

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*

Samenvatting

Marjolijn Olde Monnikhof
Harry van den Tillaart

Samenvatting en conclusies

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.

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 vervolgoopvang. 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 vervolgoopvang 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.

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 asielprocedure

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 asielprocedure 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 ama-instroom te hebben.

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 verblijfsstatus 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.

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.