weigert, kan de aanvrager naar de rechter om te vragen 'de uitzetting achterwege te laten totdat beslist is op het bezwaarschrift' (een voorlopige voorziening vragen). Tegen een negatieve beslissing op het bezwaarschrift kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank. De procedure kan hierdoor jaren duren.

### *Procederen voor een 'betere' status*

Tegen de afwijzing om toelating als vluchteling kan de ama ook bezwaar maken en vervolgens beroep instellen, ook al is aan hem wel een VTV-ama verleend. Vooral omdat aan de toelating als vluchteling een betere rechtspositie is verbonden wordt hiervoor in een aantal gevallen gekozen.

### *Meerderjarigheid*

Lang niet iedere ama heeft een verblijfsvergunning als hij of zij 18 jaar wordt. Een deel is nog in procedure, een deel is uitgeprocedeerd en een deel heeft een status. De voogdij wordt beëindigd voor de ama's die een status hebben gekregen, tenzij er een indicatie is voor voortgezette hulpverlening. Zij zullen het zelfstandig moeten gaan redden. Ze moeten de KWE verlaten, zelf woonruimte vinden en een bijstanduitkering of studiefinanciering aanvragen. Degenen die nog in procedure zijn, blijven leefgeld ontvangen van Stichting de Opbouw maar moeten wel zelfstandig gaan wonen. De ama's die zijn uitgeprocedeerd, moeten in principe terugkeren naar het land van herkomst.

### *Voogdij<sup>1</sup>*

Boek I van het Burgerlijk Wetboek stelt dat in Nederland moet worden voorzien in het gezag over minderjarigen. Bij een ama is geen sprake van ouderlijk gezag en dient te worden voorzien in voogdij. De Stichting de Opbouw is door het Ministerie van Justitie aangewezen als de voogdij-instelling voor alleenstaande minderjarige asielzoekers. De Stichting voorziet in de voogdij van minderjarige asielzoekers zonder wettelijk vertegenwoordiger<sup>2</sup>. Uitgangspunt is dat zo snel mogelijk na binnenkomst in

---

1 Informatie uit:

- Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming (1999). De Opbouw. Verslag van een onderzoek van de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming naar de organisatie en uitvoering van de voogdij en (vervolg)opvang van AMA's. JHVJB/Den Haag.
- Jaarverslag 1999, Stichting de Opbouw.

2 Deze definitie is ruimer dan de definitie van een ama in het kader van de toelatingsprocedure: een minderjarige asielzoeker wordt als alleenstaand aangemerkt, indien deze bij binnenkomst niet wordt begeleid en/of verzorgd door ouders dan wel meerderjarige bloed- of aanverwanten. De ruimere definitie betekent dat er minderjarige asielzoekers zijn bij wie wel in voogdij wordt voorzien maar die feitelijk niet onder het ama toelatingsbeleid vallen: de begeleide ama's (bama's), bijvoorbeeld een kind dat begeleid wordt door een meerderjarige broer of zus of iemand die begeleid wordt door een bloed- of aanverwant die niet het gezag draagt over het kind.

Nederland voogdij wordt geregeld voor ama's jonger dan 17,5 jaar. Om pragmatische redenen wordt bij ama's vanaf 17,5 jaar afgezien van het regelen van de voogdij voor de korte periode tot het bereiken van de achttienjarige leeftijd.

De Stichting de Opbouw vraagt voogdij aan bij de kantonrechter na de eerste intake in de eerste opvang. Zo snel mogelijk na binnenkomst in de eerste opvang verricht een maatschappelijk werkende van Stichting de Opbouw de intake, gericht op de voorziening in de voogdij. Na afronding hiervan dient Stichting de Opbouw een verzoek in tot het voorzien in de voogdij bij de kantonrechter met afschrift aan de Raad voor de Kinderbescherming. De Raad voor de Kinderbescherming geeft een pro forma verklaring van geen bezwaar. De kantonrechter doet vervolgens uitspraak na ontvangst van de verklaring en stuurt de beschikking naar de ama, de voogd en het Ministerie van Justitie. De toekenning van de voogdij vindt gemiddeld drie maanden na indiening van het verzoek tot voorziening plaats. Deze drie maanden worden de 'prevoogdijfase' genoemd. Stichting de Opbouw handelt in deze drie maanden 'als ware zij voogd'. In de prevoogdijfase start Stichting de Opbouw vooruitlopend op de voogdijbeschikking met de hulpverlening. Activiteiten die worden uitgevoerd, zijn: voorlichting en introductie, intake voor de voogdij, toezicht op de zorg voor de jongere, verkennende diagnostiek, begeleiding en rapportage overdracht en doorplaatsing naar de vervolgoopvang.

Voor elke ama dient Stichting de Opbouw binnen een half jaar na de intake een begeleidingsplan op te stellen. Bij plaatsing van de eerste opvang (die in principe drie maanden duurt) naar de vervolgoopvang vindt overdrachtrapportage aan de nieuwe voogd plaats. Deze maakt binnen een half jaar, na het eerste jaar en vervolgens jaarlijks, een voortgangsverslag en een (nieuw) begeleidingsplan. Bij wisseling van voogd (en dat is bij vrijwel elke doorplaatsing van een ama het geval) wordt steeds een overdrachtrapport geschreven.

De voogd draagt zorg dat de minderjarige overeenkomstig diens vermogen wordt verzorgd en opgevoed. De doelstelling van het voogdijmaatschappelijk werk is volgens Stichting de Opbouw als volgt: *uitoefenen van gezag over de jongere ter begeleiding naar volwassenheid en ter ondersteuning van het leven in de Nederlandse samenleving en het behartigen van de belangen van de jongere.*

De voogd heeft naast zijn/haar taken als wettelijke vertegenwoordiger van de ama, twee specifieke taken in het kader van de toelating: het indienen van een asielaanvraag voor ama's jonger dan 12 jaar en het in persoon ontvangen van de beschikkingen op het verzoek tot asiel van alle minderjarige ama's die bij indiening van de asielaanvraag jonger waren dan 17,5 jaar. In het kader van de opvang is de voogd verantwoordelijk voor de doorplaatsing naar de vervolgoopvang en de uitplaatsing na beëindiging van de voogdij.

De voogden zijn geen dagelijkse begeleiders. De meeste ama's zien hun voogd in de vervolgoopvang één of twee keer per maand. Het voogdijschap van Stichting de Op-

bouw wordt beëindigd als de ama meerderjarig wordt, als de voogdij wordt overgedragen aan (pleeg)ouders of als de ama uit Nederland vertrekt.

#### *Opvangtraject<sup>1</sup>*

De verantwoordelijkheid voor de opvang van de ama's is verdeeld. Het COA regelt de eerste opvang en Stichting de Opbouw zorgt voor de huisvesting in de vervolgoopvang. Om dit te bewerkstelligen heeft Stichting de Opbouw contracten afgesloten met 28 hulpverleningsinstellingen over het land verspreid, die verantwoordelijk zijn voor de woningen en de dagelijkse begeleiding van de jongeren. Stichting de Opbouw heeft een 'projectbureau woonvoorzieningen' dat zich bezighoudt met de coördinatie en ontwikkeling van deze woonvorm.

Bij de opvang wordt in eerste instantie gekeken of ama's zo snel mogelijk bij een pleeggezin kunnen worden geplaatst. Er wordt zoveel mogelijk gezocht naar pleeggezinnen die familie zijn van de ama of gezinnen van de eigen nationaliteit en cultuur. De pleegouders zijn verantwoordelijk voor de dagelijkse begeleiding van de ama en worden daarin begeleid door de voogd. De doelen van pleegzorg zijn: het bieden van een veilige omgeving, opvang, verzorging en opvoeding, opgroeien bij familie, niet vervreemden van de eigen cultuur, alsmede integratie en zelfstandigheid.

Als er geen gezin wordt gevonden, moeten de kinderen op een andere manier worden opgevangen. De jongste ama's, onder de twaalf jaar, gaan naar de opvanghuizen Valentijn die een OC-functie hebben voor deze groep. Hier wordt bekeken wat de beste vervolgoopvang is; alsnog een pleeggezin of een Kinderwoongroep die door een contractpartner van Stichting de Opbouw wordt beheerd. De kinderen krijgen in de opvanghuizen Valentijn onderwijs, doen aan sport en handvaardigheid en ondernemen activiteiten gericht op het vergroten van de praktische en sociale vaardigheden. Het is de bedoeling dat ama's na maximaal drie maanden in één van de huizen Valentijn in vervolgoopvang worden geplaatst. Ook ama's van 12 tot 16 jaar worden in principe in de OC's Valentijn opgevangen maar zij kunnen ook in een OC met een ama-opvang voor kinderen van deze leeftijdsgroep worden geplaatst. Hiervandaan worden ze overgeplaatst naar een pleeggezin, een Kinderwoongroep (KWG) of een Kleine Wooneenheid (KWE). Een Kinderwoongroep biedt plaats aan groepen van 12 jongere, minder zelfstandige ama's. Deze groepen worden 24 uur per dag begeleid. De Kleine Wooneenheden bieden meestal opvang aan vier jongens of meisjes van verschillende nationaliteit. De dagelijkse begeleiding gebeurt door mentoren die gedurende vier tot zes dagen per week enkele uren per dag aanwezig zijn. De jongeren in zowel de KWG's als de KWE's gaan naar school. De begeleiding in beide woonvormen is gericht op zelfstandigheid, integratie, scholing, toekomstplannen en

---

<sup>1</sup> Informatie vooral uit:

- Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming (1999). *De Opbouw. Verslag van een onderzoek van de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming naar de organisatie en uitvoering van de voogdij en (vervolg)opvang van AMA's*. JHVJB/ Den Haag
- Snijders, J. en F. van Wel (1995). *Gevlucht zonder ouders*. SWP/Utrecht



maatschappijoriëntatie maar ook psychisch welbevinden en lichamelijke gezondheid, redelijke beheersing van de Nederlandse taal, omgangsvormen, het sociale netwerk en vrijetijdsbesteding krijgen aandacht.

Ama's van 16 en 17 jaar worden opgevangen in de jeugdunits van OC's of AZC's. Na een verblijf van in beginsel drie maanden bepaalt de voogd welke vorm van vervolgovang wordt geboden. Dat kan zijn een Kleine Wooneenheid, zelfstandig op kamers wonen of vervolgovang in een AZC waar ook volwassen asielzoekers wonen. Er zijn ook tienermoeder-KWE's voor zwangere meisjes die zelf voor hun kind willen zorgen.

Tenslotte wordt een klein percentage ama's opgevangen in een gespecialiseerde Jeugdzorginstelling.

In Tabel 2.1 staat een overzicht van de manier waarop de onder voogdij van Stichting de Opbouw geplaatste ama's over de bovengenoemde vormen van opvang zijn verdeeld (Jaarverslag De Opbouw, 1999). Uit de tabel blijkt dat het aantal ama's dat in de centrale opvang terecht komt behoorlijk is gestegen. Ook het percentage ama's dat zelfstandig kamers bewoont, is flink toegenomen. Daarentegen is het percentage ama's dat in een pleeggezin wordt opgevangen sterk gedaald.

*Tabel 2.1 - Verblijfplaats van alleenstaande minderjarige asielzoekers op 31 december (in percentages)*

	1996	1997	1998	1999
<i>Centrale opvang</i>	17	15	20	27
<i>Vervolgopvang:</i>				
Woonproject	31	31	29	24
Zelfstandig	8	15	20	22
Pleeggezin	29	25	18	16
Diversen	7	7	6	5
Ouders*	5	5	5	4
Jeugdinternaat	3	2	2	2
Totaal	100	100	100	100

\* betreft o.a. baby's van tienermoeders

### **2.3 Wijzigingen per 4 januari 2001**

In maart 2000 verscheen de Beleidsnota 'alleenstaande minderjarige asielzoekers'. Naar aanleiding van deze nota is in overleg met de Tweede Kamer een nieuw beleids-

kader voor de *toelating* van alleenstaande minderjarige asielzoekers vastgesteld. Dit is als Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire (TBV 2000/30 in werking getreden op 4 januari 2001) in de Staatscourant gepubliceerd. De belangrijkste wijziging is dat na afwijzing van het asielverzoek een ama-vergunning wordt verleend tot *uiterlijk* het bereiken van de achttienjarige leeftijd. Als men dan nog geen drie jaar in het bezit is geweest van een ama-vergunning, zal men Nederland moeten verlaten en wordt de opvang beëindigd.

Dit nieuwe beleid is overigens alleen van toepassing op de aanvragen van minderjarigen die zijn ingediend op of na 4 januari 2001. Op al lopende aanvragen blijft het oude beleid van toepassing (TBV 1996/1). Voor ama's uit deze oude groep geldt bovendien een bijzonder overgangsrecht. Ook zij krijgen slechts een vergunning tot het bereiken van de achttienjarige leeftijd, maar aan hen zal - ook al hebben ze op dat moment nog geen drie jaar een ama-status - een C-status worden verleend behoudens contra-indicaties. (TBV 2000/30). Hieronder noemen wij de overige wijzigingen.

#### *Asielprocedure*

1. Sinds 4 januari 2001 bestaat de mogelijkheid van herhaald leeftijdsonderzoek. In gevallen waarin het nog niet met zekerheid is vast te stellen dat de betrokkene meerderjarig is, kan later nogmaals een onderzoek plaatsvinden. Dan kan worden bezien of het sleutelbeen zich inmiddels zodanig heeft ontwikkeld dat wel een voldoende zekere conclusie omtrent de leeftijd mogelijk is.
2. Het is mogelijk geworden om een leeftijdsonderzoek aan te bieden inzake de beoordeling of iemand onder of boven de vijftien jaar is bij binnenkomst. Een gegeven dat van belang is omdat alleen degenen die bij het bereiken van de achttienjarige leeftijd al drie jaar in het bezit zijn van een ama-verblijfsvergunning in aanmerking komen voor voortgezet verblijf.
3. Ama's kunnen nu wel geclaimd worden op grond van de Overeenkomst van Dublin. Ama's worden gedurende de periode dat de claim wordt behandeld opgevangen.
4. Tegenwoordig moet voor ama's jonger dan twaalf jaar ook een asielaanvraag in het aanmeldcentrum worden ingediend. Voorheen kon dit bij de korpschef van de woonplaats van het kind. Onderzocht wordt of de aanvraag kan worden ingediend door een zaakwaarnemer die ten name van het kind de asielaanvraag indient en de handtekening zet onder het aanvraagformulier. Er hoeft dan niet gewacht te worden met het indienen van de asielaanvraag tot er voorzien is in de voogdij.
5. Het is sinds januari 2001 ook mogelijk ama's nader in het AC te horen tenzij zwaarwegende belangen, in de persoon van het kind gelegen, zich daartegen verzetten.
6. Naast het leeftijdsonderzoek en de Dublinclaims worden nog een aantal preventieve maatregelen genomen namelijk, de invoering van pre-boardingchecks en maatregelen om mensensmokkel en -handel tegen te gaan.

7. Tot slot is ingevoerd dat de ama geen wachtermijn meer krijgt van vier weken na indiening van het asielverzoek voordat het nader gehoor kan plaatsvinden. Ook ama's kunnen dus óf in het AC óf na zes dagen in Nederland al een nader gehoor krijgen.

#### *Beslissingen op het asielverzoek*

1. Nog steeds geldt dat eerst beoordeeld wordt of een ama in aanmerking komt voor een A-, een C- of een VVTV-status. Pas daarna wordt beoordeeld of hij/zij in aanmerking komt voor een VTV-ama. Tot en met 4 januari 2001 gold dat deze VTV-ama drie jaar door liep, ook al werd de jongere in die periode 18 jaar. Sinds vier januari geldt echter dat voorgezet verblijf alleen wordt toegestaan als de ama al drie jaar in Nederland is met een VTV-ama als hij 18 jaar wordt.
2. De minderjarigen worden niet langer als alleenstaand beschouwd indien alsnog blijkt dat een meerderjarige die de verantwoordelijkheid voor de verzorging heeft, of geacht wordt te hebben, in Nederland verblijft. Onder het oude beleid was een ama een minderjarige die niet vergezeld werd door bloed- of aanverwanten. Nu kan het gaan om iedere volwassene die geacht kan worden de zorg te dragen voor het kind.
3. De VTV-ama wordt ook niet verleend als het *aannemelijk* is dat de minderjarige van 16 jaar of ouder zich op grond van in zijn persoon gelegen omstandigheden zelfstandig kan handhaven in het land van herkomst. Het gaat erom dat de minderjarige op een verantwoorde manier in zijn of haar levensonderhoud kan voorzien. Dit subjectieve zelfstandigheidscriterium gold ook voor de inwerkingtreding van het TBV maar moest toen boven iedere redelijke twijfel verheven zijn.
4. Adequate opvang in het land van herkomst wordt niet alleen meer als adequaat gezien als er sprake is van opvang door ouders en familieleden maar ook opvang door vrienden, burens, stam-, clan- of dorpsgenoten of door opvanginstellingen in het land van herkomst wordt adequaat geacht. Als iets redelijkerwijs als opvang aangemerkt kan worden dan is het adequate opvang. Volgens de TBV 2000/30 hoeft de daadwerkelijke plaatsing nog niet geregeld te zijn ten tijde van de beschikking.
5. De VTV-ama wordt verstrekt tot het bereiken van de achttienjarige leeftijd. Uitgeprocedeerde achttienjarigen vallen, voorzover ze al niet eerder zijn teruggekeerd, onder het terugkeerbeleid voor volwassenen. Dat betekent dat de opvang wordt beëindigd.

## 2.4 De Nieuwe Vreemdelingenwet<sup>1</sup>

### *De asielprocedure*

Elke vreemdeling die in Nederland asiel aanvraagt, moet zich aanmelden bij één van de vier aanmeldcentra. Na een eventueel verblijf in een TNV (tijdelijke noodvoorziening) krijgt hij/zij de gelegenheid om het asielverzoek in te dienen. In het eerste gehoor vraagt de IND naar identiteit (inclusief leeftijd), nationaliteit, reisroute en de bereidheid voor participatie aan een leeftijdsonderzoek. Daarna neemt de IND een beslissing of ze het nader gehoor in het aanmeldcentrum zal doen of dat betrokkene doorgestuurd wordt naar de opvang van het COA. Ook kan de IND van mening zijn dat een ander land verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek. In dat geval volgt een Dublin-gehoor. Alleen minderjarigen en in humanitaire uitzonderingen, wordt vervolgens opvang geboden hangende de claimprocedure.

Als besloten wordt het nader gehoor al in het aanmeldcentrum te doen plaatsvinden, moet dat snel. Voor de gehele verkorte procedure heeft de IND 48 proces-uren beschikbaar (de uren tussen 22.00-08.00 uur tellen niet mee). Als de IND voornemens is de asielaanvraag af te wijzen, wordt de asielzoeker daarvan op de hoogte gesteld. De asielzoeker kan daarop reageren en duidelijk maken waarom hij/zij het daar niet mee eens is. Bij het nemen van de uiteindelijke beslissing moet de IND ook ingaan op deze zienswijze van de asielzoeker.

Tegen de afwijzing van de asielaanvraag, kan de asielzoeker in beroep gaan bij de rechtbank. Gevolg van de afwijzing in de verkorte AC-procedure is echter dat dit beroep niet automatisch in Nederland mag worden afgewacht. Daarom moet tevens aan de rechter een voorlopige voorziening gevraagd worden om de uitzetting achterwege te laten, hangende de behandeling van het beroep. Als ook de rechter negatief oordeelt, moet de asielzoeker Nederland verlaten. Hij kan dan nog in hoger beroep gaan bij de Raad van State, maar de uitspraak op het hoger beroep mag door volwassenen niet in Nederland worden afgewacht. Alleenstaande minderjarige asielzoekers krijgen in die periode wel opvang aangeboden.

Iedere asielzoeker krijgt de beschikking over een rechtshulpverlener. Zo nodig wordt een tolk ingeschakeld.

Asielzoekers waarvan het asielverzoek niet in het AC is afgedaan, verhuizen in afwachting van de verdere asielprocedure naar een opvangcentrum. Tijdens hun verblijf in het centrum tot aan de eerste negatieve beslissing nemen zij deel aan cursussen Nederlandse taal en maatschappijoriëntatie. Is de definitieve beslissing positief, dan krijgt de asielzoeker een ‘verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel’, en komt hij in aanmerking voor een gewone woning.

---

<sup>1</sup> Gebaseerd op:

- Informatie van website van het Ministerie van Justitie ([www.minjus.nl](http://www.minjus.nl))
- Project Nieuwe Vreemdelingenwet (juli 2001). Vreemdelingenwet 2000. Beknopte toelichting.

### *Beslissingen asielaanvraag*

Net als onder de vorige Vreemdelingenwet kunnen asielzoekers voor een verblijfsvergunning in aanmerking komen op grond van internationale verplichtingen (waaronder het verdrag van Genève en het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens), op grond van klemmende redenen van humanitaire aard, of op grond van het beleid dat terugkeer naar het land van herkomst van een bijzondere hardheid zou zijn vanwege de algehele situatie aldaar.

Om tot een kortere asielprocedure te komen, is één vergunning ingevoerd voor elke asielzoeker die in aanmerking komt voor verblijf. Dit is een vergunning voor bepaalde tijd asiel. Na een legaal verblijf in Nederland van drie jaar kan de vreemdeling - indien nodig - een vergunning voor onbepaalde tijd asiel aanvragen. In een aantal gevallen kan ook een reguliere vergunning voor bepaalde tijd verkregen worden, als iemand buiten zijn schuld niet uit Nederland weg kan of als de asielzoeker een ama is en er in het land van herkomst geen adequate opvang aanwezig wordt geacht.

De reguliere vergunning voor onbepaalde tijd kan pas onder strikte voorwaarden na vijf jaar worden aangevraagd. Als een vreemdeling van 18 jaar of ouder vijf jaar in Nederland is (vijf jaar onafgebroken in het bezit is van een verblijfsvergunning) en als er op het moment van aanvraag geen bezwaar bestaat tegen verblijf van onbepaalde duur, kan een verzoek tot naturalisatie ingediend worden.

Iedereen die een 'vergunning voor bepaalde tijd asiel' krijgt, kan een beroep doen op dezelfde voorzieningen. Er wordt nog maar één asielstatus verleend met één voorzieningenpakket.

Houders van een 'vergunning voor bepaalde tijd asiel' mogen betaalde arbeid verrichten, mits de werkgever beschikt over een tewerkstellingsvergunning waarbij niet gekeken wordt of er prioriteitgenietend aanbod is op de Nederlandse arbeidsmarkt. Ook komen ze in aanmerking voor bijstand, studiefinanciering en huisvesting en een vluchtelingenpaspoort.

Asielzoekers wier verzoek om verblijf wordt afgewezen, kunnen tegen dit besluit in beroep bij de Vreemdelingenkamer en in hoger beroep bij de Raad van State. In reguliere zaken, zoals bijvoorbeeld gezinshereniging, kan de vreemdeling bezwaar aantekenen tegen een afwijzing en is ook hoger beroep mogelijk. De vreemdeling mag het eerste rechtsmiddel (bezwaar in reguliere zaken, beroep in asielzaken) in Nederland afwachten, de volgende rechtsmiddelen niet.

Als de aanvraag van de vreemdeling wordt afgewezen, heeft hij de plicht Nederland te verlaten. Hij mag geen beroep meer doen op opvang of op andere voorzieningen. Hiertegen kunnen niet langer meer aparte procedures bij de rechter worden aangespannen.

Wat betreft ama's is nieuw dat de vergunning op grond van het ama-beleid na invoering van de Wet een reguliere vergunning is, die ambtshalve kan worden verleend na afwijzing van de asielaanvraag. De verblijfsvergunning 'regulier-amv' (alleenstaande

minderjarige vreemdeling) wordt slechts verleend tot het bereiken van de achttienjarige leeftijd. Alleen degenen die dan al drie jaar in Nederland zijn met zo'n vergunning kunnen in aanmerking komen voor voortgezet verblijf. Als gevolg van het feit dat de VTV-amv geen asiolvergunning meer is, is opnieuw bepaald welke rechten aan de vergunning worden verbonden.

Voor de ama's die al een VTV-ama hadden, of krijgen op grond van een asielaanvraag van voor 4 januari 2001, is een bijzondere overgangsregeling getroffen. Zij komen bij het bereiken van de achttienjarige leeftijd - ook al zijn ze dan nog geen drie jaar in Nederland - in aanmerking voor een reguliere vergunning voor voortgezet verblijf.

## **2.5 Beleidsnota 1 mei 2001**

In de voortgangsnota van 1 mei 2001, kondigt de Staatssecretaris een flink aantal nieuwe en aanvullende maatregelen op de beleidsnota van 24 maart 2000 aan, onder andere ter beperking van de instroom en ter bevordering van het terugkeerbeleid. In dezelfde beleidsnota wordt ook een nieuw opvangmodel geschetst. Hieronder geven we een kort overzicht.

### *Opvang en voogdij*

In de beleidsnota wordt gesproken van een basisperiode, een terugkeervariant en een integratievariant.

#### *1. Basisperiode*

Na aanmelding van de minderjarige in een AC is zes tot negen maanden nodig om een beslissing in eerste aanleg te nemen op de aanvraag tot toelating. Dit noemt men de basisperiode. Gedurende deze periode worden de ama's opgevangen in de terugkeervariant.

#### *2. Terugkeervariant*

Na afloop van de basisperiode blijven die minderjarigen, van wie verwacht mag worden dat zij niet langer dan drie jaar in Nederland zullen verblijven, in de terugkeervariant. Effectuering van het terugkeerbeleid zou er toe moeten leiden dat de meeste ama's zo spoedig mogelijk doch uiterlijk bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd moeten terugkeren naar het land van herkomst. De opvang van deze ama's is gericht op een zo goed mogelijke voorbereiding op terugkeer en niet op integratie in de Nederlandse samenleving.

In de basisperiode en in de terugkeervariant is de opvang een verantwoordelijkheid van het COA en oefent Stichting de Opbouw de voogdij uit. De voogd heeft een toezichthoudende en controlerende rol.

Ook de opvang is toegespitst op terugkeer. Het karakter van de opvang wordt gekenmerkt door een centrale setting gecombineerd met een op terugkeer gericht dagprogramma. Voor ama's tot en met 12 jaar zal na afloop van de basisperiode, zoveel mogelijk opvang in pleeggezinnen worden nagestreefd. Ook jongeren in de terugkeervariant zijn op basis van de Leerplichtwet verplicht onderwijs te volgen.

### *3. Integratievariant*

Na afloop van de basisperiode worden die minderjarigen van wie mag worden aangenomen dat zij langer dan drie jaar in Nederland zullen verblijven, doorgeplaatst naar de integratievariant. Effectuering van het integratiebeleid betekent dat de opvang en begeleiding is gericht op de daadwerkelijke integratie in de Nederlandse samenleving. In deze variant oefent Stichting de Opbouw ook de voogdij uit maar is de voogd in beginsel vrij in de keuze waar het kind zal worden opgevangen. De voorkeur gaat altijd uit naar plaatsing in pleeggezinnen.

De jongeren vallen onder de leerplicht en zullen binnen het reguliere onderwijs worden opgevangen.

## **2.6 Instroomcijfers**

In deze paragraaf presenteren we de instroomcijfers van ama's in Nederland. We geven antwoord op - onderdelen van - de eerste twee onderzoeksvragen zoals die zijn geschetst in hoofdstuk 1.

### *Vraag 1*

- a. Wat zijn de instroomcijfers van ama's in Nederland in 1998, 1999 en 2000, gesplitst naar nationaliteit en geslacht?

### *Vraag 2*

- a. Hoeveel ama's, die in de jaren 1995, 1997 en 1999 asiel hebben aangevraagd, zijn afgewezen en op welke gronden, hoeveel hebben een status gekregen (in verschillende aanleg) en om welke status gaat het hierbij, en hoeveel zijn met onbekende bestemming vertrokken?
- b. Zijn hierbij trends te ontdekken en, zo ja, welke dan?
- c. In welke mate en op welke wijze wordt - naar schatting - misbruik gemaakt van de ama-procedure?

In de tabellen wordt steeds gebruik gemaakt van twee bestanden: ACLIS en INDIS. De instroomgegevens uit 1998 en 1999 komen uit ACLIS, die van 2000 uit INDIS. ACLIS is het bestand waarin alleen de asielaanvragen zoals die binnen kwamen in de Aanmeldcentra (AC's) werden geregistreerd. In INDIS worden alle asielaanvragen geregistreerd. Dat betekent dat de aantallen zoals die uit ACLIS blijken een onder-

schatting weergeven van de werkelijke instroom. Bij de interpretatie van de gegevens zal hier steeds rekening mee moeten worden gehouden. Wel willen we hier opmerken dat de overgrote meerderheid van alle asielaanvragen bij AC's werden gedaan, de onderschatting is daardoor dan ook relatief klein.

### 2.6.1 Instroom

#### *Instroom per kwartaal*

In tabel 2.2 zijn de cijfers uitgesplitst naar instroomjaar en kwartaal. Allereerst blijkt natuurlijk dat het aantal ama's dat naar Nederland is gekomen in verhouding tot de overige asielzoekers sterk is gestegen. Maakten de ama's in 1998 nog 8% uit van de totale instroom, in 2000 komt dat aandeel uit op 15%. Deze toename is vooral in 1999 ingezet. In dat jaar steeg het percentage ama's in de totale instroom van 11% in het eerste naar 16% in het vierde kwartaal.

*Tabel 2.2 - Totale instroom ama's\* en asielzoekers (exclusief ama's) in 1998, 1999 en 2000\*\* per kwartaal*

	Ama's	%	Asielzoekers (excl. ama's)	%	Totaal	%
<b>1998</b>	<b>3.504</b>	<b>8</b>	<b>40.890</b>	<b>92</b>	<b>44.394</b>	<b>100</b>
Kwartaal 1	668	8	8.097	92	8.765	100
Kwartaal 2	795	8	8.728	92	9.523	100
Kwartaal 3	985	8	12.185	92	13.170	100
Kwartaal 4	1.065	8	11.880	92	12.936	100
<b>1999</b>	<b>5.009</b>	<b>13</b>	<b>32.912</b>	<b>87</b>	<b>37.921</b>	<b>100</b>
Kwartaal 1	931	11	7.429	89	8.360	100
Kwartaal 2	942	12	7.260	88	8.202	100
Kwartaal 3	1.326	13	8.670	87	9.996	100
Kwartaal 4	1.810	16	9.553	84	11.363	100
<b>2000</b>	<b>6.705</b>	<b>15</b>	<b>37.190</b>	<b>85</b>	<b>43.895</b>	<b>100</b>
Kwartaal 1	1.711	15	9.825	85	11.536	100
Kwartaal 2	1.423	15	8.210	85	9.633	100
Kwartaal 3	1.720	15	9.430	85	11.150	100
Kwartaal 4	1.710	16	9.866	84	11.576	100

\* Evident minderjarigen en twijfel minderjarigen

\*\* De instroomgegevens komen uit twee verschillende bestanden. De instroomdata van 1998 en 1999 komt uit Aclis, die van 2000 uit Indis.



Een opmerkelijk verschijnsel is dat in 1998 en 1999 de instroom van ama's en overige asielzoekers in het derde en vierde kwartaal behoorlijk toeneemt. Alleen in 2000 zien we ook een relatief hoge instroom in het eerste kwartaal.

#### *Instroom naar nationaliteit*

Zoals we in hoofdstuk 1 al aangaven, zijn de voor ama's belangrijkste landen van herkomst (de landen waar de meeste ama's vandaan komen) niet hetzelfde als die voor de overige asielzoekers. In tabel 2.3 presenteren we de instroomcijfers naar de 10 belangrijkste nationaliteiten voor ama's. Er is duidelijk een verandering te zien in de 'toeleverende' landen van herkomst. De instroom van ama's uit China is in alle drie de jaren hoog. Opvallend hierbij is dat het aandeel ama's op de totale instroom van asielzoekers uit China behoorlijk hoog ligt. In 1998 zijn 58% van de asielzoekers uit China ama. In 1999 en 2000 ligt dit percentage op respectievelijk 68% en 67%. Dit verschijnsel zien we ook bij de instroom van Guinese en Togolese asielzoekers. In 1999 is maar liefst 71% van de asielzoekers met Guinese nationaliteit en 68% van de asielzoekers van de Togolese nationaliteit een ama. In 2000 is het aandeel ama's iets minder groot, maar nog steeds aanzienlijk (59% van de Guinese asielzoekers en 44% van de Togolese asielzoekers).

*Tabel 2.3 - Totale instroom ama's\* en asielzoekers (exclusief ama's) in 1998, 1999 en 2000\*\* naar nationaliteit\*\*\**

	ama's	%	asiel excl. ama's	%	asiel totaal	%
<b>Jaar: 1998</b>	3.504	8	40.890	92	44.394	100
Somalische	534	19	2.268	81	2.802	100
Chinese	477	58	346	42	823	100
Iraakse	286	4	7.791	96	8.077	100
Soedanese	255	14	1.581	86	1.836	100
Sierraleonse	225	47	253	53	478	100
Afghaanse	223	3	6.818	97	7.041	100
Guinese	218	62	132	38	350	100
Angolese	192	33	398	67	590	100
D.R. Kongolese	136	17	647	83	783	100
Ethiopische	83	32	174	68	257	100
Overigen	875	4	20.482	96	21.357	100

Vervolg Tabel 2.3 - Totale instroom ama's\* en asielzoekers (exclusief ama's) in 1998, 1999 en 2000\*\* naar nationaliteit

	ama's	%	asiel excl. ama's	%	asiel totaal	%
<b>Jaar: 1999</b>	5.009	13	32.912	87	37.921	100
Chinese	793	68	377	32	1.170	100
Angolese	756	48	809	52	1.565	100
Sierraleoonse	529	42	724	58	1.253	100
Somalische	496	18	2.225	82	2.721	100
Guinese	380	71	154	29	534	100
Iraakse	335	9	3.255	91	3.590	100
Afghaanse	215	5	3.957	95	4.172	100
Soedanese	195	12	1.427	88	1.622	100
Togolese	119	68	55	32	174	100
Kongolese	87	15	483	85	570	100
Overigen	1.104	5	19.446	95	20.550	100
<b>Jaar: 2000</b>	6.681	15	37.211	85	43.892	100
Angolese	1.058	48	1.135	52	2.193	100
Chinese	937	67	465	33	1.402	100
Sierraleoonse	759	38	1.264	62	2.023	100
Guinese	818	59	576	41	1.394	100
Somalische	409	19	1.701	81	2.110	100
Afghaanse	303	6	4.752	94	5.055	100
Irakese	260	9	2.513	91	2.773	100
Soedanese	217	15	1.209	85	1.426	100
Togolese	166	44	209	56	375	100
D.R. Kongolese	110	20	429	80	539	100
Overigen	1.644	7	22.958	93	24.602	100

\* Evident minderjarigen en twijfel minderjarigen

\*\* De instroomgegevens komen uit twee verschillende bestanden. De instroomdata van 1998 en 1999 komt uit Aclis, die van 2000 uit Indis.

\*\*\*De cijfers uit deze tabel komen uit de Ketenrapportage van de IND. De totalen wijken enigszins af van de totalen in de overige tabellen omdat na het verschijnen van de rapportage met deze tabel de cijfers nog wat correcties hebben ondergaan. Het gaat hier vooral om personen die bij de instroom als ama zijn geregistreerd maar wiens ouders in Nederland bleken te verblijven.

De instroom uit Angola is in de jaren 1998 tot en met 2000 toegenomen. Ook deze instroom bestaat voor een groot deel uit ama's. In 2000 komt zelfs de grootste groep ama's uit Angola (1.058). Dit is 48% van de totale instroom uit dit land.

Opvallend is dat het percentage ama's lager ligt in een aantal etnische groepen die juist een groot aandeel hebben in de totale instroom. Dit geldt bijvoorbeeld voor de instroom uit Afghanistan en Irak. Voor Somaliërs geldt dit overigens weer niet.

#### *Instroom naar geslacht*

In tabel 2.4 staan de instroomcijfers uitgesplitst naar geslacht. Uit de gegevens blijkt dat er relatief meer mannelijke ama's naar Nederland komen. De verhouding tussen mannen en vrouwen ligt in de drie instroomjaren rond de 3 staat tot 1 (75% en 25%) terwijl deze verhouding bij de overige asielzoekers rond de 2:1 (66% en 33%) ligt.

*Tabel 2.4 - Totale instroom ama's\* en asielzoekers (exclusief ama's) in 1998, 1999 en 2000\*\* naar geslacht*

	Ama's	%	Asielzoekers (excl. ama's)	%	Totaal	%
<b>1998</b>	<b>3.504</b>	<b>8</b>	<b>40.890</b>	<b>92</b>	<b>44.394</b>	<b>100</b>
Mannen	2.603	9	26.630	91	29.233	100
Vrouwen	901	6	14.256	94	15.157	100
Onbekend	0	0	4	100	4	100
<b>1999</b>	<b>5.009</b>	<b>13</b>	<b>32.912</b>	<b>87</b>	<b>37.921</b>	<b>100</b>
Mannen	3.759	15	20.858	53	24.344	100
Vrouwen	1.247	9	12.297	59	13.544	100
Onbekend	3	9	29	91	32	100
<b>2000</b>	<b>6.705</b>	<b>15</b>	<b>37.190</b>	<b>85</b>	<b>43.895</b>	<b>100</b>
Mannen	4.904	18	22.987	82	27.891	100
Vrouwen	1.783	12	13.659	88	15.442	100
Onbekend	18	3	544	97	562	100

\* Evident minderjarigen en twijfel minderjarigen

\*\* De instroomgegevens komen uit twee verschillende bestanden. De instroomdata van 1998 en 1999 komt uit Aclis, die van 2000 uit Indis.

Uit Tabel 2.5 blijkt dat deze verdeling niet voor alle nationaliteiten even scheef is. Met name de Afghaanse, Guinese, Irakese, Joegoslavische en Turkse ama's zijn

relatief vaak man. Er blijken niet echt grote veranderingen in deze verhouding op te treden gedurende de drie jaren.

*Tabel 2.5 - % mannen onder de ama-instroom en onder de andere asielinstream in 1998, 1999 en 2000*

	1998			1999			2000		
	ama's	overige asiel- instroom	totaal asiel- instroom	ama's	overige asiel- instroom	totaal asiel- instroom	ama's	overige asiel- instroom	totaal asiel- instroom
Afghaanse	92	61	62	93	62	64	93	62	61
Angolese	70	59	63	77	59	68	77	59	63
Azerbajdzjaanse	60	52	52	79	52	54	79	52	51
Bosnische	69	56	56	67	58	58	67	58	54
Chinese	61	64	62	60	63	62	60	63	61
DR Kongolese	68	64	65	68	66	65	68	66	63
Ethiopische	46	67	69	47	63	58	47	63	59
Guinese	90	86	88	88	94	90	88	94	87
Irakese	95	74	75	90	60	64	90	60	56
Iraanse	76	66	66	66	63	64	66	63	65
Joegoslavische	92	65	65	82	57	59	82	57	58
Sierra Leoone	78	79	79	80	78	79	80	78	80
Soedanese	79	76	77	78	79	79	78	79	78
Somalische	60	55	56	58	55	55	58	55	55
Sri Lankaanse	74	64	65	90	68	70	90	68	72
Togolese	88	76	83	88	67	82	88	67	82
Turkse	100	70	71	91	71	73	91	71	70
Overig	74	65	66	78	62	65	78	62	63
Onbekend	3	73	78	82	61	64	82	61	55

#### *Instroom naar leeftijd*

In Tabel 2.6 zien we de leeftijdsverdeling op het moment van instroom in Nederland. Een ruime meerderheid van de ama's is tussen de 15 en 17 jaar. We zien in 1999 en 2000 dat de groep ama's van 16 jaar is geslonken en dat het aantal ama's tussen de 11 en 14 jaar is gegroeid. In 1998 is 82% van de ama's tussen de 15 en 17 jaar. In 1999 is dat 70% en in 2000 is het 69%.

Tabel 2.6 - Totale instroom ama's\* en asielzoekers (exclusief ama's) in 1998, 1999 en 2000\*\* naar instroomleeftijd

	Ama's	%	Asielzoekers (excl. ama's)	%	Totaal	%
<b>1998</b>	<b>3.504</b>	<b>8</b>	<b>40.890</b>	<b>92</b>	<b>44.394</b>	<b>100</b>
0-5 jaar	23	0	4.690	11	4.713	11
6-10 jaar	101	0	3.519	8	3.620	8
11-14 jaar	495	1	2.135	5	2.630	6
15 jaar	921	2	698	2	1.619	4
16 jaar	1.413	3	808	2	2.221	5
17 jaar	551	1	542	1	1.093	2
18-20 jaar	0	0	2.701	6	2.701	6
21-30 jaar	0	0	14.089	32	14.089	32
31-40 jaar	0	0	7.652	17	7.652	17
41-50 jaar	0	0	2.507	6	2.507	6
51-60 jaar	0	0	931	2	931	2
Ouder dan 60 jaar	0	0	618	1	618	1
Onbekend	0	0	0	0	0	0
<b>1999</b>	<b>5.009</b>	<b>13</b>	<b>32.912</b>	<b>87</b>	<b>37.921</b>	<b>100</b>
0-5 jaar	54	0	3.630	10	3.684	10
6-10 jaar	167	0	2.781	7	2.948	8
11-14 jaar	1.179	3	1.961	5	3.140	8
15 jaar	1.438	4	567	1	2.005	5
16 jaar	1.392	4	603	2	1.995	5
17 jaar	679	2	568	1	1.247	3
18-20 jaar	100	0	2.218	6	2.318	6
21-30 jaar	0	0	10.966	29	10.966	29
31-40 jaar	0	0	6.123	16	6.123	16
41-50 jaar	0	0	2.141	6	2.141	6
51-60 jaar	0	0	823	2	823	2
Ouder dan 60 jaar	0	0	517	1	517	1
Onbekend	0	0	14	0	14	0

Vervolg Tabel 2.6 - Totale instroom ama's\* en asielzoekers (exclusief ama's) in 1998, 1999 en 2000\*\* naar instroomleeftijd

	Ama's	%	Asielzoekers (excl. ama's)	%	Totaal	%
<b>2000</b>	<b>6.705</b>	<b>15</b>	<b>37.190</b>	<b>85</b>	<b>43.895</b>	<b>100</b>
0-5 jaar	192	0	4.331	10	4.523	10
6-10 jaar	242	1	3.203	7	3.445	8
11-14 jaar	1.201	3	2.022	5	3.223	7
15 jaar	1.645	4	581	1	2.226	5
16 jaar	1.960	4	688	2	2.648	6
17 jaar	990	2	556	1	1.546	4
18-20 jaar	86	0	3.097	7	3.183	7
21-30 jaar	379	1	12.443	28	12.822	29
31-40 jaar	9	0	6.690	15	6.699	15
41-50 jaar	0	0	2.358	5	2.358	5
51-60 jaar	1	0	718	2	719	2
Ouder dan 60 jaar	0	0	503	1	503	1
Onbekend	0	0	0	0	0	0
	6.705	15	37.190	85	43.895	100

\* Evident minderjarigen en twijfel minderjarigen

\*\* De instroomgegevens komen uit twee verschillende bestanden. De instroomdata van 1998 en 1999 komt uit Aclis, die van 2000 uit Indis.

## 2.6.2 Cohorten

In de tweede onderzoeksvraag staat de beslissing op het asielverzoek van de ama centraal. Gekeken wordt of ama's een status krijgen en, zo ja, welke. Omdat een asielprocedure voor veel asielzoekers een behoorlijke periode in beslag neemt, hebben we ervoor gekozen naar *andere* instroomjaren dan 1998 t/m 2000 te kijken. Een ama die in 2000 een asielverzoek heeft ingediend, kan namelijk nog een aantal jaren – en dus ook nog tijdens onderhavig onderzoek - in procedure zijn. We hebben gekozen voor de ama's die in 1995, 1997 en 1999 zijn ingestroomd. In de volgende tabellen wordt de informatie over deze groepen weergegeven.

Het bleek moeilijker dan we van te voren hadden gedacht om de benodigde cijfers te verkrijgen van de IND. Het kostte niet alleen veel tijd maar bovendien zijn de gegevens die uiteindelijk beschikbaar zijn gekomen minder gedetailleerd dan voor het adequaat beantwoorden van de onderzoeksvragen nodig was.

Tabel 2.7 - Uitkomst beslissing eerste aanleg in percentages voor cohort 1995, 1997 en 1999

	Cohort 1995		Cohort 1997		Cohort 1999 (excl. voorraad)	
<i>Beslissing eerste aanleg</i>		%		%		%
Niet positief	912	55	930	57	3.450	62
Positief	708	43	677	41	1.726	31
Overig	38	2	29	2	133	2
Totaal	1.658	100	1.636	100	5.309	100

In tabel 2.7 wordt een uitsplitsing gemaakt naar het aantal positieve, niet-positieve en overige beslissingen voor de drie cohorten. Een positieve beslissing wordt in dit onderzoek opgevat als een statusverlening (A-status, VTV (AMA-VTV of VTV-hum) of VVTV). Een onderscheid tussen de verschillende statussen kan met de beschikbare gegevens niet gemaakt worden.

We zien dat in de periode 1994-1999 het aantal niet-positieve beslissingen in eerste aanleg toeneemt en dat, omgekeerd, het aantal positieve beslissingen afneemt.

Tabel 2.8 - Uitkomst beslissing eerste aanleg en vervolgstap in percentages voor cohort 1995, 1997 en 1999

	Cohort 1995			Cohort 1997			Cohort 1999 (excl. voorraad)		
	bezwaar	geen bezwaar	Totaal (abs. = 100%)	bezwaar	geen bezwaar	Totaal (abs. = 100%)	bezwaar	geen bezwaar	Totaal (abs. = 100%)
<i>Beslissing eerste aanleg</i>									
Niet positief	71	29	912	75	25	930	44	56	3.450
Positief	41	59	708	51	49	677	41	59	1.726
Overig	24	76	38	59	41	29	8	92	133
Totaal	57	43	1.658	65	35	1.636	46	54	5.309

In tabel 2.8 staat een overzicht van de vervolgstap van de ama op de beslissing in eerste aanleg. Voor de hand ligt dat het aantal ama's dat in bezwaar gaat na een nega-

tieve eerste beslissing hoger ligt dan na een positieve. Toch is ook dit laatste percentage nog fors te noemen (41% voor cohort 1995 en 1999 en 51% voor cohort 1997). Opvallend is dat het aantal ama's dat na een negatieve beslissing in eerste aanleg niet in bezwaar gaat voor cohort 1999 beduidend hoger ligt dan voor de andere cohorten.

De ama kan tegen de beslissing in eerste aanleg bezwaar aantekenen en proberen een positieve of betere beschikking te verkrijgen (daarna is het ook nog mogelijk om in beroep te gaan maar die gegevens hebben wij niet beschikbaar). Als de beslissing in eerste aanleg positief is, kan de ama ook in bezwaar gaan, bijvoorbeeld om een 'betere' status te verkrijgen.

In tabel 2.9 staan de beslissingen op het bezwaar. Om de tabel overzichtelijk te houden, hebben we alleen onderscheid gemaakt tussen positieve en negatieve beschikkingen en beslissingen aangaande de status en meer administratieve beslissingen. Positieve beslissingen aangaande status kunnen zijn: verlening, verlenging, verkrijgen 'betere' status ofwel omzetting of intrekking van beperkingen die bij eerdere status horen. Negatieve beslissingen zijn: niet inwilligen, intrekking of niet verlengen. Onder administratieve beslissingen vallen beslissingen die iets zeggen over het bezwaar op zich. Onder negatieve administratieve beslissingen vallen: vervallen, ingetrokken, (kennelijk) ongegrond en (kennelijk) niet ontvankelijk en de fictieve weigering. Als het bezwaar gegrond wordt bevonden of verklaard valt de beslissing onder de positieve administratieve beslissingen.

In tabel 2.9 is te zien dat een minderheid van de ama's na een in eerste aanleg al positieve beslissing een betere status verwerft in het bezwaar. Van de cohorten 1995 en 1997 kreeg respectievelijk 13% en 11% een positieve 'statusbeslissing'. In 1999 was dat nog maar 6%. Veel meer ama's kregen na een negatieve eerste beslissing, in bezwaar alsnog een status. Van het cohort 1995 kreeg 38% in bezwaar een status en van het cohort 1997 34%. Voor het cohort 1999 ligt dit percentage veel lager. Hieruit kreeg 12% na een eerste negatieve beschikking in bezwaar alsnog een status. De meerderheid van de personen met een eerste negatieve beschikking kreeg echter ook in bezwaar een negatieve beslissing. Het betreft hier voornamelijk negatieve, administratieve beslissingen. In 1999 werd voor maar liefst 84% een negatieve beslissing genomen. De overgrote meerderheid hiervan valt in de categorie *ongegrond*.



Tabel 2.9 - *Beslissingen op het bezwaar na positieve, negatieve of andere eerste beschikking, voor respectievelijk cohort 1995, 1997 en 1999 (percentages)*

Beslissing eerste aanleg	Beslissing bezwaar	Cohort 1995	Cohort 1997	Cohort 1999
<b>Positief</b>	. Positief (status verlening, verlenging of omzetting)	13	11	6
	. Positief administratief (gegrondverklaring)	0	1	2
	. Negatief (status weigering, intrekking)	7	1	0
	. Negatief administratief (ingetrokken, ongegrond, niet ontvankelijk, vervallen)	79	88	91
	. Overleden	1	0	1
	Totaal (abs. = 100%)	288	342	708
<b>Negatief</b>	. Positief (status verlening, verlenging of omzetting)	38	34	12
	. Positief administratief (gegrondverklaring)	1	1	2
	. Negatief (status weigering, intrekking)	4	1	1
	. Negatief administratief (ingetrokken, ongegrond, niet ontvankelijk, vervallen)	57	64	84
	. Overleden	0	0	1
	Totaal (abs. = 100%)	649	699	1.509
<b>Overig</b>	. Positief (status verlening, verlenging of omzetting)	56	46	0
	. Positief administratief (gegrondverklaring)			
	. Negatief (status weigering, intrekking)	0	8	0
	. Negatief administratief (ingetrokken, ongegrond, niet ontvankelijk, vervallen)	44	46	100
	. Overleden	0	0	0
	Totaal (abs. = 100%)	9	13	9

Uiteindelijk kwam een klein aantal ama's in aanmerking voor een A-status. Slechts twee ama's die in 1999 instroomden, kregen in bezwaar een A-status. Veel vaker werd tot een VTV besloten. Vooral ama's uit de cohorten 1995 en 1997 zagen na een eerste negatieve beslissing hun bezwaar omgezet in een VTV. Voor ama's uit cohort 1999 geldt dit veel minder. Dat is te verklaren door het feit dat bij een relatief groot aantal de beslissing op het bezwaar viel na invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet: 88 ama's uit cohort 1999 krijgen een VVA-bep of VVR-BEP verleend.

Het meest in het oog springt toch wel het hoge aantal ama's waarvoor geldt dat het bezwaar ongegrond is bevonden. In verhouding geldt dit het sterkst voor ama's uit het cohort 1997. Het gaat om 40% van de gevallen na een negatieve eerste beslissing en 25% na een positieve.

We vinden geen grote verschillen tussen de ama's uit diverse leeftijdscategorieën. Opvallend is wel dat het percentage ama's ouder dan 17 jaar na een eerste negatieve beslissing geen bezwaar meer indient relatief hoog is.

Ook tussen mannen en vrouwen vinden we geen grote verschillen. Opmerkelijk is dat het bezwaar van vrouwelijke ama's uit de cohorten 1995 en 1997 relatief minder vaak ongegrond wordt verklaard. Ook gaan er relatief meer vrouwen uit deze cohorten in bezwaar na een eerste positieve beslissing.

Als we de tabellen 2.8 en 2.9 combineren, kunnen we een voorzichtige indicatie geven van de aantallen ama's per cohort die een positieve dan wel negatieve beslissing hebben gekregen. Met positieve beslissing bedoelen we hier een statusverlening. Dit zijn dus opgeteld die personen die in eerste aanleg een positieve beslissing kregen, de personen die een eerste negatieve maar in bezwaar positieve beslissing kregen (een omzetting naar betere status, of status verlenging zijn hier niet meegeteld) en de personen van wie de beslissing in eerste aanleg onder 'overig' viel en die in bezwaar alsnog een status verkregen. In totaal hebben van het cohort 1995 962 (58%) personen een status gekregen, van het cohort 1997 waren dit er 920 (56%) en van het cohort 1999 1.744 (33%).

Kijkend naar de cohortgegevens zien we in alle tabellen een duidelijk verschil tussen de cohorten 1995/1997 en het cohort 1999. Over het laatste cohort zijn zowel in eerste aanleg als in bezwaar meer negatieve beslissingen genomen. Logischerwijs volgt hierop de bovenstaande bevinding dat het percentage statusverleningen voor dit cohort beduidend lager uitkomt. Uit de cijfers wordt niet duidelijk welke factoren hier een rol hebben gespeeld maar er zijn een aantal mogelijkheden. Ten eerste is in 1998 het landenbeleid gewijzigd. Ten tweede is er in de periode voorafgaand aan het nieuwe ama-beleid in 2001 een duidelijke verandering van klimaat en houding ten opzichte van ama's in Nederland opgetreden. Door de hoge instroom kwam de nadruk steeds meer op beperking van de instroom te liggen terwijl die voorheen voornamelijk op opvang en verzorging lag. De 'strengere' wijzigingen die in 2001 zijn doorgevoerd zijn natuurlijk niet uit de lucht komen vallen. Een derde verklaring ligt in de instroom zelf. Zo is het mogelijk dat de instroom steeds meer bestond uit asielzoekers die zich wel aanmeldden als ama maar dit in werkelijkheid niet waren. De vierde verklaring hangt hier mee samen. Het kan ook zo zijn dat men over steeds meer en betere mogelijkheden beschikte om misbruik – en dan met name het zich minderjarig voordoen terwijl men meerderjarig is – op te sporen. Sinds 1999 is bijvoorbeeld leeftijdsonderzoek mogelijk. Hierover zijn nog niet veel gegevens beschikbaar. Wij hebben informatie van de IND gekregen over de leeftijdsonderzoeken die in 2000 zijn gedaan. In totaal zijn dat jaar bij 2.366 ama's leeftijdsonderzoeken uitgevoerd. Daarvan blijkt 42% van de onderzochte ama's ouder dan 18 jaar en zich dus jonger voor te doen dan dat zij in werkelijkheid zijn. Dat is 15% van de totale instroom van de ama's van dat

jaar. In tabel 2.10 staat een overzicht van de resultaten van de leeftijdsonderzoeken in 2000 naar nationaliteit. Hieruit blijkt dat de leeftijdsonderzoeken voornamelijk plaatsvinden bij mannelijke asielzoekers. De grootste aantallen vinden we bij de asielzoekers uit China, Angola, Guinee en Sierra Leone. Het hoogste percentage misbruik vinden we bij Afghanen en Ethiopiërs. De omvang van de geteste groep uit deze landen ligt echter wel beduidend lager dan in de andere landen.

*Tabel 2.10 - Resultaten van leeftijdsonderzoek gedaan in 2000 naar nationaliteit en geslacht*

	Mannen		Vrouwen		totaal getest	waarvan 18 jaar of ouder
	< 18 jaar	18 of ouder	< 18 jaar	18 of ouder		
Chinese	386	254	22	6	668	39%
Angolese	220	121	6	6	353	36%
Guinese	126	110	5	5	246	47%
SierraLeoonse	114	107	7	5	233	48%
Togolese	50	51	4	1	106	49%
Soedanese	55	40	1	1	97	42%
Iraakse	67	27	0	0	94	29%
Somalische	42	31	3	0	76	41%
Zairese	16	18	3	1	38	50%
Ethiopische	15	18	0	1	34	56%
Afghaanse	11	19	0	0	30	63%
Overig	213	166	9	3	391	43%
Totaal	1.315	962	60	29	2.366	42%



### 3 Ama-beleid in de EU; een quick-scan

In het vorige hoofdstuk zijn we ingegaan op de instroom van ama's in Nederland en het ama-beleid voor en na januari 2001. In dit hoofdstuk geven we een beknopt overzicht van de internationale context. Om te bepalen of Nederland te kampen heeft met een hoge instroom is het immers noodzakelijk om de instroom van ama's in de omringende landen en overige landen in de EU te bekijken. Om te bepalen of het gevoerde beleid invloed heeft op de instroom van ama's, dat het bijvoorbeeld een aanzuigende werking heeft, is het nodig te kijken naar beleid van andere landen. In dit hoofdstuk proberen we antwoord te geven op de volgende vragen:

1. Wat zijn de instroomcijfers van ama's in EU-landen?
2. In hoeverre zijn de cijfers uit andere EU-landen direct met die van Nederland vergelijkbaar?
3. Voeren andere EU-landen een specifiek beleid op dit terrein c.q. besteden zij specifiek aandacht aan de ama-problematiek?
4. In hoeverre verschilt het beleid voor alleenstaande minderjarige asielzoekers in Nederland met dat van andere EU-landen?

Dit deelonderzoek heeft het karakter van een quick scan. Op basis van een aantal (telefonische) gesprekken en door gebruik van schriftelijke informatie (zie literatuurlijst en bijlage 1) is op een snelle manier zoveel mogelijk informatie verzameld over amabeleid in 13 landen in de EU. Omdat er voor dit onderdeel weinig tijd beschikbaar was en omdat het moeilijk bleek goede informatie van overheidsinstanties in de betreffende landen te verkrijgen, is de meeste informatie gepresenteerd in dit hoofdstuk afkomstig van NGO's. De verzamelde informatie wordt in bijlage 3 in matrices gepresenteerd. In de tekst volstaan we met een kort overzicht van de belangrijkste bevindingen. We houden hierbij de volgorde aan van de matrices: we beginnen met het beleid (matrix 1), vervolgens komt de procedure aan bod (matrix 2) en we sluiten af met voogdij en opvang (matrix 3). In dit hoofdstuk geven we eerst in aparte matrices de *situatie in Nederland* weer. Vervolgens geven we in Bijlage 3 soortgelijke informatie voor een aantal andere EU-landen. Het gaat om de volgende landen: België, Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Zweden, Denemarken, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Oostenrijk, Portugal en Spanje. Er is geprobeerd enkele hoofdlijnen in kaart te brengen.

Bij de informatie zijn twee belangrijke opmerkingen te maken. Ten eerste is zoals hierboven al werd vermeld hoofdzakelijk gebruik gemaakt van schriftelijke informatie over het beleid. Dit betekent dat de weergave in de matrices vooral de situatie in

theorie weergeeft. Beleid wordt immers niet altijd naar de letter uitgevoerd. In sommige gevallen hebben we ook informatie over hoe het beleid in de praktijk uitpakt maar deze informatie is schaars.

Ten tweede zijn de matrices een weergave van de situatie zoals die eind 2001 was. De informatie is dus enigszins gedateerd. Naast Nederland is ook in de overige EU-landen het asielbeleid in beweging. Het is dus goed mogelijk dat een aantal landen bij het uitkomen van dit rapport reeds nieuw beleid in gang heeft gezet.

### 3.1 Instroom in de EU

In tabel 3.1 geven we een overzicht van de beschikbare instroomcijfers van ama's in een aantal EU-landen. De gegevens zijn zeer beperkt en de informatie per land is niet goed te vergelijken met de overige landen vanwege grote verschillen in definitie en registratie. Daarom kan de informatie in deze tabel alleen gezien worden als een indicatie van de werkelijkheid. Uit deze tabel lijkt het beeld naar voren te komen dat de instroom van ama's relatief hoog is in Nederland. Met name het aandeel ama's in de totale instroom van asielzoekers lijkt erg hoog te liggen.

*Tabel 3.1 - Instroom ama's in diverse landen in Europa in 2000*

	ama's	totale asielinstroom	% ama's onder asiel instroom
Nederland	6.705	43.895	15
Verenigd Koninkrijk	2.550	76.042	3
België	1.097	42.677	3
Duitsland	902	78.564	1
Noorwegen	556	10.842	5
Zweden	325	16.283	2
Zwitserland	317	17.659	2
Ierland	264	10.920	2

Bron: IND

### 3.2 Beleid

Er is informatie verzameld over een aantal zaken. Ten eerste is gekeken of er een apart beleid voor ama's was in de verschillende landen en naar eventuele uitgangspunten van dit beleid. Vervolgens is gezocht naar definities van de begrippen 'alleenstaand', 'minderjarig' en 'adequate opvang'. We besteden ook aandacht aan de gevolgen van het bereiken van meerderjarigheid, de leerplicht en het geboden onderwijs.

### *Ama-beleid*

Allereerst hebben we gekeken of er meer landen zijn in die net als Nederland apart ama-beleid kennen. Uit matrix 1 en (bijlage 3, matrix 1) blijkt dat Nederland het enige land is dat zo'n apart beleid voert. Dit is echter een nuance-verschil. In de overige landen geldt namelijk wel hetzelfde beleid als voor volwassen asielzoekers maar kennen de asielprocedures een aantal speciale regels gericht op minderjarigen in het algemeen of alleenstaande minderjarige asielzoekers in het bijzonder. Zo vallen ama's in Engeland onder de Childrens Act die van toepassing is op alle kinderen in dat land ongeacht hun juridische status. Daarnaast krijgt de aanvraag van ama's prioriteit en krijgen ze tijdelijk een maand toegang tot het land. In Frankrijk en Zweden zijn er speciale voorzieningen voor ama's getroffen (zie volgende paragraaf). In Spanje wordt de asielaanvraag net zo behandeld als bij volwassenen maar wordt vaak rekening gehouden met de 'mate van volwassenheid'.

### *Meerderjarigheid*

De meeste landen hanteren 18 jaar als de grens voor meerderjarigheid. In Duitsland hanteert men in sommige deelstaten de grens van 16 jaar. In Oostenrijk hangt de meerderjarigheid en wettelijke bevoegdheid van de jonge asielzoeker af van de wettelijke bepalingen in het land van herkomst. In Portugal geldt wel de grens van 18 jaar maar worden ama's van 16 en/of 17 in de regel als volwassenen behandeld vanwege twijfels over hun leeftijd.

### *Wanneer is de minderjarige alleenstaand?*

In Nederland wordt in het toelatingsbeleid een minderjarige asielzoeker als alleenstaand beschouwd als hij of zij niet wordt begeleid door één of beide ouders, een meerderjarig familielid, een meerderjarige echtgeno(o)t(e) of een andere wettelijke meerderjarige vertegenwoordiger. Het begrip wordt in de meeste andere landen op een vergelijkbare manier gedefinieerd. Sleutelwoord is steeds *wettelijk* voogd of vertegenwoordiger. In Ierland en Oostenrijk wordt begeleiding iets ruimer opgevat. Daar spreekt men van wettelijke of begeleiders 'by custom'. In Luxemburg en Portugal liggen de grenzen niet heel duidelijk: de minderjarige is alleenstaand als hij of zij niet door naaste familie wordt begeleid.

### *Terugkeer en adequate opvang*

In veel landen geldt dat ama's niet naar het land van herkomst terug worden gestuurd als daar geen sprake is van adequate opvang. Het is niet voor alle landen duidelijk wanneer deze opvang als voldoende of adequaat wordt gezien. Meestal wordt vanuit de terugkeermogelijkheden geredeneerd: een ama moet terugkeren naar het land van herkomst als aan bepaalde voorwaarden is voldaan. In bijna alle landen moet de ama terugkeren als zijn of haar ouders zijn getraceerd. Daarnaast geldt in veel landen dat ama's moeten terugkeren als in het land van herkomst op een andere manier wordt voorzien in opvang en ondersteuning door naaste familie. In Oostenrijk heeft men als

beleid dat adequate opvang in het land van herkomst niet noodzakelijkerwijs door (naaste) familie hoeft worden geboden. Daar hanteert men de regel dat ama's moeten terugkeren als in het land van herkomst accommodatie en zorg geboden kan worden die gepast is voor hun leven en ontwikkeling. Een aantal landen biedt hulp bij het zoeken van familie die is kwijtgeraakt. In veel landen geldt overigens ook dat ama's het land moeten verlaten als zij in een ander land al een verblijfsvergunning hebben gekregen.

*Matrix 1 – Beleid ten aanzien van ama's in Nederland\**

---

1. Is er apart beleid voor alleenstaande ja minderjarige asielzoekers?	
2. Uitgangspunt beleid	- bij afwijzing asielaanvraag terugkeer naar land van herkomst indien adequate opvang/zelfstandig handhaven - tijdens verblijf in Nederland wordt voorzien in voogdij en opvang
3. Op welk (overheids)niveau	nationaal
4. Definitie 'alleenstaand'	niet begeleid door: - een of beide ouders - meerderjarig familielid - meerderjarige echtgeno(o)t(e) - andere wettelijke meerderjarige vertegenwoordiger
5. Definitie 'minderjarig'	jonger dan 18 jaar
6. Definitie 'adequate opvang'	iedere opvang waarvan de omstandigheden niet wezenlijk verschillen van die van leeftijdsgenoten in een vergelijkbare positie
7. Definitie 'zelfstandig handhaven'	- bij 16 jaar - betrokkene heeft voor komst naar Nederland voor zichzelf gezorgd
8. Leerplicht	territoriaal, tot 16 jaar volledig, daarna tot 18 jaar partieel
9. Speciaal/aangepast onderwijs?	ja, internationale schakelklassen
10. Gevolgen van bereiken meerderjarigheid	1. < 3 jr. ama-vtv status; dan terug 2. > 3 jr. ama-vtv status; dan vtv-hum status
11. Terugkeerbeleid	Ja
12. Inhoud terugkeerbeleid	Als eerste beslissing op verzoek om toelating negatief is, wordt medewerking van asielzoeker verlangd aan de voorbereiding van de terugkeer, zodat in het geval de negatieve beslissing in de rechterlijke procedure wordt bevestigd, het vertrek ook zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen vier weken na het in kracht van gewijsde gaan van de rechterlijke uitspraak, kan plaatsvinden. De verantwoordelijkheid wordt nadrukkelijk bij de asielzoeker zelf gelegd. Indien de vreemdeling dit wenst kan ondersteuning worden gekregen bij de realisering van de daadwerkelijke terugkeer. Voldoet een vreemdeling niet aan zijn vertrekverplichting dan kan hij worden uitgezet.
13. Maatregelen tegen misbruik	- maatregelen ter preventie van mensensmokkel (pre-boarding checks, gate-controles) - medisch onderzoek bij twijfel over minderjarigheid

---

\* Een vergelijking met andere landen is opgenomen in matrix 1 van Bijlage 3.



Expliciet terugkeerbeleid of gegevens over succes dan wel falen van terugkeerbeleid hebben we in deze quick scan amper gevonden. Alleen in de informatie over beleid in Zweden vonden we wat concrete uitwerkingen van de manier waarop terugkeer wordt aangepakt.

#### *Gevolgen van het bereiken van meerderjarigheid*

Als de asielaanvraag tijdens minderjarigheid is afgewezen moeten de asielzoekers in de meeste landen bij het bereiken van meerderjarigheid het land verlaten. In de door ons geraadpleegde bronnen is overigens geen informatie terug te vinden over hoe dit in de praktijk gaat; met andere woorden of asielzoekers ook echt het land verlaten als zij meerderjarig zijn.

Als ama's nog in procedure zijn op het moment dat ze meerderjarigheid bereiken, vervallen in de meeste landen alle speciale regels en voorzieningen en vallen ze onder de reguliere asielprocedure. In Zweden wordt de aanvraag zelfs opnieuw geregistreerd en wordt de ama verder als volwassene behandeld. In Ierland wordt de ama bij het bereiken van meerderjarigheid ook behandeld als volwassene maar houdt men er wel rekening mee dat de asielaanvraag gedaan is toen de ama nog minderjarig was.

#### *Maatregelen tegen misbruik*

In Nederland kennen we twee soorten maatregelen op dit gebied: maatregelen ter preventie van mensensmokkel en medisch onderzoek bij twijfel over minderjarigheid. Ook veel andere landen hanteren een (vorm van) leeftijdsonderzoek bij verdenking van misbruik. Dit is vaak medisch en moet worden uitgevoerd door specialisten (boten gebitsonderzoek). Duitsland kent ook een niet medische vorm. De ama wordt dan 'op het oog' beoordeeld. In veel landen is overigens discussie over de betrouwbaarheid en nauwkeurigheid van het medische onderzoek. In Duitsland is het op last van de rechter afgeschaft en in Denemarken wordt er slechts op zeer beperkte schaal gebruik van gemaakt. In Oostenrijk is het verboden om een röntgenfoto van de pols te gebruiken maar vindt in de praktijk toch een vorm van medisch leeftijdsonderzoek plaats. In Italië mag het leeftijdsonderzoek alleen plaatsvinden na goedkeuring door het Tribunaal voor minderjarigen. In landen waar weinig ama's instromen maakt men geen gebruik van het leeftijdsonderzoek. Zo krijgen ama's in Griekenland meestal het voordeel van de twijfel en gaat men in Luxemburg gewoon uit van de leeftijd zoals die wordt opgegeven door de ama.

#### *Leerplicht en onderwijs*

In veel landen vallen de ama's net als in Nederland onder de leerplicht en moeten zij dus naar school. In Denemarken geldt de leerplicht niet voor ama's en in Duitsland kunnen de kinderen naar school als zij een vluchtelingenstatus hebben. Uit het informatiemateriaal wordt duidelijk dat de invulling van het onderwijs sterk verschilt per land, maar wordt niet geheel duidelijk hoe het onderwijs nou precies wordt vormgegeven. Veel landen kennen een vorm van eerste opvang onderwijs of bieden de moge-

lijkheid voor taalonderwijs. Aangegeven wordt dat de organisatie in veel landen problematisch kan zijn. De oorzaken hiervan lopen uiteen van lerarentekort tot diffuse verantwoordelijkheden.

### 3.3 Procedures (zie ook matrix 2)

#### *Matrix 2 – Procedure bij ama's in Nederland\**

1. Procedure bij aankomst	<p>Alleenstaande minderjarigen worden niet aan de grens geweigerd, maar naar een AC/OC gestuurd. Uitzonderingen hierop zijn de volgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de ama duidelijk ouder is dan 18 jaar</li> <li>- de IND denkt dat de asielzoeker ouder is dan de opgegeven leeftijd en de asielzoeker weigert mee te werken aan een leeftijdsonderzoek.</li> <li>- de asielzoeker geeft twijfelachtige informatie over zijn nationaliteit waardoor er door de IND getwijfeld wordt aan zijn leeftijd.</li> </ul> <p>Als een van deze gevallen van toepassing is, wordt de asielaanvraag versneld afgehandeld en afgewezen. De aanvrager krijgt geen toestemming het land binnen te komen en wordt in een detentiecentrum geplaatst terwijl voorbereidingen tot uitzetting worden gemaakt.</p> <p>Carrier's liability geldt in principe ook voor minderjarigen, maar wordt in de praktijk niet toegepast als ze alleen op het vliegveld aankomen**.</p>
a. Is detentie mogelijk?	In principe niet, maar er zijn uitzonderingen (zie boven)
b. Onmiddellijke uitwijzing mogelijk?	nee
c. Beoordelingsstappen	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dublinovereenkomst</li> <li>2. Beoordeling vluchtelingschap (=A-status)</li> <li>3. Beoordeling VTV-hum</li> <li>4. Beoordeling VVTV</li> <li>5. Beoordeling VTV-ama               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. adequate opvang</li> <li>b. zelfstandig handhaven</li> </ol> </li> </ol> <p>Bij alle stappen is afwijzing mogelijk</p>
2. Wie doet aanvraag?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. t/m 12 jaar voogd</li> <li>2. vanaf 12 jaar ama zelf</li> </ol>
3. Beroepsmogelijkheden	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. bezwaar tegen beslissing IND</li> <li>2. bij negatieve beslissing bezwaar beroep bij rechtbank mogelijk</li> </ol>
4. Rechten/plichten	<ul style="list-style-type: none"> <li>- opvang en verblijf in Nederland</li> <li>- na 3 jaar recht op meer permanente verblijfsstatus</li> <li>- geen toegang tot de arbeidsmarkt</li> </ul>
5. Rechtsbijstand	tijdens gehele procedure wordt voorzien in rechtshulp
6. Lengte van procedure	Streeftijd 6 mnd.

\* Een vergelijking met andere EU-landen is opgenomen in matrix 2 van Bijlage 3.

\*\* Carrier's liability houdt in dat vluchtmaatschappijen aansprakelijk worden gesteld wanneer zij reizigers naar Nederland vervoeren die niet over de goede reisdocumenten beschikken.

Zoals hierboven al is omschreven, kennen de 13 landen geen apart ama-beleid maar hebben zij een aantal specifieke regels voor minderjarige asielzoekers opgenomen in hun asielprocedure. Voor de meeste landen geldt dat een ama de 'volwassen' asielprocedure moet doorlopen. Ze kunnen dan net als de overige asielzoekers recht blijken te hebben op een vluchtelingenstatus of een tijdelijke verblijfsvergunning. Als de ama's niet in aanmerking komen voor deze verblijfsvergunningen geldt in bijna alle landen dat ze niet worden uitgezet als er in het land van herkomst geen adequate opvang is. In een aantal landen krijgt de ama dan een soort tijdelijke gedoogstatus om humanitaire redenen. Deze moet met per land verschillende intervallen worden verlengd. In alle onderzochte landen gelden ook de Dublinconventie en de regels Safe Third Country en Carrier Liability.

In een aantal landen doet de ama zelf de asielaanvraag. In andere landen geldt dat de ama handelingsonbekwaam is en wordt de asielaanvraag door een (tijdelijke) voogd of zorgende instantie gedaan. De procedure duurt in de meeste landen langer dan 6 maanden.

In de meeste landen krijgt de ama tijdens de asielprocedure (een vorm van) bijstand. In Frankrijk, Engeland, Zweden, Spanje en Portugal mogen de ama's juridisch worden bijgestaan door NGO's. In Ierland en Duitsland hebben ama's ook de mogelijkheid van rechtsbijstand, maar maken ze daar nauwelijks gebruik van omdat ze hiervan vaak niet op de hoogte zijn.

### **3.4 Opvang en voogdij (zie matrix 3)**

Opvang en voogdij worden per land verschillend ingevuld. Zo kennen België, Engeland en Portugal geen voogden. Ama's kunnen in deze landen wel bijstand krijgen op het gebied van juridische zaken of persoonlijke adviseurs. In Denemarken, Griekenland, Ierland en Oostenrijk wordt per geval bekeken of het noodzakelijk is om voogdij te regelen. In deze landen kan het echter wel georganiseerd worden. In de overige landen krijgen alle ama's een voogd toegewezen. Deze voogd is over het algemeen verantwoordelijk voor beslissingen op het gebied van zorg, onderdak, school en gezondheid. Daarnaast biedt de voogd steun tijdens de asielprocedure en ziet hij/zij er op toe dat in alle beslissingen rekening wordt gehouden met de rechten van het kind. Veel landen hebben aparte opvang geregeld voor minderjarige asielzoekers. Vaak betreft het een aparte afdeling of unit op een algemeen opvangterrein. Met name voor de jongste ama's (tot 13 jaar) probeert men in de meeste landen een aparte en geschikte vorm van opvang te bieden. Ama's ouder dan 16 jaar worden meestal in de reguliere opvang geplaatst.

### Matrix 3 - Voogdij en opvang van ama's in Nederland\*

---

1. Wordt er in voogdij voorzien?	ja, voor alle ama's voorzien
2. Door wie	stichting 'De Opbouw'**, gefinancierd door Min. v. Justitie
3. Niveau	nationaal, centraal
4. Doelstelling	- uitoefenen gezag ter begeleiding naar volwassenheid - ondersteuning bij integratie - belangenbehartiging
5. Belangrijkste taken	- verzorging en opvoeding - indienen asielaanvraag voor ama's jonger dan 12 jaar - in persoon ontvangen van beschikkingen op asielverzoek van alle ama's - doorplaatsing naar vervolgoptvang - uitplaatsing na beëindiging voogdij
6. Aparte opvang voor minderjarigen?	ja
7. Opvang(model)	Afhankelijk van leeftijd: - <12 jaar: zo mogelijk bij logeer- of pleeggezin - 12-14 jaar: eerst opvang in Valentijn (max. 4 mnd.); daarna doorplaatsing naar pleeggezin of KinderWoonGroep (KWG) - 15-16 jaar: eerste opvang Valentijn (max. 4 mnd.); daarna doorplaatsing naar KWG of Kleine Wooneenheden (KWE) - >16 jaar: eerst opvang in Jeugdunit AZC; daarna doorplaatsing naar KWE, zelfstandig op kamers, of AZC
8. Begeleiding	Afhankelijk van soort opvang: - Valentijn: 24 uur per dag - KWG: 24 uur per dag; groepen van 12 ama's - KWE: 4-6 dg. per week mentor voor enkele uren per dag; groepen van 4 ama's van gelijk geslacht / verschillende nationaliteit - AZC: enkele uren per maand door voogd

---

\* Een vergelijking met andere EU-landen is opgenomen in matrix 3 van Bijlage 3.

\*\* Stichting de Opbouw is de rechtsvoorganger van de voogdij-instelling Stichting Nidos.

## 4 Motieven

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in de op de derde onderzoeksvraag:

- a. Wat zijn de vluchtmotieven en de redenen om naar Nederland te komen van te onderscheiden groepen ama's?
- b. In hoeverre zijn er verschillen in deze motieven tussen de asielzoeker zelf, hun familie en hun eventuele reisagent?
  - a. In hoeverre hebben deze personen - asielzoeker, familie, reisagent - kennis van het Nederlandse amabeleid?
  - b. Zijn hierin trends te ontdekken?

Zoals we in hoofdstuk 1 ook al aangaven, is het niet gemakkelijk deze vragen te beantwoorden. De ama's zelf hebben natuurlijk het beste zicht op hun eigen motieven om het land van herkomst te verlaten en naar Nederland te komen. Echter, uit ander onderzoek is bekend dat ama's vaak geen antwoord willen geven op vragen over hun vluchtrelaas. De overige bronnen (voogden en mentoren, sleutelinformanten en IN-DIS) hebben ook allemaal hun beperkingen. Daarom hebben we besloten de informatie over motieven uit de dossiers van de IND te halen (zie voor verdere uitleg hoofdstuk 1). Deze informatiebronnen lijken de best mogelijke informatie te bevatten over de vluchtmotieven en de redenen voor de komst naar Nederland. In dit hoofdstuk worden de resultaten van dit dossieronderzoek beschreven.

Uiteindelijk zijn 552 dossiers bestudeerd, verdeeld over de 9 etnische groepen met de hoogste instroom van ama's in Nederland vanaf 1998 tot en met 2000. Het gaat om de volgende groepen: Angola, China, Siërra Leone, Guinee, Somalië, Irak, Afghanistan, Soedan en Togo.

Misschien ten overvloede willen we hier opmerken dat als het in dit hoofdstuk gaat over motieven om het land van herkomst te verlaten of naar Nederland te komen, het altijd gaat over de motieven zoals die uit het dossier blijken. De informatie die in de dossiers is opgeslagen, is verzameld met de bedoeling een oordeel te vellen over de asielaanvraag. De ama's zijn hier natuurlijk ook van op de hoogte en er is dan ook een kans dat de informatie in de dossiers gekleurd is door de belangen die in de betreffende situaties voor de ama's een rol spelen. Daarnaast is het motief zoals opgeschreven door de contactambtenaar altijd een interpretatie van het vluchtverhaal.

## 4.2 Eerder onderzoek

Zoals we in het eerste hoofdstuk al vermeldden, heeft Smit (1997) dossieronderzoek gedaan over de periode 1993-1996. Zij heeft hierin ook gekeken naar de motieven van ama's om het land van herkomst te ontvluchten en de redenen voor de keuze voor Nederland. In deze paragraaf geven we een overzicht van de belangrijkste resultaten uit dit onderzoek.

Smit concludeert dat een combinatie van pushfactoren in het land van herkomst leiden tot de vlucht en pullfactoren in Nederland maken dat de keuze op Nederland valt. De meest voorkomende redenen voor de vlucht zijn 'de oorlogssituatie', het feit dat de ama 'niemand meer heeft die voor hem of haar zorgt' en 'vervolging wegens politieke overtuigingen'. Smit vindt geen aanwijzingen voor trendmatige wijzigingen in de periode 1993-1996. Wel vindt zij verschillen tussen ama's van verschillende nationaliteiten. Zo vindt zij dat bij ama's uit China en West Afrika het feit dat er niemand meer is die voor hen zorgt vaak als vluchtmotief geldt, bij ama's uit Noord Afrika en Centraal/Oost Afrika is dat 'vervolging in verband met politieke overtuiging' en bij de ama's uit Somalië 'de oorlogssituatie' en 'stammenproblemen'. Jongens noemen het motief 'vervolging wegens politieke overtuiging' wat vaker dan meisjes, meisjes noemen 'de oorlogssituatie' vaker.

Meer dan de helft van de ama's is naar Nederland gestuurd. In ten minste 67% van de gevallen is van tevoren een keuze voor Nederland gemaakt. Deze keuze kan door de ama zelf of door degene die hem of haar stuurde zijn gemaakt. Dit geldt voor meer dan 80% van de ama's uit Somalië, Centraal/Oost Afrika en Azië. Andere redenen voor de keuze van Nederland zijn 'toeval', 'er woonde familie in Nederland', 'Nederland was aangeraden' of 'de ama had vertrouwen in Nederland'.

De reis werd voor de meeste ama's (ten dele) betaald door familie, vrienden, dorps-, stam- of landgenoten. In de meeste gevallen werd de reis georganiseerd door een reisagent.

## 4.3 Vooronderzoek

Bij aanvang – begin 2002 - van ons onderzoek waren 214 van de 552 dossiers (39%) afgesloten en opgeslagen in het Centraal Archief van de IND in Den Haag. Aan de overige dossiers werd nog gewerkt op de verschillende regiokantoren in het land. Voor de IND bleek het geen groot probleem om de al afgesloten dossiers op te vragen voor dossieranalyse maar bleek het wel een enorme operatie om het ITS toegang te verschaffen tot de lopende dossiers.

Een deel van de informatie die in de dossiers terug te vinden is, staat ook in het computerbestand INDIS. Het betreft hier alle door Justitie of IND gemaakte rapporten. De toegang tot dit computerbestand is veel sneller en gemakkelijker te regelen dan de toegang tot de fysieke, lopende dossiers. Het was bij aanvang van het onderzoek echter nog niet duidelijk of de informatie die is opgenomen in INDIS voldoende is om een volledig overzicht te krijgen van de vertrek- en komstmotieven, óf dat het nodig is om ook ander materiaal uit de dossiers in de analyse te betrekken (bijvoorbeeld aanvullingen op rapporten of bezwaarschriften).

Daarom is besloten te beginnen met een dubbele analyse, dus van zowel INDIS als van de fysieke dossiers. Hierbij hebben we ons beperkt tot de gesloten dossiers; in totaal 214 dossiers van de 552 dossiers uit de steekproef. Deze liggen opgeslagen in het Centraal Archief van de IND en konden gemakkelijker worden opgevraagd dan de lopende dossiers. Naast de analyse van motieven werd gekeken naar andere aanwezige en bruikbare informatie. Bijgehouden werd welke stukken informatie over motieven bevatten en hoe vaak het voorkwam dat motieven zoals opgenomen in het nader gehoor worden aangevuld en/of worden gewijzigd. Daarnaast werd gekeken naar de benodigde analysetijd: gaat het analyseren van alleen de INDIS-informatie veel sneller dan het analyseren van de fysieke dossiers.

De informatie over motieven komt voornamelijk uit de rapporten *eerste gehoor* en *nader gehoor*. Bijna alle aanwezige rapporten eerste gehoor (98%) en de overgrote meerderheid van de rapporten nader gehoor (93%) bevatten informatie over motieven. De overige informatie werd beduidend minder vaak gebruikt.

In de dossiers was vaak informatie aanwezig die niet terug te vinden was in INDIS. In 34% van de dossiers zaten aanvullingen nader gehoor, in 28% zaten bezwaarschriften en in 7% zat een (aanvullend)beroepsschrift. Deze stukken gaven echter vaak geen (extra) informatie over de motieven. Elf van de 73 aanvullingen nader gehoor zijn gebruikt (15%). Zeven (12%) van de bezwaarschriften en twee (13%) van de beroepschriften leverden extra informatie op.

Deze resultaten lijken een sterke aanwijzing om het dossieronderzoek te beperken tot de informatie die is opgenomen in INDIS. Er is echter op basis van twee argumenten besloten toch gebruik te maken van het fysieke dossier. Het eerste argument betreft de kwaliteit van de informatie. Van tevoren was al aangegeven dat als een dossier uit 1998, 1999 of 2000 al is afgesloten, dat waarschijnlijk betekent dat er niet veel verschil van mening is geweest tussen de IND en de ama/rechtshulpverlener over de redenen voor de komst. De jurisprudentie die in de laatste maanden van 2001 verschijnt rondom ama's heeft veelal betrekking op ama's die al in 1997 of 1998 asiel aanvroegen in Nederland. Juist in de beroepsprocedure spelen vragen rondom de redenen voor de komst een grote rol. In de meeste gevallen gaat het daarbij om een verschil van mening over hoe de IND de motieven weegt en hoe eiser (de ama) zijn

redenen ziet. Maar het komt ook voor dat de redenen voor de komst duidelijker worden naarmate er meer over gepraat wordt. De afgesloten dossiers en de nog lopende dossiers kunnen dan ook behoorlijke verschillen vertonen. Uit de eerste analyse van de gesloten dossiers is niet onomstotelijk duidelijk geworden dat we kunnen volstaan met de informatie uit INDIS.

Het tweede argument is praktisch van aard. Tijdens de analyse bleek het voor de data-verzamelaars gemakkelijker en sneller te werken met de fysieke dossiers. Bij twijfel kon in het fysieke dossier snel even worden teruggebladerd naar een ander document. Via INDIS ging dit veel minder gemakkelijk en kostte het veel meer tijd.

#### 4.4 In dossiers aanwezige en gebruikte informatie

Zoals in de eerste paragraaf al is aangegeven, zijn uiteindelijk 552 dossiers opgenomen in de analyse. Alle informatie uit deze dossiers is geanalyseerd op informatie over motieven. Er zaten 241 gesloten dossiers (44%) in de steekproef (zie tabel 4.1).

*Tabel 4.1 - Percentage gesloten en open dossiers naar nationaliteit en geslacht, per instroomjaar*

	1998		1999		2000		2001		Totaal	
	Gesloten	Niet gesloten	Gesloten	Niet gesloten	Gesloten	Niet gesloten	Gesloten	Niet gesloten	Gesloten	Niet gesloten
<i>Nationaliteit</i>										
Afghaanse	67	33	58	42	48	52	25	75	53	47
Angolese	33	67	40	60	16	84	11	83	24	75
Chinese	70	30	64	36	60	40	67	33	64	37
Guinese	67	33	36	64	20	80	0	100	27	73
Iraakse	53	47	27	73	57	43	67	33	48	52
Sierraleonse	40	60	47	53	13	87	20	80	31	69
Soedanese	64	36	31	69	22	78	0	100	44	57
Somalische	90	10	66	35	50	50	0	100	72	28
Togolese	44	56	50	50	30	70	17	83	35	65
<i>Geslacht</i>										
Man	61	39	47	53	33	67	25	75	43	57
Vrouw	79	21	54	46	29	71	18	77	47	53
Totaal (absoluut aantal)	79	43	90	95	59	128	13	44	241	311



Uit tabel 4.1 blijkt dat de verhouding tussen gesloten en lopende dossiers logischerwijs per instroomjaar verandert. Wat opvalt is dat deze verhouding niet voor alle etnische groepen hetzelfde ligt. Zo zien we dat het percentage gesloten dossiers van Angolese ama's die in 1998 zijn ingestroomd relatief laag ligt (33%) terwijl dit percentage bij de Somalische ama's juist erg hoog is (90%). Bij Chinese ama's ligt het percentage gesloten dossiers in alle instroomjaren hoger dan het aantal lopende dossiers. Een mogelijke verklaring is dat Chinese ama's minder vaak in bezwaar gaan. Een andere reden is dat relatief veel Chinese ama's deel hebben moeten nemen aan een leeftijdsonderzoek. Een groot deel van deze asielzoekers (zie ook hoofdstuk 2) bleek meerderjarig.

In tabel 4.2 staat een overzicht van de informatie die we in de dossiers hebben aangetroffen en de informatie die we voor de analyse hebben gebruikt om de motieven om het land van herkomst te verlaten en naar Nederland te komen in kaart te brengen. Opvallend is - net als in het vooronderzoek - dat voornamelijk gebruik is gemaakt van de rapporten eerste en nader gehoor. Daarnaast is ook informatie over motieven verzameld uit de aanvullingen/wijzigingen nader gehoor. De overige aanwezige stukken in de dossiers bleken slechts in een aantal gevallen informatie over motieven te bevatten. In 5% van de dossiers vonden we informatie over motieven in bezwaarschriften. De overige percentages liggen allemaal lager. Al met al blijkt de informatieve waarde van de stukken in de dossiers naast de rapporten eerste en nader gehoor en eventuele aanvullingen daarop toch redelijk beperkt.

*Tabel 4.2 - Informatie aanwezig in de 552 onderzochte dossiers en gebruikt voor het invullen van de scorelijst\**

	Aanwezig		Gebruikt		% gebruikt van aanwezig
	abs.	%	abs.	%	
Rapport eerste gehoor (INDIS)	518	94	513	93	99
Aanvullingen/Wijzigingen rapport eerste gehoor	4	1	2	0	50
Rapport nader gehoor (INDIS)	478	87	478	87	100
Aanvullingen/Wijzigingen rapport nader gehoor	254	46	93	17	37
Rapport Dublin gehoor (INDIS)	19	3	12	2	63
Bezwaarschriften	213	39	25	5	12
(aanvullend) Beroepsschrift	103	19	5	1	5
Verslag Hoorcommissie	14	3	1	0	7
Overig	171	31	29	5	17

\* De absolute aantallen overstijgen 552 en de percentages tellen niet op tot 100% omdat het mogelijk is dat in een dossier verschillende stukken aanwezig zijn en worden gebruikt.

#### 4.5 De reis naar Nederland

In de vragenlijst die door de data-verzamelaars werd gebruikt om de dossiers te scoren, zijn vragen opgenomen over de directe omgeving van de ama voorafgaand aan zijn/haar komst naar Nederland en over een aantal kenmerken van de reis, bijvoorbeeld de financiering en organisatie (zie tabel 4.3). Er wordt in tabel 4.3 weer gewerkt met dubbeltellingen. De data-verzamelaars konden steeds meerdere antwoorden aangeven, bijvoorbeeld dat de directe omgeving van de ama bestond uit een broer en een oom en een vriend van de vader.

Tabel 4.3 - Personen in de omgeving van de ama voorafgaand aan de reis, naar instroomjaar (in percentages\*)

	1998	1999	2000	2001	Totaal
Alleen/Ama zelf	15	16	21	16	17
Broers/Zussen	43	38	19	21	34
Ouders	34	42	22	47	31
Overige familieleden	16	22	19	16	19
Vrienden van de familie/kerk	13	10	12	7	11
Reisagent	5	7	9	9	7
Overig	15	17	24	26	19
Onbekend	7	3	7	2	5
Totaal (abs.=100%)	122	185	187	58	552

\* De percentages tellen niet op tot 100% omdat er meerdere personen in de omgeving aanwezig kunnen zijn.

Uit tabel 4.3 blijkt dat 17% van de ama's alleen was in het land van herkomst. Deze personen gaven vaak aan dat zij aan het zwerven of trekken waren in het land van herkomst en/of dat (naaste) familie was vermoord of verdwenen. Ook de ama's die alleen in vluchtelingenkampen, gevangenis, kerken of opvang-/weeshuizen zaten vallen onder deze categorie.

Meer dan 60% van de ama's had naaste familie in zijn of haar directe omgeving: een derde (34%) van de ama's had broers en zussen in de directe omgeving en 31% de ouders. Hiervan heeft iets meer dan de helft (op het totaal ruim een derde (38%)) zowel ouders als broers en zussen in directe omgeving. Iets meer dan een kwart (26%) heeft broers en/of zussen en familieleden of vrienden in directe omgeving.

*Tabel 4.4 - Personen in de omgeving van de ama tijdens de reis, naar instroomjaar (in percentages\*)*

	1998	1999	2000	2001	Totaal
Alleen/Ama zelf	21	17	16	12	17
Broers/Zussen	7	14	11	19	12
Ouders	0	0	0	0	0
Overige familieleden	3	7	3	2	4
Vrienden van de familie/kerk	4	4	2	5	4
Reisagent	55	62	61	64	60
Overig	19	13	22	21	18
Onbekend	3	4	3	2	3
Totaal (abs.=100%)	122	185	187	58	552

\* De percentages tellen niet op tot 100% omdat er meerdere personen in de omgeving aanwezig kunnen zijn.

Uit tabel 4.4 blijkt dat 17% de reis naar Nederland alleen heeft gemaakt. De meerderheid van de ama's (60%) was echter tijdens de reis in gezelschap van een reisagent. Dit zijn personen die door de ama's worden omschreven als personen die ze nog nooit hadden gezien voordat plannen werden gemaakt of aan de reis werd begonnen. De omschrijvingen zijn verschillend. Zo vallen 'een meneer die ik 'oom' moest noemen', 'een vrouw uit het dorp', 'een kennis van vrienden van mijn ouders' allemaal onder de categorie reisagent.

*Tabel 4.5 - Personen die reis van de ama hebben gefinancierd, naar instroomjaar (in percentages\*)*

	1998	1999	2000	2001	Totaal
Alleen/Ama zelf	12	9	11	5	10
Broers/Zussen	3	3	1	?	2
Ouders	10	10	5	5	8
Overige familieleden	15	13	12	9	13
Vrienden van de familie/kerk	10	6	6	2	6
Reisagent	6	7	8	10	8
Overig	11	12	8	9	10
Onbekend	41	45	53	60	48
Totaal (abs.=100%)	122	185	187	58	552

\* De percentages tellen niet op tot 100% omdat meerdere personen de reis gefinancierd kunnen hebben.

Over de financiering van de reis is minder informatie te vinden in de dossiers. Bijna in de helft van de gevallen (48%) wordt niet duidelijk hoe de reis naar Nederland is gefinancierd (zie tabel 4.5). Opvallend is dat uit de dossiers blijkt dat 10% van de ama's zelf voor financiering zorgen.

*Tabel 4.6 - Personen die de reis (mede) hebben georganiseerd, naar instroomjaar (in percentages\*)*

	1998	1999	2000	2001	Totaal
Alleen/Ama zelf	3	2	2	2	2
Broers/Zussen	1	1	1	2	1
Ouders	5	4	2	2	4
Overige familieleden	7	9	6	14	8
Vrienden van de familie/kerk	10	9	9	10	10
Reisagent	75	69	75	74	73
Overig	8	15	11	12	12
Onbekend	7	8	6	7	7
Totaal (abs.=100%)	122	185	187	58	552

\* De percentages tellen niet op tot 100% omdat er meerdere personen betrokken kunnen zijn geweest bij de organisatie van de reis

Als we naar kenmerken van de reis kijken dan zien we dat de reisagent bij een groot aantal ama's mee geholpen heeft in de organisatie. Uit 73% van de dossiers blijkt dat de reisagent de (mede-)organisator was (zie tabel 4.6). Vaak maakte deze persoon de keuze voor Nederland en reisde hij/zij met de ama mee naar Nederland (zie tabel 4.7). In een kwart van de gevallen organiseerde de reisagent de reis samen met andere personen uit de omgeving van de ama (vooral ouders of overige familie). Uit de gegevens blijkt dat in alle onderzochte jaren een groot aantal ama's naar Nederland is gereisd met de hulp van een reisagent. Dit lijkt in de onderzochte periode van vier jaar niet wezenlijk anders geworden.

Tabel 4.7 - Personen die de keuze voor Nederland als eindbestemming hebben gemaakt, naar instroomjaar (in percentages\*)

	1998	1999	2000	2001	Totaal
Alleen/Ama zelf	7	8	6	5	7
Broers/Zussen	2	1	0	2	1
Ouders	4	6	2	2	4
Overige familieleden	8	7	6	10	7
Vrienden van de familie/kerk	6	4	4	6	5
Reisagent	53	51	57	49	54
Overig	9	11	10	9	10
Onbekend	21	21	21	18	21
Totaal (abs.=100%)	122	185	187	58	552

\* De percentages tellen niet op tot 100% omdat er meerdere personen bij de keuze voor Nederland als eindbestemming betrokken kunnen zijn geweest.

In tabel 4.8 wordt nog eens alleen naar de rol van de reisagent gekeken. Deze wordt daarbij afgezet tegen nationaliteit van de ama. We zien dat reisagenten vaker aanwezig zijn tijdens de reis bij Angolese, Chinese, Somalische en Afghaanse ama's. De reis wordt steeds bij een meerderheid van de ama's georganiseerd door de reisagent, maar bij de Afghaanse en de Irakese ama's heeft deze persoon hierbij bijna een monopoliepositie. Reisagenten hebben ook bij veel ama's invloed op de keuze voor Nederland. Dit geldt voor alle etnische groepen, maar het meest voor ama's uit Angola en China.

Tabel 4.8 - Reisagent in directe omgeving van de ama en zijn/haar invloed op de reis, naar nationaliteit van de ama (in percentages)

	Omgeving voorafgaand aan de reis	Gezelschap tijdens inreis Nederland	Financiering van de reis	Organisatie van de reis	Keuze voor Nederland
<i>Nationaliteit</i>					
Afghaanse	2	72	4	90	57
Angolese	14	67	9	70	62
Chinese	11	60	5	74	62
Guinese	4	53	11	68	47
Iraakse	6	55	0	84	40
Sierraleonse	8	52	15	74	49
Soedanese	2	52	11	54	48
Somalische	6	68	1	72	54
Togolese	6	56	10	71	60

Op basis van analyse van de dossiers is de indruk ontstaan dat de reis vaak goed georganiseerd is en volgens plan verloopt. Bij 71% van de dossiers geven de data-verzamelaars aan dat zij van mening zijn dat uit het dossier duidelijk blijkt dat de reis volgens planning verloopt. De ama heeft in een groot aantal gevallen weinig tot niets in te brengen over de bestemming van de reis, de route en de manier waarop wordt gereisd. Uit de dossiers ontstaat een beeld dat de ama voorafgaand aan de reis vaak niet op de hoogte is waar de reis heengaat en hoe de reis zal gaan verlopen.

*Tabel 4.9 - Indruk van data-verzamelaars over mate van planning van de reis naar Nederland, naar instroomjaar (in percentages)*

	1998	1999	2000	2001	Totaal
Duidelijk volgens planning	68	71	71	78	71
Indruk volgens planning	12	13	14	14	13
Indruk deels planning deels toeval	12	3	5	2	6
Indruk door toeval	2	4	4	0	3
Duidelijk door toeval	3	3	1	3	2
Onbekend	3	3	2	3	3
Totaal (abs. = 100%)	122	185	187	58	552

We hebben de indrukken van de data-verzamelaars over de mate van planning ook afgezet tegen nationaliteit van de ama (zie tabel 4.10). We zien hier wel verschillen. Zo zien we dat zij veel vaker van mening zijn dat de reis duidelijk volgens planning verloopt bij ama's uit Afghanistan, Somalië en Irak en dat dit veel minder het geval is bij ama's uit Guinee en Siërra Leone. Dat neemt niet weg dat zij ook in deze laatste gevallen van mening zijn dat er sprake is van enige planning en dat de ama's niet toevallig in Nederland terecht komen.

Tabel 4.10 - Indruk van data-verzamelaars over mate van planning van de reis naar Nederland, naar nationaliteit en naar geslacht van de ama (in percentages)

	Duidelijk volgens planning	Indruk volgens planning	Indruk deels volgens planning	Indruk door toeval	Duidelijk door toeval	Onbekend	Totaal
<i>Nationaliteit</i>							
Afghaanse	92	8	0	0	0	0	100
Angolese	78	14	1	2	1	4	100
Chinese	71	10	10	5	3	2	100
Guinese	51	24	16	2	7	0	100
Iraakse	80	12	4	2	0	2	100
Sierraleoonse	53	27	6	5	4	5	100
Soedanese	73	9	13	2	2	0	100
Somalische	82	4	4	1	0	8	100
Togolese	77	8	2	8	4	0	100
<i>Geslacht</i>							
Man	71	14	6	4	2	3	100
Vrouw	78	10	5	2	2	4	100
Totaal absoluut	393	72	31	17	12	15	540

#### 4.6 Vertrekmotieven

Uit tabel 4.11 blijkt dat de meeste ama's uit angst voor dood, mishandeling of arrestatie het land van herkomst verlaten (41%) of vertrekken vanwege de oorlogssituatie in hun land (32%). Een derde (33%) zegt te zijn weggegaan omdat er niemand meer was die de verzorging op zich kon nemen.

Opvallend is de afname van het aantal ama's dat zegt te vluchten wegens angst voor dood, mishandeling en arrestatie. In 1998 geeft de informatie in 50% van de dossiers aan dat dit het vertrekmotief is, terwijl de percentages in 2000 (42%) en 2001 (29%) (veel) lager liggen. Ook het motief 'bevolkingsgroep en/of godsdienst' wordt in 2001 minder genoemd dan in 1998.

*Tabel 4.11 - Motieven van de ama's om uit land van herkomst te vertrekken, naar instroomjaar (in percentages\*)*

	1998	1999	2000	2001	Totaal
Vervolging wegens politieke overtuiging	6	6	10	2	7
Bevolkingsgroep en/of godsdienst	17	16	10	7	13
Oorlogssituatie	35	33	30	32	32
Ama heeft niemand meer die voor hem/haar zorgt	28	30	38	36	33
Men ziet voor ama geen goede toekomst in land van herkomst	9	9	3	4	6
Ama vluchtte met ouders/verzorgers mee	2	2	2	0	2
Ouders zijn vermoord/worden gezocht/ zijn opgepakt	5	13	8	5	9
Overige familie/vrienden/kennissen worden gezocht/zijn opgepakt	7	3	3	2	4
Vrees voor repressie omdat ouders/familie commune delicten hebben gepleegd	4	2	6	0	4
Angst voor dood/mishandeling/arrestatie	50	37	42	29	41
Economische redenen/honger	7	6	6	7	6
Dienstweigeren/desertie/weglopen guerrillagroepering/ rebellenleger	15	14	20	14	16
Overig	10	20	24	48	22
Onbekend	7	5	4	9	6

\* De percentages tellen niet op tot 100% omdat er meerdere motieven een rol kunnen spelen.



Tabel 4.12 - Motieven van ama's om uit land van herkomst te vertrekken, naar nationaliteit (in percentages\*)

	Af- ghaanse	Angole- se	Chinese	Guinese	Iraakse	Sierra- leonse	Soeda- nese	Somali- sche	Togole- se	Totaal
Oorlogssituatie	39	42	2	16	6	57	30	57	10	32
Angst voor dood/mishandeling/arrestatie	47	29	15	56	34	47	50	44	56	41
Dienstweigeren/desertie/weglopen guerrillagroepering/ rebellenleger	29	12	0	22	6	40	33	0	4	16
Vervolgning wegens politieke overtuiging	4	6	5	18	13	3	4	0	19	7
Bevolkingsgroep en/of godsdienst	37	0	3	11	19	4	33	21	6	13
Ouders zijn vermoord/ worden gezocht/ zijn opgepakt	16	12	3	16	11	9	4	1	8	9
Overige familie/vrienden/kennissen worden gezocht/zijn opgepakt	8	0	2	4	13	5	2	0	6	4
Vrees voor repressie omdat ouders/familie commune delicten	0	4	7	0	11	1	2	0	13	4
Ama vluchtte met ouders/verzorgers mee	0	2	0	2	9	0	0	3	0	2
Ama heeft niemand meer die voor hem/haar zorgt	4	39	74	40	13	33	28	14	44	33
Men ziet voor ama geen goede toekomst in land van herkomst	0	11	7	0	11	1	4	16	2	6
Economische redenen/honger	0	5	21	7	6	1	4	10	2	6
Overig**	18	39	23	22	21	11	20	10	31	22
Onbekend	4	7	2	2	9	4	0	16	2	6

\* De percentages tellen niet op tot 100% omdat er meerdere motieven een rol kunnen spelen.

\*\* De categorie 'overig' bestaat uit een groot scala aan motieven. Veel daarvan zijn vaag en geven aan dat er sprake is van een achterliggend motief waar de data-verzamelaar niet achter kan komen. Voorbeelden zijn: 'moest weg omdat hij bang was', 'kon er niet langer verblijven'.

Er bestaan behoorlijke verschillen in vluchtmotieven naar herkomstland. In tabel 4.12 zien we dat angst voor dood, mishandeling en arrestatie vooral door ama's uit Afghanistan, Guinee en Soedan worden genoemd. Uit de dossiers van de Chinese ama's blijkt daarentegen veel vaker (74%) dat de reden voor vertrek is dat er niemand meer voor de ama kan zorgen. Voor ama's uit Angola, Sierra Leone en Somalië komt in de dossiers relatief vaak het vluchtmotief 'oorlogssituatie' naar voren. Uit tabel 4.13 blijkt dat er niet zo veel verschil is tussen de vluchtmotieven van mannen en vrouwen.

Tabel 4.13 - Motieven om uit land van herkomst te vertrekken, naar geslacht (in percentages\*)

	Mannen	Vrouwen	Totaal
Vervolging wegens politieke overtuiging	7	5	7
Bevolkingsgroep en/of godsdienst	14	9	13
Oorlogssituatie	32	32	32
Ama heeft niemand meer die voor hem/haar zorgt	32	36	33
Men ziet voor ama geen goede toekomst in land van herkomst	5	10	6
Ama vluchtte met ouders/verzorgers mee	2	2	2
Ouders zijn vermoord/worden gezocht/ zijn opgepakt	10	5	9
Overige familie/vrienden/kennissen worden gezocht/zijn opgepakt	5	2	4
Vrees voor repressie omdat ouders/familie commune delicten	4	2	4
Angst voor dood/mishandeling/arrestatie	41	41	41
Economische redenen/honger	6	7	6
Dienstweigeren/desertie/weglopen guerrillagroepering/rebellenleger	19	7	16
Overig**	20	28	22
Onbekend	4	10	6

\* De percentages tellen niet op tot 100% omdat er meerdere motieven een rol kunnen spelen.

\*\* De categorie 'overig' bestaat uit een groot scala aan motieven. Veel daarvan zijn vaag en geven aan dat er sprake is van een achterliggend motief waar de data-verzamelaar niet achter kan komen. Voorbeelden zijn: 'moest weg omdat hij bang was', 'kon er niet langer verblijven'.

#### 4.7 Komstmotieven

De data-verzamelaars werd ook gevraagd aan te geven welk motief de ama had om juist naar Nederland te komen. Hierboven zagen we al dat de meerderheid van de ama's niet zelf de keuze voor Nederland lijkt te maken. Dit beeld wordt bevestigd (zie tabel 4.14). Uit de dossiers blijkt dat men vaak niet van tevoren wist waar men heen ging en dat de eindbestemming meer op toeval leek te berusten. Uit de dossiers komt niet naar voren dat bepaalde kenmerken van Nederland zoals bijvoorbeeld het ama-beleid in Nederland of de aparte ama-status een rol heeft gespeeld in de keuze voor Nederland.

Tabel 4.14 - Motieven voor ama's om naar Nederland te komen, per instroomjaar (in percentages\*)

	1998	1999	2000	2001	Totaal
<i>Ama had geen invloed op de keuze</i>					
Gelift	0	0	2	3	1
Met iemand meegereisd	19	35	36	38	33
Ama is naar Nederland gestuurd	22	20	25	26	23
<i>Doel was een ander land dan Nederland</i>					
Bedoeling was naar een land binnen de EU	2	3	2	3	2
Bedoeling was een ander land, is gestrand in NL	5	2	2	2	3
Er wonen familie, vrienden of kennissen in NL	9	11	8	12	10
<i>Positief beeld over Nederland</i>					
NL is aangeraden/heeft positieve dingen over NL gehoord	5	4	2	0	3
Men heeft vertrouwen in NL	1	1	1	0	1
In NL wordt men goed behandeld	4	2	1	0	2
NL is een goed land met vriendelijke bewoners	1	2	1	2	1
<i>Asielbeleid in Nederland</i>					
Het is mogelijk om in NL asiel aan te vragen	4	1	1	0	1
In NL wordt men niet gelijk terug gestuurd	1	1	0	0	0
Het ama-beleid, de aparte ama-status	0	2	1	0	1
De opvang in NL is (erg) goed	1	1	0	0	0
In NL wordt onderwijs geboden	3	0	1	0	1
<i>Nederland</i>					
In NL heeft de ama toekomstperspectief	2	2	1	2	1
Het is veilig in NL	3	1	2	0	2
NL is een democratie	2	1	1	2	1
NL heeft het Verdrag van Genève getekend	0	2	0	0	0
<i>Reis naar Nederland</i>					
Makkelijk visum voor Nederland te krijgen	1	3	1	0	2
Men kon aan tickets voor Nederland komen	1	1	0	0	0
Economische redenen of sociale voorzieningen	1	1	1	2	1
Overig	38	23	15	16	23
Onbekend	13	13	17	14	14

\* De percentages tellen niet op tot 100% omdat er meerdere motieven een rol kunnen spelen..

We hebben de motieven om naar Nederland te komen ook afgezet tegen nationaliteit en geslacht. We vinden weinig verschillen tussen de etnische groepen. Het enige

opvallende gegeven is dat uit de dossiers blijkt dat bij relatief veel Afghaanse (40%), Irakese (32%) en Somalische (44%) ama's het feit dat er al familie, vrienden of kennissen in Nederland aanwezig zijn een rol heeft gespeeld in de keuze voor de eindbestemming. Verder zien we dat relatief veel Irakese ama's (10%) in een ander land binnen de EU asiel hadden willen aanvragen. Tenslotte vallen de percentages Chinese ama's (18%) en Irakese ama's (19%) op waarvan wordt aangegeven dat de keuze voor Nederland te maken heeft met het feit dat Nederland is aangeraden of dat de ama veel positieve dingen over Nederland heeft gehoord.

In de vragenlijst wordt tevens gevraagd naar motieven van personen in de (naaste) omgeving van de ama. Hierover blijkt echter weinig informatie aanwezig in de dossiers. Als het gaat om motieven om het land van herkomst te verlaten vinden we in 88 dossiers aanwijzingen over de motieven van ouders, in 73 over de motieven van de reisagent en in 87 dossiers staat informatie over de motieven van broers en/of zussen. Over de motieven om Nederland als eindbestemming te kiezen is nog minder bekend. We vinden in 67 dossiers informatie over de motieven van de ouders, in 81 dossiers over de broers en zussen en in 70 dossiers staat informatie over de motieven van de reisagent om Nederland als eindbestemming te kiezen.

Het beeld dat uit deze gegevens ontstaat komt overeen met het hierboven geschetste beeld. Ook hier wordt in overgrote meerderheid aangegeven dat de ama moest vluchten vanwege angst voor dood of mishandeling, een oorlogssituatie of omdat de ama niemand meer had die voor hem of haar kon zorgen. Wat betreft de keuze voor Nederland zien we dat de familie (ouders, broers en zussen) vaak aangeeft dat de eindbestemming van de reis berust op toeval. Uit de dossiers blijkt dat 'de ama is gestuurd' vaak als motief voor de reisagent wordt gescoord.

#### **4.8 Vergelijking**

Uit de resultaten blijkt dat er niet veel variatie in de informatie zit. Er ontstaat een beeld van een reis die door reisagenten wordt georganiseerd en waarvan de bestemming door reisagenten wordt bepaald. De meerderheid van de ama's lijkt niet een bewuste keuze voor Nederland te maken.

Vergelijken we de uitkomsten van dit onderzoek met dat van Smit (1997) dan vinden we grote overeenkomsten. Twee redenen om het land van herkomst te verlaten komen zowel in ons onderzoek als dat van Smit beduidend vaker voor dan andere: oorlogssituatie en het feit dat de ama niemand meer heeft die voor hem of haar zorgt. Een derde reden die vaker dan andere redenen gescoord is, is angst voor dood, mishandeling en arrestatie. Deze wordt in het onderzoek van Smit minder vaak gevonden. Daar komt het motief 'vervolging wegens politieke overtuiging' weer veel vaker voor. Een belangrijke oorzaak hiervoor ligt in de keuze van de onderzoeksgroep. Wij hebben

onderzoek gedaan onder negen etnische groepen, terwijl Smit uitging van een steekproef van alle instromende ama's.

Ook Smit vindt in haar onderzoek dat 'het feit dat er niemand meer is die voor hen zorgt' in hoge mate voorkomt bij ama's uit China. Zij vindt dit motief ook bij veel ama's uit West-Afrika.

Kijken we naar de motieven van ama's om naar Nederland te komen dan vinden we wederom grote overeenkomsten tussen de resultaten van de beide onderzoeken. Smit vindt dat meer dan de helft van de ama's naar Nederland is gestuurd. Ook wij vinden dat een groot aantal ama's naar Nederland is gestuurd, maar in ons onderzoek ligt dit met circa een kwart van de ama's duidelijk lager dan in het onderzoek van Smit. In ons onderzoek wordt echter ook de categorie 'met iemand meegereisd' gehanteerd. In beide onderzoeken blijkt de aanwezigheid van familie, vrienden of kennissen in Nederland een belangrijke motivator in de keuze voor Nederland. In ons onderzoek vinden we relatief weinig factoren die als pullfactor van Nederland omschreven kunnen worden. Ook in het onderzoek van Smit speelden dergelijke pullfactoren vrij zelden een rol, maar toch wat meer dan in ons onderzoek.

De resultaten van de twee onderzoeken over vluchtmotieven en redenen om naar Nederland te komen, komen in zo'n grote mate met elkaar overeen dat er volgens ons geen reden is om aan te nemen dat in de periode 1993-2001 sprake is van trendmatige wijzigingen.

Ook de informatie over de reis vertoont vele gelijkenissen met de resultaten die Smit in haar onderzoek vond. Wél lijkt het erop dat het aantal ama's dat voorafgaand of tijdens de vlucht in aanraking komt met een reisagent licht gestegen is.



## 5 De onderwijspositie van ama's in Nederland

Voor alleenstaande minderjarige asielzoekers kan onderwijs een belangrijke functie vervullen. Zo vervult onderwijs de functie van toeleiding naar de arbeidsmarkt en kan daarmee helpen de integratie te bevorderen. Daarnaast is het bijvoorbeeld een dagbesteding die structuur biedt aan ama's. Tenslotte kan onderwijs ook in het licht van (mogelijke) terugkeer naar het land van herkomst belang hebben. Het kan ama's de mogelijkheid bieden vaardigheden te ontwikkelen die goed te gebruiken zijn in het land van herkomst.

Om te bepalen welke positie de ama in Nederland in het onderwijs inneemt, is een schriftelijke vragenlijst uitgezet onder voogden met daarin vragen over de schoolloopbaan, de onderwijsprestaties, de motivatie en de belemmeringen waar de ama gedurende zijn of haar schoolloopbaan mee te maken heeft. In dit hoofdstuk worden de resultaten van de enquête gepresenteerd.

We beginnen het hoofdstuk met achtergrondinformatie. In de eerste paragrafen geven we een kort overzicht van de leerplichtwetgeving (paragraaf 5.1), de organisatie (paragraaf 5.2) en de financiering van het onderwijs (paragraaf 5.3) aan ama's. Vervolgens geven we een overzicht van de knelpunten zoals die in de literatuur en door sleutelinformanten worden genoemd (paragraaf 5.4) en gaan we in op mogelijke oplossingen voor die knelpunten, wederom genoemd in de literatuur of door sleutelinformanten (paragraaf 5.5). Daarna worden de uitkomsten van de vragenlijst gepresenteerd in paragraaf 5.6.

### 5.1 De leerplicht

Ama's zijn leerplichtig. Dit komt door de territoriale werking van de Leerplichtwet van 1969: de wet is van toepassing op alle minderjarigen die in Nederland verblijven. De Leerplichtwet gaat in op de eerste schooldag van de maand waarin het kind 5 jaar wordt en eindigt aan het einde van het schooljaar na afloop waarvan de minderjarige ten minste 12 volledige schooljaren één of meer scholen heeft bezocht of waarin de minderjarige de leeftijd van 16 jaar heeft bereikt. Omdat het moeilijk is vast te stellen wat voor onderwijs de asielzoekers in het land van herkomst hebben gevolgd en hoe dit moet worden meegeteld, wordt voor asielzoekers het criterium van de leeftijd van 16 jaar gehanteerd (Lowac, 2002).

In het jaar volgend op het jaar dat de leerling 16 jaar is geworden, is die leerling partieel leerplichtig. De partiële leerplicht verplicht de minderjarige tot het volgen van deeltijdonderwijs. De partiële leerplicht start wanneer de leerplicht eindigt en eindigt op de laatste dag van het schooljaar waarin de jongere 17 jaar wordt. Als de ouders of

voogden besluiten dat het kind wel volledig dagonderwijs blijft volgen, dan wordt deze een lesgeldverplichting opgelegd door de Minister van OCenW (Lowac, 2002). Alleen de persoon of instelling die de voogdij over een minderjarige heeft, kan deze aanmelden bij een school of een verzoek indienen tot vrijstelling van de leerplicht. De wetgeving verplicht de ouders of voogd het leerplichtige kind te laten inschrijven bij een school en zorg te dragen over de continuïteit van het schoolbezoek.

## 5.2 De organisatie van het onderwijs

De organisatie van het onderwijs aan ama's is opgedragen aan het bevoegd gezag van het regulier onderwijs. De ama's stromen onmiddellijk het *regulier* onderwijs in. Er is geen formele, aparte onderwijsvorm voor de eerste opvang van deze leerlingen. In de praktijk worden de meeste asielzoekerskinderen, waaronder ook de ama's, in eerste instantie in een centrale opvangklas opgevangen en na verloop van tijd stromen zij door en kunnen zij deelnemen aan de reguliere lesprogramma's. Het eerste onderwijs behelst over het algemeen het leren van de Nederlandse taal en kennismaking met de Nederlandse samenleving. Deze eerste onderwijsperiode wordt over het algemeen aangeduid als 'eerste opvang onderwijs', 'Taalschool' of 'Internationale Schakelklas (ISK)'. In dit hoofdstuk gebruiken we deze termen om aan te geven dat het om het eerste onderwijs dat de ama's krijgen, gaat. Het betreft onderwijs dat (gedeeltelijk) afzonderlijk aan de ama's wordt gegeven in de eerste periode van hun schoolloopbaan en waarin taalverwerving centraal staat.

### *De eerste opvang*

De eerste opvang in het onderwijs valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. De gemeente waar de ama verblijft, is verantwoordelijk voor het naleven van de leerplicht en voor de aanwezigheid van voldoende onderwijsvoorzieningen. De eerste opvang van asielzoekerleerlingen in het onderwijs maakt onderdeel uit van het Gemeentelijk OnderwijsAchterstanden (GOA-)beleid (Sardes, 1999). Mits passend binnen de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO) kunnen onderwijsinstellingen en gemeenten een eigen organisatorische invulling geven aan de opvang van asielzoekers. Dat betekent dat de manier waarop dit gebeurt per gemeente kan verschillen en afhankelijk is van de situatie op de scholen en in de gemeente. Wat de inhoud van het onderwijs betreft zijn de scholen redelijk vrij.

Omdat het hier een specifieke doelgroep betreft wordt binnen gemeenten in de regel gekozen voor aanmelding bij één school. Deze school wordt dan geconfronteerd met een dusdanige leerling-toename dat aanvullende voorzieningen noodzakelijk zijn. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om ervoor te zorgen dat hierin wordt voorzien. De eerste opvang is een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de gemeente en de scholen. Met elkaar moet worden bekeken hoe een adequate inrich-



ting van het onderwijs kan worden gerealiseerd en waar dit onderwijs zal plaatsvinden.

Om te kunnen functioneren in het onderwijs moeten de leerplichtigen zo snel mogelijk Nederlands leren, ingevoerd worden in de vakken van de school en moeten de leerlingen zich sociaal en emotioneel thuis gaan voelen op de school.

### 5.3 De financiering van het onderwijs

De eerste opvang van asielzoekerleerlingen in het onderwijs wordt in het kader van de GOA-beleid tussen gemeenten en scholen geregeld (Sardes, 1999). Indien de GOA-uitkering als gevolg van een exceptionele groei van het aantal schoolgaande asielzoekers niet toereikend is of een gemeente geen GOA-uitkering heeft, kunnen gemeenten een beroep doen op de 'Regeling tegemoetkoming voor gemeenten bij exceptionele toename van het aantal schoolgaande asielzoekers in het basis- en voortgezet onderwijs'.

De financiering van de formatie in het basisonderwijs is gebaseerd op het leerlingaantal in het voorafgaande schooljaar maar voorziet wel in een groeiregeling. Als een school gedurende het schooljaar met een sterke groei van het leerlingenaantal te maken krijgt, kan de formatie aangepast worden aan de hand van het actuele aantal leerlingen, mits aan het groeicriterium wordt voldaan. Voor de huisvestingskosten van basisonderwijs geldt een aparte regeling: 'Onderwijshuisvestingsbudgetten ten behoeve van basisonderwijs aan asielzoekerkinderen.'

De formatie van een school voor voortgezet onderwijs wordt ook vastgesteld aan de hand van het aantal ingeschreven leerlingen van het voorafgaande schooljaar. Als teldatum geldt 1 oktober. Voor voortgezet onderwijs geldt ook de 'Regeling personele vergoeding culturele minderheidsgroepen en anderstalige leerlingen'. Hierop kunnen scholen een beroep doen als het gaat om leerlingen die nog maar kort in Nederland verblijven.

Asielzoekers van 16 jaar en ouder moeten in principe lesgeld betalen als zij onderwijs volgen in het voortgezet dagonderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs of het beroepsonderwijs. Dit zou tot problemen kunnen leiden omdat ama's geen recht hebben op tegemoetkoming van de studiekosten of recht op studiefinanciering hebben. Echter, alle ama's kunnen ontheffing krijgen voor de betaling van het lesgeld. Ama's kunnen een buiten-invordering-stelling krijgen als zij op het moment van inschrijving bij een onderwijsinstelling vallen onder: de leefgelduitkering van Stichting de Opbouw<sup>1</sup>, de Regeling Verstrekking Asielzoekers, Regeling Opvang Asielzoekers of de Zorgwet uitkering.

---

1 Stichting de Opbouw is de rechtsvoorganger van de voogdij-instelling Stichting Nidos.

## 5.4 Belemmeringen

Voor de ontwikkeling van de vragenlijst hebben we literatuur bestudeerd en is een aantal sleutelinformanten geïnterviewd (zie verder Hoofdstuk 1). Hieruit kregen we ook veel informatie over factoren die een belemmerende invloed (kunnen) hebben op de schoolloopbaan en/of onderwijspositie van ama's. We onderscheiden vijf gebieden: de onderwijsorganisatie, de onderwijsinhoud, de docenten, de ama, en overig. Hieronder geven we een beknopt overzicht van de informatie. Zo nu en dan geven we een letterlijk citaat weer uit één van de interviews; deze tekst wordt cursief weergegeven.

### 5.4.1 De onderwijsorganisatie

De meest genoemde knelpunten hebben betrekking op de onderwijsorganisatie.

#### *1. In- en uitstroom van leerlingen*

De sterk fluctuerende in- en uitstroom van ama's wordt zowel door het merendeel van de sleutelinformanten als in de literatuur veel genoemd als knelpunt (zie bijvoorbeeld Verhoef en Eimers, 2002) In de eerste plaats verandert hierdoor de groepssamenstelling voortdurend. Dit zorgt voor onrust en brengt een tijdrovende leerlingadministratie met zich mee. Ten tweede fluctueert ook het aantal leerlingen waardoor problemen met planning en formatie worden ervaren.

#### *2. Heterogeniteit*

Men kan niet voorkomen dat de heterogeniteit van de groepen behoorlijk groot is. Als verschilpunten komen naar voren: niveauverschil, leeftijdsverschil, verschil in voor geschiedenis en schoolloopbaan en verschil in verblijfsduur (Sardes, 1999). *Het is heel moeilijk om les te geven aan groepen met zo'n grote diversiteit. Ik probeer voor mezelf altijd binnen de groep wat meer homogene subgroepen te vormen die ik dan afzonderlijk lesgeef. Vaak is de groep echter te divers of heb ik gewoon te weinig tijd.*

#### *3. Groepsgrootte*

Er is een aantal informanten dat aangeeft dat de groep ama's die op één moment instroomt te groot is en er zijn er die de groep juist te klein vinden. Informanten die de omvang van de groep te groot vonden, hadden allen recentelijk te maken gehad met een opening van een asielzoekerscentrum met een speciale unit voor ama's in de buurt. *Dan kom je ineens voor de uitdaging te staan om meer dan 100 kinderen toch onderwijs te bieden. Zij gaven aan dat het onderwijs zo'n grote groep niet aankon, vooral omdat er niet voldoende formatie en deskundigheid aanwezig was. Informanten die de groep te klein vonden, hadden te maken met een 'druppelende instroom': *Dan komen er nu een paar ama's die het onderwijs instromen en over een paar**

*maanden weer een paar.* Dit maakt de organisatie van onderwijs erg moeilijk. Er kunnen geen klassen met alleen maar asielzoekerleerlingen worden samengesteld. De ama's moeten dan ergens anders worden geplaatst en dat zorgt nogal eens voor problemen. Over het algemeen zijn de informanten het erover eens dat een groep van een behoorlijke omvang te prefereren is boven een kleine groep.

#### *4. Verblijfsduur in eerste opvang*

In de literatuur (zie bijvoorbeeld Thomeer-Bouwens en Smit, 2000; Sardes, 1999 en Brouwer, 1999) en uit de gesprekken met sleutelinformanten blijkt dat de verblijfsduur in de eerste opvang vaak erg lang is. Het lijkt er zelfs op dat er een groep ama's is die nooit verder komt dan dit onderwijs.

#### *5. Doorstroom naar regulier onderwijs*

Als oorzaak voor de (te) lange verblijfsduur in het eerste onderwijs wordt door bijna alle respondenten de slechte doorstroom naar het reguliere onderwijs genoemd. De afstand lijkt vaak te groot. Dit heeft volgens de informanten aan de ene kant te maken met het te grote niveauverschil maar men noemt ook onwil als mogelijke oorzaak. Scholen staan vaak niet te springen om (groepen) asielzoekers op te nemen in de reguliere klassen. Er ontbreekt deskundigheid en men is bang voor problemen in de klas door cultuurverschillen, taalproblemen en niveauverschillen.

#### *6. Groep van 15 tot 18 jaar*

De groep ama's van 15 tot 18 jaar lijkt een beetje buiten de boot te vallen wat betreft het onderwijsaanbod. Genoemde problemen zijn: de aanpak binnen de ISK is met name gericht op de lagere leeftijdsgroepen (12-15 jaar), het lesmateriaal is ongeschikt voor leerlingen die op latere leeftijd Nederlands moeten leren, het onderwijs zou deze groep heel gericht moeten voorbereiden op vervolgonderwijs en dat lukt niet altijd (zie ook de hierboven genoemde knelpunten), het volwassenenonderwijs (educatie, vavo) staat niet open voor leerlingen jonger dan 18 jaar en de schoolloopbaan van deze groep is vaak al op verschillende manieren onderbroken geweest.

#### *7. Samenwerking en afstemming tussen onderwijsorganisaties*

De samenwerking en afstemming binnen het onderwijsveld is nog lang niet optimaal (zie bijvoorbeeld Sardes, 1999; Lowac, 2002). *Zolang er geen sprake is van landelijke curricula en eindtermen voor het eerste opvangonderwijs zullen scholen voor eerste opvang zelf moeten werken aan afstemming met andere scholen en dat gebeurt nu veel te weinig. Hierdoor stagneert de doorstroom.* Ook de samenwerking en afstemming tussen onderwijsinstellingen en instellingen buiten het onderwijsveld zijn niet altijd even goed (Verhoef en Eimers, 2002). *Het komt voor dat wij pas drie weken van te voren horen dat er in de gemeente een opvangcentrum komt waar meer dan 100 ama's worden geplaatst. Dan krijgen wij het onderwijs natuurlijk nooit meer op tijd geregeld.*

## 5.4.2 De onderwijsinhoud

### 1. *Geen formele eindtermen*

Het belangrijkste knelpunt volgens de meerderheid van de sleutelinformanten, is het ontbreken van formele eindtermen voor het eerste opvangonderwijs (zie ook Brouwers, 1999; Sardes, 1999). Het ontbreken van een landelijk vastgesteld vakkenpakket en eindtermen maakt dat tussen scholen verschillen bestaan in aantal lessen, vakkenpakket, methode en toetsen. Hierdoor ontstaat voor leerlingen vertraging bij de overstap van de ene school voor het eerste opvangonderwijs naar de andere. Bovendien maakt het dat de kwaliteit van het onderwijs niet te controleren is.

### 2. *Intake en toetsing*

Een knelpunt dat samenhangt met het ontbreken van formele eindtermen, is het ontbreken van standaardmethoden van intake en toetsing. *Het kan voorkomen dat wij het niveau van een leerling toetsen en een doorstroom naar een ROC adviseren, en dat het ROC vervolgens de leerling weigert omdat tijdens de intake blijkt dat het niveau niet voldoende is. Dat is heel frustrerend voor ons, maar nog erger voor de leerling.*

### 3. *Lesmateriaal en differentiatiemogelijkheden*

Veel informanten geven aan dat er te weinig lesmateriaal is dat is afgestemd op deze specifieke doelgroep. Omdat er te weinig lesmateriaal voor deze doelgroep is ontwikkeld, is het onderwijsniveau nu te hoog of te laag. Daar komt nog bij dat binnen de groep leerlingen grote niveaoverschillen bestaan. Docenten moeten binnen de groep dan ook differentiëren. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden, bijvoorbeeld leerlingen opdrachten op het eigen niveau geven, leerlingen programma's in hun eigen tempo laten doorlopen of leerlingen verschillende programma's laten doorlopen. Het probleem is meestal dat de organisatie hiervan door docenten als lastig wordt ervaren.

## 5.4.3 De docenten

### 1. *Deskundigheid*

Zowel uit de literatuur (zie bijvoorbeeld Sardes, 1999) als uit de gesprekken met informanten blijkt dat er een specifieke deskundigheid gevraagd wordt van docenten om onderwijs te geven aan nieuwkomers in het algemeen en ama's in het bijzonder. Zo dienen docenten kennis van en ervaring met onderwijsmiddelen en –materiaal op het gebied van taalverwerving te hebben maar moeten zij ook in staat zijn om groepen met grote niveaoverschillen les te geven en met leerlingen om te gaan met (grote) sociaal-emotionele problemen.

## 2. Beschikbaarheid

Als belangrijkste knelpunt met betrekking tot de docenten, wordt door een meerderheid van de respondenten de beschikbaarheid genoemd. Vooral in de kleinere gemeenten is het moeilijk om deskundige docenten aan te trekken. *Naast het feit dat de arbeidsmarkt natuurlijk gewoon heel krap is, komt dit vooral doordat scholen slechts tijdelijke contracten kunnen bieden. De opvang van ama's in gemeenten is namelijk maar tijdelijk en de formatie hangt samen met leerlingaantallen.*

### 5.4.4 De ama

#### 1. Verwachtingen en motivatie

De meningen over de motivatie van ama's lopen uiteen. Er zijn respondenten die aangeven dat de motivatie van jongeren om met onderwijs te beginnen vaak heel hoog is. Echter, als de ama's een tijd onderwijs volgen, begint de motivatie af te nemen. *Ze zijn heel gemotiveerd. Ze moeten vaak toch een paar dagen wachten voordat ze naar school mogen maar dan blijven ze maar vragen wanneer ze kunnen beginnen.* Het is de informant niet duidelijk waarom de motivatie zo afneemt. Een aantal geeft aan dat het misschien te maken heeft met het niveau en het tempo van het onderwijs dat te hoog danwel te laag ligt. Anderen zijn van mening dat het te maken heeft met de (te) hoog gespannen verwachtingen waarmee de ama's hun schoolloopbaan beginnen. *Er zijn jongeren die denken dat ze in Nederland dokter kunnen worden maar in het land van herkomst nog nooit naar school zijn geweest. Nou, dat valt dan bitter tegen.* Een andere oorzaak die wordt genoemd is dat ama's het onderwijs op een gegeven moment als uitzichtloos gaan ervaren. Daarmee wordt bedoeld dat sommige ama's lange tijd in het taalonderwijs blijven hangen en niet door kunnen stromen naar reguliere lesprogramma's. Er ontbreekt bij deze groep het gevoel dat het onderwijs tot een betere toekomst leidt, met name op de arbeidsmarkt.

Er is ook een klein aantal informanten dat aangeeft dat voor een bepaalde groep ama's helemaal niet geldt dat de motivatie aan het begin van de schoolloopbaan hoog is. Met name de ama's die op oudere leeftijd naar Nederland zijn gekomen, hebben volgens deze informanten geen behoefte aan school. Men geeft aan dat dit een probleemgroep is. Er wordt veel verzuimd, de motivatie is laag en de prestaties zijn onvoldoende.

#### 2. Asielprocedure: onzekerheid en organisatie

Ama's krijgen over het algemeen pas een beslissing op hun asielverzoek als zij in de decentrale opvang zitten. In de centrale opvang vindt wel het nader gehoor plaats waarin de jongeren hun vluchtgeschiedenis moeten vertellen en op basis waarvan een beslissing wordt genomen. Leerlingen zijn vaak gespannen en onzeker, wat effect heeft op de prestaties in de klas. In de decentrale opvang is de invloed van de asielprocedure nog duidelijker zichtbaar. Jongeren die een status krijgen kunnen ook op de

langere termijn doelen stellen omdat ze weten dat ze in Nederland mogen blijven en kunnen hun motivatie om naar school te gaan beter vasthouden.

De ama's moeten soms verzuimen omdat zij veel moeten organiseren in het kader van de asielprocedure. Zo moeten bijvoorbeeld gesprekken worden gevoerd met advocaten en met de IND en moeten financiën en huisvesting worden geregeld. Het is niet duidelijk waarom deze gesprekken tijdens schooltijd plaats moeten vinden.

### *3. Opvang en leefsituatie*

Belangrijkste knelpunt wat betreft de opvang, is volgens alle respondenten het aantal keren dat ama's moeten verhuizen. Vooral in het begin van de procedure moet de ama van de ene vorm van opvang naar de andere. In veel gevallen verhuist de ama naar een andere regio, verandert de ama van school en krijgt hij of zij een andere voogd toegewezen.

Een ander onderwerp dat vaak naar voren komt is het type opvang. Het is moeilijker voor jongeren in een AZC om onderwijs te volgen dan voor jongeren in een KWE. *Ze hebben geen plek om huiswerk te maken en zitten met anderen op één kamer. Jongeren die in een AZC opgevangen worden, krijgen ook minder begeleiding. Eigenlijk is dat niet goed omdat in een AZC veel volwassen asielzoekers zitten voor wie onderwijs absoluut geen prioriteit is.*

### *4. Sociaal-emotionele problemen*

Sociaal-emotionele problemen worden ook veel genoemd als knelpunt. Er zijn jongeren die veel piekeren en 's nachts zo slecht slapen dat ze op school moe en minder geconcentreerd zijn. *Bij sommigen zit hun hoofd zo vol dat ze zich niet kunnen concentreren.*

## **5.4.5 Overig**

### *1. Misbruik*

Veel informanten geven voorbeelden van asielzoekers die aangeven minderjarig te zijn maar een stuk ouder lijken of zijn. Dit misbruik van de ama-status kan grote gevolgen hebben op de sfeer in de klas. Ten eerste lijkt deze groep asielzoekers niet gemotiveerd om onderwijs te volgen. Dit heeft weer negatieve gevolgen voor de motivatie van andere leerlingen in de klas. Ten tweede kan er vanuit de mannen uit deze groep een seksuele spanning uitgaan die voor minderjarige vrouwelijke leerlingen als bedreigend ervaren kan worden.

## 5.5 Mogelijke oplossingen

Zowel uit de literatuur als uit de gesprekken met informanten blijkt dat binnen en buiten het onderwijsveld activiteiten worden ondernomen om de knelpunten aan te pakken (zie ook Renkema, Olde Monnikhof, Bakker en Dekkers, 2001). De meeste oplossingen zijn te vinden op twee gebieden: a) meer duidelijkheid en eenheid en b) meer samenwerking en afstemming (zie bijvoorbeeld ook Verhoef en Eimers, 2002; Brouwers, 1999). Hieronder wordt zeer beknopt aangegeven wat de opbrengsten van de oplossingen zouden kunnen zijn. Om wat verdieping in de tekst te brengen, en ter illustratie, zijn drie voorbeelden van mogelijke aanpakken in kaders uitgewerkt. We beogen hiermee geen volledig overzicht te geven maar willen hiermee laten zien hoe men in de praktijk met verschillende belemmeringen probeert om te gaan.

### *Meer duidelijkheid en eenheid in de inhoud van het onderwijs*

De verschillen tussen de scholen voor de eerste opvang in het onderwijs zouden zoveel mogelijk moeten worden tegengegaan. Door inhoudelijke richtlijnen en duidelijke regelgeving zou het onderwijs aan nieuwkomers kunnen verbeteren. Ten eerste kan het onderwijs dan op kwaliteit worden gecontroleerd. Ten tweede zou de doorstroom gemakkelijker verlopen. En ten derde zouden leerlingen beter en gericht voorbereid kunnen worden.

Volgens veel informanten (maar zie ook Brouwer, 1999) ligt de verantwoordelijkheid voor de formulering van de eindtermen bij de overheid. Echter, scholen en andere onderwijsinstellingen kunnen zelf ook al meer duidelijkheid en eenheid bieden. Zo kunnen verschillende scholen dezelfde methoden gebruiken om de intake te doen en om het niveau van de leerling te toetsen. Dit schept meer duidelijkheid voor de leerlingen maar ook voor de scholen.

### *Meer samenwerking en afstemming*

Samenwerking tussen organisaties binnen én buiten het onderwijs, bijvoorbeeld gemeenten, de voogdij-instelling of jeugdzorg, kan een oplossing zijn voor een aantal hierboven geschetste belemmeringen. Mogelijke voordelen van samenwerking en afstemming zijn:

- Schaalvergroting: doordat de doelgroep groter wordt, kan beter ingespeeld worden op de behoeften van de groep. (Zie het voorbeeld in kader 1).
- Verbetering doorstroom: door samenwerking tussen het eerste opvang onderwijs en het regulier onderwijs kunnen bijvoorbeeld doorlopende leerlijnen gestalte krijgen. (Zie het voorbeeld in kader 2).
- Duurzaamheid: op regionaal niveau kan door de grotere zekerheid van instroom van asielzoekers een structurele oplossing worden gerealiseerd. Op decentraal niveau zal, door de onvoorspelbaarheid van de instroom op lokaal niveau voornamelijk reactief gehandeld kunnen worden (AEF, 2002).

- Kostenbesparing: hoewel samenwerking in eerste instantie een investering zal vragen, zullen de kosten op langere termijn waarschijnlijk lager uitvallen dan bij een decentrale aanpak waarbij alleen op tijdelijke basis geïnvesteerd kan worden.
- Deskundigheidsbevordering: regionaal zijn er betere formatiemogelijkheden te realiseren dan lokaal. Nu gaat het op lokaal niveau vaak om docentenplekken voor een (zeer) beperkt aantal uren per week. Vaak worden deze dan ingevuld door docenten die op andere gebieden al op de scholen werkzaam zijn. Door docentenplekken van een grotere omvang te creëren op regionaal niveau is het mogelijk docenten aan te trekken of op te leiden speciaal op het gebied van het eerste onderwijs aan asielzoekers.
- Betere inbedding in de omgeving: een grotere, regionale eenheid kan gemakkelijker in contact treden en afspraken maken met relevante derden. (Zie het voorbeeld over het Multidisciplinair Team in kader 3).

#### *Kader 1- Eerste opvang onderwijs in Zeeland<sup>1</sup>*

In Zeeland wordt door twee scholen voor voorgezet onderwijs voorzien in het onderwijs voor instromende leerplichtige asielzoekers (voornamelijk ama's).

Het streven is dat iedereen binnen een week na aankomst in de KWE op school zit. Ama's jonger dan vijftien gaan naar Scheldemond in Vlissingen, ama's van zestien jaar en ouder gaan naar het neveninstroomproject Het Molenwater in Middelburg. Ama's van vijftien jaar worden voor een gesprek uitgenodigd op het Molenwater waarin wordt bepaald naar welke school de jongere zal gaan.

De beide scholengemeenschappen hebben met elkaar bijna alle beroepsopleidingen in huis en kunnen over een breed terrein schakelprogramma's verzorgen. Op basis van de intake en een opgesteld startprofiel wordt elke leerling in een bepaald traject geplaatst. De trajecten kunnen individueel en klassikaal worden doorlopen. Iedere leerling krijgt een begeleider toegewezen, die de voortgang van het leerproces bewaakt en regelmatig toetst of de leerling reeds aan het uit- of doorstroomprofiel voldoet.

De scholen hebben voor de leerlingen een volledig eerste opvang leerprogramma uitgewerkt en schakelprogramma's voor beroepsopleidingen. De eerste opvang bevat beheersing van Nederlands op niveau drie, zelfredzaamheid, aanleren van vaardigheden, gymnastiek, creatieve vakken, beroepen- en maatschappijoriëntatie, informatiekunde, buitenschoolse taalopdrachten en snuffelstages. Er wordt gebruik gemaakt van op de doelgroep toegesneden leermiddelen en -methoden, veelal ontwikkeld ten behoeve van het volwassenenonderwijs. Bij de schakelprogramma's is door de scholen het vervoer van de leerlingen naar de beroepslocaties geregeld.

Een aantal leerkrachten in de eerste opvang heeft een paar jaar in de KWE's van de ama's als mentor gewerkt en is dus goed op de hoogte van de specifieke vraagstukken van deze groep leerlingen.

---

1 Informatie uit gesprekken met sleutelinformanten.



Er is op meerdere manieren contact en samenwerking tussen de KWE-instelling en de scholen. Er is overleg tussen de schooldirecteur en een beleidsmedewerker van AZZ en de opleidingscoördinator en docenten hebben contact met kwe-mentoren. Er is tevens naar aanleiding van de rapporten van leerlingen een contactmiddag op school voor mentoren en voogden. Aan de afwezigheid van leerlingen wordt aandacht besteed via een aparte voorziening. De stichting AZZ heeft een mentor vrijgemaakt die opereert als spijbelmentor. De school geeft aan de mentor door, welke leerlingen niet aanwezig zijn en de mentor bezoekt vervolgens de betreffende Ama-wooneenheden. Het voordeel van deze korte lijn is dat snel duidelijk wordt wat er precies met de verzuimende leerling aan de hand is. Overigens is het merendeel van de leerlingen goed gemotiveerd voor het volgen van het onderwijs.

Belangrijke succesfactoren:

- Schaal: het gaat om *'een interessant aantal leerlingen met uitzicht op uitbreiding'*;
- Differentiatie en onderwijs op maat;
- Financiering. De regeling voor exceptionele groei is vaak niet genoeg. Voor dit project werd de gemeente bereid gevonden de beginfinanciering te regelen;
- Snelheid van plaatsing: er zijn geen wachtlijsten;
- Snelheid van onderwijs, aangepast aan individu. Door de vorming van vier jaargroepen kunnen leerlingen niet te lang blijven hangen in dezelfde niveaugroep: *'Doorstromen, doorstromen, doorstromen'*;
- Trajectgerichtheid;
- Schakelmogelijkheden tussen de scholen;
- Concentratie van deskundigheid en middelen.

Wat nog niet goed gaat:

- Doorstroom naar beroepsonderwijs: er is nog geen massale overstap. Vaak wordt het benodigde schakelniveau wel gehaald maar blijkt bij de intake dat het niveau nog niet voldoende is. Vaktaal is dan vaak het probleem;
- Uitstroom naar grote steden;
- Verzuim in relatie tot een specifieke probleemgroep. Er is een groep die eigenlijk uit de opvang moet volgens de informanten. Die *'hebben echt een andere agenda'*;
- Discriminatie binnen en buiten de school.

## Kader 2 – Project de Overstap in Rotterdam<sup>1</sup>

### De Overstap

*Het project Overstap is een samenwerkingsverband tussen het VMBO Nieuw Rotterdam en het ROC Zadkine. Het is een preventief project, bedoeld om voortijdige uitval uit het onderwijs van nieuwkomers van zestien jaar en ouder te voorkomen.*

#### *Doelstellingen*

- Een goede doorstroming voor nieuwkomers van 16 jaar en ouder vanuit het VMBO naar het ROC.
  - De programma's van het VMBO en het ROC moeten op elkaar aansluiten;
  - De docenten van het VMBO en het ROC moeten meer met elkaar samenwerken;
  - Er moet een leerlingvolgsysteem gerealiseerd worden dat 'meegaat' met de leerlingen van het VMBO naar het ROC waardoor doorlopende (studie-)begeleiding kan bestaan.
- Het voorkomen van voortijdige uitval van leerlingen. Doordat leerlingen niet bekend zijn met de startkwalificaties van hun gewenste vervolgopleiding en doordat ze aansluiting tussen VMBO en vervolgopleiding missen, raken ze gedemotiveerd. De keuze om te stoppen met de opleiding ligt vervolgens voor veel leerlingen voor de hand.
- Een betere afstemming tussen VMBO en ROC. Hierdoor kunnen leerlingen een bewustere beroepskeuze maken. De voorbereiding binnen het VMBO op de mogelijke vervolgopleidingen op het ROC geven de leerlingen meer kennis over hun toekomstmogelijkheden.

#### *Werkwijze*

Op VMBO Nieuw Rotterdam zitten leerlingen die in aanmerking komen voor participatie in het project in aparte groepen. In het *eerste* jaar ISK volgen ze het reguliere programma met daarbij in de tweede helft ook een sectororiëntatie op het ROC Zadkine. De leerlingen maken in een aantal maanden kennis met diverse sectoronderdelen op de verschillende locaties en met het ROC.

In het *tweede* jaar wordt vervolgens het onderwijs afgestemd op de keuze voor vervolgonderwijs van de individuele leerlingen én op de instroomseisen van het vervolgonderwijs (het ROC). Hiervoor worden zowel op het VMBO als op het ROC dezelfde trajecttoetsen gebruikt zodat er afstemming en eenheid bestaat bij de beoordeling van de kwalificaties van de leerling. Tevens krijgen leerlingen in het tweede jaar een dag per week sectorlessen op het ROC.

#### *Participerende instellingen*

VMBO Nieuw Rotterdam, ROC Zadkine, Jeugd Gezondheidszorg, Vluchtelingenwerk Rijnmond, Stichting de Opbouw en CoHAR/ama.

---

#### 1 Informatie uit:

- Gesprekken met sleutelinformanten;
- Fred Goedhart (2000). Opzet, start en uitgangspunten multidisciplinaire aanpak. Intern stuk ROC Zadkine.
- Fred Goedhart (2000). Projectplan 'de Overstap', doorlopende leerlijnen. Aansluiting VMBO (ISK)-ROC Zadkine. Intern stuk ROC Zadkine.

### *Kader 3 – Multidisciplinair team in Rotterdam<sup>1</sup>*

#### **Multidisciplinaire aanpak**

##### *Doelstelling*

Ondersteuning en begeleiding binnen en buiten het onderwijs op elkaar afstemmen. Een multidisciplinair team (MDT) biedt ondersteuning bij het uitwisselen van ervaringen op het gebied van sociaaljuridische en pedagogische problematiek samen met de begeleiders en mentoren uit de beroepsopleidingen waar nieuwkomers aan deelnemen.

##### *Werkwijze*

Binnen het MDT worden individuele cases die zeer complex en/of problematisch zijn besproken. Dit heeft een aantal voordelen:

- Het samenbrengen van informatie over een cursist vanuit verschillende bronnen;
- Verschillende instellingen met elkaar kennis laten maken en elkaar op de hoogte laten stellen van de eigen mogelijkheden;
- Onderlinge deskundigheidbevordering;
- Korte lijnen realiseren ter bevordering van een snellere doorverwijzing;
- Een advies zwaarder laten wegen richting hulpverlenende instantie;
- Het signaleringssysteem aanscherpen ter preventie van problemen of ter voorkoming van escalatie van problemen;
- Beleidslijnen uitzetten ten aanzien van verwijzing en samenwerking.

##### *Disciplines*

De mentoren beroepsopleidingen, Schoolarts, schoolmaatschappelijk werk, Vluchtelingenwerk Rijnmond, Logopedie, de Opbouw, Cohar/Ama en eventueel een leerplichtambtenaar.

## **5.6 Resultaten vragenlijst**

Er bestaat geen landelijk representatief en compleet beeld van de onderwijssituatie van ama's in Nederland. Daarom is besloten een enquête te houden onder voogden over de deelname van ama's aan het onderwijs en factoren die van invloed kunnen zijn op de onderwijspositie van ama's. Hieronder worden de resultaten van de enquête gepresenteerd.

---

1 Informatie uit:

- Gesprekken met sleutelinformanten;
- Fred Goedhart (2000). Opzet, start en uitgangspunten multidisciplinaire aanpak. Intern stuk ROC Zadkine.
- Fred Goedhart (2000). Projectplan 'de Overstap', doorlopende leerlijnen. Aansluiting VMBO (ISK)-ROC Zadkine. Intern stuk ROC Zadkine.

### 5.6.1 Respons

Zoals we in hoofdstuk 1 al beschreven, is een steekproef getrokken uit het bestand van de Opbouw. Er zijn 2.926 vragenlijsten verspreid onder 808 voogden (zie voor uitleg over keuze voor voogden als respondent ook hoofdstuk 1). Uiteindelijk zijn 1.770 vragenlijsten in de analyse worden betrokken (60%).

#### *Nationaliteit en -regio*

De grootste groep ama's komt uit Angola (16%), op de voet gevolgd door de ama's uit China (14%).

*Tabel 5.1 - Ama's naar nationaliteit*

	aantal	%
Angola	291	16
China	248	14
Somalië	207	12
Guinea	174	10
Sierra Leone	166	9
Afghanistan	93	5
Irak	63	4
Soedan	62	4
Kongo	57	3
Ethiopië	43	2
Overig	366	20
Totaal	1.770	100

Bijna een kwart van de ama's komt uit West Afrika (zie tabel 5.2). Het gaat hier vooral om ama's uit Guinea (174) en Sierra Leone (166). Er komt tevens een grote groep uit de landen in de Hoorn van Afrika (18%). De meerderheid van deze ama's komt uit Somalië (207). Alle ama's die uit de regio Zuid Afrika komen, zijn afkomstig uit Angola. Van de 281 ama's uit de regio Azië, komen er 248 uit China, 14% van de onderzoekspopulatie.

Naar herkomstland vormen de 1.770 ama's over wie gegevens verkregen zijn, een bijna precieze afspiegeling van de verdeling van alle 12.608 in Nederland verblijvende ama's (zie tabel 5.2).

Tabel 5.2 - Ama's in de steekproef en in de populatie, naar nationaliteit en naar regio

	Steekproef		Onderzoekspopulatie	
	aantal	%	aantal	%
West Afrika	433	24	2.920	23
* Guinea	174	10	1.071	8
* Sierra Leone	166	9	1.155	9
Hoorn van Afrika	322	18	2.234	18
* Somalië	207	12	1.569	12
* Soedan	62	4	292	2
* Ethiopië	43	2	296	2
Zuid Afrika	291	16	2.155	17
* Angola	291	16	2.153	17
Azië	281	16	2.165	17
* China	248	14	2.071	16
Midden Oosten	196	11	1.328	11
* Afghanistan	93	5	586	5
* Irak	63	4	473	4
Oost Europa	92	5	620	5
Midden Afrika	78	4	686	5
* Kongo	57	3	269	2
Zuid Oost Europa	47	3	140	1
Overig	30	3	360	3
Totaal	1.770	100	12.608	100

### *Leeftijd en geslacht*

In tabel 5.3 wordt een aantal kenmerken van de ama's weergegeven. Onder de 1.770 ama's bevinden zich duidelijk meer mannen (70%) dan vrouwen (30%). Voor praktisch alle herkomstlanden gaat op dat zich onder de ama's meer mannen dan vrouwen bevinden. Uitzonderingen op de regel zijn Ethiopië en Kongo (zie tabel 5.4).

Bij aankomst was – het gaat immers over ama's – uiteraard vrijwel iedereen beneden de 18 jaar. De grootste groep vragenlijsten (46%) gaat over ama's tussen de 15 en 17 jaar oud. Opvallend is de grote groep ama's van 18 jaar (38%). Deze jongeren zijn 18 geworden tussen het moment dat de steekproef is getrokken en het moment dat de gegevens zijn geanalyseerd. Bij de analyses is de grens gehanteerd van 1 juli 2001. Dat betekent dat op 1 juli 2001 meer dan een derde van de ama's uit de onderzoekspopulatie 18 jaar was.

*Tabel 5.3 - Aantal mannen en vrouwen in de steekproef, naar leeftijd en naar leeftijd bij aankomst (percentages)*

	Mannen	Vrouwen	Totaal
<i>Leeftijd per 01-07-2001</i>			
t/m 10 jaar	4	6	5
11-14 jaar	8	12	9
15-17 jaar	45	50	46
18 jaar	41	30	38
ouder dan 18 jaar	2	2	2
Onbekend	1	0	1
Totaal (abs. = 100%)	1.241	529	1.770
<i>Leeftijd bij aankomst</i>			
t/m 10 jaar	12	20	14
11-14 jaar	29	32	30
15-17 jaar	57	45	53
18 jaar en ouder	1	1	1
Onbekend	2	3	2
Totaal (abs. = 100%)	1.241	529	1.770

Bij alle nationaliteiten (zie tabel 5.4) zijn de groepen van 15 tot en met 17 jaar en die van 18 jaar het grootst. Bij de Somaliërs is echter ook een relatief grote groep ama's tussen de 11 en 14 jaar aanwezig (24%) en is bijna tien procent van de ama's jonger dan 11 jaar. Ook bij de Kongolezen betreft dit relatief grote groepen. Van deze groep is 14% van de ama's jonger dan 11 jaar en 16% 11-14 jaar. In de groepen uit China, Guinea, Sierra Leone, Soedan en Ethiopië bevinden zich nauwelijks ama's jonger dan 11 jaar.

De leeftijd van de ama's op het moment dat zij Nederland binnen kwamen, verschilt behoorlijk naar nationaliteit (zie tabel 5.4). Met name de Somaliërs, maar ook de Kongolezen zijn bij aankomst relatief jong. Van de Somaliërs is 45% van de ama's, bij aankomst, jonger dan 10, bij de Kongolezen is dat 34%. In tegenstelling tot Sierra Leonse ama's die allemaal ouder zijn dan 10 en waarvan 88% zelfs ouder is dan 15 jaar. Ook de ama's uit Guinea en Soedan zijn relatief oud bij aankomst in Nederland.

*Tabel 5.4 - Ama's van verschillende nationaliteiten, naar geslacht en naar leeftijd (percentages)*

	Angola	China	Soma- lië	Guinea	Sierra Leone	Afgha- nistan	Irak	Soedan	Kongo	Ethio- pië	Overig	Totaal
<i>geslacht</i>												
Mannen	68	65	55	84	81	90	90	63	46	35	73	70
Vrouwen	32	35	45	16	19	10	10	37	54	65	27	30
Totaal (abs.=100%)	291	248	207	174	166	93	63	62	57	43	366	1.770
<i>leeftijd per 1-7-2001</i>												
t/m 10 jaar	4	1	9	2	1	4	11	3	14	2	8	5
11-14 jaar	10	3	24	3	1	10	8	3	16	9	9	9
15-17 jaar	59	62	40	42	49	44	37	37	29	60	38	46
18 jaar	26	32	25	51	49	40	39	55	38	28	44	38
19 jaar en ouder	1	2	1	2	0	2	5	2	4		2	2
Totaal (abs.=100%)	291	248	207	174	166	93	63	62	57	43	366	1.770
<i>leeftijd bij aankomst</i>												
t/m 10 jaar	10	4	45	2	0	16	19	7	34	9	19	15
11-14 jaar	39	47	28	20	13	40	29	28	20	58	26	31
15-17 jaar	52	48	27	77	88	44	53	66	43	33	54	54
18 jaar en ouder	0	1	1	2	0	0	0	0	4	0	1	1
Totaal (abs.=100%)	291	248	207	174	166	93	63	62	57	43	366	1.770

### *Verblijfsduur*

De verblijfsduur in Nederland verschilt aanzienlijk per etnische groep (zie tabel 5.5). Zo is 39% van de Somaliërs, en 29% van de Kongolezen drie jaar of langer in Nederland terwijl dit voor slechts 1 procent van de ama's uit Sierra Leone en Guinea geldt.

De ama's uit de twee grootste groepen (Angolezen en Chinezen) zijn over het algemeen nog niet zo lang in Nederland. Van de Angolezen is 81% twee jaar of korter in Nederland en van de Chinezen 74%. Dit hangt uiteraard samen met de verschillen in aankomstleeftijd. De Somalische en Kongolese ama's komen op jongere leeftijd naar Nederland en kunnen hier dus ook langer in die positie blijven verkeren dan ama's uit bijvoorbeeld Sierra Leone die bij aankomst vrijwel altijd al 15 jaar of ouder zijn. Zij kunnen dan ook hooguit 2 jaar de positie van ama hebben.

*Tabel 5.5 - Ama's van verschillende nationaliteiten, naar verblijfsduur (percentages)*

	Angola	China	Soma- lië	Guinea	Sierra Leone	Afgha- nistan	Irak	Soedan	Kongo	Ethio- pië	Overig	Totaal
<i>Verblijfsduur in Nederland</i>												
. Kortere dan 1 jaar	37	25	15	46	42	22	15	28	29	21	31	30
. 1-2 jaar	44	49	30	46	49	41	47	47	24	37	35	41
. 2-3 jaar	14	22	16	7	9	21	20	20	18	28	16	16
. 3-4 jaar	2	1	11	1	1	11	7	5	9	7	3	4
. 5-6 jaar	2	2	9	0	0	3	10	0	7	5	4	3
. Langer dan 6 jaar	1	2	19	0	0	2	0	0	13	2	11	5
Totaal (abs. = 100%)	291	248	207	174	166	93	63	62	57	43	366	1.770

#### *Verblijfsstatus*

Een grote groep (47%, zie tabel 5.6) is in afwachting van de eerste beslissing op het asielverzoek en is dus (nog) niet in het bezit van een verblijfsstatus. Ruim een kwart van de ama's (27%) heeft een VTV-ama. Verder blijkt dat 11% van de ama's definitief is afgewezen (deze ama's zijn uitgeprocedeerd). We zien hier verschillen per groep die voor een groot deel samenhangen met de verblijfsduur in Nederland. Ruim tweederde (69%) van de ama's uit Guinea en 66% uit Sierra Leone – groepen die gemiddeld relatief kort in Nederland verblijven - zijn bijvoorbeeld nog in afwachting van de eerste beslissing op hun asielverzoek. Terwijl dit voor iets minder dan een kwart van de Somaliërs (24%) en 13% van de Afghanen geldt.



Tabel 5.6 - Ama's van verschillende nationaliteiten, naar verblijfsstatus (percentages)

	Angola	China	Soma- lië	Guinea	Sierra Leone	Afgha- nistan	Irak	Soedan	Kongo	Ethio- pië	Overig	Totaal
<i>Status</i>												
Geen status, in afwachting eerste beslissing	53	48	24	69	66	13	37	38	46	42	47	47
Geen status, uitgeproce- deerd/afgewezen	7	11	10	6	7	1	27	15	13	12	19	11
A-status	0	0	4	0	0	6	3	5	2		6	2
C-status/VTV-hum	3	1	16	1	4	13	7	2	17	9	6	6
VTV	0	1	6	0	1	30	2	3	4		1	3
VTV-AMA	34	36	36	20	21	35	20	32	19	28	14	27
Onbekend	2	2	5	4	1	1	5	5		9	7	4
Totaal (abs.=100%)	291	248	207	174	166	93	63	62	57	43	366	1.770

### Woonvorm

Bijna een derde van de ama's woont in een Kleine WoonEenheid (KWE) of Kinder-WoonGroep (KWG) (zie tabel 5.7). In het cijfermateriaal vinden we terug dat bij de plaatsing van ama's zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met hun leeftijd. Bijna de helft van de kinderen tot 15 jaar wordt opgevangen in een pleeggezin, 45% van de ama's tussen de 15 en 17 jaar zijn woonachtig in een KWE of KWG en ruim een derde van de ama's van 18 jaar of ouder woont zelfstandig. We zien ook dat nog bijna een kwart van de ama's uit die laatste leeftijdscategorie nog in een KWE woonachtig is. Uit de tabel blijkt ook dat ama's die al wat langer in Nederland woonachtig zijn, niet meer in Opvang- of Asielzoekerscentra wonen maar ergens anders zijn geplaatst.

Tabel 5.7 - Ama's in verschillende woonvormen, naar leeftijd bij aankomst en leeftijd per 1-7-2001 (percentages)

	OC	AZC	KWE/ KWG	Pleeg- gezin	Zelfstan- dig	JHV/ GGZ	Overig	Totaal
<i>Leeftijd bij aankomst</i>								
t/m 10 jaar	3	7	3	55	4	73	31	14
11-14 jaar	20	18	43	31	29	9	25	30
15-17 jaar	77	74	53	15	67	18	41	53
18 jaar en ouder	1	1	1	0	0	0	3	1
Totaal	11	14	31	14	18	1	11	100% = 1.770
<i>Leeftijd per 1-7-2001</i>								
t/m 10 jaar	3	4	1	17	0	27	10	5
11-14 jaar	4	6	5	30	0	18	16	9
15-17 jaar	67	35	67	36	25	27	35	46
18 jaar en ouder	27	56	27	17	75	0	39	40
Totaal	11	14	31	14	18	1	11	100% = 1.770

## 5.6.2 Opleidingsniveau

### *Opleidingsniveau in land van herkomst*

In de vragenlijst is gevraagd naar het opleidingsniveau dat de ama in zijn/haar geboorteland geheel of gedeeltelijk heeft gevolgd. Uit deze vraag blijkt dat ongeveer een kwart van de ama's (24%) geen opleiding in het geboorteland heeft gevolgd (zie tabel 5.8). Meer dan de helft (55%) heeft lager onderwijs gevolgd en 12% heeft middelbaar onderwijs gedaan.

*Tabel 5.8 - Opleidingsniveau behaald in land van herkomst, naar nationaliteit (percentages)*

	Angola	China	Soma- lië	Guinea	Sierra Leone	Afgha- nistan	Irak	Soedan	Kongo	Ethio- pië	overig	Totaal
geen	14	11	52	21	38	19	30	30	22	14	22	24
lager onderwijs	69	70	36	57	47	55	51	54	44	53	51	55
middelbaar onderwijs	9	12	1	14	10	18	8	13	20	23	18	12
onbekend	8	7	10	8	5	8	11	3	15	9	9	8
Totaal (abs.=100%)	291	248	207	174	166	93	63	62	57	43	366	1.770

Deze verschillen worden ten dele verklaard door de verschillen in de leeftijd waarop de ama's naar Nederland kwamen: naarmate de ama op een jongere leeftijd aankomt in Nederland, is het opleidingsniveau dat in het land van herkomst is behaald lager. Dit geldt echter niet voor alle nationaliteiten (zie tabel 5.9).

*Tabel 5.9 - Opleidingsniveau behaald in land van herkomst naar nationaliteit en naar leeftijd bij aankomst (percentages)*

	Geen opleidingsniveau			Laag opleidingsniveau			Middelbaar opleidingsniveau			Totaal
	t/m 10 jaar	11-14 jaar	15-18 jaar	t/m 10 jaar	11-14 jaar	15-18 jaar	t/m 10 jaar	11-14 jaar	15-18 jaar	
Angola	4	6	5	5	30	40	0	2	7	100
China	1	5	5	1	35	37	0	7	5	100
Somalië	31	13	12	12	14	14	0	0	2	100
Guinea	0	1	21	1	15	45	1	1	13	100
Sierra Leone	0	4	36	1	5	44	0	2	9	100
Afghanistan	6	4	7	6	24	30	0	10	11	100
Irak	9	4	18	5	23	25	0	2	7	100
Soedan	2	8	20	5	14	37	3	10	14	100
Kongo	23	0	2	9	15	26	0	0	23	100
Ethiopië	-	10	5	5	44	10	0	8	18	100
Overig	11	4	7	7	16	32	0	4	15	100

### Opleidingsniveau in Nederland

Zoals we hierboven in de paragraaf over de organisatie van het onderwijs al aangeven, stromen de ama's onmiddellijk het *regulier* onderwijs in. Er is geen formele, aparte onderwijsvorm voor de eerste opvang van deze leerlingen. In de praktijk worden de meeste asielzoekerkinderen, waaronder ook de ama's, in eerste instantie in een centrale opvangklas opgevangen en na verloop van tijd stromen zij door. Deze eerste onderwijsperiode wordt over het algemeen aangeduid als 'eerste opvang onderwijs', 'Taalschool' of 'Internationale Schakelklas (ISK)'. In dit hoofdstuk gebruiken we deze termen om aan te geven dat het om het eerste onderwijs dat de ama's krijgen, gaat. Het betreft onderwijs dat (gedeeltelijk) afzonderlijk aan de ama's wordt gegeven in de eerste periode van hun schoolloopbaan en waarin taalverwerving centraal staat.

Veruit de meerderheid van de ama's volgt op het moment van het onderzoek onderwijs in Nederland (81%). Kijken we naar de ama's die dat op dit moment niet doen, dan zien we dat een derde niet meer naar school wil, een zesde op een wachtlijst staat en de helft een andere reden heeft om niet naar school te gaan. De ama's die niet meer naar school willen, zijn relatief ouder. Bijna 70% van deze groep is 18 jaar of ouder. De overige ama's vallen praktisch allemaal in de leeftijdsgroep van 15 tot en met 17 jaar.

In totaal hebben 227 ama's (13%) op één of ander moment tijdens hun schoolloopbaan op een wachtlijst gestaan. In een groot aantal gevallen (73%) duurde dat langer dan een maand. Vijftien procent stond zelfs langer dan 15 weken op een wachtlijst. Praktisch alle 227 ama's hebben voor één opleiding op de wachtlijst gestaan. Meestal (75%) betrof dat het eerste onderwijs dat de ama zou moeten gaan volgen.

Tabel 5.10 - Opleidingsniveau behaald in Nederland (percentages)

	Nog mee bezig	Voortijdig Gestopt	Geheel gevolgd, geen diploma	Geheel gevolgd, met diploma	(nog) niet van toepassing	Totaal
Eerste opvang	7	23	8	2	60	100
ISK/Taalschool	42	13	6	6	33	100
Basisonderwijs	6	2	2	2	88	100
Oriëntatie/Beroepstoeleiding	6	1	1	1	91	100
Lager beroepsonderwijs	3	1	0	0	96	100
Mavo	2	1	0	0	97	100
MBO/Leerlingwezen	4	0	0	0	96	100
Educatie/VAVO	1	0	0	1	98	100
Havo/Vwo	2	0	0	0	98	100
Hbo/Universiteit	0	-	-	-	100	100
Overig	4	1	0	0	95	100

Uit tabel 5.10 blijkt dat een groot aantal ama's (49%) op het moment van onderzoek, nog bezig is met het eerste onderwijs: eerste opvang/ISK/Taalschool. Er zijn relatief weinig ama's bezig met een opleiding op een wat hoger niveau. Elf procent volgt een opleiding op een hoger niveau dan Mavo. Dit zijn voornamelijk ama's die een MBO opleiding aan het volgen zijn. In totaal 72, ongeveer 4% van de ama's. Iets minder dan een kwart heeft één of meerdere opleidingen geheel gevolgd. Negen procent (161 ama's) heeft ook een diploma gehaald. Dit betreft meestal opleidingen aan het begin van het opleidingstraject (bijvoorbeeld eerste opvang onderwijs, ISK of taalschool). We vinden geen verschillen tussen mannen en vrouwen.

*Tabel 5.11 - Opleiding waar de ama mee bezig is, naar verblijfsduur (percentages)*

	1 jaar	2 jaar	3 jaar	4 jaar of langer	Totaal (abs.=100%)
Geen	34	39	15	12	325
Eerste opvang	85	11	3	2	114
ISK/Taalschool	42	48	8	1	713
Basisonderwijs	13	21	23	43	95
Oriëntatie/Beroepstoeleiding	2	55	32	11	92
Lager beroepsonderwijs	7	25	25	43	56
Mavo	6	27	36	30	33
MBO/Leerlingwezen	4	29	33	33	69
Educatie/VAVO	24	41	29	6	17
Havo/Vwo	-	25	30	45	20
Hbo/Universiteit	-	-	-	100	2
Overig	13	28	20	38	60
Totaal (abs.)	505	655	243	193	1.596*

\* Dit is exclusief de ama's waarover geen informatie wat betreft opleidingsniveau of verblijfsduur bekend is.

Als we kijken naar de verblijfsduur (zie tabel 5.11) dan zien we dat veel van de ama's die in het eerste onderwijs zitten twee jaar of korter in Nederland zijn. De ama's die een opleiding op een wat hoger niveau volgen zijn meestal al wat langer in Nederland. Opvallend is wel dat relatief veel ama's die langer dan een jaar in Nederland verblijven nog steeds in het eerste opvang onderwijs bezig zijn of op de ISK of Taalschool zitten. De doorstroom naar het reguliere onderwijs lijkt niet goed te verlopen. Het aantal ama's dat op het moment van het onderzoek geen opleiding volgt is be-

hoorlijk. Voor een deel heeft dat te maken met de periode waarin het onderzoek heeft plaatsgevonden. De vragenlijst is in de periode vlak voor de zomervakantie (mei-juni) door de voogden ingevuld. In deze periode wordt aan de meeste opleidingen geen onderwijs gegeven. Een andere mogelijkheid is dat ama's die achttien jaar zijn geworden niet meer aan het onderwijs deelnemen.

*Tabel 5.12 - Opleiding waar de ama mee bezig is, naar leeftijd bij aankomst (percentages)*

	t/m 10 jaar	11-14 jaar	15 jaar en ouder	Totaal
Geen	9	14	25	329
Eerste opvang	32	7	8	114
ISK/Taalschool		45	52	714
Basisonderwijs	56	1	0	101
Oriëntatie/Beroepstoeleiding	0	7	6	95
Lager beroepsonderwijs	0	4	2	60
Mavo	0	5	0	33
MBO/Leerlingwezen	0	7	3	70
Educatie/VAVO	0	1	1	17
Havo/Vwo	0	3	0	20
Hbo/Universiteit	0	0	0	2
Overig	3	6	1	62
Totaal (abs. = 100%)	230	484	903	1.617

\* Dit is exclusief de ama's waarover geen informatie wat betreft opleidingsniveau of aankomstleeftijd bekend is.

In tabel 5.12 staat een overzicht van de opleidingen die de ama's op het moment van het onderzoek aan het volgen zijn naar leeftijd bij aankomst. Opvallend is dat een groot deel van de ama's die op 15 jarige leeftijd of ouder in Nederland aankwamen, nog steeds bezig is met een opleiding die onder het eerste onderwijs valt.

Iets meer dan de helft van de ama's (52%) weet nu al dat zij verder wil met het volgen van onderwijs als de huidige opleiding is afgerond, 11% is nog niet zeker en 7% wil zeker niet verder leren. Van de overige 31% weet de voogd niet of de ama wel of niet zou willen doorgaan met het volgen van onderwijs. We hebben de voogden ook gevraagd aan te geven welke opleiding de ama zou willen volgen als hij/zij door zou gaan. Vaak moesten de voogden hierop het antwoord schuldig blijven maar in 534

gevallen wisten de voogden het wel. De meerderheid (81%) van deze ama's wil een beroepsopleiding gaan volgen op MBO-niveau. De richtingen zijn zeer uiteenlopend. Als de voogd had aangegeven dat de ama nu al zeker wist dat hij of zij geen onderwijs meer wilde volgen als de huidige opleiding is afgerond, kon ook worden aangegeven waarom niet. In 54 gevallen hebben de voogden dat ook gedaan. De redenen zijn onder te verdelen in de volgende categorieën: de ama heeft geen zin meer (48%), de ama wil werken/geld gaan verdienen (21%) en overig (31%).

### 5.6.3 Keuze voor onderwijstype en locatie

De keuze voor het onderwijstype en de locatie van de school ligt meestal niet bij de ama. Driekwart (75%) van de ama's heeft niet zelf gekozen welke onderwijstype hij of zij wilde gaan volgen en 79% heeft geen keuze voor een bepaalde locatie gemaakt (zie tabel 5.13). De voogden geven over het algemeen aan dat vooral in het begin van de schoolloopbaan van de ama weinig te kiezen valt: er is vaak slechts één mogelijke opleiding waar de ama heen kan of er moet eerst een bepaald Cito-niveau worden behaald voordat ama's kunnen doorstromen naar onderwijs wat meer naar eigen keuze is. Veel voogden geven ook aan dat de meeste ama's in het begin van hun schoolloopbaan geen idee hebben van de mogelijkheden die het Nederlandse schoolstelsel biedt en daardoor zelf niet goed een keuze kunnen maken.

Tabel 5.14 - Mate waarin ama zelf voor onderwijstype en schoollocatie kon kiezen naar nationaliteit, regio en verblijfsduur (percentages)

	Keuze voor onderwijstype				Keuze voor onderwijslocatie			
	altijd	soms	nooit	totaal	altijd	soms	nooit	totaal
<i>Verblijfsduur</i>								
1 jaar	3	6	91	100	3	4	93	100
2 jaar	7	14	79	100	6	13	81	100
3 jaar	19	24	57	100	15	18	67	100
Langer dan drie jaar	23	33	44	100	27	26	47	100
<b>Totaal</b>	10	16	75	100	9	12	79	100

### 5.6.4 Begeleiding

We hebben de voogden ook gevraagd aan te geven of de ama voldoende wordt begeleid met betrekking tot het onderwijs, zowel tijdens als buiten de schooluren, en naar begeleiding bij andere zaken dan het onderwijs. In tabel 5.14 staat een overzicht. De

voogden geven aan dat de meeste ama's (81%) tijdens schooluren voldoende onderwijsbegeleiding krijgen. Buiten schooluren is er voor veel minder ama's voldoende begeleiding (45%) met betrekking tot het onderwijs. Wel krijgt een groot aantal ama's (70%) voldoende begeleiding met betrekking tot andere zaken.

*Tabel 5.14 - Percentage ama's dat voldoende begeleiding krijgt naar leeftijd en woonvorm*

	tijdens schooluren	buiten schooluren	niet m.b.t. onderwijs
<i>Leeftijd</i>			
t/m 10 jaar	93	53	73
11-14 jaar	88	56	75
15-17 jaar	82	47	72
18 jaar en ouder	76	37	67
<i>Woonvorm</i>			
Opvangcentrum (OC) (incl. Valentijn)	69	26	67
Asielzoekerscentrum (AZC)	60	9	40
Kleine Wooneenheid (KWE)/ Kinderwoongroep (KWG)	85	65	85
Pleeggezin (inclusief formele pleeggezinplaatsing bij familie)	87	58	81
Zelfstandig	81	38	67
JHV/GGZ	100	100	100
Anders	74	39	66
Totaal	81	45	70

We vinden bij alle drie de vormen van begeleiding verschillen voor leeftijd en woonvorm (we vinden geen interactie-effect, alleen hoofdeffecten). De voogden geven aan dat de ama's van 18 jaar en ouder minder vaak voldoende begeleiding krijgen dan ama's jonger dan 18 jaar. Ama's die woonachtig zijn in een asielzoekerscentrum hebben het het 'slechtst': zij krijgen volgens de voogden minder vaak voldoende begeleiding. Opvallend is dat dit ook de begeleiding binnen schooluren betreft maar het geldt toch vooral voor begeleiding met betrekking tot onderwijs buiten de schooluren. Slechts 9% van alle ama's woonachtig in een AZC krijgen, buiten de schooluren, voldoende begeleiding. De bewoners van een Jeugdhulpverlening/Geestelijke



Gezondheidszorg (JHV/GGZ), een KWE/KWG of ama's die zijn opgenomen in een pleeggezin krijgen het vaakst voldoende begeleiding.

### 5.6.5 Leermethoden en –middelen

In tabel 5.15 staat een overzicht van de antwoorden op de vragen naar leermiddelen en aanvullende benodigdheden. We vroegen de voogden het volgende aan te geven:

- of zij vonden dat de ama over voldoende leermiddelen beschikt;
- of aanvullende benodigdheden (bijvoorbeeld een fiets, gympen etc.) voor de ama worden bekostigd door een daartoe formeel verplichte instantie;
- en of de ama een plek heeft om zijn/haar huiswerk te kunnen maken.

*Tabel 5.15 - Percentage ama's dat voldoende leermiddelen en aanvullende benodigdheden krijgt naar woonvorm*

	leermid- delen	aanvullende benodigd- heden	plek om huiswerk te maken
<i>Woonvorm</i>			
Opvangcentrum (OC) (inclusief Valentijn)	76	43	35
Asielzoekerscentrum (AZC)	59	26	13
Kleine Wooneenheid (KWE)/ Kinderwoongroep (KWG)	96	99	96
pleeggezin (inclusief formele pleeggezinplaatsing bij familie)	94	98	82
Zelfstandig	91	99	89
Anders	89	77	73
Totaal	79	79	69

De voogden geven bij de meerderheid van de ama's aan dat zij over voldoende leermiddelen en aanvullende benodigdheden beschikken (79%). Dit geldt in iets mindere mate, maar nog steeds voor een meerderheid, voor de aanwezigheid van een 'huiswerkplek' (69%). Net als in de voorgaande paragraaf over begeleiding, zien we dat de ama's woonachtig in een asielzoekerscentrum relatief slecht af zijn. Het ontbreekt deze jongeren vaak aan een plek om het huiswerk te maken. Dit geldt overigens ook voor een flink aantal ama's die in een OC wonen. Daarnaast beschikt een relatief laag aantal ama's in AZC's over voldoende leermiddelen. Dit is niet zo verwonderlijk omdat de ama's in AZC's aanvullende benodigdheden niet bekostigd krijgen. Zij

vallen immers onder een andere financiële regeling (zie ook hoofdstuk 2) die hierin niet voorziet.

Er is ook een vraag naar leermethoden opgenomen in de vragenlijst. Gevraagd werd of het onderwijs gebruik heeft gemaakt van leermethoden specifiek gericht op ama's. In meer dan de helft van de gevallen is dit inderdaad het geval (54%). Bij 29% van de ama's worden geen leermethoden gebruikt specifiek gericht op ama's maar wel specifiek gericht op asielzoekerskinderen of allochtone kinderen. Bij 6% was ook dit niet het geval.

### 5.6.6 Prestatie, motivatie en verzuim

#### *Schoolprestaties*

*Tabel 5.16 - Beoordeling schoolprestaties aan het begin van de schoolloopbaan en veranderingen in prestaties gedurende de schoolloopbaan (percentages)*

	%
<i>Begin schoolloopbaan</i>	
Zeer goed	9
Goed	38
Niet goed, niet slecht	29
Slecht	10
Zeer slecht	3
Onbekend	10
Totaal (abs. = 100%)	1.770
<i>Verandering gedurende schoolloopbaan</i>	
Verbetering	35
Verslechtering	16
Onveranderd	32
Onbekend	18
Totaal (abs. = 100%)	1.770

We vroegen de voogden de schoolprestaties van de ama aan het begin van zijn of haar schoolloopbaan te beoordelen (zie tabel 5.16). Iets minder dan de helft (47%) geeft aan dat de schoolprestaties aan het begin van de schoolloopbaan goed tot zeer goed waren, 29% vond de prestaties niet goed maar ook niet slecht en 13% vond ze slecht tot zeer slecht. Vervolgens werd de voogden gevraagd of zij vonden dat de school-

prestaties gedurende de schoolloopbaan waren veranderd. Bij 51% van de ama's is dit volgens de voogden inderdaad het geval. Voor een groot aantal ama's (35%) geldt dat de schoolprestaties zijn verbeterd maar voor 16% van de ama's wordt aangegeven dat er een verslechtering is opgetreden. Opvallend is dat ama's die volgens de voogden al slecht presteerden in het begin van hun schoolloopbaan, het relatief vaak nog slechter gaan doen gedurende hun schoolloopbaan.

De oorzaak van de verandering ligt volgens de voogden op een aantal gebieden.

*Verslechtering* wordt vooral veroorzaakt door een gebrek aan toekomstperspectief (bijvoorbeeld lange asielpcedure, niet toekennen van status, met 18 jaar moeten vertrekken uit Nederland) en vermindering van motivatie door 'schoolmoeheid'. Schoolmoeheid ontstaat als ama's langdurig taalonderwijs moeten volgen en het gevoel hebben steeds dezelfde lesstof te moeten leren. Veel voogden geven aan dat de ama's het gevoel hebben dat er geen doorstroom mogelijk is, vooral niet naar het beroepsonderwijs. Het gaat ze allemaal te langzaam.

*Verbetering* van de schoolprestaties wordt volgens de voogden vooral veroorzaakt door een verbetering in de persoonlijke situatie. Bij veel ama's die het beter zijn gaan doen op school, geven de voogden aan dat er 'rust is gekomen in de woonomgeving en/of huisvesting', dat 'de hulpverlening op orde is' en dat de ama 'een plek heeft gevonden' of 'zich meer op zijn gemak is gaan voelen'. Verbetering wordt ook gesignaleerd na statusverlening. De voogden geven ook aan dat ama's die het redelijk tot goed doen daar zoveel motivatie uit halen dat zij het nog beter gaan doen. Daarnaast denken de voogden dat interesse vanuit de omgeving – met daarbij ook ingrijpen door omgeving als het niet goed gaat – bevorderend is voor de schoolprestaties.

In de analyse lijken we een deel van de verklaringen van de voogden voor de verandering in schoolprestaties terug te vinden. We vinden een hoofdeffect voor status. In tabel 5.17 zien we dat bij een relatief hoog percentage ama's dat is uitgeprocedeerd en geen status toegekend heeft gekregen, de schoolprestaties zijn verslechterd.

Tabel 5.17 - *Beoordeling van schoolprestaties van ama's aan het begin van hun schoolloopbaan en veranderingen daarin, naar status (percentages)\**

	Schoolprestaties			Schoolprestaties		
	goed	neutraal	slecht	verslechterd	verbeterd	onveranderd
<i>Status</i>						
Geen, in afwachting eerste beslissing	44	29	15	15	31	32
Geen, uitgeprocedeerd/afgewezen	40	30	21	28	35	24
A-status	58	30	5	15	33	40
C-status/VTV-hum	46	27	22	13	48	24
VTV	56	33	7	19	28	41
VTV-Ama	56	27	9	11	43	35
Onbekend	29	29	15	16	22	27
Totaal	47	29	14	15	35	32

\* De percentages tellen niet op tot 100% omdat voogden ook de mogelijkheid hadden om 'onbekend' in te vullen.

In tabel 5.18 en tabel 5.19 is te zien dat verbetering van schoolprestaties relatief minder vaak is voorgekomen bij ama's die op dit moment (nog) in een AZC wonen. Dit geldt sterker voor mannen dan voor vrouwen en vaker voor de ama's die op latere leeftijd naar Nederland zijn gekomen dan de ama's die dat op (zeer) jonge leeftijd deden.

Tabel 5.18 - Verandering in schoolprestaties naar woonvorm en geslacht (percentages)

	Verslechtering	Verbetering	Geen verandering	Totaal* (abs. = 100%)
<i>OC</i>				
Mannen	10	45	45	103
Vrouwen	3	61	36	36
<i>AZC</i>				
Mannen	36	34	30	147
Vrouwen	26	33	41	30
<i>KWE/KWG</i>				
Mannen	17	44	39	327
Vrouwen	10	44	45	136
<i>Pleeggezin</i>				
Mannen	7	54	39	127
Vrouwen	10	67	23	95
<i>Zelfstandig</i>				
Mannen	26	32	42	196
Vrouwen	27	34	39	45
<i>Anders</i>				
Mannen	32	33	35	96
Vrouwen	9	38	53	55
Totaal	266	590	537	1.393

\* Exclusief de ama's waar verandering in schoolprestaties, woonvorm en/of leeftijd bij aankomst onbekend is.

Tabel 5.19 - Verandering in schoolprestaties naar woonvorm en aankomstleeftijd (percentages)

	Verslechtering	Verbetering	Onveranderd	Totaal (abs. = 100%)
<i>OC</i>				
t/m 10 jaar	0	100	0	3
11-14 jaar	8	42	50	26
15-16 jaar	8	54	38	91
17 jaar en ouder	13	33	53	15
<i>AZC</i>				
t/m 10 jaar	17	33	50	12
11-14 jaar	18	39	42	33
15-16 jaar	41	30	29	125
17 jaar en ouder	40	20	40	5
<i>KWE/KWG</i>				
t/m 10 jaar	17	33	50	12
11-14 jaar	18	47	35	212
15-16 jaar	13	41	46	231
17 jaar en ouder	0	80	20	5
<i>Pleeggezin</i>				
t/m 10 jaar	5	71	24	113
11-14 jaar	13	49	38	68
15-16 jaar	6	47	47	34
17 jaar en ouder	0	0	0	0
<i>Zelfstandig</i>				
t/m 10 jaar	9	18	73	11
11-14 jaar	29	31	40	77
15-16 jaar	25	34	40	169
17 jaar en ouder	50	50	0	2
<i>Anders</i>				
t/m 10 jaar	29	38	33	51
11-14 jaar	36	33	31	40
15-16 jaar	18	32	50	46
17 jaar en ouder	33	22	44	9
Totaal	265	590	535	1.390

\* Exclusief de ama's waar verandering in schoolprestaties, woonvorm en/of leeftijd bij aankomst onbekend is.

## Schoolmotivatie

Tabel 5.20 - Beoordeling schoolmotivatie aan het begin van de schoolloopbaan en veranderingen in motivatie gedurende de schoolloopbaan (percentages)

	%
<i>Begin schoolloopbaan</i>	
Zeer goed	12
Goed	39
Niet goed, niet slecht	30
Slecht	8
Zeer slecht	5
Onbekend	6
Totaal (abs. = 100%)	1.770
<i>Verandering gedurende schoolloopbaan</i>	
Verbetering	21
Verslechtering	24
Onveranderd	43
Onbekend	13
Totaal (abs. = 100%)	1.770

De voogden zijn ook gevraagd een oordeel te geven over de motivatie van ama's. Net als bij de oordelen over de schoolprestaties, is gevraagd de motivatie van de ama bij het begin van zijn of haar schoolloopbaan te beoordelen en aan te geven of de motivatie van de ama gedurende de schoolloopbaan is veranderd. In tabel 5.20 staat een overzicht van de resultaten. Hieruit blijkt dat de helft van de voogden de motivatie van ama's aan het begin van de schoolloopbaan als hoog tot zeer hoog beoordeelt, 30% vindt de motivatie niet hoog maar ook niet laag en 13% geeft het oordeel laag tot zeer laag. Een groot aantal voogden (45%) geeft aan dat de motivatie gedurende de schoolloopbaan veranderd is: 21% geeft aan dat de motivatie is toegenomen en 24% geeft aan dat de motivatie is gedaald. We zien hier een vergelijkbaar verschijnsel als we hierboven bij de analyse van de oordelen over de schoolprestaties beschreven. De motivatie van ama's die met een lage motivatie met school beginnen daalt relatief vaker dan die van ama's die met een hoge of 'neutrale' motivatie beginnen.

De oorzaken van verandering in motivatie zijn ten dele te vergelijken met de oorzaken van verandering in prestaties. De voogden onderscheiden de volgende factoren.

*Verslechtering* wordt veroorzaakt door persoonlijke en psychische problemen, gebrek aan toekomstperspectief en schoolmoeheid. *Verbetering* wordt veroorzaakt door de

ama zelf, door verbetering in de schoolprestaties en door verbetering in de persoonlijke situatie (bijvoorbeeld huisvesting, hulpverlening).

Bij de beoordeling van de motivatie vinden we verschillen tussen ama's wonend in verschillende soorten opvang (zie tabel 5.21). Zo signaleren de voogden bij de ama's woonachtig in een asielzoekerscentrum veel vaker een verslechtering van de motivatie (47%) dan een verbetering (18%). Bij 47% van de ama's woonachtig in een AZC is volgens de voogden sprake van een daling in de motivatie van de ama's. Bij de ama's die nu woonachtig zijn in pleeggezinnen is sprake van een omgekeerde tendens volgens de voogden. Voor deze categorie signaleren zij veel vaker een verbetering van de motivatie (38%) dan een verslechtering (14%). Ook hier vinden we een verband tussen de woonvorm en de leeftijd bij aankomst. Een afnemende motivatie doet zich vooral voor bij de ama's die op oudere leeftijd naar Nederland kwamen en nu (nog) in een AZC wonen.

*Tabel 5.21 - Beoordeling van schoolmotivatie van ama's aan het begin van hun schoolloopbaan en veranderingen daarin, naar woonvorm*

	Schoolmotivatie			Schoolmotivatie		
	goed	neutraal	slecht	toegenomen	afgenomen	onveranderd
<i>Woonvorm</i>						
Opvangcentrum (OC) (incl. Valentijn)	64	29	7	15	20	65
Asielzoekerscentrum (AZC)	38	31	31	18	47	36
Kleine Wooneenheid (KWE)/ Kinderwoongroep (KWG)	60	31	8	26	22	52
Pleeggezin (inclusief formele pleeggezinplaatsing bij familie)	59	34	7	38	14	48
zelfstandig	51	34	15	20	34	46
Anders	45	33	23	24	30	46

### *Verzuim*

Een behoorlijk groot aantal ama's heeft wel eens verzuimd (68%), bijna een kwart verzuimt zelfs regelmatig (23%) (zie tabel 5.22). Het gaat hierbij vooral om ama's die langer dan een jaar maar korter dan drie jaar in Nederland zijn. Hiervan verzuimt bijna eenderde vaak. Van de ama's die een jaar of korter in Nederland zijn, verzuimt 14% vaak en ook ama's die langer dan drie jaar in Nederland zijn, laten een minder regelmatig verzuim zien (22%).



Tabel 5.22 - Aantal keren dat de ama gedurende zijn of haar schoolloopbaan heeft verzuimd (percentages)

	vaak	soms	nooit	totaal
<i>Verblijfsduur</i>				
. t/m 1 jaar	15	52	33	100
. 1-2 jaar	30	51	19	100
. 2 – 3 jaar	35	49	16	100
langer dan drie jaar	22	50	28	100
<i>Leeftijd</i>				
t/m 10 jaar	5	40	55	100
11-14 jaar	7	48	45	100
15-17 jaar	24	53	23	100
18 jaar en ouder	34	50	17	100
<i>Woonvorm</i>				
Opvangcentrum (OC) (inclusief Valentijn)	10	60	30	100
Asielzoekerscentrum (AZC)	50	39	11	100
Kleine Wooneenheid (KWE)/ Kinderwoongroep (KWG)	19	54	27	100
pleeggezin (inclusief formele pleeggezinplaatsing bij familie)	6	53	41	100
zelfstandig	40	48	13	100
Anders	30	49	21	100

Uit de tabel wordt duidelijk dat er vooral een samenhang bestaat tussen de leeftijd van de ama's en (frequent) verzuim. Naarmate ama's ouder zijn, verzuimen zij vaker. Ook de woonvorm speelt een rol. Frequent verzuim komt vooral voor bij oudere ama's woonachtig in een asielzoekerscentrum of in een zelfstandige woning.

Als oorzaak voor het verzuim noemen de voogden ten eerste een gebrek aan motivatie van de ama (de ama heeft geen zin, gaat liever leukere dingen doen, wil 's ochtends het bed niet uit komen). Ten tweede wordt er volgens de voogden verzuimd omdat de ama ziek is. Vervolgens noemen de voogden persoonlijke en psychische problemen als mogelijke oorzaak voor verzuim. En tenslotte menen zij dat een gebrek aan toezicht een rol zou kunnen spelen.

### 5.6.7 Inzicht in mogelijkheden

Veel ama's (58%) hebben volgens de voogden (ruim) onvoldoende inzicht in de opleidingsmogelijkheden in Nederland. Ook heeft een groot aantal ama's (61%) onvoldoende inzicht in de lengte van het traject.

*Tabel 5.23 - Mate van inzicht in opleidingsmogelijkheden en lengte opleidingstraject naar verblijfsduur en regio (percentages)*

	ruim voldoende	voldoende	onvoldoende	ruim onvoldoende
<i>Inzicht in opleidingsmogelijkheden naar verblijfsduur</i>				
1 jaar	2	18	64	17
2 jaar	3	43	46	7
3 jaar	10	50	32	8
langer dan drie jaar	19	45	28	8
Totaal (abs. = 100%)*	86	546	675	151
<i>Inzicht in opleidingstraject naar verblijfsduur</i>				
1 jaar	1	15	66	18
2 jaar	3	39	51	7
3 jaar	8	50	35	7
langer dan drie jaar	19	40	33	8
Totaal (abs. = 100%)*	77	492	722	154

\* Dit is exclusief het aantal keren dat het antwoord 'onbekend' is gegeven

Dit inzicht lijkt wel te verbeteren naarmate de ama langer in Nederland is. Zoals te zien is in tabel 5.23 hebben ama's die langer in Nederland verblijven beter inzicht in de mogelijkheden en de duur van opleidingen. Uit de gegevens blijkt verder dat vooral de ama's jonger dan tien jaar onvoldoende zicht hebben op de mogelijkheden en de lengte van opleidingstrajecten. Daarnaast blijkt dat ama's woonachtig bij pleeggezinnen juist relatief vaak (ruim) voldoende inzicht hebben.

### 5.6.8 Belemmeringen

We hebben de voogden een aantal mogelijke belemmeringen voorgelegd waar de ama tijdens zijn of haar schoolloopbaan tegenaan zou kunnen lopen. We vroegen de voogden eerst aan te geven welke belemmeringen voor de ama golden en vervolgens aan te geven wat de drie belangrijkste belemmeringen waren. De resultaten zijn samengevat in tabel 5.24. De meest genoemde belemmeringen zijn ook de belemmeringen die door de meeste voogden het belangrijkste worden gevonden of het meest belemmerend. Het betreft vooral onzekerheid over status, taalproblemen, motivatie- en concentratieproblemen en een gebrek aan sociale steun.

Tabel 5.24 – Aantal keren dat item als belemmering is beoordeeld\*

	abs.	%	% bij de drie belangrijkste
<i>Genoemde belemmeringen</i>			
Onzekerheid over status	871	49	37
Taalproblemen	793	45	28
Motivatieproblemen	528	30	18
Concentratieproblemen	479	27	13
Te weinig sociale steun	402	23	12
Huisvesting van de Ama	398	22	13
Sluit niet aan bij behoeften/wensen/voorkeuren Ama	304	17	8
Wachlijsten/bepaalde instroommogelijkheden	287	16	9
Ama moet van school veranderen door overplaatsing	287	16	6
Niveau te hoog/ tempo te hoog	280	16	8
Niveau te laag/ tempo te langzaam	277	16	9
Gedragsproblemen bij de Ama, bijvoorbeeld afsluiten voor de	258	15	9
Beperkingen die gelden voor stageplaatsen en leerwerkplaats	229	13	7
Gebrek aan zorgstructuur bij onderwijsinstellingen	210	12	5
Onderwijsinstellingen zijn niet ingericht voor onderwijs aan	209	12	5
Onderwijsaanbod is niet gedifferentieerd genoeg	170	10	4
Sluit niet aan bij eerdere schoolloopbaan	157	9	3
Bepaalde leermiddelen	131	7	2
Huisvesting van de scholen	55	3	1
Geen belemmeringen	92	5	-
Overig	377	21	17

\* Voogden konden meer dan één belemmering aangeven. De percentages tellen daarom niet op tot 100%

Zoals te zien is in de tabel geven 377 voogden iets aan in de categorie 'overig'. Opvallend is dat 92 (5% van het totaal aantal voogden) opmerken dat zij geen belemmeringen zien.

## 6 Samenvatting en conclusies

### 6.1 Inleiding

In dit rapport beschrijven we de resultaten van het onderzoek naar (ontwikkelingen in) de instroom van alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's) in Nederland. Bij ama's gaat het om personen jonger dan 18 jaar die – zonder begeleiding van een wettelijke meerderjarige vertegenwoordiger – als asielzoeker naar Nederland zijn gekomen, met inbegrip van degenen onder hen die inmiddels een verblijfsstatus hebben gekregen.

#### *Nulmeting*

Bij dit project gaat het om een inventariserend onderzoek naar de situatie voorafgaand aan de invoering van het nieuwe ama-beleid op 4 januari 2001. De veranderingen die voortvloeien uit het Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire van januari 2001, de nieuwe Vreemdelingenwet en de beleidsnota van Staatssecretaris Kalsbeek uit 2001 (Kamerstuk II, 2000/01, 27062, nr. 14) worden in dit onderzoek dus niet meegenomen. Deze veranderingen zullen op een later moment worden geëvalueerd. Dit onderzoek vervult in dit kader de functie van nulmeting.

#### *Inhoud van het onderzoek*

De doelstelling van het onderzoek is inzicht te verschaffen in:

- . de instroom (omvang, samenstelling, mate en aard van statusverlening) van ama's in Nederland
- . ontwikkelingen en trends in deze instroom
- . overeenkomsten en verschillen met de situatie in andere EU-landen, mede tegen de achtergrond van het gevoerde beleid
- . vluchtmotieven van de ama's en motieven om naar Nederland te komen, alsmede ontwikkelingen/trends die zich op deze punten al dan niet voordoen
- . de onderwijspositie en de schoolloopbanen van ama's in Nederland, alsmede de factoren die hierop van invloed zijn.

## *Onderzoeksopzet*

De gekozen onderzoeksopzet bestaat uit drie afzonderlijke delen:

1. *Analyse van de instroom van ama's in Nederland en 13 andere EU-landen.*

De instroom is kwantitatief in kaart gebracht met cijfermateriaal van de IND. Daarnaast is met interviews en de bestudering van literatuur informatie verzameld over het voor ama's geldende beleid in Nederland en in andere EU-landen.

2. *In kaart brengen van vluchtmotieven en redenen om naar Nederland te komen.*

De motieven van ama's om het land van herkomst te verlaten dan wel naar Nederland te komen zijn onderzocht middels een dossieranalyse. Er is een steekproef van 552 dossiers getrokken verdeeld over de negen etnische groepen met de hoogste instroom van ama's vanaf 1998 tot en met 2000. Vervolgens hebben de onderzoekers op basis van het informatiemateriaal in de dossiers een enquêteformulier met vragen over motieven gescoord.

3. *De onderwijspositie van ama's*

Onderhavig onderzoek moet inzicht geven in de achterliggende factoren die van invloed zijn op de onderwijssituatie van ama's en mogelijke oplossingsrichtingen zichtbaar maken. Het moet leiden tot representatieve uitkomsten en een betrouwbaar en compleet beeld geven. Daarom is een schriftelijke enquête over circa 3.000 ama's uitgezet onder 700 voogden. In totaal zijn 1.770 vragenlijsten ingevuld geretourneerd. In de vragenlijst is gevraagd naar achtergrondkenmerken en de schoolloopbaan van de ama. Daarnaast wordt ingegaan op de meer algemene situatie rondom het onderwijs aan ama's. Onderwerpen die aan bod komen, zijn o.a. de belemmeringen die ama's bij hun schoolloopbaan kunnen tegenkomen, de passendheid van het onderwijs voor ama's, de beschikbaarheid van voldoende plaatsingsmogelijkheden, hun motivatie en leefsituatie.

Oorspronkelijk zou dit rapport eind 2001 opgeleverd worden maar door verschillende knelpunten waar we tijdens de uitvoering van het onderzoek mee te maken kregen, bleek dit een onmogelijke opgave. Belangrijke oorzaak voor de vertraging is ten eerste het feit dat een dossieronderzoek nodig was om de onderzoeksvragen over de vluchtmotieven van ama's en hun motieven om naar Nederland te komen zo goed mogelijk te beantwoorden. Met name de organisatie van toegang tot de dossiers heeft zeer lange tijd in beslag genomen. Ten tweede bleek het niet alleen moeilijk maar ook veel tijd te kosten om het benodigde cijfermateriaal te verkrijgen.

## 6.2 Instroom in Nederland

### *Hoofdpunten van het ama-beleid tot 4 januari 2001*

In hoofdstuk 2 is een beschrijving gegeven van het in Nederland geldende ama-beleid voor 4 januari 2001. Daarnaast is daar een overzicht gegeven van de instroomcijfers in 1998, 1999 en 2000 zoals die beschikbaar zijn bij de IND.

Het ama-beleid zoals dat sinds 1992 geldt, volgt in grote lijnen het algemene asielbeleid, maar wijkt op een aantal punten af omdat het om *minderjarige* asielzoekers gaat. Zo wordt net als bij volwassen asielzoekers eerst beoordeeld of de ama wordt toegelaten als vluchteling (A-status), of de ama in aanmerking komt voor een vergunning tot verblijf om klemmende redenen van humanitaire aard (VTV hum.) en vervolgens of de ama in aanmerking komt voor een voorlopige vergunning tot verblijf (VVTV). Bij volwassen asielzoekers geldt dat indien zij niet in aanmerking komen voor een A-, VTV- of VVTV-status, zij Nederland moeten verlaten. Aan alleenstaande minderjarigen wordt echter extra bescherming geboden. Zij worden in Nederland toegelaten als er in het land van herkomst geen adequate opvang is gegarandeerd. Deze ama's krijgen een vtv-ama. Deze status is een jaar geldig en kan twee maal met nog eens een jaar worden verlengd. Na drie jaar heeft de ama recht op een VTV.

In Nederland wordt voor alle ama's (zo spoedig mogelijk) voorzien in voogdij, althans voor zoverre zij bij binnenkomst nog niet de leeftijd van 17,5 jaar zijn gepasseerd. De voogd draagt zorg dat de minderjarige overeenkomstig het vermogen van de desbetreffende ama wordt verzorgd en opgevoed. De voogden zijn geen dagelijkse begeleiders. Het voogdijschap wordt beëindigd als de ama meerderjarig wordt, als de voogdij wordt overgedragen aan (pleeg)ouders of als de ama uit Nederland vertrekt.

De verantwoordelijkheid voor de opvang van de ama's is verdeeld. Het COA verzorgt de eerste opvang en Stichting de Opbouw (nu Stichting Nidos) zorgt voor huisvesting in de vervolgovang. Daar wordt door de contractpartners ook de dagelijkse begeleiding van de ama geboden.

Het opvangmodel is leeftijdgebonden. Voor alle ama's wordt geprobeerd de opvang zoveel mogelijk in een pleeggezin te laten plaatsvinden maar dat lukt in veel gevallen niet. Voor ama's jonger dan twaalf jaar is een speciaal opvangcentrum. Ook ama's tussen de 12 en 16 jaar worden in eerste instantie in een OC met ama-opvang geplaatst. Indien mogelijk worden ze vervolgens opgevangen in een KinderWoonGroep (KWG) of een Kleine WoonEenheid (KWE). Ama's van 16 of 17 jaar worden in eerste instantie opgevangen in jeugdunits van het AZC en worden daarna doorgeplaatst naar een KWE, zelfstandig kamerbewonen of vervolgovang in het AZC.

*Ama-instroom in periode 1998-2000 bijna verdubbeld van 3.500 naar 6.700 ama's*

In hoofdstuk 2 hebben we ook de beschikbare cijfers over de ama-instroom in de periode 1998-2000 en over drie cohorten (1995, 1997 en 1999) bekeken.

De totale instroom van asielzoekers in de periode 1998-2000 schommelt. In 1999 zijn meer asielzoekers naar Nederland gekomen dan in 1998, terwijl dit aantal in 2000 juist weer lager ligt. Deze schommeling vinden we niet terug in de ama-instroom. Daar zien we een behoorlijke toename van 3.504 ama's in 1998 tot 6.705 ama's in 2000. Ook zien we dat het aandeel van de ama-instroom op de totale instroom van asielzoekers in die jaren aanzienlijk is toegenomen. In 1998 was 8% van de asielzoekers die naar Nederland kwamen ama, in 2000 ligt dit percentage op 15%.

*Ama-instroom vooral afkomstig uit beperkt aantal landen*

Een tweede belangrijk uitkomst is dat de meerderheid van de ama-instroom uit een beperkt aantal landen komt. In 2000 komt 53% van de ama's uit vier landen (Angola, China, Sierra Leone en Guinee). De tien landen waar de grootste groepen ama's vandaan komen, nemen samen maar liefst 75% van de ama-instroom voor hun rekening. We zien in de jaren 1998 tot en met 2000 weinig verandering optreden in de tien belangrijkste herkomstlanden. Alleen Ethiopië verdwijnt er uit en Togo komt vanaf 1999 in deze groep voor. De sterke stijging van het aantal ama's dat uit China, Sierra Leone en Guinee naar Nederland komt, springt direct in het oog.

Voor negen van de tien belangrijkste herkomstlanden gaat op dat de ama-instroom in de periode 1998-2000 is gestegen. Alleen de ama-instroom uit Somalië is in die periode afgenomen. Voor zeven herkomstlanden geldt dat naast deze toename in absolute aantallen ook het *aandeel ama's* in de totale instroom uit dat land is toegenomen. Voor Sierra Leone en Guinee geldt dit niet: daar is het absolute aantal wel toegenomen maar het aandeel ama's in de totale instroom asielzoekers is voor deze groepen gedaald.

*Driekwart van ama-instroom betreft jongens, vaak in leeftijd van 15-17 jaar*

De ama's die naar Nederland toekomen, zijn in ruime meerderheid van het mannelijke geslacht en relatief vaak tussen de 15 en 17 jaar oud. Dit gaat met name op voor de ama-instroom uit Afghanistan, Irak, Joegoslavië en Turkije.

*Moeilijke situatie in desbetreffende herkomstlanden biedt (een deel van de) verklaring*

Het feit dat er sprake is van een hoge instroom van ama's uit een beperkt aantal landen kan op verschillende manieren worden uitgelegd. Ten eerste kan er in die landen van herkomst een situatie zijn ontstaan waardoor grote groepen mensen, waaronder ook ama's, het land moeten ontvluchten. Het hoge aandeel ama's op de totale in-



stroom uit die landen zou verklaard kunnen worden door het ontstaan van een situatie waar vooral kinderen de dupe van zijn. Voorbeelden hiervan zijn de conflicten in Sierra Leone en Guinee waarvoor kindsoldaten worden ingezet en 'geworven'. Dit zou tevens een mogelijke oorzaak kunnen zijn van het feit dat de instroom vooral bestaat uit jongens tussen de 15 en 17 jaar. Deze worden immers als eerste gerekruteerd. Het feit dat de instroom uit die landen een aantal jaren hoog blijft, kan betekenen dat vanuit die herkomstlanden goede reisroutes richting Nederland zijn ontstaan.

#### *Aanzuigende werking vanuit beleid en praktijk in Nederland is niet uitgesloten*

Een tweede mogelijke verklaring ligt in de aanzuigende werking van Nederland als eindbestemming. Het kan zijn dat Nederland in het algemeen als westers land een aanzuigende werking heeft, maar ook een mogelijkheid is dat het asielbeleid of nog specifiek het ama-beleid in Nederland een pullfactor is, bijvoorbeeld omdat in de praktijk opgaat dat ama's vaak in Nederland bleven.

#### *Aantal positieve beslissingen op de asielaanvraag van ama's in periode 1995-1999 verminderd*

In het tweede hoofdstuk hebben we daarom ook de beschikbare gegevens gepresenteerd over beslissingen op de asielaanvraag van ama's die in 1995, 1997 en 1999 zijn ingestroomd. Hieruit blijkt dat het beeld dat over de cohorten 1995 en 1997 ontstaat, duidelijk verschilt van dat over het cohort 1999.

Daaruit blijkt dat het aantal positieve beslissingen dat in eerste aanleg is genomen voor het cohort 1999 is gedaald ten opzichte van de cohorten 1995 en 1997 (respectievelijk 31%, 43% en 41%). Dit geldt ook voor het aantal positieve beslissingen na bezwaar. Voor de cohorten 1995 en 1997 geldt dat voor 17% van de ingediende bezwaren is besloten tot het verlenen van een status. Voor het cohort 1999 is dit 4%. Dit heeft voor een deel te maken met het feit dat een aantal van de bezwaren van de ama's die in 1999 zijn ingestroomd nog afgehandeld moeten worden. Er is met andere woorden nog geen beslissing genomen. Maar zelfs als we corrigeren voor het aantal zaken dat nog in voorraad is, blijkt het aantal positieve beslissingen na bezwaar in 1999 kleiner te zijn dan in 1995 en 1997.

#### *Drie mogelijke verklaringen voor deze afname*

Uit de cijfers wordt niet duidelijk waarom het beeld over cohort 1999 zo verschilt van dat over de cohorten 1995 en 1997. Er kunnen diverse mogelijke verklaringen voor dit verschijnsel zijn. De eerste verklaringen liggen in het Nederlandse beleid. Zo is de verandering van het landenbeleid in 1998 een mogelijke reden voor meer afwijzingen van ama's uit de vanaf dat moment als veilig geldende landen van herkomst. Een

mogelijke andere verklaring ligt in het veranderende klimaat in Nederland ten opzichte van de asielinstroom en de ama-instroom als onderdeel daarvan. De veranderingen zoals die vanaf 2001 feitelijk zijn doorgevoerd zijn reeds vooraf gegaan door een wijziging in houding ten opzichte van de ama-instroom en kleinere aanpassingen in de procedure en het beleid. Ten derde kan het zo zijn dat – mede door de verandering in klimaat – meer en/of betere instrumenten zijn ingezet om leeftijdsmisbruik te ondervangen.

*Leeftijdsonderzoek indiceert dat misbruik eerder uitzondering dan regel is*

Sinds 1999 wordt bijvoorbeeld bij twijfel over de leeftijd van de ama gebruik gemaakt van leeftijdsonderzoek. In 2000 is bij 2.366 van de 6.705 ingestroomde ama's een dergelijk leeftijdsonderzoek uitgevoerd. Van hen bleken 991 (42%) ama's ouder dan 18 jaar te zijn en zich dus jonger voor te doen dan men is. Uitgedrukt op de totale ama-instroom in 2000 is dus bij 15% vastgesteld dat er ten onrechte aanspraak is gemaakt op de ama-procedure. Geluiden dat dit type misbruik wijd verbreid is wordt dus niet door cijfers bevestigd. Overigens komt dit type misbruik niet voor alle nationaliteiten in dezelfde mate voor. De hoogste percentages vinden we voor de ama's uit Afghanistan en Ethiopië, op de voet gevolgd door de ama's uit China, Angola, Guinee en Sierra Leone.

### **6.3 Ama-instroom en Ama-beleid in de EU: resultaten van een quick scan**

*Geen (vergelijkbare) cijfers over ama-instroom in andere EU-landen beschikbaar*

In het tweede hoofdstuk hebben we geconstateerd dat in de periode 1998-2000 in Nederland sprake was van een flink stijgende ama-instroom. We gaven aan dat mogelijk georganiseerde reisroutes uit een beperkt aantal landen zijn ontstaan, waarlangs asielzoekers en vooral ama's naar Nederland reizen. Waarom men voor Nederland als eindbestemming kiest, is daar echter niet duidelijk geworden. Belangrijke vraag is en blijft of er vanuit Nederland of het Nederlandse beleid een aanzuigende werking uitgaat. Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn, ter vergelijking, (13) andere EU-landen in dit onderzoek betrokken. In deze landen is via een quick scan informatie verzameld over zowel de omvang van en de ontwikkelingen in de ama-instroom als het beleid en/of de praktijk ten aanzien van de ama's. Een cijfermatige vergelijking van de ama-instroom in Nederland met die in andere EU-landen bleek echter helaas niet mogelijk. Er blijken teveel onderlinge verschillen in registratie en definitieverschillen om de cijfers goed met elkaar te kunnen vergelijken. Daarnaast is het bijna onmogelijk om cijfers over asielinstroom uit andere landen te verkrijgen.

### *Formeel ama-beleid van Nederland vormt uitzondering in Europa*

We hebben wél informatie verkregen over de opvang en begeleiding van ama's in andere EU-landen. In het derde hoofdstuk hebben we een beknopt overzicht gepresenteerd van het ama-beleid in 13 andere EU-landen zodat vergelijking met de situatie in Nederland mogelijk werd. Daarbij komt naar voren dat Nederland het enige land is dat een specifiek ama-beleid heeft geformuleerd. Bij de andere 13 EU-landen is dit niet het geval. In enkele van deze landen vindt men dit niet nodig omdat er sprake is van een geringe instroom van ama's. In de praktijk worden deze ama's wel opgevangen en begeleid. De andere onderzochte EU-landen hebben bijna allemaal, binnen het asielbeleid voor volwassenen, uitzonderingsregels geformuleerd en speciale voorzieningen getroffen voor alleenstaande minderjarige asielzoekers.

### *Bij in praktijk gehanteerde uitgangspunten en definities echter geen grote verschillen tussen Nederland en andere EU-landen*

In de meeste onderzochte landen geldt dat ama's moeten terugkeren als zij niet in aanmerking komen voor een vluchtelingenstatus of een andere verblijfsstatus. In al deze landen wordt verblijf echter toegestaan of gedoogd indien er geen sprake is van adequate opvang in het land van herkomst. De definitie van adequate opvang kan per land (en soms binnen het land) verschillen. De meeste landen beschouwen de aanwezigheid van ouders of naaste familie als adequate opvang. Tot 4 januari 2001 ging dit ook op voor Nederland.

In Nederland ziet men minderjarige asielzoekers als alleenstaand als ze niet worden begeleid door één of beide ouders, een meerderjarig familielid, een meerderjarige echtgeno(o)t(e) of een andere wettelijke meerderjarige vertegenwoordiger. Het begrip wordt in de meeste andere landen op een vergelijkbare manier gedefinieerd. Sleutelwoord is steeds wettelijk voogd of vertegenwoordiger. In Ierland of Oostenrijk wordt begeleiding iets ruimer opgevat. Daar spreekt men van wettelijke begeleiders of begeleiders 'by custom'. In Luxemburg en Portugal liggen de grenzen niet heel duidelijk: de minderjarige is alleenstaand als hij of zij niet door naaste familie wordt begeleid. Vanaf januari 2001 wordt het begrip alleenstaand in Nederland in het toelatingsbeleid ook wat ruimer gedefinieerd. Dan gaat het ook hier om wettelijke en gebruikelijke begeleiding, een aanwezige die geacht wordt voor de ama te zorgen.

De meeste landen gebruiken het begrip 'zelfstandig handhaven' niet. Ook in Nederland is dit begrip pas per januari 2001 ingevoerd. Vanaf dat moment geldt dit in Nederland in vergelijking met de overige landen als een relatief streng onderdeel van het ama-beleid. In de meeste landen worden ama's gewoon toegelaten of in ieder geval gedoogd tot hun achttiende levensjaar. Van België, Duitsland en Oostenrijk is bekend dat ze ama's van 16 jaar en ouder in staat achten zich zelfstandig te handha-

ven in het land van herkomst. Het is echter niet bekend of de ama's vanaf deze leeftijd ook daadwerkelijk het land worden uitgezet of moeten terugkeren.

*Ook geen grote verschillen in gehanteerde asielpcedure*

De ama's kunnen in alle landen op grond van de wet aan de grens worden geweigerd. In de meeste landen moet de ama zelf de asielaanvraag doen, ongeacht zijn of haar leeftijd. In Nederland (12 jaar), Duitsland (16 jaar), Frankrijk (16 jaar) en Oostenrijk (14 jaar) is er wel een leeftijdsgrens. Als ama's jonger zijn, moet de asielaanvraag door een wettelijk bevoegd persoon worden gedaan. Deze voogd wordt door de Staat gedurende de asielpcedure aangewezen.

Alhoewel geen enkel land, behalve Nederland, een aparte ama-status kent, lijken de beoordelingsstappen in de verschillende EU-landen erg veel op elkaar. Eerst wordt gekeken of de ama in aanmerking komt voor een normale verblijfsstatus of vluchtelingenstatus. Indien dit niet het geval is, wordt gekeken of er in het land van herkomst sprake is van adequate opvang. Indien dat niet het geval is, wordt de ama in de meeste landen een verblijfsstatus toegekend op basis van humanitaire gronden. Er zijn ook landen waar de ama alleen gedoopt wordt (bijvoorbeeld Duitsland, Griekenland en Ierland). De ama krijgt daar geen status maar mag wel in het land verblijven.

Alleen in Nederland, Engeland en Denemarken kan de tijdelijke verblijfsstatus worden omgezet in een permanente verblijfsvergunning. Over het terugkeerbeleid in de overige landen is echter zeer weinig bekend. Het lijkt er op dat in de praktijk ook in die landen veel ama's bij het bereiken van meerderjarigheid niet terugkeren naar het land van herkomst.

*Meeste landen hebben aparte opvang, zeker voor jongste ama's*

In de meeste landen wordt in de voogdij van de ama's voorzien. In Denemarken, Griekenland, Oostenrijk en Ierland gebeurt dat alleen als men het strikt noodzakelijk acht. In België, Engeland en Portugal wordt niet in voogdij voorzien.

Veel landen hebben aparte opvang geregeld voor minderjarige asielzoekers. Vaak betreft het een aparte afdeling of unit op een algemeen opvangterrein. Met name voor de jongste ama's (tot 13 jaar) probeert men in de meeste landen een aparte en geschikte vorm van opvang te bieden. Ama's ouder dan 16 jaar worden meestal in de reguliere opvang geplaatst.

*Kans op permanente verblijfsvergunning voldoende voor aanzuigende werking?*

Zoals we hierboven al aangaven, is een belangrijk doel van de vergelijking van het ama-beleid tussen Nederland en 13 andere EU-landen om te bezien of het Nederland-

se beleid zo afwijkt dat er een aanzuigende werking van uit gaat. Het enige verschil wat volgens ons Nederland aantrekkelijker maakt dan veel andere landen is het feit dat het mogelijk is om hier na drie jaar een permanente verblijfsstatus te verkrijgen. Dit is alleen in Nederland, Engeland en Denemarken mogelijk. En, zoals we in hoofdstuk 1 al opmerkten, lijken vooral deze landen tot 2001 een relatief hoge amainstroom te hebben.

#### **6.4 Motieven**

Voortbordurend op de vraag: waarom nou Nederland, zijn we in het vierde hoofdstuk ingegaan op de motieven van ama's om het land van herkomst te verlaten en naar Nederland te komen. We hebben hierbij tevens gekeken of er verschil in motieven is tussen ama's uit verschillende herkomstlanden.

##### *Uitkomsten zijn resultaat van analyse van IND-dossiers*

De gegevens over de motieven zijn verzameld op basis van informatie die we konden vinden in de dossiers van de IND. We hebben 552 dossiers verdeeld over negen etnische groepen met de hoogste instroom in Nederland bestudeerd aan de hand van een scorelijst. Deze dossiers zijn middels een steekproef uit de instroombestanden van de IND van de jaren 1998, 1999 en 2000 getrokken.

Bij interpretatie van de resultaten dienen we steeds rekening te houden met de bron. De informatie uit de dossiers is immers verzameld met als doel tot een beslissing op het asielverzoek te komen. De belangen die daarbij voor de ama spelen zouden er toe kunnen bijdragen dat de informatie enigszins gekleurd is. Bovendien kan ook de weergave door de IND-ambtenaar min of meer vertekend werken.

##### *Reisagent speelt vaak bepalende rol*

Uit de informatie in de dossiers blijkt dat de reis naar Nederland voor de meeste ama's redelijk tot goed georganiseerd is. De ama zelf lijkt echter weinig tot geen invloed te hebben op hoe de reis zal verlopen en wat de uiteindelijke eindbestemming is. Opvallend is dat de reisagent bij een ruime meerderheid van de ama's betrokken is geweest bij de organisatie van de reis en in de keuze voor Nederland.

##### *Vluchtmotieven liggen vooral in bedreigende situatie in herkomstland*

Over het algemeen verlaten de ama's het land van herkomst uit angst voor oorlog of angst voor dood, mishandeling en arrestatie. Er is daarnaast ook een grote groep waarvoor het feit dat er niemand meer is die voor de ama zorgt als belangrijk vlucht-

motief geldt. Voor een deel van deze groep is dit zelfs het belangrijkste motief. Met name voor ama's uit China geldt dit vaak.

#### *Meer sprake van terechtkomen in Nederland dan van er echt voor kiezen*

Uit de dossiers blijkt dat Nederland voor het merendeel van de ama's geen expliciete keuze is geweest. Voor 73% geldt dat ze hier bij toeval terecht zijn gekomen. We spreken hier van toeval omdat op het niveau van de individuele asielzoeker er vaak geen sprake is geweest van een weloverwogen keuze voor een land. Veel vaker zijn ze aangewezen geweest op een reisagent of iemand met de mogelijkheden van een reisagent. Dat maakt dat het voor de individuele asielzoeker toeval is dat hij of zij in Nederland terecht komt. Wanneer er wel sprake is van een bewuste keuze dan blijkt deze vaak gebaseerd te zijn op het feit dat er al familieleden, vrienden, bekenden of landgenoten in Nederland waren. Motieven gelegen in de asielprocedure of politieke situatie in Nederland komen nauwelijks naar voren.

#### *Naast mogelijkheid van permanente verblijfsvergunning speelt wellicht ook de lange asielprocedure een rol bij aanzuigende werking*

Deze informatie in combinatie met het feit dat er weinig verschil in beleid zit tussen een groot aantal EU-landen, vormt reden om aan te nemen dat er misschien wel een algemene aanzuigende werking vanuit Westerse landen uitgaat naar individuele asielzoekers maar dat dit niet specifiek alleen voor Nederland geldt. Deze redenering is plausibel voor de individuele asielzoekers, maar het is uiteraard de vraag of dit ook opgaat voor de reisagenten. Die kunnen wel over bepaalde informatie en argumenten beschikken om de ama's juist naar Nederland te sturen. We blijven dan wel met de vraag zitten waarom de reisagent nou juist voor Nederland als eindbestemming kiest. Het is mogelijk dat het feit dat asielzoekers niet terugkeren naar de plaats van herkomst - door lange procedures én door de mogelijkheid van een permanente verblijfs-status aldaar het beeld bevestigt dat het om een effectieve route gaat.

We willen deze paragraaf beëindigen met de opmerking dat het feit dat iemand een asielaanvraag in Nederland doet niets zegt over de legitimiteit van dat asielverzoek en dat alleen door het bestaan en gebruik van reisroutes dan ook niets over misbruik gezegd kan worden.

### **6.5 Onderwijspositie van ama's**

In hoofdstuk 5 zijn de uitkomsten van de vragenlijst over de onderwijspositie van ama's in Nederland gepresenteerd. Er is informatie verzameld over 1.770 ama's bij 808 voogden.

De grootste groepen ama's komen uit Angola (16%) en China (14%). Bijna een kwart van de ama's komt uit West Afrika, vooral uit Guinee (10%) en Sierra Leone (9%). Er komt ook een grote groep uit de landen in de Hoorn van Afrika, met name uit Somalië (12%) maar ook uit Soedan (4%) en Ethiopië (2%). Er bevinden zich duidelijk meer mannen (70%) dan vrouwen (30%) onder de respondenten. Een grote groep ama's was bij aankomst in Nederland 15 jaar of ouder (53%). Ama's die jonger dan 10 jaar waren toen zij naar Nederland kwamen, zijn veruit in de minderheid (14%). De leeftijd van de ama's bij afsluiting van de enquête (per 01-07-01) ligt voor het merendeel boven de 15 jaar: 46% is tussen de 15 en 17 jaar, 41% is 18 jaar of ouder. De meerderheid (71%) is 2 jaar of korter in Nederland.

*Meeste ama's komen met weinig opleidingsbagage naar Nederland*

Het opleidingsniveau dat de ama's hebben behaald in het land van herkomst ligt niet erg hoog. Meer dan driekwart van de ama's heeft in het land van herkomst geen opleiding gedaan (24%) of een opleiding gedaan die door de voogden als 'laag' wordt ingeschat (55%).

*Vaak, zeker bij ama's die al wat ouder zijn bij hun komst, moeizame (door)start in Nederlandse onderwijs*

Ook het opleidingsniveau in Nederland ligt (nog) niet erg hoog. Dat heeft vooral te maken met het feit dat veel ama's (47%) nog bezig zijn met het 'eerste' onderwijs dat in het teken staat van taalverwerving (eerste opvang, ISK, taalschool etc.). Dit zijn hoofdzakelijk ama's die korter dan 2 jaar in Nederland zijn. Ama's die langer dan 2 jaar in Nederland zijn, zijn vaker doorgestroomd naar het 'reguliere' onderwijs op een wat hoger niveau. Opvallend is wel dat relatief veel ama's die al langer dan een jaar in Nederland verblijven nog steeds in het eerste opvang onderwijs bezig zijn of op de ISK of Taalschool zitten. Eveneens opvallend is dat een groot deel van de ama's die op 15 jarige leeftijd of ouder in Nederland aankwamen nog steeds bezig is met een opleiding die onder het eerste onderwijs valt. Dit geldt met name voor ama's woonachtig in een AZC. Deze personen blijven vaak hun hele onderwijs carrière in het eerste onderwijs hangen en krijgen binnen de opvangvoorziening nauwelijks – of in ieder geval onvoldoende – ondersteuning.

Op basis van gesprekken met sleutelinformanten en bestaande literatuur hebben we clusters van factoren onderscheiden die (een belemmerende) invloed kunnen hebben op de schoolloopbaan en/of de onderwijspositie van de ama.

### *Knelpunten in onderwijsorganisatie spelen vaak een rol*

Volgens literatuur en informanten hebben veel knelpunten betrekking op de onderwijsorganisatie. Genoemd worden de sterk fluctuerende in- en uitstroom van ama's, de heterogeniteit van de groep, de groepsgrootte, verblijfsduur in eerste opvang en – daarmee samenhangend – de doorstroom naar regulier onderwijs, (gebrek aan) samenwerking tussen onderwijsinstellingen en het aanbod en de ondersteuning van de wat oudere ama's (tussen de 15 en 18 jaar).

Er is ook een aantal belemmeringen op het gebied van de onderwijsorganisatie dat door de voogden wordt herkend. Het feit dat de ama van school moet veranderen door overplaatsing, de wachtlijsten en beperkte instroommogelijkheden worden door 16% van de voogden als belemmerend beoordeeld. Nog eens 12% vindt dat onderwijsinstellingen niet zijn ingericht voor onderwijs aan ama's en dat er een gebrek aan zorgstructuur is bij onderwijsinstellingen.

### *Evenals gegeven dat onderwijsinhoud onvoldoende is afgestemd op ama's*

De literatuur en de informanten geven aan dat een belangrijk knelpunt op het gebied van de onderwijsinhoud een gebrek aan eenheid is, door het ontbreken van formele eindtermen. Daarnaast wordt aangegeven dat er te weinig lesmateriaal is ontwikkeld voor ama's en dat het niveau en differentiatiemogelijkheden niet voldoende zijn afgestemd op deze doelgroep. De antwoorden van de voogden ondersteunen dit niet volledig. Volgens de voogden heeft een ruime meerderheid van de ama's de beschikking over voldoende leermiddelen en aanvullende benodigdheden en beschikt een groot aantal ama's over een goede plek om huiswerk te maken. Uit de antwoorden van de voogden blijkt wel dat dit niet geldt voor ama's die in een asielzoekerscentrum wonen. De voogden geven ook aan dat meer dan de helft van de ama's met lesmethodes is geschoold die specifiek voor deze doelgroep waren ontwikkeld. Wel geeft 16% van de voogden aan dat het te hoge niveau van de opleiding een belemmering is voor de ama en geeft eveneens 16% van de voogden aan dat het te lage niveau een belemmering is. Tien procent vindt dat het onderwijs niet gedifferentieerd genoeg is en 17% geeft aan dat het onderwijs niet aansluit bij de behoeften/wensen/voorkeuren van de ama.

### *Voogden signaleren: veel ama's starten gemotiveerd met schoolloopbaan*

De voogden beoordelen de schoolprestaties en motivatie aan het begin van de schoolloopbaan bij een groot aantal ama's als goed tot zeer goed. Een minderheid van de ama's presteert slecht of is niet gemotiveerd. Gedurende de schoolloopbaan worden er veranderingen in zowel de schoolprestatie als motivatie gesignaleerd door de voogden. Veel ama's verbeteren hun schoolprestaties (35%) maar er is ook een aantal



(16%) waar een verslechtering optreedt. Bij 45% van de ama's zijn de voogden van mening dat de motivatie gedurende de schoolloopbaan is veranderd. Bij 21% is de motivatie verbeterd en bij 24% is de motivatie verslechterd.

Als oorzaken voor de verbetering noemen de voogden een verbetering in de persoonlijke situatie van de ama en de statusverlening. Genoemde oorzaken voor verslechtering zijn een gebrek aan toekomstperspectief en 'schoolmoeheid'.

De uitkomsten van de vragenlijst laten verder zien dat de schoolprestaties en motivatie van mannelijke ama's die op latere leeftijd naar Nederland komen en (nog) in een AZC of OC woonachtig zijn, relatief vaak slecht zijn in het begin van de schoolloopbaan en gedurende het onderwijstraject ook nog eens relatief vaak (verder) verslechteren. Ook als we naar het verzuim kijken, kunnen we deze groep er in negatieve zin uithalen.

#### *Onzekerheid over status belemmert schoolloopbaan ama*

Uit de vragenlijst komt verder naar voren dat onzekerheid over de status een belemmerende invloed heeft op de schoolloopbaan van ama's. Hierboven werd de invloed van deze onzekerheid op de schoolprestaties en motivatie al benoemd. Daarnaast geven de voogden bij 49% van de ama's aan dat de onzekerheid over de toekomstige status een belemmering vormt.

#### *Ook opvang- en leefsituatie speelt een rol*

Belangrijk knelpunt wat betreft de opvang is het aantal keren dat de ama's moeten verhuizen. Uit de vragenlijst blijkt dat het type opvang ook een rol speelt in de schoolloopbaan van de ama's. We hebben hierboven al een aantal keren aangegeven dat met name ama's woonachtig in een AZC relatief 'slecht' af zijn. Zij krijgen minder vaak voldoende begeleiding, hebben minder vaak beschikking over voldoende leermiddelen, aanvullende benodigdheden en een goede huiswerkplek en raken gedurende de schoolloopbaan relatief vaak minder gemotiveerd. De voogden geven aan dat een belangrijke oorzaak van verbetering in prestatie en motivatie een verbetering in de leefsituatie is. Het omgekeerde geldt natuurlijk ook.

#### *Evenals te weinig ondersteuning bij sociaal-emotionele problemen*

Een groot aantal ama's heeft volgens de voogden concentratieproblemen en wordt daardoor belemmerd in de schoolprestaties. De voogden geven aan dat prestaties en motivatie minder wordt door psychische problemen en dat een aantal ama's verzuimt omdat er emotionele problemen spelen. Ook menen de voogden dat er bij een behoorlijk aantal ama's te weinig sociale steun is.

*Vooral ama's die op wat oudere leeftijd naar Nederland komen – en dat gaat op voor de grootste groep – blijven hier steken in het eerste onderwijs*

Al met al kunnen we constateren dat de schoolloopbaan van ama's die op jonge leeftijd naar Nederland komen wel knelpunten met zich meebrengt, maar dat door voldoende ondersteuning en begeleiding en goed lesmateriaal de ama redelijk in staat is door te stromen naar regulier onderwijs en een behoorlijk onderwijsniveau kan bereiken.

Dit geldt niet voor ama's die op oudere leeftijd naar Nederland komen en dit betreft wel de grootste groep ama's. Deze groep blijft langdurig – zo niet altijd – steken in het eerste onderwijs. Doorstroom naar regulier onderwijs komt weinig voor. Deze ama's raken door de zich steeds herhalende onderwijsinhoud de motivatie tot presteren kwijt wat tot slechte prestaties en verzuim leidt. Met name de ama's in AZC krijgen buiten de school om onvoldoende begeleiding en ondersteuning waardoor deze motivatie eventueel verbeterd zou kunnen worden.

## Informatiebronnen

### 1. Literatuur

- Another Country (2000). *Audit Commission report on dispersal of asylum seekers*. In: Feature, nr. 6.
- Bedem, R.F.A. van den, Valk, H.A. G. de en S.O. Tan (1994). *Toelating en opvang van ama's*. Den Haag: WODC.
- Bronkhorst, D. (2001). *Verscherpt beleid tegen illegalen in Engeland*. Contouren, nr. 5.
- Brouwer, H. (1999). *Alleenstaande minderjarige asielzoekers in het eerste opvangonderwijs*. Leiden: RUL.
- Burer, K. en E. Wiersma. *Delinquent gedrag onder alleenstaande minderjarige asielzoekers: een probleem? Een verkennend onderzoek*. Den Haag: IND.
- Childrens Legal Centre (1992). *Children or Refugees? A survey of West European policies on unaccompanied refugee children*. London: CLC.
- Corduwener, J. (2001). *Minder regeltjes en meer vrijheid in België*. Contouren, nr. 5.
- Corduwener, J. (2001). *Strakke regels maar veel toelatingen in Duitsland*. Contouren, nr. 5.
- Doomernik, J. (1998). *Asylum migration; problems of regulation*. Justitiële verkenningen. 24<sup>e</sup> jrg., nr. 9.
- Doornheim, L. en N. Dijkhoff (1995). *Toevlucht zoeken in Nederland*. Gouda Quint, Arnhem.
- Engelhard, D. (1999). *Hollandse klompen in de Chinese porseleinkast*. In: Phaxx, nr.6.
- Guedalla, V. (1994). *Representing unaccompanied refugee children in the asylum process*. Childright, december 1994, no. 112.
- Havinga, T. en A. Böcker. *Asylum migration to the Netherlands; patterns and explanations*. Justitiële verkenningen. 24<sup>e</sup> jrg., nr. 9.
- Huijbregts, V. (2001). *Het Europese asielbeleid zit in een neerwaartse spiraal*. Contouren, nr. 5.

- IGC. *Report on Asylum Procedures: Overview of Policies and Practices in IGC Participating States*. Geneva: IGC.
- IGC. *Report on Unaccompanied Minors*. Geneva: IGC.
- IND. *Asylum trends. Monthly report on asylum applications in the Netherlands and Europe*. Den Haag: IND.
- Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming (1999). *Helderheid. .... Ook in het belang van dit kind*. Den Haag: JHVJB.
- Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming (1999). *De Opbouw. Verslag van een onderzoek van de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming naar de organisatie en uitvoering van de voogdij en (vervolg)opvang van AMA's*. Den Haag: JHVJB.
- Jong, C.D. de (1998). *Are present asylum policies outdated? Towards a new worldwide system of regional refugee centres*. Justitiële verkenningen. 24<sup>e</sup> jrg., nr. 9.
- Klaauw, J. van der (1998). *The asylum policy; a future for Europe?* Justitiële verkenningen. 24<sup>e</sup> jrg., nr. 9.
- Kunkel, P.C. (1994). *Inwieweit sind Asylbewerberleistungsgesetz und KJHG auf junge Asylbewerber anwendbar?* ZfJ 81. Jahrgang Nr. 9/94.
- Lassen, B. en K. Kloosterboer (1995). *Het leven in Nederland is niet zacht als zijde. De sociaal juridische positie van alleenstaande minderjarige asielzoekers*. Amsterdam: DCI.
- Melkebeek, C. (1999). *De niet-vergezeldde minderjarige vluchteling in België*. Tijdschrift voor de Rechten van het Kind, september 1999.
- Sarders (1999). *Nieuwe talenten nieuwe kansen. Asielzoekers Leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs*. Utrecht: Sarders.
- Smit, M. (2000). *Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers*.
- Smit, M. (1999). *Ama's in de Nederlandse opvang*. Phaxx juni '99.
- Smit, M. (1998). *Ama's in Nederland. Redenen voor de vlucht, asielprocedure en overgang naar zelfstandigheid*. Leiden: RUL.
- Smit, M. en M. Thomeer-Bouwens (2000). *Holland is niet mijn land, maar het kan niet beter. Jongvolwassen vluchtelingen in Nederland*. Kind en Adolescent, 21 (3).
- Smit, M. en H. Brouwer (1999). *Veranderingen in de Kleine Wooneenheden voor alleenstaande minderjarige asielzoekers?* Leiden: RUL.
- Snijders, J. en F. van Wel (1995). *Gevlucht zonder ouders*. Utrecht: SWP.
- Thomeer-Bouwens, M. en M. Smit (2000). *Alleenstaande minderjarige asielzoekers op eigen benen*. Leiden: RUL.

Vluchtelingenwerk (1999). *Informatiebijeenkomst AMA's, gehouden op 21 juni 1999. Samenvatting van de inleiding en antwoorden op gestelde vragen*. Amsterdam: Vluchtelingenwerk.

Wetten, J.W. van (1998). *Women in asylum procedures*. Justitiële verkenningen. 24<sup>e</sup> jrg., nr. 9.

## **2. Beleid- en Kamerstukken**

College van advies Justitiële Kinderbescherming (2000). *Reactie beleidsnota alleenstaande minderjarige asielzoekers*.

DCI (1996). *Ama's in de knel*. Commentaar op de nieuwe beleidsvoornemens ten aanzien van alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's).

Resolutie van de Raad van de Europese Unie inzake niet-begeleide minderjarige onderdanen van derde landen, Brussel, 11 juni 1997 (87 45/97).

Tweede Kamer, 1999-2000, 27 062 Beleidsnota Alleenstaande minderjarige asielzoekers, nr. 2.

Tweede Kamer (2000). *VNO alleenstaande minderjarige asielzoekers*.

Tweede Kamer (2000). *VAO over het beleid t.a.v. ama*.

Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire TBV 2001/2. *Traumatabeleid*. Staatscourant 5 februari 2001, nr. 25/ pag. 10.

Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire TBV 2001/1. Staatscourant 26 januari 2001, nr. 19/ pag. 15.

Tussentijd Bericht Vreemdelingencirculaire TBV 2000/3. *Nieuw beleid inzake alleenstaande minderjarige asielzoekers en vreemdelingen*. Staatscourant, 3 januari 2001, nr. 2/ pag. 16.

VluchtelingenWerk (2000). *Reactie van VluchtelingenWerk Nederland op de beleidsnota alleenstaande minderjarige asielzoekers*.

Vreemdelingencirculaire, *Regelgeving alleenstaande minderjarige asielzoekers* (15 maart, 1996). Den Haag: Staatscourant.

Vreemdelingenwet 2000.

Gemeente Nijmegen (2000). *Eerste opvang, en dan... Een notitie bedoeld ter ondersteuning van de meningsvorming over de verdere ontwikkeling van de eerste opvang in Nijmegen*. Nijmegen.

TBV 2002/48.(stcrt 2002, 223) De opvang van Dublinclaimanten

Het ama-beleid is neergelegd in de volgende TBV's:

TBV 2000/6 (stcrt 2000, 65) leeftijdsonderzoek in de AC-procedure.

TBV 2000/7, (verlenging van TBV 1996/1 tot 1 januari 2001.

TBV 2000/30 (stcrt 3 januari 2001, nr 2) in werking treden van het nieuwe ama-beleid - nota Cohen).

TBV 2001/11 Arbeidsmarktbeperking ama's.

TBV 2001/27 ( stcrt 2001, 175 dd 11 september 2001) Ama's overgangsrecht achttienjarigen.

TBV 2001/33 (stcrt 2001, 216 dd 8 november 2001- ama's wijzigingen n.a.v. nota Kalsbeek.

TBV 2001/34 ( stcrt 2001, 217) Nieuw beleid inzake chinese minderjarige asielzoekers.

TBV 2002/23 (stcrt 2002, 119) leeftijdsonderzoek ama's- introductie leeftijdsonderzoek naar de vraag of iemand ouder/jonger is dan 15 jaar.

## Bijlage 1 - Sleutelinformanten

### *Ministerie van Justitie*

Bertil Niehoff  
Atie de Vrij  
Nel Anicito

### *Ministerie van OC&W*

Viva Wessels  
Francien de L'Ortye

### *Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel*

Monika Smit

### *IND*

Duco van Heel  
Heleen Muermans  
Udo Aaron  
Toon van Dijk

### *Project Coördinatie Vreemdelingenketen*

Ton Quirijnen

### *VNG*

Ineke Ketelaar

### *Vereniging VluchtelingenWerk Nederland*

Wilma Lozowski  
Erna Lensink

### *Stichting Nidos (voorheen Stichting de Opbouw)*

Tin Verstegen  
Dorry Hermanussen  
Isha Lamboo  
T. Voetman

### *Stichting Agogische Zorgcentra*

R. de Bruyckere

*COA*

Ria van Dijk

Rob Metz

*LOWAC*

Mw. H. van Houten

*Defence for Children*

Annemieke Wolthuis

*UNHCR*

Kate Hallvorsen

*IOM*

Elisabeth Venizc

Mw. Blaker

*Rode Kruis*

S. Luth

*ROC Zadkine*

Olly den Hartogh

Fred Goedhart



## Bijlage 2 – Onderzoeksinstrument dossieranalyse

1. Dossiernummer:

2. CRV-nummer:

3. Afgesloten dossier

- a. Ja
- b. Nee

### **ENQ: BIJ DE OVERIGE VRAGEN ZIJN STEEDS MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK**

4. Beschikbare informatie

	Aanwezig	Gebruikt
a. Rapport Eerste gehoor	-1-	-2-
b. Rapport Nader gehoor	-1-	-2-
c. Rapport Dublin gehoor	-1-	-2-
d. Bezwaarschriften	-1-	-2-
e. Aanvullingen/Wijzigingen eerste gehoor	-1-	-2-
f. Aanvullingen/Wijzigingen nader gehoor	-1-	-2-
g. (Aanvullend) beroepsschrift	-1-	-2-
h. Verslag hoorcommissie	-1-	-2-
i. Anders, namelijk .....	-1-	-2-
j. Onbekend	-1-	-2-

5. Uit welke personen bestond de directe omgeving van de ama in het land van herkomst, voorafgaand aan zijn of haar vlucht?
- Alleen
  - Ouders
  - Broers/zussen
  - Overige familieleden
  - Vrienden van ouders/ Vrienden van de familie
  - Reisagent
  - Anders, namelijk .....
  - Onbekend
6. Is de ama alleen of in gezelschap Nederland binnengekomen?  
**(ENQ: HET GAAT HIER OM DE INREIS IN NEDERLAND, DE GRENDOVERGANG).**
- Alleen
  - Ouders
  - Broers/zussen
  - Overige familieleden
  - Vrienden van ouders/ Vrienden van de familie
  - Reisagent
  - Anders, namelijk .....
  - Onbekend
7. Wie heeft de reis gefinancierd?
- De ama zelf
  - Ouders
  - Broers/zussen
  - Overige familieleden
  - Vrienden van ouders/ Vrienden van de familie
  - Reisagent
  - Anders, namelijk .....
  - Onbekend
8. Wie heeft de reis georganiseerd?
- De ama zelf
  - Ouders
  - Broers/zussen
  - Overige familieleden
  - Vrienden van ouders/ Vrienden van de familie
  - Reisagent
  - Anders, namelijk .....
  - Onbekend

9. Wie heeft de keuze voor Nederland als reisdoel gemaakt?
- a. De ama zelf
  - b. Ouders
  - c. Broers/zussen
  - d. Overige familieleden
  - e. Vrienden van ouders/ Vrienden van de familie
  - f. Reisagent
  - g. Anders, namelijk .....
  - h. Onbekend
10. **ENQ: ALS JE NAAR VRAAG 6 T/M 9 KIJKT, KRIJG JE DAN DE INDRUK DAT DE VLUCHT VAN DE AMA VOLGENS EEN VOORAF BEPAALDE PLANNING IS VERLOPEN OF DAT DEZE DOOR TOEVAL IS BEPAALD?**
- a. Dossier is duidelijk: vlucht liep volgens planning
  - b. Dossier niet helemaal duidelijk: indruk volgens planning
  - c. Dossier niet helemaal duidelijk: indruk deels volgens planning, deels door toeval
  - d. Dossier niet helemaal duidelijk: indruk door toeval
  - e. Dossier is duidelijk: door toeval
  - f. Onbekend

11. Motieven voor vertrek uit land van herkomst/redenen voor vlucht  
**(ENQ: KRUIS BIJ ELKE ACTOR AAN WELKE MOTIEVEN VAN TOEPASSING  
 ZIJN. ALS ANDERE ACTOR BETROKKEN IS GEWEEST BIJ DE KEUZE VOOR  
 NEDERLAND DAN KAN DEZE WORDEN AANGEGEVEN IN DE LAATSTE  
 KOLOM. INDIEN DIT MEERDERE, VERSCHILLENDE ACTOREN BETREFT, KAN  
 EEN NIEUW VEL WORDEN INGELEGD).**

	Ama	Broers/ Zussen	Ouders	Familie	Vrienden ouders/ Familie	Reis- agent	.....
a. Vervolging wegens politieke overtuiging	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
b. Bevolkingsgroep en/of godsdienst	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
c. Oorlogssituatie	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
d. Ama heeft niemand meer die voor hem/haar zorgt	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
e. Men ziet voor ama geen goede toekomst in land van herkomst	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
f. Ama vluchtte met ouders/verzorgers mee	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
g. Ouders worden gezocht/ zijn opgepakt	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
h. Overige familie/vrienden/kennissen worden gezocht/zijn opgepakt	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
i. Vrees voor repressie omdat ouders/familie commune delicten hebben gepleegd	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
j. Angst voor dood/mishandeling/ arrestatie	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
k. Economische redenen/honger	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
l. Dienstweigeren/desertie/weglopen guerrillagroepering/ rebellenleger	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
m. Anders, nl .....	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
n. Onbekend	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-

12. **ENQ.: GEEF AAN WAT VOLGENS JOU HET HOOFDMOTIEF IS OM UIT HET LAND VAN HERKOMST TE VERTREKKEN EN VOOR WIE.**

Hoofdmotief ama : .....

Hoofdmotief ....: .....

Hoofdmotief ....: .....

12. Was de ama voor komst naar Nederland, bekend met Nederland?

- a. Had topografische/geografische kennis
- b. Had kennis over de politieke situatie in Nederland
- c. Had kennis over de Nederlandse cultuur
- d. Had kennis over de asielprocedure in Nederland
- e. Had kennis over het ama-beleid in Nederland
- f. Anders, nl. ....
- g. Onbekend

13. Motieven voor keuze Nederland

**(ENQ: KRUIS BIJ ELKE ACTOR AAN WELKE MOTIEVEN VAN TOEPASSING ZIJN. ALS ANDERE ACTOR BETROKKEN IS GEWEEST BIJ DE KEUZE VOOR NEDERLAND DAN KAN DEZE WORDEN AANGEGEVEN IN DE LAATSTE KOLOM. INDIEN DIT MEERDERE, VERSCHILLENDE ACTOREN BETREFT, KAN EEN NIEUW VEL WORDEN INGELEGD).**

	Ama	Broers/ Zussen	Ouders	Familie	Vrienden ouders/ Familie	Reis- agent	.....
Keuze voor Nederland door							
a. Gelift	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
b. Met iemand meegereisd	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
c. Ama is naar Nederland gestuurd	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
d. Bedoeling was naar een land binnen de EU, is NI geworden	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
e. Bedoeling was ander land, is gestrand in Nederland	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
f. Er wonen familie, vrienden of kennissen in Nederland	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
g. Nederland aangeraden/ heeft positieve dingen over NI gehoord	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
h. Men heeft vertrouwen in Nederland	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
i. Het is mogelijk om in Nederland asiel aan te vragen	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
j. In Nederland wordt men niet gelijk teruggestuurd naar land van herkomst	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
k. In Nederland wordt men goed behandeld	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
l. Het ama-beleid, de aparte ama-status, bescherming van minderjarigen	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-

	Ama	Broers/ Zussen	Ouders	Familie	Vrienden ouders/ Familie	Reis- agent	.....
Keuze voor Nederland door							
m. Men krijgt in Nederland een permanente verblijfsstatus	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
n. De opvang in Nederland is (erg) goed	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
o. In Nederland wordt onderwijs aangeboden	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
p. In Nederland heeft de ama toekomstperspectief	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
q. Er wonen veel landgenoten in Nederland	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
r. Het is veilig in Nederland	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
s. Nederland is een democratie	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
t. Nederland heeft het Verdrag van Genève getekend	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
u. Nederland is een goed land met vriendelijke mensen	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
v. Hier spreekt men een verstaanbare taal/koloniale banden	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
w. Makkelijk visum voor Nederland te krijgen/ geen visum nodig	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
x. Men kon aan tickets naar Nederland komen	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
y. Economische redenen of de sociale voorzieningen	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
z. Anders, nl .....	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
aa. Onbekend	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-

**14. ENQ.: GEEF AAN WAT VOLGENS JOU HET HOOFDMOTIEF IS OM NAAR NEDERLAND TE KOMEN EN VOOR WIE.**

Hoofdmotief ama: .....

Hoofdmotief familie: .....

Hoofdmotief reisagent: .....

Hoofdmotief ....: .....

Ruimte voor Opmerkingen/Bijzonderheden

## Bijlage 3 – Matrix 1

### Matrix 1 - Beleid

	België	Duitsland	Frankrijk
1. Is er apart beleid voor alleenstaande minderjarige asielzoekers?	nee, asielprocedure is gelijk aan die voor volwassenen	nee, niet op federaal niveau, beleid kan verschillen tussen deelstaten.  Beslissing over status ama ligt echter wel op federaal niveau.	nee, asielprocedure is in principe gelijk aan die voor volwassenen; maar er zijn wel speciale voorzieningen/regels voor ama's
2. Uitgangspunt beleid	-	-	-
3. Op welk (overheids-) niveau	landelijk en bestuursseenheden (Vlaanderen, Wallonië, Brussel); weinig coördinatie hiertussen	landelijk en deelstaten (Bundesländer)	nationaal
4. Definitie 'alleenstaande asielzoeker'	Persoon <18 j. afkomstig uit een land buiten de EER die België binnenkomt of er verblijft zonder vergezeld te worden door zijn/haar vader/moeder, wettelijke voogd of echtgeno(o)-t(e)	- In Duitsland verblijvend zonder ouder(s) of een meerderjarige die wettelijk bevoegd is voor het kind zorgen. - ama's die door meerderjarige broer/zus worden vergezeld worden ook alleenstaand geacht indien zij geen wettelijke voogd zijn over het kind.	- minderjarige zonder ouderlijke en wettelijke vertegenwoordiger (mineur sans répondant légal). - ama's die door meerderjarige broer/zus worden vergezeld worden ook alleenstaand geacht totdat voogdijschap officieel is geregeld
5. Definitie 'minderjarig'	<18	<18 (maar soms <16, afhankelijk van de betreffende deelstaat of hulporganisatie); vanaf 17 status van volwassene, maar nog wel minderjarig.	<18
6. Definitie 'adequate opvang'	-	opvang in land van herkomst door ouders, of een geschikte voogd, die in staat zijn voor de ama te zorgen.	-
7. Definitie 'zelfstandig handhaven'	-	-	-
8. Leerplicht	territoriaal, tot 18 jaar (maar geen controle voor ama's en soms weigering door scholen)	voor ama's geen plicht, wel als ze vluchtelingenstatus hebben (tot 16 jaar) (verantwoordelijkheid van lokale autoriteiten. Grote verschillen tussen Länder.	territoriaal, tot 16 jaar

	België	Duitsland	Frankrijk
9. Speciaal/aangepast onderwijs?	nee, maar soms wel taallessen, particuliere initiatieven	sommige Länder bieden voorbereidende en ondersteunende klassen aan om instroom in* regulier onderwijs te vergemakkelijken	ja, er zijn voorbereidende klassen (CLIN), waarin ama's Frans leren naast het normale programma
10. Gevolgen van bereiken meerderjarigheid	bij afwijzing asielaanvraag uitwijzing/illegaliteit	volgens de wet uitwijzing als asielaanvraag is afgevozen, maar in praktijk gebeurt dit niet	asielaanvraag wordt als volwassene behandeld; geen speciale behandeling/geen rekening gehouden met feit dat persoon minderjarig was bij aankomst
11. Terugkeerbeleid	nee		
12. Inhoud terugkeerbeleid	-		-
13. Maatregelen tegen misbruik	bij twijfel leeftijdsonderzoek (vaak botmeting)	bij twijfel niet-medische leeftijdsbeoordeling (Inaugenscheinnahme) (medisch onderzoek is afgeschaft vanwege twijfels over betrouwbaarheid en ethische en juridische bezwaren)	vrijwel altijd systematisch leeftijdsonderzoek (bot- en gebitsonderzoek) terwijl de ama's vastgehouden worden in de "waiting zones" (zie procedure bij aankomst)



Verenigd Koninkrijk	Zweden	Denemarken	Griekenland
<p>1. nee, maar ama's vallen onder Children's Act, die betrekking heeft op alle kinderen in GB ongeacht hun juridische status.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ama's krijgen tijdelijke toegang voor een maand</li> <li>- er wordt tevens prioriteit gegeven aan hun aanvragen.</li> </ul>	<p>nee, maar er wordt wel rekening gehouden met leeftijd en er zijn speciale voorzieningen/regels voor ama's</p>	<p>Geen speciaal beleid voor ama's. Er worden binnen het volwassen asielbeleid uitzonderingen gemaakt voor ongebeleide minderjarigen.</p>	<p>Geen speciaal beleid voor ama's</p>
<p>2. Immigratiewet:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- objectieve criteria belangrijker bij asielaanvragen minderjarigen dan ontwikkelingsniveau</li> </ul>	-	<p>In principe wordt alleenstaande minderjarige een tijdelijk verblijf toegestaan behalve als ze naar een land (terug)gestuurd kunnen worden waar ze worden opgevangen door naaste familie of als zij in een ander land al een verblijfsvergunning hebben gekregen.</p>	-
<p>3. nationaal</p>	<p>nationaal</p>	<p>Nationaal niveau. Tijdens de asielprocedure ligt de verantwoordelijkheid bij de Immigratiedienst, een onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse zaken. Deze heeft verantwoordelijkheden gedelegeerd aan het Rode Kruis. Na toekenning van de verblijfsvergunning nemen de lokale overheden de verantwoordelijkheden over.</p>	<p>nationaal niveau</p>

Verenigd Koninkrijk	Zweden	Denemarken	Griekenland
4. een persoon jonger dan 18 jaar die op het tijdstip van aanvraag gescheiden is van beide ouders of hun juridische of normale verzorger in het land van herkomst	een minderjarige persoon van "non-Nordic" nationaliteit die zonder begeleidende ouders, adoptiefouders of een andere persoon die door de autoriteiten in het land van herkomst zijn aangewezen en die geen intentie tot adoptie heeft een verblijfsvergunning in Zweden aanvraagt of die om speciale redenen een vergunning heeft verkregen vóór aankomst in Zweden	Met onbegeleide minderjarige asielzoekers worden minderjarigen bedoeld die niet door een wettelijke vertegenwoordiger worden begeleid.	Men gebruikt de definitie aan van 'separated children' uit de <i>Statement of Good Practice</i> van het <i>Separated Children in Europe Programme</i> : "children under 18 years of age who are outside their country of origin and separated from both parents, or their previous legal/customary primary caregiver". Het gaat hier dus niet specifiek om alleenstaande minderjarige asielzoekers. Het is niet bekend wat er gebeurt met ama's die de meerderjarigheid bereiken tijdens de asielprocedure.
5. <21	<18	Grens minderjarigheid: 19 jaar. Als de jongere is getrouwd of kinderen heeft dan wordt niet meer in voogdij en verzorging voorzien	18 jaar
6. -	zie terugkeerbeleid	Opvang door naaste familie wordt als adequate opvang beschouwd. Er worden echter weinig activiteiten ondernomen om familie op te sporen.	In Griekenland worden de meeste alleenstaande minderjarigen (90%) herenigd met hun ouders. Er zijn geen gegevens bekend over de asielzoekende minderjarigen apart. Als hereniging niet (meteen) mogelijk is, wordt de International Social Service ingeschakeld voor het traceren van familie. Als de familie niet gevonden kan worden worden de kinderen doorgestuurd naar andere Griekse instanties.
7. -	-	-	-
8. territoriaal, van 5 t/m 15 jaar (verantwoordelijkheid van lokale autoriteiten; scholen kunnen kinderen weigeren)	- 7-16 jaar, verantwoordelijkheid van lokale autoriteiten; géén aanwezigheidsplicht - 16-18 jaar Zweeds vervolgonderwijs	De leerplicht geldt niet voor ama's.	Het is niet duidelijk of leerplicht ook geldt voor ama's. Het is wel mogelijk voorbereidend of aanvullend Grieks taalonderwijs te volgen.

	Verenigd Koninkrijk	Zweden	Denemarken	Griekenland
9.	nee, maar vaak hulp van specialist "English as an Additional Language" (EAL) binnen de reguliere klas	recht op moedertaal-onderwijs		-
10.	geen directe gevolgen voor de asielpcedure omdat ama's vanaf 16 jaar al als volwassene worden behandeld	als er nog geen beslissing is genomen over de asielaanvraag wordt de ama opnieuw geregistreerd en behandeld als een volwassene.		-
11.		ja		-
12.		(vrijwillige) terugkeer van de ama naar het land van herkomst vindt plaats als: - ouders/andere familieleden in land van herkomst zijn getraceerd en op de hoogte zijn van terugkeer kind - ter plaatse voorzien wordt in ontvangst en opvang - het kind mentaal ondersteund wordt, m.n. als ouders erop aandringen niet terug te keren. - internationale organisaties ingeschakeld worden voor onderzoeken mogelijkheden/behoefte aan een 'family support programme'		-
13.	onbekend	Er is ook de mogelijkheid om een 'recognition journey' te maken naar het land van herkomst (gefinancierd door Zweedse immigratiedienst of NGO) om banden te herstellen met land/familie. Ama's kunnen daar voor kortere of langere tijd blijven of terugkeren naar Zweden.	Er wordt in Denemarken op zeer beperkte schaal gebruik gemaakt van leeftijdsonderzoek. Er wordt gekeken naar de kaak, de linkerhand en er wordt een medisch onderzoek gedaan.	Bij twijfel over leeftijd krijgen ama's meestal het voordeel van de twijfel.

Ierland	Italië	Luxemburg	Oostenrijk
1. Geen speciaal beleid voor ama's; ze vallen gedeeltelijk onder de Refugee Act en de Child Care Act	Geen speciaal beleid voor ama's. Dit wordt niet nodig geacht vanwege de kleine aantallen. In de vreemdelingenwet is echter wel bepaald dat ama's onmiddellijk doorverwezen dienen te worden naar de jeugdrechtbank, maar dat wel dezelfde toelatingsregels gelden als voor andere asielzoekers. In principe lopen ama's door dezelfde procedures als volwassen asielzoekers, maar de beoordelingscommissie houdt wel rekening met de 'mate van volwassenheid' van de ama bij de beoordeling van zijn/haar verhaal.	Geen speciaal beleid voor ama's. Het aantal asielzoekers dat als ama het land instroomt is zeer klein.	Er is geen speciaal beleid voor ama's. Er worden binnen het asielbeleid voor meerderjarigen uitzonderingen gemaakt voor (onbegeleide) minderjarigen.
2. -		-	-
3. Nationaal niveau	Nationaal niveau (Ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie).	-	-
4. een vreemdeling onder de 18 jaar die gescheiden is van beide ouders en niet wordt verzorgd door een volwassene die hier de juridische of Gebruikelijke verantwoordelijkheid voor heeft	De definitie van een ama is: "een minderjarige die niet vergezeld wordt door ouder(s), grootouder(s), of een meerderjarige broer/zus". Italië heeft meer te maken met alleenstaande minderjarige vreemdelingen dan met alleenstaande minderjarige asielzoekers. Er zijn weinig alleenstaande minderjarigen die ook asiel aanvragen in Italië. Hierdoor is er geen noodzaak voor een speciaal beleid.	Er is geen wettelijke term voor ama's. In praktijk wordt de volgende definitie gehanteerd: een jongere onder de 18 jaar die alleen in Luxemburg is, zonder (naaste) familieleden en zonder voogd. Een oom wordt als naaste familie gezien maar een neef of nicht meestal niet.	Er is geen wettelijke term voor ama's. maar minderjarige asielzoekers worden als onbegeleid gedefinieerd als zij jonger zijn dan 19 jaar en gescheiden zijn van beide ouders en niet verzorgd worden door een volwassene die hiervoor bevoegd is.
5. 18 jaar. Er is geen officieel beleid voor ama's die meerderjarig worden terwijl ze nog in de asielprocedure zitten. De 'ama' wordt na het bereiken van de meerderjarigheid verder gehoord	De grens van minderjarigheid ligt bij 18 jaar.	16 jaar en ouder	Meerderjarigheid en wettelijke bevoegdheid van jongeren hangt af van de wettelijke bepalingen in het land van herkomst. Dit komt er over het algemeen op neer dat jongeren met het

Ierland	Italië	Luxemburg	Oostenrijk
en behandeld als volwassene, maar er wordt wel rekening gehouden met het feit dat ten tijde van de aanvraag hij/zij minderjarig was.			bereiken van de achttienjarige leeftijd meerderjarig worden. Bij het bereiken van deze meerderjarigheid moeten jongeren de opvang geboden door jeugdzorg verlaten. Echter, asielzoekers zijn met het bereiken van 16 wettelijk bevoegd.
6.		–	Minderjarige asielzoekers worden zoveel mogelijk hetzelfde als meerderjarigen behandeld. Bij negatieve beschikking wordt terugkeer dan ook doorgevoerd. Echter, als de ama jonger is dan 16 jaar mag de ama alleen worden uitgezet als in het land van herkomst accommodatie en zorg gegarandeerd kan worden die gepast is voor hun leeftijd en ontwikkeling.
7. Leerplicht t/m 16 jaar, geldt ook voor ama's		–	–
8. Speciaal/aangepast onderwijs is niet door overheid gereguleerd, is afhankelijk van mogelijkheden/faciliteiten op betreffende school. Het is voorgekomen dat ama's verplicht werden naar school te gaan zonder kennis van het Engels en zonder begeleiding.	Leerplicht (tot 16 jr.) geldt ook voor ama's.	Leerplicht tot 15 jaar: geldt ook voor ama's	Onbegeleide minderjarige asielzoekers vallen onder de leerplicht. Het is echter onduidelijk of zij ook daadwerkelijk onderwijs krijgen. Dit lijkt per Land te verschillen. Er zijn scholen bij opvangcentra aanwezig waar de Duitse taal wordt onderwezen
9. –	Officieel wordt er voorzien in moedertaalonderwijs, maar in de praktijk wordt dit zelden gerealiseerd door een gebrek aan gekwalificeerde leerkrachten.	–	–
10. –	Bij het bereiken van de meerderjarigheid mag de ama doorgaans in Italië blijven.	–	Uitwijzing.
11. –	Ja	–	–

Ierland	Italië	Luxemburg	Oostenrijk
12. –	De Italiaanse overheid bevordert repatriëring van minderjarigen via het Committee for the Tutelage of Unaccompanied Minors. Over het algemeen worden minderjarigen niet uitgewezen. In praktijk blijven dan ook veel ama's in het land, ook als hun aanvraag wordt afgewezen. Vaak is dit vanwege problemen met het verkrijgen van identiteits- en reisdocumenten en het lokaliseren van de ouders.	–	-
13. Geen voorzieningen, procedures voor leeftijds-onderzoek en lokaliseren familieleden, voornamelijk omdat Ierland niet veel te maken krijgt met ama's.	Leeftijdsonderzoek bij vermoeden van misbruik kan alleen plaatsvinden met goedkeuring van het Tribunaal voor Minderjarigen.	Geen leeftijdsonderzoek. Er wordt uitgegaan van de leeftijd zoals opgegeven door de ama.	Leeftijdsonderzoek: onduidelijk. Het is bij wet verboden om röntgenfoto van de pols voor leeftijdsonderzoek te gebruiken. In praktijk lijken nu leeftijdsonderzoeken gedaan te worden via een "inspectie van een public health officer". De inhoud van deze inspectie is onbekend.

Portugal	Spanje
1. Geen speciaal beleid voor ama's	Geen speciaal beleid voor ama's, maar beslissing over asielaanvraag wordt pas genomen zodra de ama meerderjarig wordt of als de voogd erop staat dat de aanvraag onmiddellijk moet worden verwerkt. Tot die tijd krijgt ama bescherming en verzorging.
2. -	-
3. nationaal niveau	nationaal en regionaal niveau
4. geen specifieke definitie voor ama's, maar als een minderjarige met een familielid reist, ook een oudere broer of zus, wordt hij/zij niet als alleenstaand beschouwd.	definitie ama: een individu onder de 18 die naar Spanje reist en er asiel aanvraagt zonder vergezeld te worden door zijn/haar ouders of andere wettelijke voogden.
5. De grens van minderjarigheid ligt bij 18 jaar. Ama's van 16/17 jaar worden meestal als 'de facto' volwassenen behandeld vanwege twijfels over de juistheid van hun beweringen. Er wordt echter geen leeftijds-onderzoek uitgevoerd.	grens minderjarigheid: 18 jaar.
6. -	-
7. -	-
8. Leerplicht geldt t/m 14 jaar, maar alleen voor ama's die toegelaten zijn tot de asielprocedure en die een tijdelijke verblijfsvergunning hebben.	Leerplicht tot 16 jaar
9. In de praktijk is het krijgen van onderwijs problematisch voor ama's omdat de vorige schoolkwalificaties erkend moeten worden. Er is geen speciaal (taal)onderwijs voor asielzoekerkinderen of ama's.	Kinderen die geen Spaans spreken kunnen taallessen krijgen voordat ze naar een normale klas gaan. Het is niet duidelijk of dit standaard is en door wie het verzorgd wordt.
10. -	Het is niet bekend wat er gebeurt als ama meerderjarig wordt.
11. Nee	Nee
12. Géén terugkeerbeleid of speciale voorzieningen bij afwijzing asielaanvraag ama's: er wordt geen contact gelegd met familie en geen opvang geregeld in land van herkomst, het kind wordt niet begeleid op de terugreis, er vindt geen monitoring plaats en de situatie in het land waar het kind naar terug wordt gestuurd wordt niet geanalyseerd.	Terugkeer van ama's naar het land van herkomst gebeurt alleen als familieleden zijn gelokaliseerd, met inachtneming van de VN Verklaring van de Rechten van het Kind, of dat ervaren instanties met betrekking tot de bescherming van minderjarigen de verantwoordelijkheid voor de minderjarigen aangaan. De Spaanse autoriteiten zullen in alle omstandigheden de fysieke integriteit van de ama niet in gevaar brengen of aanleiding geven tot vervolging van de ama of zijn/haar familie.
13. Geen leeftijdsonderzoek	-

1 Alleenstaande minderjarige vreemdeling: 'een minderjarige zonder Italiaanse of EU-nationaliteit, die géén asiel heeft aangevraagd en zonder reden in Italië verblijft zonder ouderlijke of andere meerderjarige wettelijke vertegenwoordiger'.

## Bijlage 3 – Matrix 2

### Matrix 2 - Procedure

	België	Duitsland	Frankrijk
1. Procedure bij aankomst	minderjarigen worden in principe op dezelfde manier behandeld als volwassenen; maar bij aankomst wordt een kort interview gehouden waarin ze zo snel mogelijk geïdentificeerd worden als minderjarig	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Vliegveldprocedure</u>: vluchtelingen (incl. ama's) die Duitsland via een vliegveld binnenkomen zonder geldige documenten of visum of uit een 'safe third country' kunnen op het vliegveld voor max. 19 dagen worden vastgehouden; voor ama's kan dit worden verlengd met de tijd die het kost een voogd aan te wijzen.</li> <li>- <u>Aankomst via safe third country</u>: weigering tot territorium. Grensautoriteiten hoeven niet te verifiëren of er obstakels m.b.t. terugsturen zijn</li> </ul>	<p>Bij binnenkomst zonder vereiste reisdocumenten beslist Min. v Binnenlandse zaken over toelating tot het territorium Toelating kan worden geweigerd als applicatie ongegrond blijkt. Ama's hebben in dit stadium géén recht op beroep tegen afwijzing omdat ze geen juridische acties kunnen ondernemen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Als herkomst niet bepaald kan worden, wordt de ama 'de facto' toegelaten tot het territorium en de asielaanvraag verwerkt volgens de prioriteitsprocedure</li> <li>- Als aanvraag niet ongegrond blijkt, wordt de ama ook tot het territorium toegelaten en kan de verdere asielpprocedure beginnen.</li> </ul>
a. Is detentie mogelijk?	<p>ja, indien:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ama niet de vereiste documenten heeft en aan de grens aanvraag tot erkenning als vluchteling (detentie gedurende verwerking aanvraag)</li> <li>2. ama zich in een onregelmatige situatie bevindt, om zeker te stellen dat hij/zij het land verlaat (vaak niet gehanteerd bij ama's &lt;16)</li> </ol> <p><u>Detentiecentra</u>: Centrum 127 en Centrum 127bis  <u>Duur detentie</u>: max. 2 mnd. of totdat beslissing genomen is.</p>	<p>ja</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- zie vliegveldprocedure</li> <li>- bij afgewezen asielzoekers: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Vorbereitungshaft (preparatory custody), max. 6 wk.</li> <li>b. Sicherungshaft (preventive custody), max. 6 mnd., maar verlenging met 12 mnd. is mogelijk</li> </ul> </li> </ul>	<p>ja, in "waiting zones" terwijl beslissing over toelating loopt; eerst voor een periode van 4 dagen, kan verlengd worden met nog eens 4 dagen; al kunnen er gelden per grenspost andere regels gelden.</p>
b. Onmiddellijke uitwijzing mogelijk?	ja, sommige minderjarigen worden meteen aan de grens teruggestuurd voordat ze een asielaanvraag hebben kunnen indienen	ja, als toegang tot territorium wordt geweigerd; ook geldt "carriers' return obligation"	ja, als asielaanvraag ongegrond is, de ama geldige documenten bezit en land van herkomst bekend is



	België	Duitsland	Frankrijk
c. Beoordelingsstappen	<p>1. Dublinovereenkomst</p> <p>2. Ontvankelijkheidsonderzoek (onderzoekt of aanvraag formeel in orde is) - Niet ontvankelijk: a. onmiddellijke uitzetting b. verblijf tot 18<sup>e</sup> jaar, daarna uitzetting - Wel ontvankelijk: tijdelijke verblijfsvergunning ("bijlage 25/26"):</p> <p>3. Gegrondheidsonderzoek indien positief: status van erkend vluchteling (Conventie status)</p>	<p>- Dublinovereenkomst</p> <p>Mogelijke statussen voor ama's: - tijdelijke verblijfsvergunning (met mogelijkheid tot verlenging na twee jaar) - verblijfsvergunning om humanitaire redenen - gedoogstatus (is geen verblijfsvergunning, maar tijdelijk uitstel van deportatie, komt het meest voor bij ama's)</p> <p>Ama's hebben geen recht op een permanente verblijfsvergunning, omdat dit een legale binnenkomst vereist, wat bij ama's per definitie niet het geval is.</p> <p>Bij afwijzing asielerzoek: - in principe uitwijzing - in individuele gevallen tijdelijke gedoogstatus om humanitaire redenen</p> <p>Ama's worden niet uitgezonden zolang er geen adequate zorg en voorzieningen zijn in het land van herkomst</p> <p>- tot 16 j. moet voogd aanvraag indienen - vanaf 16 j. mogen ama's zelf aanvraag indienen</p>	<p>1. Beoordeling gegrondheid asielaanvraag (o.a. Dublin-overeenkomst)</p> <p>2. Tijdelijke verblijfsvergunning (nodig om asielerprocedure in te gaan)</p> <p>3. Permanente verblijfsvergunning (vluchtelingenstatus/conventiestatus)</p> <p>Bij afwijzing asielerzoek: - uitwijzing indien opvang in land van herkomst mogelijk is - zo niet, dan gedoogstatus om humanitaire redenen.</p> <p>De Franse wet verbiedt de uitwijzing van minderjarigen van Frans <i>grondgebied</i></p> <p>Officiële en wettelijke vertegenwoordiger (voogd, familielid) - Indien voogd: aanvraag asieler - Indien 16/17 jaar en geen officiële vertegenwoordiger: asielaanvraag wordt wel verwerkt, maar beslissing wordt pas bekendgemaakt op het moment dat ama 18 wordt of als er een voogd wordt aangewezen.</p>
2. Wie doet asielaanvraag?	<p>ama zelf; kinderen kunnen op iedere leeftijd asieler aanvragen (ondanks het feit dat ze formeel handelingsonbekwaam zijn)</p>		

	België	Duitsland	Frankrijk
3. Beroepsmogelijkheden	<p>1. Dringend beroep inzake ontvankelijkheid bij Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatslozen (CGVS)</p> <p>2. Beroep inzake gegrondheid bij Vaste Beroeps-Commissie (VBC)</p>	<p>- bij negatieve beslissingen van het Federale bureau is beroep mogelijk bij de administratieve rechtbank (<u>Verwaltungsgericht</u>)</p> <p>- tegen negatieve beslissingen Verwaltungsgericht kan in speciale gevallen in beroep worden gegaan bij de hogere administratieve rechtbank (<u>Oberverwaltungsgericht</u>)</p> <p>- in principekwesies kan hierna een beroep worden ingediend bij de federale administratieve rechtbank (<u>Bundesverwaltungsgericht</u> of het <u>Bundesverfassungsgericht</u>)</p>	<p>Na toelating tot de asielpcedure zijn er de volgende mogelijkheden tot beroep</p> <p>1. bij negatieve beslissing; bij Commission des Recours des réfugiés</p> <p>2. als er geen beslissing wordt genomen binnen 4 mnd.; bij Commission des Recours</p> <p>3. bij Raad van State (indien 1 en of 2 negatief zijn)</p>
4. Rechten/plichten	<p>- In ontvankelijkheidsfase recht op onderdak in Klein Kasteeltje (maar géén plicht)</p> <p>- <u>Ama's in asielpcedure</u>: mogen zich inschrijven bij gemeente waar zij wonen en hebben daarna alle rechten die minderjarigen in België hebben (bv. onderwijs, ziekenfondsverzekering).</p> <p>- <u>Afgewezen ama's</u>: kunnen zich niet bij gemeente inschrijven en hebben daardoor bijna geen rechten. Opvang geschiedt zonder wettelijk kader.</p>	<p>- tot 16 j. recht op kindbescherming, speciale begeleiding en onderdak</p> <p>- volledige toegang tot onderwijs bij erkenning als vluchteling</p> <p>- nog in procedure: wel recht op onderwijs, maar moeten zelf school vinden die hen accepteert.</p> <p>- geen toegang tot de arbeidsmarkt of tot beroepsopleidingen (maar soepeler wetgeving is in de maak, waardoor dit na een wachtperiode van 1 jr. wel toegestaan is (Minor-mig, 2000)</p>	<p>Bij aankomst:</p> <p>- recht op "wachtuitkering"; daarna geen recht op financiële assistentie</p> <p>- recht op medische verzorging door NGO (Artsen zonder Grenzen)</p> <p>In de asielpcedure:</p> <p>- recht op reguliere medische voorzieningen</p> <p>- recht op psychologische hulp (verzorgd door NGO's)</p> <p>- geen toegang tot de arbeidsmarkt</p> <p>- bij erkenning als vluchteling én werkzoekend recht op werkloosheidsuitkering (max. 1 jaar)</p>
5. Rechtsbijstand	<p>geen juridische hulp; kan wel vragen om advocaat (maar mogelijkheid wordt vaak niet bekendgemaakt bij ama)</p>	<p>ama's hebben recht op juridische bijstand in de rechtbank</p>	<p>net als volwassenen recht op juridische bijstand (maar alleen als ze op legale wijze Frankrijk zijn binnengekomen)</p>
6. Lengte van procedure	<p>oude regeling: lang?</p> <p>nieuwe regeling: 3 wk.-6 mnd.</p>	<p>3-12 mnd.</p>	<p>4 mnd.?</p>

Verenigd Koninkrijk	Zweden	Denemarken	Griekenland
<p>1. - safe third country procedure binnen 24 na aankomst</p> <p>- zeer strenge carrier's liability-wetgeving voor asielzoekers zonder visum of geldige documenten (geldt voor al het vervoer over (spoor)wegen, lucht en water)</p>	<p>zie 'beoordelingsstappen'</p>	<p>In theorie kan de minderjarige aan de grens worden geweigerd maar dit komt in praktijk nooit voor. Minderjarigen van 0 tot 12 jaar krijgen altijd een vergunning tot tijdelijk verblijf op humanitaire gronden. Zij worden niet geïnterviewd. Minderjarigen tussen de 12 en 18 jaar vallen onder de asielprocedure voor meerderjarigen. Als de Immigratiedienst echter oordeelt dat de minderjarige hiervoor niet volwassen genoeg is, kan ook een vergunning tot tijdelijk verblijf op humanitaire gronden worden toegekend.</p> <p>1. Dublinconventie of Safe Third Country (geldt alleen voor minderjarigen met familie in dat land).</p> <p>2. Tot 12 jaar vergunning tot tijdelijk verblijf op humanitaire gronden.</p> <p>3. Asielprocedure voor meerderjarigen.</p>	<p>De autoriteiten verwerken de asielaanvraag van de alleenstaande minderjarige binnen drie maanden. Als de minderjarige asielzoeker wordt vastgehouden in havens of vliegvelden, geldt de versnelde procedure en wordt de asielaanvraag dezelfde dag nog bestudeerd. Beslissingen over de asielaanvraag worden genomen door het Ministerie van Openbare Orde. De versnelde procedure wordt beoordeeld door het hoofd van de Divisie voor Politie, Veiligheid en Orde van het Ministerie van Openbare Orde. Hiertegen kan in beroep worden gegaan bij de Secretaris-Generaal van het Ministerie. Ama's kunnen om de volgende redenen worden toegestaan tijdelijk of voor langere duur in Griekenland te blijven:</p> <p>1. Dublinconventie</p> <p>2. erkenning als vluchteling of toekenning asiel (vluchtelingen/ conventiestatus; geldig voor 5 jaar en hernieuwbaar);</p> <p>3. toekenning humanitaire status (asielaanvraag is afgewezen, maar land herkomst is niet veilig en/of ouders zijn niet traceerbaar; geldig voor 1 jaar, daarna herbeoordeling). Geeft bescherming tegen deportatie, recht op werk en medische zorg.</p> <p>4. voor de duur van de beoordeling van de asielaanvraag;</p> <p>5. als hij/zij illegaal in Griekenland is, onder toezicht staat van de sociale dienst en dit duidelijk in het beste belang is van het kind.</p>

Verenigd Koninkrijk	Zweden	Denemarken	Griekenland
<p>a. ja, in speciale immigratie-detentiecentra maar ook in reguliere gevangenissen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- voor de periode dat de asiel-aanvraag in behandeling is</li> <li>- in afwachting van uitzetting na een negatieve beslissing</li> </ul> <p>Er is geen wettelijke beperking op de duur van de detentie. Als iemand wordt vastgehouden voor deportatie, kan de rechtbank wel vrijlating verordenen als er weinig of geen vooruitzicht op een snelle uitzetting is. Na 7 dg. kan asielzoeker wel verzoeken op borgtucht vrijgelaten te worden</p>	<p>ja, maar kind mag alleen vastgehouden worden als:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- er sprake is van een directe weigering aan de grens vanwege een ongegronde asielaanvraag en er een duidelijk risico is dat het kind zal weglopen</li> <li>- supervisie alleen in een eerder geval niet genoeg is gebleken</li> <li>- het kind geen voogd heeft in Zweden en er buitengewone redenen voor zijn</li> </ul> <p>Een ama mag niet langer dan 72 u. in detentie worden gehouden (evt. in buitengewone omstandigheden verlengd met nog eens 72 u.)</p>	-	<p>Detentie is mogelijk voor minderjarige immigranten, bijvoorbeeld als zij illegaal Griekenland zijn binnengekomen of geen verblijfsvergunning hebben; zij worden onder dezelfde omstandigheden vastgehouden als volwassenen.</p>
<p>b. ja, het is voorgekomen dat vliegtuigmaatschappijen kinderen direct terugbrachten naar het land van herkomst voordat ze asielaanvraag hadden kunnen indienen</p>	<p>directe weigering aan de grens is mogelijk, maar uitzetting moet binnen drie maanden plaats vinden</p>	-	<p>Minderjarigen ouder dan 14 jaar kunnen worden uitgezet als er een gegronde reden voor is.</p>
<p>c. - Dublinovereenkomst</p> <p>ama's vragen (net als volwassenen) een volledig erkende vluchtelingenstatus aan.</p> <p>Bij afwijzing krijgen de meeste ama's een bijzondere verblijfsvergunning (ELR). Deze is normaal 4 jaar geldig. De ama wordt niet teruggestuurd zolang als ouders of familie in land van herkomst niet worden gevonden, of als er geen adequate opvang en zorg in het land van herkomst kan worden verschaft.</p> <p>Na 4 jr. kan permanent verblijf worden aangevraagd (ILR), dat zelden geweigerd wordt.</p>	<p>- Dublinovereenkomst</p> <p>- "rapid agreement" tussen Denemarken en Zweden (directe weigering voor beide landen aan de grens buiten Dublin-overeenkomst om)</p> <p>- toelating tot asielprocedure: de meerderheid van de ama's krijgt verblijfsvergunning om humanitaire redenen</p> <p>Als vluchtelingenstatus niet wordt toegekend, onderzoekt de immigratiedienst automatisch of de ama bescherming voor humanitaire redenen nodig heeft. Als familiehereniging in het land van herkomst mogelijk is, krijgt de ama een tijdelijke verblijfsvergunning, die 6 mnd. geldig is totdat hereniging gerealiseerd wordt. De tijdelijke verblijfsvergunning kan met 6 mnd. verlengd worden.</p>	<p>Bij een negatieve beslissing kan een beroep worden ingediend bij de "Flygtningenævnet".</p>	<p>Bij negatieve beslissingen van de Secretaris-Generaal kan beroep worden aangetekend bij de Minister van Openbare Orde, die zijn/haar beslissing baseert op de aanbeveling van de Appeals Board Committee. Een verzoek tot 'annulment' kan hierna worden ingediend bij het 'Supreme Administrative Court'.</p>

Verenigd Koninkrijk	Zweden	Denemarken	Griekenland
2. ama zelf; kinderen kunnen op iedere leeftijd asiel aanvragen	ama zelf; kinderen kunnen op iedere leeftijd asiel aanvragen	Ama doet zelf de asielaanvraag.	Ama doet zelf asielaanvraag.
3. Sinds oktober 2000 “one stop appeal” systeem: 1. <u>On-entry appeal</u> (beroep tegen afwijzing het land binnen te komen) 2. <u>After-entry appeal</u> (beroep tegen afwijzing verlenging verblijfsvergunning) 3. <u>Asylum &amp; human rights appeal</u> (beroep tegen afwijzing asielaanvraag of op grond van schending van de mensenrechten. Kan samen met ander beroep worden gedaan)	- Bij afwijzing asielaanvraag is hoger beroep mogelijk bij Aliens Appeals Board - Bij afwijzing beroep nieuwe aanvraag mogelijk als er nieuwe omstandigheden aan het licht komen Ama’s moeten met meer prioriteit behandeld worden	Ama’s in procedure en met een tijdelijke status mogen niet werken, ama’s met een permanente vergunning wel. Ama’s hebben recht op opvang en verblijf en krijgen kleding-, voedsel en zakgeld. In de opvangcentra wordt onder verantwoordelijkheid van het Deense Rode Kruis onderwijs aangeboden. In de procedure wordt niet voorzien in rechtsbijstand. Alleen als de ama is afgewezen en beroep is aangetekend, wordt een advocaat toegewezen. Het Rode Kruis regelt wel dat de ama tijdens de procedure door iemand wordt bijgestaan en dat er altijd iemand anders aanwezig is tijdens de gehoren. Tijdens de gehoren wordt gebruik gemaakt van een tolk.	Ama’s hebben gedurende de hele procedure recht op medische bijstand, ook na afwijzing van de asielaanvraag. Er zijn speciale klassen binnen het formele onderwijs.
4. Het recht op gezondheidszorg is afhankelijk van juridische status:  - ama’s die onder zijn gebracht bij de Jugendhilfe vallen onder de Kinder und Jugendhilfegesetz en Bundessocial-hilfegesetz en de daarbij behorende behandelingen en diensten  - ama’s die vallen onder de normale Asylbewerberleistungsgesetz hebben alleen recht op beperkte medische en tandheelkundige assistentie in gevallen van acute ziekte en pijn	- ama’s hebben net als andere kinderen in Zweden dezelfde rechten op gezondheidszorg, inclusief tandverzorging  ama’s van 7-16 jaar: - beperkt recht op onderwijs, maar er geldt geen aanwezigheidsplicht in het eerste schooljaar is de gemeente recht om het aantal uren te beperken tot 20 u. per week  - daarna heeft het kind recht op full-time school en moedertaalonderwijs  ama’s van 16-18 jaar: - niet hetzelfde recht op voortgezet secundair onderwijs als andere kinderen in Zweden	In de procedure wordt niet voorzien in rechtsbijstand. Alleen als de ama is afgewezen en beroep is aangetekend, wordt een advocaat toegewezen. Het Rode Kruis regelt wel dat de ama tijdens de procedure door iemand wordt bijgestaan en dat er altijd iemand anders aanwezig is tijdens de gehoren. Tijdens de gehoren wordt gebruik gemaakt van een tolk.	Asielzoekers hebben recht op juridische hulp en (poging tot) familiehereniging in het land van herkomst.

	Verenigd Koninkrijk	Zweden	Denemarken	Griekenland
5.	ama's hebben net als volwassenen recht op gratis juridisch advies en vertegenwoordiging	ama's krijgen juridische vertegenwoordiger	-	Lengte procedure: officieel binnen 3 maanden, in praktijk enkele maanden tot een jaar.
6.	ongeveer 16 mnd. (er zijn echter gevallen bekend die al langer dan 2 jr. lopen)	beslissing moet binnen 6 mnd. genomen worden	Gezinshereniging is mogelijk als de ouders ouder zijn dan 60 jaar.	-

Ierland	Italië	Luxemburg	Oostenrijk
<p>1. Dublinconventie, 'safe third country' principe, 'safe country of origin' (maar meestal niet toegepast bij minderjarigen, tenzij er een familielid in het betreffende land is)</p> <p>1. Onderzoek door Min. v. Justitie naar de aanvraag (uitgebreide of versnelde procedure); 2. Onderzoek naar tijdelijke opvangmogelijkheden</p>	<p>'Safe third country' principe en 'carrier's liability' gelden, Dublinconventie wordt geïmplementeerd in nieuwe asielwet (ingangsdatum onbekend).</p> <p>Nadat het Tribunaal voor Minderjarigen door de politie geïnformeerd is over de aanwezigheid van de ama in Italië verzoekt het ministerie van Justitie het Ministerie van Buitenlandse Zaken een onderzoek te verrichten in het land van herkomst. Om terug te keren naar het land van herkomst moeten de ouders van de minderjarige zijn gevonden en zij moeten bereid zijn de terugkeer te accepteren.</p> <p>Als een van beide niet het geval is dan wordt de ama in een instelling geplaatst. Bij een poging tot illegale binnenkomst zal de politie de ama naar de grens terugbrengen voor zover dit niet in strijd is met redenen die in het verdrag van Genève worden genoemd. Als de ama zich al in Italië bevindt, moet de politie de (asiel)procedure in gang brengen.</p> <p>Mogelijke statussen voor ama's: Conventiestatus (Verdrag v. Genève). Als conventiestatus niet wordt toegekend en terugkeer naar land van herkomst niet mogelijk is, kan de ama een verblijfsvergunning om humanitaire redenen krijgen. Deze is een jaar geldig, geeft recht op werken studie in Italië en kan elk jaar vernieuwd worden.</p>	<p>Ama's moeten zodra zij bij de grens aankomen, aangeven dat zij asiel aanvragen. Dit kan geweigerd worden als ze geen identiteitspapieren hebben, een bedreiging voor de veiligheid vormen of niet genoeg geld bij zich hebben om hun eigen onkosten te betalen.</p> <p>Bij aankomst worden de minderjarigen gehoord over de redenen en manier van hun komst naar Luxemburg. Dit gebeurt zonder wettelijke bijstand. Carrier liability, Dublinconventie en safe third country gelden maar zijn nog nooit toegepast (is nooit nodig geweest).</p>	<p>Dublinconventie, carrier liability, safe third country procedure zijn van kracht (als ama jonger is dan 16 alleen als accommodatie en zorg gepast bij de leeftijd van de ama gegarandeerd kan worden).</p>

Ierland	Italië	Luxemburg	Oostenrijk
	<p>In het algemeen worden ama's niet uitgewezen. In de praktijk blijven veel ama's in Italië, ook als hun aanvraag wordt afgewezen, vanwege problemen met het verkrijgen van identiteits- en reisdocumenten en het lokaliseren van de ouders.</p> <p>In principe moet beslissing binnen 15 dagen worden genomen, in de praktijk is de wachttijd meer dan een jaar. Er is sprake van een nieuwe wet, waarin ook een versnelde procedure wordt opgenomen.</p> <p>Onbekend is wanneer de wet zal worden ingevoerd.</p>		
a. Er is geen wet die de detentie van ama's toestaat of verbiedt.	Alleenstaande minderjarigen mogen maximaal 2 dagen in detentie worden gehouden.		Ama's kunnen worden vastgezet. Sinds 2000 mogen ama's jonger dan 14 jaar niet gevangen gezet worden.
b. -		Als ama's geen identiteitspapieren kunnen overleggen, mogen zij in detentie worden geplaatst. Echter, na een groot schandaal rondom de detentie van een elfjarig kind, wordt dit in de praktijk bijna nooit meer gedaan. Alleen als men verwacht dat de ama een misdrijf zal begaan, wordt deze nog vastgezet.	Ama's worden uitgewezen.
c. Mogelijkheid tot beroep bij afwijzing asielaanvraag bij een Appeals Authority (persoon), die aanbeveling doet aan de Minister van Justitie.	Er is mogelijkheid tot beroep bij het civil court in geval van negatieve beschikking van de Central Commission for the Recognition of Refugee Status. Als het civil court een negatieve beslissing neemt, kan er in beroep worden gegaan bij het Appeal Court en uiteindelijk bij het Supreme Court of Appeal.		-



Ierland	Italië	Luxemburg	Oostenrijk
2. De ama vraagt zelf asiel aan, of wordt gedaan door iemand aangesteld door de Health Board.	Er gelden geen leeftijdsbeperkingen op het aanvragen van asiel, maar ama's kunnen hierbij geassisteerd worden door hun wettelijke voogd, die door het "giudice tutelare" (civil court) wordt aangesteld.	Ama doet asielaanvraag zelf.	Ama's kunnen worden vastgezet. Sinds 2000 mogen ama's jonger dan 14 jaar niet gevangen gezet worden.
3. In principe hebben ama's (net als volwassen asielzoekers) recht op onderwijs. Er is echter géén instantie die verantwoordelijk is voor de onderwijsbehoeften van ama's. Recht op gratis medische zorg en, indien nodig, psychologische hulp.	Ama's hebben dezelfde rechten als andere Italiaanse minderjarigen met betrekking tot gezondheidszorg en primair onderwijs.	-	Ama's jonger dan 14 jaar mogen geen asielaanvraag indienen. Zij hebben geen wettelijke bevoegdheid. De rechtbank kan een trustee aanwijzen die een aanvraag mag indienen als hij dit noodzakelijk acht. Het is echter niet duidelijk of dit ook altijd gebeurt. Er lijkt verder geen regeling te bestaan voor jongeren onder de 14. Zij lijken afhankelijk van NGO's en liefdadigheidsinstellingen. Ama's ouder dan 14 jaar mogen wel een aanvraag indienen. Hen wordt een wettelijke vertegenwoordiger toegewezen van een lokale jeugdzorginstelling. Deze moet volgens de wet gedurende de hele procedure de ama ondersteunen. Er worden veel twijfels geuit over de competentie van deze vertegenwoordigers. Ama's worden verder hetzelfde als volwassenen behandeld.
4. Recht op juridische bijstand (meestal door onafhankelijke Refugee Legal Service) gedurende alle stadia van de asielprocedure, maar ama's zijn hier vaak niet van op de hoogte.	-	Bij aankomst worden minderjarigen gehoord zonder wettelijke bijstand.	-

Ierland	Italië	Luxemburg	Oostenrijk
5. Lengte procedure: wachttijd voor eerste interview is 8-9 maanden; beslissing versnelde procedure na 6-8 weken, normale procedure na 3-4 maanden.	-	-	zie punt 2.
6. Dublinconventie, 'safe third country' principe, 'safe country of origin' (maar meestal niet toegepast bij minderjarigen, tenzij er een familielid in het betreffende land is) 1. Onderzoek door Min. v. Justitie naar de aanvraag (uitgebreide of versnelde procedure); 2. Onderzoek naar tijdelijke opvangmogelijkheden	-	-	-

Portugal	Spanje
<p>1. Dublinconventie, carrier liability, safe third country procedure zijn van kracht. Ama's die op het vliegveld aankomen kunnen worden vastgehouden in de Internationale Zone voor max. 5 dagen. Voor minderjarigen worden verder dezelfde criteria gehanteerd als voor volwassenen. Als deze tijd overschreden wordt, of als besloten wordt de minderjarige toe te laten tot de asielpcedure, mogen ze het territorium betreden. Volgens de Portugese wet mogen minderjarige vreemdelingen Portugal niet binnenkomen of er verblijven zonder een wettelijk verantwoordelijke begeleider en zij kunnen aan de grens worden geweigerd. Twee fases in asielpcedure: de toelatings- (admissibility) procedure, waarin bekeken wordt of de aanvraag gegrond is. Als dit bevestigd wordt, krijgt de asielzoeker een tijdelijke verblijfsvergunning voor 60 dagen en gaat de 2<sup>e</sup> fase van de asielpcedure is. Als toelating of asiel wordt afgewezen moeten de asielzoekers het land verlaten (binnen 10 dagen in de 1<sup>e</sup> fase en binnen 30 dagen in de 2<sup>e</sup> fase). Mogelijke statussen: vluchtelingenstatus, verblijfsvergunning om humanitaire redenen, tijdelijke bescherming, "exceptional regime" (verblijfsvergunning voor zaken van nationaal belang of humanitaire redenen ('compassionate grounds')). De meeste ama's die een verblijfsvergunning krijgen, ontvangen er een om humanitaire redenen.</p> <p>a. Uit de gegevens blijkt niet duidelijk wie asielaanvraag doet, maar waarschijnlijk de ama zelf.</p> <p>b. De beslissing Beroep tegen afwijzingen is mogelijk bij de Commissioner for Refugees, vervolgens bij een rechtbank tot en met de Supreme Court. Het merendeel van de ama's krijgt een negatieve beslissing in de toelatingsfase.</p> <p>c. Asielzoekers (incl. ama's) hebben recht op toegang tot het gezondheidssysteem, maar krijgen dit niet altijd doordat hun juridische status onduidelijk is. Bij toelating tot de asielpcedure geldt ook het recht op werk en (financiële) steun door het Portugese Refugee Council.</p> <p>2.</p> <p>3.</p> <p>4. Ama's mogen tijdens de asielpcedure juridisch bij worden gestaan door NGO's, maar in de Internationale Zone van het vliegveld is geen bijstand, omdat men zich niet op Portugees grondgebied bevindt. Beoordelingsprocedure (2<sup>e</sup> fase): 60 dagen, evt. verlengt met 60 dagen.</p> <p>5. Lengte toelatingsprocedure: max. 20 dagen; lengte</p> <p>6. -</p>	<p>Dublinconventie geldt; er wordt geen lijst van 'safe third countries' gehanteerd of 'safe countries of origin', alhoewel dit wettelijk wel mogelijk is. De Spaanse wet verbiedt het uitzetten van minderjarigen. Als ama's niet terug kunnen naar hun land van herkomst hebben ze recht op een verblijfsvergunning. Procedure valt uiteen in twee stappen: toelatings- (admissibility) procedure en normale beoordelingsprocedure. Mogelijke statussen: vluchtelingen/conventiestatus (permanente verblijfsstatus), vergunning tot verblijf om humanitaire redenen. Ama's krijgen altijd permanente status.</p> <p>De autoriteiten vragen asiel aan in naam van de minderjarige, maar de aanvraag wordt alleen 'pre-opened' en pas behandeld zodra ama meerderjarig is. Tegen alle negatieve beslissingen in de asielzaak kan in beroep worden gegaan bij het Nationale Hoge Gerechtshof (Audiencia Nacional). Hierna kan nog in beroep worden gegaan bij het Tribunal Supremo.</p> <p>Tijdens de beoordelingsfase recht op sociale bijstand en medische hulp. Tot hun 18<sup>e</sup> hebben ama's recht op onderwijs en speciale (beroeps)opleidingen.</p> <p>Recht op juridische bijstand gedurende de gehele asielpcedure. Ook op de nationale luchthavens is juridische assistentie beschikbaar (van NGO's). Lengte toelatingsprocedure: 72 u. (bij aanvraag aan de grens), 60 dagen (bij aanvraag in het territorium); lengte beoordelingsprocedure: max. 6 maanden.</p> <p>-</p> <p>-</p>

### Bijlage 3 – Matrix 3

#### Matrix 3 - Voogdij en opvang

	België	Duitsland	Frankrijk
1. Wordt er in voogdij voorzien?	nee, in voorkomende gevallen beslist jeugdrechter Er is wel een landelijke voogdijregeling in de maak.	ja, in principe tot 16 jaar. ama's die 16/17 jaar zijn bij aankomst krijgen geen voogdij, of alleen gedeeltelijk.	ja, maar er is geen systematische procedure. Voogdij door de staat wordt vaak door de rechtbank geweigerd, waardoor ama geen legale status heeft en geen recht op bescherming en onderdak
2. Door wie	-	de lokale kinderbescherming (=eerste verantwoordelijke) individu (onafhankelijk of familielid in Duitsland) privé/welzijnsorganisatie	familielid in Frankrijk Franse staat (lokaal vertegenwoordigd door kinderbescherming (Aide sociale à l'enfance (ASE)) nationaal
3. Niveau	nationaal (Min. v. Volksgezondheid) en regionaal?	federaal	nationaal
4. Doelstelling	-	het nemen van beslissingen op alle terreinen van het leven van de ama (verzorging, onderwijs, gezondheid, asielprocedure, etc.)	-
5. Belangrijkste taken	-	- zorgdragen voor persoonlijk welzijn ama - juridische vertegenwoordiging ama met betrekking tot verblijfsvergunning en vergoeding van gemaakte kosten door lokale en regionale overheden	-
6. Aparte opvang voor minderjarigen?	gedeeltelijk	gedeeltelijk, tot 16 jaar	Beperkt
7. Opvang(model)	aparte unit voor minderjarigen in algemeen opvang/doorstroomcentrum Klein Kasteeltje (m.n. voor Franst. ama's); opvangcentrum van Rode Kruis (Goed te Wallebeke) particuliere initiatieven (San Damiano, Escalé) zelfstandig	jonger dan 16 jaar: - speciale opvang voor ama's op een aantal vliegvelden - bij al in Duitsland verblijvende familie van de ama - gastgezin - kinder- of jeugdtehuis - (reguliere) pensions  ouder dan 16 jaar: - over de Länder verdeeld als volwassen asielzoekers, tenzij er speciale behoefte is aan pedagogische opvang	Ovangcentrum van NGO (France Terre d'Asile) niet gespecialiseerd voor 13-18-jarigen tijdelijk  Ama's blijven in opvangcentrum tot plaats beschikbaar is in tehuis ASE/bij familie (lid) die als voogd optreedt
8. Begeleiding	onbekend	onbekend	onbekend

Verenigd Koninkrijk	Zweden	Denemarken	Griekenland
1. nee, wel persoonlijk adviseur voor ama's die hier het meeste behoefte aan hebben (ongeveer 1/3 van het totaal)	ja, na aankomst wordt voogd gezocht	Er wordt in het algemeen niet in voogdij voorzien. Bij complexe zaken kan echter een voogd worden toegewezen.	De politie stelt de Minors' Public Prosecutor op de hoogte van de aanwezigheid van de ama. De Minors' Prosecutor beslist of er een voogd moet worden aangesteld.
2. Panel of Advisers for Unaccompanied Refugee Children  Niemand is wettelijk volledig verantwoordelijk voor ontvangst, toegang, verzorging en bescherming	Regionale kantoor van de immigratiedienst stelt voogd (god-man) aan in de lokale overheid waar de ama verblijft; bij verhuizing van ama naar andere gemeente wordt een andere voogd gezocht.	De voogd wordt toegewezen door overheidsinstanties. De Deense vluchtelingenraad fungeert als loco parentis.	-
3. nationaal+lokaal?	nationaal+lokaal	Nationaal	-
4. -	verzekeren van de rechten van het kind verzekeren dat de het belang van het kind in alle beslissingen wordt meegenomen coördineren van contacten met volwassenen zorg voor onderdak, school en gezondheid steun tijdens de asielprocedure	-	-
5. taken persoonlijk adviseur: - hulp en vertegenwoordiging bij officiële zaken - hulp bij toegang tot belangenorganisaties - hulp bij verkrijgen juridisch advies	(niet formeel vastgelegd) - aanwezig zijn en raadgeven bij alle interviews met de ama - contact onderhouden met de immigratiedienst - indien noodzakelijk het aanvragen van een tolk bij de immigratiedienst - verwerven van een juridische vertegenwoordiger en het onderhouden van het contact met deze persoon	-	-
6. geen speciale opvang; ad hoc-regelingen	gedeeltelijk	Ja	Nee

Verenigd Koninkrijk	Zweden	Denemarken	Griekenland
<p>7. Doordat ama's onder Child-ren's Act vallen wordt hier in principe door lokale autoriteiten in voorzien, maar ama's kunnen ook zelf opvang regelen (bij vrienden, gemeenschap)</p> <p>1<sup>e</sup> opvang ama's door NGO's: Save the children (jongere ama's) Ockenden Venture (oudere ama's tot 16 jaar: plaatsing bij gastgezin (m.n. noodgeval- len), kinderkuis of speciale unit in privé- of vrijwilli- gerssector</p> <p>vanaf 16 jaar: ama's mogen zelfstandig wonen</p>	<p>speciale opvangunits die onder supervisie staan van migratieraad (SIV) bij familieleden (indien toestemming van Social Welfare Board)</p> <p>tussen 16-18 jaar vaak kostschool, jeugdherberg of zelfstandig</p>	<p>Afhankelijk van leeftijd is aparte opvang geregeld voor onbegeleide minderjarige asielzoekers. Kinderen worden na de eerste intake in een kindercentrum geplaatst. Voor kinderen van 0-12 jaar wordt zo snel mogelijk een pleeggezin gezocht. Minderjarigen tussen de 12-18 jaar worden in speciale centra voor ama's geplaatst. Hier is plaats voor meer dan 100 ama's. Als de ama's toestemming krijgen op de blijven kunnen ze worden overgeplaatst naar Kindercentra, Kinderwoningen, Pleeggezinnen of Zelfstandig kamerbewonen.</p>	<p>Er zijn weinig opvangvoorzieningen specifiek voor ama's. Het door de overheid gesteunde Lavrion Refugee Center bij Athene geeft eerste opvang aan asielzoekers. Ook wordt opvang verzorgd door NGO's. Kwetsbare personen zoals ama's krijgen voorrang bij opvang en financiële ondersteuning.</p>
<p>8. beperkt, afhankelijk van soort opvang</p>	<p>in speciale units voor ama's is er 24 uur per dag staf aanwezig</p>	<p>In de opvangcentra krijgt de ama twee contactpersonen toegewezen die verantwoordelijk zijn voor de dagelijkse begeleiding.</p>	

Ierland	Italië	Luxemburg	Oostenrijk
1. In zeer beperkte gevallen, om juridische redenen wordt een <i>guardian ad litem</i> aangesteld. Indien er geen voogd wordt aangesteld, staat de ama onder toezicht van sociaal werkers van de Health Board;	Ja	Ja	Er wordt niet automatisch een voogd aangesteld. Als een jeugdzorginstelling het noodzakelijk acht, kan voogdij worden aangevraagd bij de "voogdijschap rechtbank".
2. De voogd wordt toegewezen door de rechtbank of door de Health Board. Meestal is een sociaal werker verantwoordelijk voor de ama. Deze adviseert de officier van de Health Board over geschikte accommodatie.	De ama's staan onder de verantwoordelijkheid van het Tribunaal voor Minderjarigen, die onmiddellijk na ontdekking door de politie van de ama in kennis moet worden gesteld om de noodzakelijke maatregelen te treffen en een voogd aan te wijzen.	Caritas Vluchtelingen-service de voogdij op zich (is niet duidelijk sinds wanneer precies). De taken en bevoegdheden zijn begin 2001 nog niet wettelijk geregeld. Officieel moet de voogdijschap binnen een maand geregeld kunnen zijn maar het duurt vaak veel langer.	Voogdijschap rechtbank
3. –	Nationaal	Nationaal	In de praktijk zijn er grote verschillen tussen de Landen.
4. –	-	-	-
5. –	Taken voogd: assistentie tijdens asielpcedure en aanwezigheid bij hoorzitting voor de Central Commission	Er wordt in ieder geval rechtsbijstand geregeld, de ontwikkeling van het geboden onderwijs wordt gevolgd, de gezondheidszorg wordt in de gaten gehouden en de zoektocht naar de ouders wordt uitgevoerd. Tevens wordt de opvang gecontroleerd.	Als een voogd wordt aangewezen, is deze verantwoordelijk voor wettelijke vertegenwoordiging, de zorg, de opvoeding en het onderwijs.
6. Ja	Nee	Nee	Soms
7. De meeste minderjarigen worden in hostels of bed & breakfast accommodaties ondergebracht en blijven daar totdat ze minstens 18 jaar oud zijn. Ama's mogen in principe ook zelfstandig wonen, maar de sociaal werker bekijkt eerst of dit geschikt is.	Er zijn geen speciale opvangcentra voor ama's. Afhankelijk van hun leeftijd worden ze ondergebracht bij een gezin of een instantie.	Ama's worden op dezelfde manier opgevangen als volwassenen. Er is geen regelgeving op dit gebied. Omdat de meerderheid van de ama's ouder dan zestien jaar is gaat men er vanuit dat zij volwassen genoeg zijn. Het is onduidelijk wat er met minderjarigen jonger dan 16 jaar gebeurt.	Er wordt ook niet automatisch in opvang voorzien. In sommige gevallen worden kinderen als "extreem kwetsbaar" gezien en komen zij in aanmerking voor "federal care". Zo niet, dan zijn zij wat betreft de opvang afhankelijk van NGO's en liefdadigheidsinstellingen.
8. Sociaal werkers	-	Caritas Vluchtelingen-service (zie hierboven).	-

Portugal	Spanje
1. Nee	Ja
2. Er wordt geen voogd of tutor aangesteld, maar er is wel juridische bijstand van de Portugese Refugee Council voor de gehele procedure (toelatingsprocedure en beoordelingsprocedure)	Het Asylum and Refugee Office schakelt de Guardianship Commission and Public Prosecutor for Minors' Affairs in, die verantwoordelijk is voor de toewijzing van voogden.
3. –	Nationaal
4. –	–
5. –	De voogd is verantwoordelijk voor de ama en heeft als primaire taak alle administratieve handelingen die de ama aangaan bij te wonen en te ondertekenen.
6. ja	Ja
7. Opvang vindt in eerste instantie plaats door de Portugese Refugee Council in ontvangstcentra en vervolgens door de humanitaire en sociale organisatie Santa Casa da Misericórdia, die de minderjarigen meestal in hostels plaatst en voor eten, zakgeld en sociale hulp zorgt.	Opvang is verantwoordelijkheid van lokale autoriteiten of NGO; tot 18 jaar kunnen ze in een opvangcentrum voor minderjarige vluchtelingen in Madrid, in een centrum voor Spaanse minderjarigen blijven of in accommodatie verzorgd door een NGO.
8. -	-