

Implementatie van de kwaliteitsstandaarden voor voogden van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in praktijk, beleid en wetgeving

Nationaal rapport: Nederland

Martine Goeman
Carla van Os

MIGRATIERECHT



Implementatie van de kwaliteitsstandaarden voor voogden van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in praktijk, beleid en wetgeving

Nationaal rapport: Nederland

Martine Goeman
Carla van Os

Defence for Children-ECPAT Nederland

Alle rechten voorbehouden.

Copyright © 2013 Defence for Children-ECPAT Nederland

Geen onderdeel van deze uitgave mag vermenigvuldigd worden zonder toestemming van Defence for Children-ECPAT Nederland.

Beeld omslag: alleenstaande kinderen in Nederland maakten in enkele woorden een samenvatting van wat de kwaliteitsstandaarden betekenen voor voogden in de praktijk.

INHOUDSOPGAVE

Afkortingen	4
Voorwoord	5
1. Introductie	6
2. Achtergrond	7
3. Methodologie	9
4. Samenvatting kwaliteitsstandaarden voor voogden	11
5. Ontwikkelingen in relatie tot voogdij en migratie	13
6. Een kort overzicht van het nationale voogdijsysteem	14
7. Benchmark van de kwaliteitsstandaarden voor voogden van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in de nationale context	17
Standaard 1	17
Standaard 2	21
Standaard 3	24
Standaard 4	30
Standaard 5	33
Standaard 6	35
Standaard 7	40
Standaard 8	42
Standaard 9	45
Standaard 10	47
Conclusies	50
Samenvatting	52
Aanbevelingen voor implementatie van de kwaliteitsstandaarden voor voogden in Nederland	57
Aanbevelingen voor autoriteiten voor de implementatie van de kwaliteitsstandaarden voor voogden uit het eerste Closing a Protection Gap project	60
Literatuurlijst	61
Annex: jurisprudentie	63
Annex: bronnen	63
Annex: websites gebruikt voor dit rapport	63

AFKORTINGEN

ACVZ	Advies Commissie voor Vreemdelingen Zaken.
AMA	Alleenstaande minderjarige asielzoeker.
AMA-monitor	Monitor die Nidos gebruikt om te meten of de doelen uit hun methodologie gehaald worden.
AMV	Alleenstaande minderjarige vreemdeling.
BIC-model	Best Interest of the child model: een objectief en praktisch model om de belangen van het kind in een juridische context vast te stellen.
BIC-Q	Een enquête gebaseerd op het BIC-model, ontwikkeld door de Universiteit van Groningen.
BW	Burgerlijk Wetboek.
CPG	Closing a Protection Gap.
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers.
ECPAT	'End Child Prostitution, Child Pornography And Trafficking of children for sexual purposes' is een wereldwijd netwerk van organisaties die samenwerken ter bestrijding van kinderprostitutie, kinderporno en kinderhandel voor seksuele doeleinden.
EU	Europese Unie.
GATE	Guardians Against Child Trafficking and Exploitation. Project uitgevoerd in Italië, Cyprus, Griekenland en Nederland om de capaciteit van voogdijsystemen te vergroten om alleenstaande minderjarigen te beschermen tegen mensenhandel en uitbuiting.
IND	Immigratie en Naturalisatie Dienst.
IOM	International Organisation for Migration.
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.
Nidos	De Nederlandse voogdij-instelling voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen.
POL	Proces Opvang Locatie. Alleenstaande minderjarige vreemdelingen worden bij aankomst in Nederland opgevangen voor een maximum van dertien weken.
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek. Onderdeel van het Ministerie van Veiligheid en Justitie met als doel uitgeprocedeerde asielzoekers terug te laten keren naar hun land van herkomst.

“Een voogd is iemand die voor je zorgt van een afstand.”
Een alleenstaand kind.

De kwaliteitsstandaarden en indicatoren zijn geschreven vanuit het perspectief van alleenstaande minderjarigen en voogden en hebben als doel voogden te sterken in hun rol als waakhond en pleitbezorger voor de rechten van minderjarigen die onder hun verantwoordelijkheid staan. De kwaliteitsstandaarden zijn daarnaast bedoeld om overheidsinstanties te inspireren om het mandaat en de juiste werkomgeving voor voogden te garanderen zodat zij aan de kwaliteitsstandaarden kunnen voldoen. Voor de implementatie van de standaarden in Nederland heeft Defence for Children - ECPAT zich gericht op de input van de deskundigen: de alleenstaande kinderen en de voogden.

Defence for Children - ECPAT Nederland bedankt de kinderen voor hun openheid en krachtige suggesties voor de implementatie van de standaarden in Nederland en voor het verbeteren van de situatie voor alle alleenstaande minderjarigen. Jullie kracht en uithoudingsvermogen in onzekere tijden zijn een grote inspiratiebron. Wij bedanken de voogden die aan dit rapport hebben meegewerkt en de voogdij-instelling Nidos voor hun constructieve samenwerking. Door het huidige systeem in Nederland zijn er veel hindernissen te overwinnen voor voogden. Wij respecteren het doorzettingsvermogen van voogden en hopen dat de kwaliteitsstandaarden hun positie als pleitbezorgers voor de kinderen versterkt. Wij bedanken Somajeh Ghaemina, Stichting Alexander en onze stagiaires Annemarie Dijk en Jurriaan de Jong voor hun werk aan het project. En tot slot bedanken we het Daphne III -programma van de Europese Commissie voor hun financiële bijdrage.

1. INTRODUCTIE

“Het Closing a Protection Gap rapport brengt voogdijstandaarden die beleid op nationaal en Europees niveau zouden moeten inspireren om de bescherming van alleenstaande minderjarige vreemdelingen te verbeteren op ons continent. Ook brengt het de noodzaak voor het voetlicht tot harmonisatie van de kwaliteit van voogdijsystemen in Europa en binnen landen zelf, waar nog grote verschillen bestaan. De doelen die gesteld zijn voor voogden en beleidsmakers zijn ambitieus, maar zeker niet onmogelijk te verwezenlijken. Het gaat erom dat alle standaarden systematisch worden toegepast en dat ze in samenhang worden gebruikt.”

Thomas Hammarberg, toenmalig Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa, in het voorwoord van het (Engelstalige) rapport ‘Kwaliteitsstandaarden voor voogden van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in Europa: doelen voor voogden en de overheden.’¹

“Nu gaan we overal de standaarden voor voogden van alleenstaande minderjarige vreemdelingen promoten. Maar er moet nog meer gebeuren. Er moeten Europese regels over de kwalificaties van voogden komen.”
Europarlementariër bij de lancering van de kwaliteitsstandaarden voor voogden van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in Europa, november 2011 in Brussel.

Deze citaten benadrukken de steun voor en de noodzaak om de bewustwording en implementatie van de kwaliteitsstandaarden voor voogden van alleenstaande minderjarigen in Europa te vergroten en uit te breiden.

Van december 2012 tot december 2014 werken negen projectpartners² aan het project **Closing a Protection Gap 2.0**: implementatie van de kwaliteitsstandaarden voor voogden in praktijk, beleid en wetgeving.

Het doel van dit grootschalige en baanbrekende vervolgproject is om de volgende belangrijke stappen te zetten om de *protection gap* verder te dichten door te werken met de kwaliteitsstandaarden in de praktijk en door beleid en wetgeving te beïnvloeden op nationaal en Europees niveau zodat alle alleenstaande kinderen de bescherming krijgen waar ze recht op hebben.

De specifieke doelstellingen van het project zijn:

1. Bewustwording over de kwaliteitsstandaarden; uitwerking van de standaarden voor de situatie in de EU-landen die deelnemen aan het project en de versterking van de positie van voogden;
2. De nationale implementatie van de kwaliteitsstandaarden in de praktijk en pleiten voor voorzieningen in nationale wetgeving;
3. De ontwikkeling van een Europees initiatief/instrument voor de harmonisatie van passende voogdij geïnspireerd op de kwaliteitsstandaarden;
4. Het vergroten van de reikwijdte van de kwaliteitsstandaarden voor voogden van alleenstaande minderjarigen in Europa in negen andere EU-landen.

1 Core Standards for guardians of separated children in Europe: Goals for guardians and authorities, 2011.

2 De projectpartners zijn: Defence for Children-ECPAT Nederland (coördinator), Asylkoordination Österreich, Bureau d'accueil et de défense des jeunes (service droit des jeunes), HFC 'Hope For Children' UNCRC Policy Center, Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge e.v., Irish Refugee Council Ltd, Defence for Children International Italia, Conselho Português para os Refugiados, Slovenska filantropija.

2. ACHTERGROND

In december 2009 werd het eerste ‘*Closing a Protection Gap for separated children in Europe*’ project gestart, gefinancierd door het Daphne III-programma van de Europese Commissie als reactie op de verschillen in de bescherming van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (hierna: alleenstaande kinderen).³ Er zijn ongeveer 100.000 alleenstaande migrantenkinderen in Europa.⁴ Zij hebben recht op een voogd die hun rechten en belangen beschermt. Niet alleen moeten deze kinderen leven zonder hun ouders in een land dat ze niet kennen, maar in sommige landen lopen ze ook het risico om gedetineerd te worden wanneer ze geen verblijfsvergunning krijgen of te worden uitgebuit door mensenhandelaren.⁵ Alleenstaande kinderen lopen risico in hun land van herkomst, tijdens de reis naar Europa én in het gastland. De aard van de bescherming en de zorg die deze kinderen ontvangen van een voogd hangt af van het land waar hij of zij (hierna: hij) vaak willekeurig, terecht komt.

Deze verschillen in beschermingsniveau zijn onaanvaardbaar. Alle Europese landen hebben het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK of Kinderrechtenverdrag) geratificeerd en hebben daarbij de verplichting om rekening te houden met de bijzondere behoeften van alleenstaande kinderen. Voogdijsystemen zijn essentieel om tot een duurzame oplossing te komen voor deze kinderen, of dat nu de integratie betekent in het gastland, doorreis naar een ander land of terugkeer naar het land van herkomst.

Het eerste ‘*Closing a protection gap for separated children in Europe*’ project was gericht op harmonisatie van de bescherming van alleenstaande kinderen door te focussen op de kwalificaties van de voogd. Hiervoor zijn kwaliteitsstandaarden ontwikkeld voor voogden op basis van de standpunten van de kinderen in relatie tot hun rechten uit het IVRK. Alleenstaande kinderen in Europa moeten de voogd krijgen waar ze recht op hebben ongeacht in welk EU-land ze bescherming vragen. De veronderstelling is dat wanneer alle voogden over voldoende kwalificaties en mandaten beschikken om te werken in het belang van het kind, het niveau van bescherming die de kinderen krijgen in de verschillende Europese landen zal harmoniseren.

Van december 2009 tot december 2011, ontwikkelden de projectpartners de kwaliteitsstandaarden voor voogden van alleenstaande minderjarigen in Europa op basis van interviews en workshops met 127 (voormalig) alleenstaande minderjarige vreemdelingen, 68 voogden en 39 andere deskundigen (bijvoorbeeld pleegouders, advocaten en maatschappelijk werkers). De standpunten en ideeën zijn gerelateerd aan het IVRK, *General Comment* nr. 6 (de behandeling van alleenstaande minderjarigen buiten hun land van herkomst) en *General Comment* nr. 12 (het recht van het kind om te worden gehoord) van het VN-Comité voor de Rechten van het Kind en de *Statement of Good Practice van het Separated Children in Europe Programme*.⁶ De kwaliteitsstandaarden voor voogden zijn geïnspireerd op de Quality4Children standaarden voor ‘Out-of-Home Child Care’ in Europa.⁷ In de acht onderzoekslanden zijn 54 leden van nationale adviesraden geraadpleegd die hun expertise hebben ingebracht.

De kwaliteitsstandaarden en indicatoren zijn geschreven vanuit het perspectief van alleenstaande kinderen en voogden en hebben als doel voogden te sterken in hun rol als waakhond en pleitbezorger

3 De term alleenstaande kinderen in dit rapport komt overeen met de Engelse term separated children zoals die wordt gebruikt in het *Statement of Good Practice* van het Separated Children in Europe Programme (SCEP): separated children are under eighteen years of age, outside their country of origin, and separated from both parents, or their previous legal, or customary primary caregiver. Voor SCEP’s *Statement of Good Practice* zie www.scepnetwork.org.

4 In 2008 kwamen er bijna 12.000 asielzoekende alleenstaande kinderen de EU binnen (Data Action Plan on Unaccompanied Minors 2010-2014, p.2.). Het totaal aantal alleenstaande kinderen dat in de EU aankwam is hoger, want niet alle kinderen vragen asiel aan. Zie Ruxton 2003. Volgens het Separated Children in Europe Programme zijn er ongeveer 100.000 alleenstaande kinderen in Europa, zie Ruxton 2000, maar het vergelijken van statistieken en het verzamelen van gegevens blijft een uitdaging, zie EU Comparative Study 2010, p. 74.

5 See also: United Nations Committee on the Rights of the Child, *General Comment no. 6, on the Treatment of Unaccompanied and Separated Children outside their Country of Origin* (2005), CRC/GC/2005/6, paragraph 3.

6 Beschikbaar op www.scepnetwork.org

7 Beschikbaar op www.quality4children.info/navigation/show.php?id=2&_language=en.

voor de rechten van minderjarigen die onder hun verantwoordelijkheid staan.

De kwaliteitsstandaarden zijn daarnaast bedoeld om overheidsinstanties te inspireren om het mandaat en de juiste werkomgeving voor voogden te garanderen zodat zij aan de kwaliteitsstandaarden kunnen voldoen. De eerste zes standaarden zijn gericht op de rol en verantwoordelijkheden van de voogd. Standaarden zeven, acht en negen gaan over de relatie tussen de voogd en het kind. Standaard tien richt zich op de professionele kennis en competenties van de voogd.

Kwaliteitsstandaarden als inspiratie en doel voor voogden

De kwaliteitsstandaarden zijn een hulpmiddel voor voogden in de praktijk. Zij hebben tot doel de voogden te inspireren in hun dagelijks werk en ze bieden een kader om naartoe te werken. De projectpartners erkennen de uitdagingen waar een voogd voor staat. Door de huidige voogdijsystemen in sommige landen moeten er veel hindernissen worden overwonnen om de kwaliteitsstandaarden succesvol te kunnen implementeren. Voogden met een zeer hoge caseload worden geconfronteerd met meerdere dilemma's. De voogden in deze landen hoeven niet gefrustreerd te raken als ze niet onmiddellijk kunnen voldoen aan alle normen uit de standaarden. Voogden kunnen de standaarden toepassen in hun werk onafhankelijk van het voogdijsysteem of het wetgevingskader. Ze kunnen als een checklist voor de huidige praktijk worden toegepast. Waar er niet wordt voldaan aan kwaliteitsstandaarden kan een voogd zich gesterkt voelen om voor verandering te pleiten.

Kwaliteitsstandaarden als inspiratie en doel voor overheden en voogdij-instellingen

De rechten zoals omschreven in het IVRK zijn niet alleen van toepassing op kinderen die burgers zijn van een lidstaat; ze zijn er voor alle kinderen, met inbegrip van asielzoekers, vluchtelingen en migrantenkinderen, ongeacht hun nationaliteit, asielstatus of staatloosheid.⁸ De actieve beschermingsverplichtingen voor alleenstaande kinderen houden onder meer in dat lidstaten alle nodige maatregelen moeten nemen om kinderen te identificeren als alleenstaande minderjarige vreemdeling in een zo vroeg mogelijk stadium.⁹

Het vervolg

De nationale rapporten over de implementatie van de kwaliteitsstandaarden binnen het vervolgproject vormen de basis voor de ontwikkeling van een *toolkit* voor voogden om te werken aan de implementatie van de standaarden in de praktijk en een *toolkit* voor de pleitbezorging voor de kwaliteitsstandaarden. Tijdens (expert)bijeenkomsten zullen nationale en Europese veranderingen in beleid en wetgeving worden bepleit. Overleg met leden van het Europees Parlement, de Raad van Europa en (internationale) belanghebbenden zal leiden tot een ontwerp van een Europees instrument. Om de reikwijdte van het project te vergroten, worden nieuwe partners in dit vervolgproject betrokken en krijgen negen organisaties uit andere landen dan de projectorganisaties training om met de kwaliteitsstandaarden aan de slag te gaan. Alle informatie over het project is beschikbaar op de website: www.corestandardsforguardians.com.

⁸ Zie: United Nations Committee on the Rights of the Child, *General Comment no. 6, on the Treatment of Unaccompanied and Separated Children outside their Country of Origin* (2005), CRC/GC/2005/6, paragraph 12.

⁹ Zie: United Nations Committee on the Rights of the Child, *General Comment no. 6, on the Treatment of Unaccompanied and Separated Children outside their Country of Origin* (2005), CRC/GC/2005/6, paragraph 13.

3. METHODOLOGIE

In de nationale rapporten van de negen projectpartners wordt de implementatie van de kwaliteitsstandaarden voor voogden van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in de verschillende landen geanalyseerd op basis van deskresearch van de bestaande wetgeving, beleid en methodieken en op basis van de input uit workshops met alleenstaande kinderen en voogden. Zowel veelbelovende praktijken als zorgpunten worden besproken in ieder nationaal rapport. De doelstelling van de nationale rapporten is om een nulmeting te doen ten opzichte van elke standaard.

Een belangrijke bron voor de nationale rapporten zijn de uitkomsten van de workshops met alleenstaande kinderen. Voor de workshops traden voormalige alleenstaande minderjarigen op als adviseur. Omdat zij niet meer afhankelijk zijn van hun voogd, kunnen zij vrijuit spreken en essentiële suggesties leveren voor de implementatie van de kwaliteitsstandaarden in de praktijk. Defence for Children heeft samen met Stichting Alexander (een organisatie gespecialiseerd in de participatie van kinderen) een programma voor de workshop opgesteld dat kon worden gebruikt als leidraad voor alle projectpartners. Iedere projectpartner ging aan de slag met ten minste vijf alleenstaande kinderen. Hun deelname is essentieel voor de duurzame implementatie van de kwaliteitsstandaarden. De kinderen werden actief betrokken en gevraagd om hun mening en suggesties te geven over de implementatie van de standaarden en om na te denken over praktische instrumenten die voogden zouden kunnen gebruiken (bijvoorbeeld kindvriendelijke informatie over hun rechten).

Tijdens een trainingssessie voor voogden werkten de projectpartners samen met de voogden om praktische instrumenten en ideeën voor de implementatie van de kwaliteitsstandaarden te ontwikkelen.

De projectpartners kwamen bijeen in Nicosia op Cyprus van 26 tot 28 juni 2013 om de voorlopige resultaten van de nationale rapporten te bespreken en richtlijnen op te stellen om het werk op nationaal niveau voort te zetten.

De sterke en zwakke kanten van kwalitatief onderzoek

Met kwalitatief onderzoek moet bijzondere aandacht worden besteed aan de behandeling van de informatie uit workshops en trainingen. Aan de ene kant is er een risico voor het generaliseren van de verkregen informatie. Aan de andere kant is er een risico dat de resultaten een vertekend beeld geven door kenmerken van de deelnemers aan de workshops en trainingen. De voogden en de kinderen hechten veel belang aan voogdij, anders zouden ze niet hebben deelgenomen aan de workshops. De voogden die deelnamen aan de trainingen zijn degenen die bereid zijn om naar verbetering te streven en die al uitvoerig hebben nagedacht over hoe je het beste een voogd kunt zijn. Het is onwaarschijnlijk dat voogden die zich minder sterk inzetten voor de verbetering van de kwaliteit van hun werk zullen deelnemen aan deze workshops. Er zouden dus meer problematische praktijken kunnen bestaan dan weergegeven in dit rapport.

Gebruikmaken van een kwantitatieve methodologie zou niet passend zijn geweest in dit onderzoek. Het doel van het rapport is om de kwaliteit van de implementatie vast te stellen, wat zich niet objectief laat kwantificeren.

Nationale methodologie

Dit nationale rapport analyseert in hoeverre de kwaliteitsstandaarden zijn geïmplementeerd in wetgeving, beleid en praktijk in Nederland. Het onderzoek zal ook helpen om veelbelovende praktijken en instrumenten te identificeren die voogden elders in Europa kunnen gebruiken om de standaarden toe te passen.

Relevante studies, aanbevelingen, jurisprudentie en parlementaire documenten zijn geraadpleegd. Verder zijn er workshops gehouden met alleenstaande kinderen en trainingen met voogden.

Workshop met (voormalige) alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Op 11 april 2013 is Defence voor Children bijeen gekomen met Stichting Alexander en een inmiddels volwassen alleenstaande vreemdeling om een programma te ontwikkelen voor de workshop met de kinderen. Op 15 mei 2013 hielden Stichting Alexander en Defence for Children een pilot workshop in Utrecht waarbij tien jongeren waren uitgenodigd, en er drie daadwerkelijk participeerden. Het waren drie jongens, uit Angola, China en Burundi. De jongeren zijn als alleenstaande minderjarige vreemdelingen naar Nederland gekomen en inmiddels (net) volwassen. Volgens de maatschappelijk werkers die contact onderhouden met de jongeren waren de andere genodigden bang om mee te doen omdat ze vrezen bekend te worden bij de autoriteiten. De drie deelnemende jongeren leverden informatie over de toepassing van de kwaliteitsstandaarden voor voogden. Het voordeel van de participatie van inmiddels volwassen alleenstaande vreemdelingen in een dergelijke workshop is dat ze vrij over hun voogd kunnen praten omdat ze daar niet meer afhankelijk van zijn. Een nadeel is dat eventuele nieuwe ontwikkelingen in de praktijk van voogden niet behandeld worden. Sommige jongeren hebben namelijk na hun achttiende geen contact meer met hun voormalige voogd. Een andere factor waarmee rekening gehouden moet worden is het feit dat de jongeren geen verblijfsvergunning hebben. Het zou kunnen dat ze daardoor negatiever zijn over de begeleiding van de voogd.

Uit de pilotworkshop bleek dat het schrijven in het Nederlands of Engels voor sommige jongeren te lastig was. Daarom zijn de schrijfactiviteiten in het programma aangepast. De tweede workshop vond plaats op 15 augustus 2013. Van de vijf alleenstaande kinderen die bij hun voogd hadden aangegeven dat ze wilden deelnemen, kwamen er uiteindelijk maar twee. Zij gaven bijzonder waardevolle informatie en verschaften de onderzoekers belangrijke suggesties voor de implementatie van de kwaliteitsstandaarden. Zo vatten zij elke standaard samen in een paar woorden en schreven die op een banner.

Na deze workshop probeerden de onderzoekers nogmaals een workshop te organiseren met twee andere minderjarigen. Ook zij haakten op het laatste moment af. Het was voor de onderzoekers nieuw dat zoveel kinderen op het laatste moment afhaakten. Bij het onderzoek voor het eerste *Closing a Protection Gap* project hadden de onderzoekers geen enkele moeite om dertien alleenstaande minderjarigen te interviewen.

Workshops met voogden

Op 14 mei 2013 vond een eerste brainstorm plaats over de implementatie van de kwaliteitsstandaarden met tien voogden op een regiokantoor van Stichting Nidos, de Nederlandse voogdij-instelling voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. De tijd was te krap door de levendige discussies. Daarop werd besloten nog een sessie te organiseren waarbij de voogden ook dieper wilden ingaan op de betekenis van het Kinderrechtenverdrag voor hun werk. De tweede sessie vond plaats op 10 september 2013. Vijftien voogden deden mee. Beide doelstellingen werden behaald: de onderzoekers van Defence for Children hadden een brainstorm met de voogden over de implementatie van de kwaliteitstandaarden en gaven informatie over het Kinderrechtenverdrag.

Alle informatie uit het literatuuronderzoek en de workshops met de (voormalige) alleenstaande kinderen en de voogden is verwerkt in dit nationale rapport.

4. SAMENVATTING KWALITEITSSTANDAARDEN VOOR VOOGDEN

De rol en verantwoordelijkheden van de voogd:

Standaard 1: De voogd bepleit dat alle beslissingen genomen worden in het belang van het kind en gericht zijn op de bescherming en ontwikkeling van het kind.

De voogd bepaalt en verzekert het belang van het kind bij belangrijke beslissingen, betreft relevante partijen daarbij, zorgt dat het belang van het kind steeds opnieuw vastgesteld wordt en is gebaseerd op de mening van het kind en de individuele omstandigheden.

Standaard 2: De voogd verzekert de participatie van het kind bij elke beslissing die het kind aangaat.

De voogd informeert het kind op een kindvriendelijke wijze, controleert of het kind de informatie begrijpt en herhaalt de informatie, luistert goed naar het kind en zorgt er voor dat alle plannen zijn gebaseerd op de mening van het kind en gedeeld worden met het kind, staat open voor kritiek en beheert verwachtingen.

Standaard 3: De voogd beschermt de veiligheid van het kind.

De voogd geeft de hoogst mogelijke prioriteit aan de veiligheid van het kind, kent de signalen van kindermishandeling en mensenhandel, rapporteert en handelt naar signalen van pijn of gevaar, verzekert het kind dat hij vrij is om alles over zijn/haar veiligheid te melden, schendt alleen het vertrouwen van het kind wanneer dat nodig is als het kind in gevaar is, zorgt ervoor dat slachtoffers een passende behandeling krijgen en staat open voor een beoordeling van het eigen gedrag.

Standaard 4: De voogd treedt op als pleitbezorger voor de rechten van het kind.

De voogd is een assertieve, gemotiveerde waakhond, toegewijd aan het verdedigen van de rechten van het kind, toont emotionele kracht, gaat in tegen beslissingen die niet in het belang van het kind worden genomen en streeft eerlijke procedures na met betrekking tot het kind.

Standaard 5: De voogd is een brug tussen en een aanspreekpunt voor het kind en andere betrokken partijen.

De voogd houdt contact met alle relevante actoren, zorgt ervoor geïnformeerd te zijn over alle beslissingen die invloed hebben op het kind en is waar nodig aanwezig bij bijeenkomsten, helpt het kind in contact te komen met zijn omgeving en relaties te ontwikkelen die het kind het gevoel geven bij een groep of familie te horen.

Standaard 6: De voogd zorgt voor een tijdige identificatie en implementatie van duurzame oplossingen voor het kind.

De voogd zorgt voor de identificatie van een duurzame en veilige oplossing en daagt anderen uit om te bewijzen dat hun voorgestelde oplossingen het belang van het kind als belangrijkste uitgangspunt hebben, ondersteunt de hereniging van het kind met zijn/haar familie en ondersteunt de integratie van het kind in het gastland als dat in het belang van het kind is, bewaakt veiligheidsgaranties als een kind is teruggekeerd en bereidt het kind voor op alle voorspelbare veranderingen die zullen plaatsvinden als het kind achttien wordt.

De voogd en de alleenstaande minderjarige vreemdeling:

Standaard 7: De voogd behandelt het kind met respect en eerbied.

De voogd toont gepast gedrag, behandelt het kind onbevooroordeeld met betrekking tot de identiteit van het kind, de privacy en culturele verschillen, ondersteunt het kind bij het ontwikkelen van relaties met leeftijdsgenoten en toont een flexibele aanpak afgestemd op de individuele behoeften van het kind.

Standaard 8: De voogd bouwt een relatie op met het kind, gebaseerd op wederzijds vertrouwen en openheid.

De voogd is altijd eerlijk tegen het kind, houdt zijn/haar beloften en houdt alle informatie vertrouwelijk, tenzij het noodzakelijk is om geheimhouding te doorbreken voor de veiligheid van het kind, besteedt aandacht aan verbale en non-verbale communicatie, is empathisch naar het kind, geeft morele steun en maakt duidelijk aan het kind dat een kind dat verdwijnt altijd welkom is om terug te keren.

Standaard 9: De voogd is toegankelijk.

De voogd is gemakkelijk bereikbaar, woont dicht genoeg bij het kind om in staat te zijn om snel te reageren op problemen, ziet het kind zo snel mogelijk na zijn/haar benoeming en bezoekt het kind op regelmatige basis en communiceert op een manier die past bij de leeftijd en ontwikkeling van het kind, maakt gebruik van tolken wanneer dat nodig is en houdt ook contact met het kind wanneer er geen specifieke noodzaak is om dat te doen.

De kwalificaties van de voogd:

Standaard 10: De voogd is uitgerust met relevante professionele kennis en competenties.

De voogd is proactief in het identificeren van behoeftes op het gebied van leren en ontwikkeling, beheert zijn/haar caseload en beschikbare middelen, kan verantwoordelijk worden gehouden, werkt volgens een vaste methodiek, kent zijn/haar persoonlijke en professionele grenzen, zoekt steun en begeleiding waar nodig en staat open voor toezicht en controle.

5. ONTWIKKELINGEN IN RELATIE TOT VOOGDIJ EN MIGRATIE

Herziening van het beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Het parlement en opeenvolgende ministers van immigratie hebben gediscussieerd over een herziening (ook wel herijking genoemd) van het beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Op 1 juni 2013 werd deze herziening doorgevoerd en werden de nieuwe beleidsregels van kracht.

Het belangrijkste verschil in het kader van deze herijking is de afschaffing van de speciale verblijfsvergunning voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen.¹⁰ Ook is een bijzondere 'buiten schuld vergunning' ingevoerd. Deze wordt verleend uiterlijk drie jaar na het asielverzoek als de asielzoeker buiten zijn schuld niet naar zijn land van herkomst terug kan keren. De voorwaarden zijn echter zeer strikt en de verwachting is dat maar weinig kinderen hiervoor in aanmerking zullen komen. Met name de voorwaarde dat een kind jonger dan vijftien jaar moet zijn op het moment van het asielverzoek, sluit veel kinderen uit. Een groot deel van de alleenstaande kinderen komt in Nederland aan tussen hun vijftiende en hun zeventiende jaar.¹¹ De afschaffing van de speciale verblijfsvergunning voor alleenstaande minderjarigen zou ertoe kunnen leiden dat er meer onrechtmatig verblijvende (hierna: ongedocumenteerde) kinderen in Nederland verblijven. Voor deze kinderen is het moeilijker om hun rechten te verwezenlijken en zij zijn kwetsbaar voor uitbuiting en kinderhandel. De verschillende elementen van de herziening van het beleid voor alleenstaande minderjarigen worden verder behandeld bij de relevante kwaliteitsstandaarden.

Kinderpardon

In het regeerakkoord (van 29 oktober 2012) is afgesproken dat kinderen die minstens vijf jaar in Nederland wonen onder bepaalde voorwaarden een verblijfsvergunning moeten krijgen. Op basis van die afspraak werd op 1 februari 2013 de Regeling langdurig verblijvende kinderen (hierna: Kinderpardon) van kracht. Dit houdt in dat kinderen in aanmerking kunnen komen voor het Kinderpardon als ze:

- voor hun dertiende verjaardag naar Nederland kwamen;
- asiel aanvragen;
- langer dan vijf jaar in Nederland wonen;
- niet ouder zijn dan 21 jaar;
- Europa niet hebben verlaten;
- niet langer dan drie maanden buiten het toezicht van de Rijksoverheid zijn geweest.

De laatste voorwaarde is problematisch voor de groep van negentien en twintigjarige alleenstaande vreemdelingen die geen voogd meer hebben en daarmee veelal noodgedwongen buiten het toezicht van de Rijksoverheid zijn na hun achttiende verjaardag. Ook hebben zij geen toegang tot opvang. Andere groepen die buiten het Kinderpardon vallen, zijn kinderen die geen asiel maar een reguliere verblijfsvergunning hebben aangevraagd en kinderen wier ouders gezien worden als een 'bedreiging voor de openbare veiligheid' (inclusief (de kinderen van) vermeende oorlogsmisdadigers die op grond van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag worden uitgesloten van bescherming). Verder lijkt de leeftijdsgrens van 21 arbitrair; er wordt geen motivatie gegeven om de groep jongeren van 22 en ouder die aan de andere voorwaarden voldoen, uit te sluiten.

Lage instroom alleenstaande minderjarige vreemdelingen

De instroom van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in Nederland is nog nooit zo laag geweest als het afgelopen jaar. In 2012 vroegen 407 alleenstaande kinderen asiel aan in Nederland en in de eerste maanden van 2013 (tot juli) waren dit er 218. Ter vergelijking: in 2011 ging het om 717 kinderen en in 2001 om 3654.¹²

¹⁰ Onder het oude beleid konden alleenstaande kinderen wier asielaanvraag was afgewezen een verblijfsvergunning krijgen als er geen goede opvangmogelijkheden in het land van herkomst waren.

¹¹ In 2012 was 29% van de kinderen die een Nidosvoogd hadden tussen de 12 en 16 en 47% was tussen de 16 en 18. Zie: Nidos Jaarverslag 2012, p. 11.

¹² Cijfers van de website van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers: www.coa.nl.

6. EEN KORT OVERZICHT VAN HET NATIONALE VOOGDIJSYSTEEM

Wetgeving

In Nederland zijn de regels over voogdij vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek (BW). Het uitgangspunt is dat alle minderjarigen onder gezag staan, wat zowel ouderlijk gezag als voogdij kan inhouden (art. 1:245 BW). Volgens art. 1:295 BW moet de rechtbank een voogd benoemen voor alle minderjarigen die niet onder ouderlijk gezag staan en in wier voogdij niet op wettige wijze is voorzien. Voogdijschap kan door een voogdij-instelling worden uitgevoerd. Voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen wordt de voogdij uitgevoerd door Stichting Nidos.

De periode tussen de aankomst van een alleenstaand kind in het aanmeldcentrum in Ter Apel en de officiële benoeming van voogdij aan Nidos wordt pre-voogdij genoemd. In het aanmeldcentrum houdt Nidos een intakegesprek met het kind. In dit gesprek wordt informatie verzameld over de minderjarige en zijn familie en zijn verhaal. Op basis hiervan wordt de aanvraag voor tijdelijke voogdij bij de rechtbank ingediend.¹³

Artikel 1:253r BW levert de basis voor de toewijzing van tijdelijke voogdij aan Nidos over alleenstaande minderjarigen die in onzekerheid zijn over de beslissing op hun asielaanvraag. De rechtbank wijst een voogd toe wanneer de ouders (tijdelijk) niet in staat zijn om hun gezag uit te oefenen of als er onduidelijkheid is over het bestaan en/of de verblijfplaats van de ouders. Nadat de Raad voor de Kinderbescherming een certificaat van geen bezwaar overhandigt aan de rechtbank zal tijdelijke voogdij worden toegewezen.

Soms is het nodig om snel in de voogdij van een kind te voorzien wanneer zijn belangen of de gezondheid in het geding zijn. Wanneer dit het geval is, kan de Raad voor de Kinderbescherming een verzoek indienen bij de jeugdrechter om een voogd aan te wijzen. De toepassing van deze tijdelijke voogdij is gebaseerd op de artikelen 1:241 (7) en 1:302 (2) BW.

Op grond van artikel 1:254 BW kan de kinderrechter een minderjarige onder toezicht van een voogdij-instelling plaatsen, als hij op een zodanige wijze opgroeit dat zijn lichamelijke of geestelijke gezondheid ernstig wordt bedreigd en andere mogelijkheden om dit te voorkomen of af te wenden hebben gefaald of waarschijnlijk zullen falen. Dit toezicht omvat ook begeleiding van zowel de ouders als het kind. Wanneer het kind zijn asielaanvraag afwacht in een opvang van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en begeleiding nodig is, wordt Nidos benoemd als de toezichthoudende instelling. Voor alle andere gevallen wordt Bureau Jeugdzorg benoemd.¹⁴

Stichting Nidos

Nidos is een organisatie die overheidstaken uitvoert en wordt gefinancierd door de overheid, in het geval van Nidos door het Ministerie voor Veiligheid en Justitie, maar niet onder de directe verantwoordelijkheid van de overheid valt.¹⁵ Formeel is stichting Nidos de enige voogd van alle alleenstaande minderjarige vreemdelingen in Nederland, omdat het gezag van al deze kinderen wordt toegekend aan de organisatie. De directeur van Nidos is daarbij eindverantwoordelijk. De 'jeugdbeschermers' van Nidos voeren echter de taken van een voogd uit. In dit verslag zullen de jeugdbeschermers worden aangeduid als voogden.¹⁶

Methodiek van Nidos

In december 2008 publiceerde Nidos de methodiek voor de begeleiding van alleenstaande minderjarige vreemdelingen, genaamd 'Jong en Onderweg'.¹⁷ Een van de belangrijkste begrippen in

¹³ Nidos Jaarverslag 2011, p. 7.

¹⁴ Art. 1:254(1) en (2) BW, zie ook: www.nidos.nl.

¹⁵ ZBO Register, beschikbaar op: zboregister.overheid.nl/zbo/details/2702.

¹⁶ Op 31 december 2012 waren er 146 jeugdbeschermers (voogden) die voogdij hadden over 1.994 kinderen. Nidos Jaarverslag 2012, p. 4 en 38.

¹⁷ Spinder & Van Hout 2008.

deze methodiek is het plan van aanpak dat wordt opgesteld voor elk kind op basis van een vierstappenmodel.

De eerste stap van dit model omvat een vaststelling van de zwaktes en sterktes van de minderjarige met betrekking tot zijn ontwikkeling. Deze evaluatie is gebaseerd op een aantal interviews in de eerste zes weken na de aankomst van het kind in Nederland. De situatie van het kind, zijn familie en zijn leefomgeving, zowel in het land van herkomst als in Nederland, worden hierin meegenomen. De tweede stap is een analyse van de ontwikkeling van het kind, zijn (asiel) procedure en een analyse van de vereisten voor een gezonde ontwikkeling van het kind. Het resultaat van deze stap is een persoonlijk ontwikkelingsprofiel en een systematisch overzicht van de (mogelijke) obstakels op de weg naar een gezonde ontwikkeling. De voogd stelt dit profiel samen met een lijst van factoren die de ontwikkeling van de minderjarige kunnen verstoren. Deze lijst is gebaseerd op het *Best Interest of the Child-model* (BIC-model), dat hieronder zal worden uitgewerkt. Volgens de methodiek van Nidos moet het kind worden betrokken bij het ontwikkelen van het plan van aanpak en zou het kind in dit stadium het profiel moeten kunnen inzien en commentaar moeten kunnen leveren.¹⁸

De derde stap is een formulering van de gewenste ontwikkelingsresultaten, gebaseerd op de eerder vastgestelde zwaktes, sterktes en het ontwikkelingsprofiel. Belangrijk in deze fase is de discussie met het kind over zijn verwachtingen voor de toekomst, zonder te veel bezig te zijn met de vraag of hij zal moeten terugkeren naar zijn land van herkomst of niet.

De vierde en laatste stap is het bepalen van realistische, haalbare en vooral praktische doelen voor het kind teneinde de ontwikkelingsresultaten te bereiken zoals in stap drie geformuleerd. Het is belangrijk dat deze doelen op korte termijn te behalen zijn.

In theorie moet het plan van aanpak binnen zes weken na de aanvang van de voogdij worden geschreven. Echter, in de praktijk is een termijn van twaalf weken gebruikelijker omdat in de eerste paar weken veel formaliteiten moeten worden afgehandeld, zoals de voogddiaanmelding en de gehoren van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).¹⁹ Nadat het plan van aanpak is geschreven, werken de voogd en zijn pupil aan het bereiken van de ontwikkelingsdoelen die in het plan van aanpak zijn vastgesteld en houden zij gedurende het hele jaar de voortgang met betrekking tot deze doelstellingen in de gaten. Aan het eind van ieder jaar is er een evaluatie over de ontwikkeling van het kind.

In 2010 en 2011 werd de methodiek van Nidos geëvalueerd en in 2012 zijn aanbevelingen gedaan die de basis vormen van een plan voor de verdere ontwikkeling van de methodiek. De uitgangspunten voor dit plan zijn algemene verbetering en vereenvoudiging. Een belangrijk punt is om met het kind te werken aan zijn *empowerment* en zich te richten op zijn sterke punten en om daarnaast een nieuw plan van aanpak te ontwikkelen dat een nog beter inzicht zal geven in de ontwikkeling en mogelijkheden van het kind.²⁰

Toezicht

Nidos maakt gebruik van de zogeheten ‘Ama-monitor’²¹ die de organisatie in staat stelt te meten of de doelstellingen zoals uiteengezet in hun methodiek worden gerealiseerd. Deze monitor bestaat uit vier elementen. Het eerste element is een onderzoek van Margrite Kalverboer, hoogleraar (ortho) pedagogiek en immigratierecht aan de Rijksuniversiteit Groningen, naar het welzijn, de ontwikkeling en zelfstandigheid van alleenstaande minderjarige vreemdelingen.²²

Het tweede element is een onderzoek uitgevoerd door studenten van de Hogeschool Utrecht, die gesprekken voeren met alleenstaande minderjarigen over hun voogden. Het derde element is een ‘World Café’, door Nidos gefaciliteerd sinds 2008. Het ‘World Café’ is een wereldwijd gebruikte methode om mensen te stimuleren deel te nemen aan dialoog en discussie. Nidos gebruikt deze methode om de kinderen en voogden met elkaar te laten praten in een andere setting over hun verwachtingen ten aanzien van opvang, hun verblijf, onderwijs en andere belangrijke zaken. Het laatste element van de Ama-monitor is een evaluatieformulier. Kinderen wordt gevraagd dit in te

¹⁸ In de praktijk krijgen veel kinderen dit plan nooit onder ogen, vaak weten ze niet dat het bestaat. Zie Closing a Protection Gap National Report NL 2010, p. 37.

¹⁹ Spinder & Van Hout 2008, p. 65.

²⁰ Nidos Jaarverslag 2012, p. 10.

²¹ Ama staat voor ‘alleenstaande minderjarige asielzoeker’, dus een alleenstaand kind dat een asielaanvraag heeft gedaan.

²² Dit rapport is niet gepubliceerd.

vullen wanneer de voogdij van Nidos eindigt.²³

Daarnaast onderzoekt de Inspectie Jeugdzorg het werk van de voogden en Nidos.²⁴

Belang van het kind-Model

Het *Best Interest of the Child Model* (Belang van het kind-Model, hierna: BIC-model) is een objectief en praktisch instrument om het belang van het kind te beoordelen. Het model bestaat uit veertien ontwikkelingsvoorwaarden die in de leefomgeving van het kind aanwezig moeten zijn om zijn ontwikkeling te stimuleren en te beschermen. Indien alle voorwaarden vervuld zijn gedurende een langere periode, kan een positief effect op de ontwikkeling van het kind worden verwacht.

Langdurige afwezigheid van (enkele van) deze voorwaarden kan een negatieve invloed hebben op de ontwikkeling, met name bij kwetsbare kinderen.

Het BIC-model maakt onderscheid tussen voorwaarden die betrekking hebben op het gezin en op de maatschappij. De gezinsvoorwaarden betreffen voorwaarden over het fysieke welzijn van het kind en voorwaarden rondom de opvoeding van het kind.

De bepaling van de aanwezigheid van de ontwikkelingsvoorwaarden richt zich hoofdzakelijk op de huidige leefomgeving van het kind. Op basis van de aanwezigheid van de voorwaarden en de ontwikkeling van het kind onder deze voorwaarden, kunnen voorspellingen worden gedaan over de ontwikkeling van het kind in de toekomst.²⁵

Elke voorwaarde is gekoppeld aan een of meer artikelen van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, wat betekent dat het ontbreken van een voorwaarde leidt tot een schending van het desbetreffende artikel van het Verdrag. Op basis van het BIC-model is een questionnaire ontwikkeld door de Rijksuniversiteit Groningen, genaamd de BIC-Q.²⁶ De kwaliteit en betrouwbaarheid van deze vragenlijst is in een groep van alleenstaande minderjarige asielzoekers getest. De conclusie is dat opgeleide professionals, onafhankelijk van elkaar, met behulp van de vragenlijst tot dezelfde beoordeling van de situatie van deze kinderen komen. In de afgelopen jaren zijn ongeveer tweehonderd rapporten opgesteld met behulp van deze vragenlijst door specialisten aan de Rijksuniversiteit Groningen om asielprocedures te ondersteunen. In deze rapporten wordt een advies gegeven over wat in het belang is van het specifieke kind: terugkeren naar het land van herkomst of voortgezet verblijf in Nederland.

In 2012 is het Expertisecentrum voor Kinderen en Migratierecht opgericht aan de Rijksuniversiteit Groningen. Dit centrum is gespecialiseerd in het schrijven van rapportages over het belang van het kind in asielprocedures. De directeur van dit centrum, prof. Kalverboer, stelt echter dat het schrijven van deze rapportages niet dient plaats te vinden op een universiteit: *'Net zoals de Kinderbeschermingsautoriteiten waken over het belang van het kind in burgerlijke en strafzaken, zo zou er ook een praktisch instituut moeten komen voor asielzoekende kinderen. Het expertisecentrum moet zich richten op onderzoek en methodieontwikkeling.'*²⁷

23 Nidos Jaarverslag 2012, p. 13-14.

24 Verschillende rapporten van de Inspectie Jeugdzorg zullen verderop behandeld worden bij de relevante voogdijstandaarden.

25 Kalverboer & Winter 2009, p. 12.

26 Zijlstra 2012.

27 Quote prof. dr. M. Kalverboer, beschikbaar op: www.rug.nl/gmw/organization/actual/promotions-inaugural-lectures/promotions2012/121005_promotie_elianne_zijlstra.

7. BENCHMARK VAN DE KWALITEITSSTANDAARDEN VOOR VOOGDEN VAN ALLEENSTAANDE MINDERJARIGE VREEMDELINGEN IN DE NATIONALE CONTEXT

STANDAARD 1



De voogd bepleit dat alle beslissingen genomen worden in het belang van het kind en gericht zijn op de bescherming en ontwikkeling van het kind.

Indicatoren:

De voogd:

- A) Bepaalt het belang van het kind, voordat beslissingen worden genomen over bijvoorbeeld:
 - juridische procedures;
 - de keuze voor een advocaat;
 - woonruimte en opvang;
 - onderwijs;
 - (gezondheids)zorg;
 - vrijetijdsbesteding;
 - overige ondersteuning.
- B) Verzekert dat de beoordeling van het belang van het kind is gebaseerd op de zienswijze en mening van het kind en zijn of haar individuele omstandigheden.
- C) Betrekt alle relevante partijen bij het vaststellen van het belang van het kind bij beslissingen die een impact hebben op het kind, zodat een multidisciplinaire aanpak wordt bewerkstelligd.
- D) Voorkomt zelf tegenstrijdige belangen te hebben en werkt onafhankelijk van andere partijen die beslissingen nemen over het welzijn en de juridische status van het kind.
- E) Herbeoordeelt het belang van het kind regelmatig en neemt daarbij minimaal de volgende factoren in acht:
 - de persoonlijke achtergrond van het kind en ervaringen uit het verleden in het land van herkomst en de daaropvolgende reis;
 - zijn/haar ontwikkeling;
 - familiesituatie;
 - duur van het verblijf in Nederland;
 - fase van verblijfsprocedure of -status.

In de workshop gaven de kinderen aan dat ze deze standaard heel belangrijk vinden.

De rol van de voogd in wetgeving

Volgens de Nederlandse wetgeving, artikel 1:303 BW, hebben voogdij-instellingen dezelfde verplichtingen naar hun kinderen als natuurlijke voogden. Het artikel verwijst naar voogdij-instellingen in het algemeen, wat betekent dat het zowel naar Nidos verwijst als naar de voogdij-instelling voor kinderen met de Nederlandse nationaliteit (Bureau Jeugdzorg).

De verplichtingen van voogden zijn vastgelegd in artikel 1:247 (2) jo. 1:248 BW, die aangeven dat voogden dezelfde verantwoordelijkheid als ouders hebben, inclusief de zorg voor het mentale en fysieke welzijn van het kind, de veiligheid van het kind en het bevorderen van de ontwikkeling van zijn persoonlijkheid. Ook is bepaald dat psychologische of fysieke mishandeling en andere vernederende behandelingen verboden zijn. Uit deze bepalingen kan worden geconcludeerd dat de voogd verantwoordelijk is voor het belang van het kind.

Andere actoren

De voogd van een alleenstaand kind mag een onafhankelijke expert vragen onderzoek te doen en verslag uit te brengen over de ontwikkeling en het welzijn van het kind. Deze rapporten kunnen worden opgesteld door psychologen, psychiaters en pedagogische deskundigen. Het eerder genoemde expertisecentrum in Groningen is gespecialiseerd in pedagogische rapportages voor het gebruik in asielprocedures. In 2012 is een nieuw instituut opgericht, het IMMO, dat gespecialiseerd is in onderzoek naar slachtoffers van foltering en onmenselijke behandeling in het kader van asielprocedures.²⁸ Echter, dergelijke rapporten vormen geen integraal onderdeel van de asielprocedure en worden vaak zonder grondige motivering genegeerd door de autoriteiten. Volgens de Kinderombudsman bekritiseert de overheid deze rapportages omdat zij te laat in de procedure worden opgesteld en zijn gericht op een verblijf van het kind in Nederland in plaats van op terugkeer naar zijn land van herkomst. De overheid biedt echter geen alternatief. De conclusie van de Kinderombudsman is dat er geen onafhankelijk expert betrokken is bij de procedure die specifiek het belang van het kind naar voren brengt.²⁹

Onafhankelijkheid van de voogden

Officieel werkt Nidos onafhankelijk van de overheid. In de praktijk blijkt echter dat de overheid Nidos niet altijd als een onafhankelijke organisatie ziet. Een belangrijk voorbeeld is de genoemde herziening van het beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. In de uitwerking daarvan stelde de toenmalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel dat Nidos moet werken met inachtneming van het beleid van de overheid ten aanzien van alleenstaande minderjarigen en alle besluiten moet nemen binnen het kader van dit beleid.³⁰ Uit deze formulering kan worden geconcludeerd dat een voogd moet meewerken wanneer de autoriteiten besluiten dat een kind moet terugkeren naar het land van herkomst, zelfs wanneer de voogd dit niet in het belang van het kind vindt.

In het kader van de vraag of de rechter het advies van Nidos met betrekking tot het belang van het kind moet overnemen, stelt de toenmalige minister dat de voogd, in elk stadium van de immigratieprocedure, de mogelijkheid heeft om de immigratieautoriteiten te informeren over de feiten en omstandigheden van het kind via diens advocaat. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) moet alle informatie betrekken bij het nemen van een beslissing. De taak van de rechter is om te toetsen of voldoende met de inbreng en het advies van de voogd rekening is gehouden.

Uitdagingen voor de voogd om het belang van het kind te bepalen en te bepleiten

Voogden geven aan dat het moeilijk is om iets te doen aan omstandigheden die niet in het belang van het kind zijn, zoals de zorgwekkende omstandigheden in bepaalde opvangcentra (dit zal ook verderop in dit rapport worden besproken).³¹

Een ander probleem waar voogden mee te maken hebben, is het feit dat bij het eerste gehoor met de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), kinderen vaak niet de volledige of ware versie van hun verhaal vertellen. Omdat de voorbereidingstijd voor deze gehoren te kort is en soms verwarrend voor de kinderen, weten ze vaak nog niet wie ze kunnen vertrouwen. Dit zorgt ervoor dat er inconsistenties in hun verhaal kunnen ontstaan. Deze inconsistenties worden door de IND vaak op een strikte manier tegen het kind gebruikt.³² Dit maakt het moeilijk voor de voogden om te pleiten voor het belang van het kind, omdat deze eerste gehoren belangrijk zijn in het besluitvormingsproces van de immigratieautoriteiten en het is erg moeilijk voor een voogd om de eerste indruk die wordt achtergelaten tijdens deze gehoren te veranderen.

²⁸ Instituut voor Mensenrechten en Medisch Onderzoek, www.stichtingimmo.nl.

²⁹ Wachten op je toekomst 2012, p. 27-28.

³⁰ *Kamerstukken II* 2011/12, 27 062, Nr. 75, bijlage. In de uitwerking van de herziening door de toenmalig minister wordt aangegeven dat Nidos haar taken moet uitoefenen 'met inachtneming van het kenbaar gemaakte regeringsbeleid met betrekking tot amv's'. Dit houdt volgens de minister in dat Nidos 'werkt met inachtneming van het vreemdelingenrechtelijk kader en de besluiten die binnen dat kader worden genomen'.

³¹ GATE Report 2013, p. 33.

³² Kinderrechtencollectief 2012, p. 54.

“Soms kan het moeilijk zijn om te beslissen wat in het belang van het kind is. Ik was ooit voogd van een paar jongens uit Ghana die hier wilden blijven. Dat was in hun ogen in hun belang, maar omdat ze niet konden blijven, dacht ik dat het in hun belang zou zijn om hen voor te bereiden op hun terugkeer. Anders zouden ze in de illegaliteit kunnen belanden.” Een voogd.

Tijdens de trainingen voor dit project, geven voogden nog twee problemen aan die zij ondervinden bij het bepalen van het belang van het kind. Allereerst vinden zij dat de methoden die hierboven zijn besproken niet altijd in de praktijk werken. Hiervoor zijn verschillende redenen, zoals de hoge caseload van de voogden, wat betekent dat ze niet de tijd hebben om de methoden te implementeren en het feit dat de methoden en de bijbehorende papieren vaak niet de beste manier zijn om te communiceren met de kinderen. Volgens de voogden bepalen zij grotendeels intuïtief het belang van het kind. Als er moeilijke situaties zijn, bespreken de voogden deze altijd met hun collega's omdat ze vinden dat de beslissing over het belang van het kind een mening is, die kan verschillen tussen voogden.

“Er is geen handboek voor ouders voor het opvoeden van kinderen, dus ook niet voor de voogd.” Een voogd.

Het tweede probleem dat de voogden noemen, is het vinden van evenwicht tussen het migratiebeleid en het belang van het kind. Sommigen verklaren dat het soms voelt alsof ze tegen de wet in gaan, wat niet altijd goed voelt, maar soms wel nodig is.

“Eerst moet het belang van het kind worden bepaald en daarna moet je pas de wet toepassen.” Een voogd.

Tijdens de workshop met alleenstaande minderjarige vreemdelingen, benadrukten de kinderen dat het belangrijk is dat de voogd vragen stelt aan het kind om het belang van het kind te bepalen. Bovendien zijn zij van mening dat het belangrijk is dat de voogd een vriend wordt: hij moet met het kind iets leuks gaan doen om elkaar te leren kennen. Hierdoor kan de voogd op een betere manier het belang van het kind bepalen.



Training met voogden.

Conclusie

Op basis van de wettelijke bepalingen kan worden geconcludeerd dat de voogd verantwoordelijk is voor het belang van het kind. In de praktijk blijkt de overheid de voogden niet altijd te zien als onafhankelijk van de nationale migratieautoriteiten. De ontwikkelde methoden om het belang van het kind te bepalen, werken niet altijd in de praktijk. Het migratiebeleid lijkt soms in conflict met de rechten en belangen van het kind te komen. Voogden worden geconfronteerd met tal van uitdagingen met betrekking tot de implementatie van deze standaard. Er zijn echter veelbelovende praktijken van voogden die pleiten voor het belang van het kind.

Aanbevelingen

Voor de overheid:

1. Garandeer en respecteer de voogd in zijn rol om te beoordelen of beslissingen worden genomen in het belang van het kind.
2. Specificeer hoe het belang van het kind moeten worden ingevuld in wettelijke voorwaarden.

Voor Stichting Nidos:

1. Pas de methodieken aan die gebruikt worden om het belang van het kind te bepalen om zo een praktischer instrument te bieden voor voogden.

Voor voogden:

1. Probeer meer tijd met het kind door te brengen om te beoordelen wat in het belang van het kind is. Neem het kind mee naar buiten om leuke dingen te doen. Vergezel het kind naar belangrijke bijeenkomsten (bijvoorbeeld bij gehoren en zittingen bij de rechtbank).

STANDAARD 2



De voogd verzekert de participatie van het kind bij elke beslissing die het kind aangaat.

Indicatoren:

De voogd:

- A) Verstrekt het kind alle relevante informatie over zijn/haar rechten en de informatie die nodig is voor zijn/haar participatie in een taal die het kind begrijpt, op een kindvriendelijke manier, herhaalt deze informatie zo vaak als nodig is en controleert of het kind de informatie heeft begrepen en kan onthouden.
- B) Luistert aandachtig naar het kind en hecht aan zijn/haar mening en standpunt passend belang, in overeenstemming met zijn/haar leeftijd, ontwikkeling en capaciteiten.
- C) Informeert het kind over de resultaten van het besluitvormingsproces en legt uit hoe zijn/haar mening en standpunt is meegewogen.
- D) Zorgt dat het kind weet wat hij van zijn/haar participatie mag verwachten.
- E) Zorgt ervoor dat toekomst- of ontwikkelingsplannen gebaseerd zijn op de mening en het standpunt van het kind en dat deze plannen worden gedeeld met het kind.
- F) Zorgt ervoor dat afspraken worden gemaakt met *informed consent* van het kind.
- G) Informeert het kind over klachtenprocedures rondom de voogdij en staat open voor feedback van het kind.
- H) Gebruikt creatieve instrumenten, zoals beeldmateriaal waar nodig, zodat de participatie van het kind verzekerd is.

Informatieverstrekking aan het kind

Tijdens de eerste ontmoeting krijgt het kind in zijn eigen taal een folder van de voogd met informatie over Nidos als instelling en de hulp die Nidos kan bieden. Zoals hierboven beschreven, moet de voogd volgens de Nidos-methodiek samen met het kind een plan van aanpak opstellen en de verwachtingen van het kind voor de toekomst bespreken. Kinderen die deelnamen aan het eerste 'Closing a protection gap' project gaven aan dat zij niet wisten dat er een plan van aanpak voor hen werd opgesteld, noch herinnerden zij zich het plan te hebben ontvangen.³³ Door voogden werd aangegeven dat er een mogelijkheid is dat de kinderen dit alleen zeiden omdat ze probeerden meer informatie te krijgen of omdat ze niet tevreden waren met de informatie die ze van hun voogd en/of mentor ontvingen.³⁴ De onderzoekers begrepen van de kinderen dat ze zich vaak niet bewust zijn dat er een plan van aanpak is of dat ze het plan niet als zodanig hebben herkend.

Volgens de Inspectie Jeugdzorg is het eerste plan van aanpak meestal niet binnen de gestelde termijn van zes weken afgerond. Bovendien is het erg moeilijk voor voogden om concrete doelen voor hun kinderen te stellen en hen te stimuleren om deze doelen te bereiken als gevolg van de onduidelijke vooruitzichten en ingewikkelde juridische procedures.³⁵

Het plan van aanpak is ook besproken tijdens de trainingen met de voogden. Volgens hen wordt elk jaar een plan opgesteld voor ieder kind. Het is echter niet altijd mogelijk voor de voogden om het plan te bespreken met de kinderen, omdat het voor sommige kinderen niet effectief is om te gaan zitten en een stuk papier te bespreken. Velen van hen begrijpen vragen als 'wat zijn je sterke punten' of 'wat zijn je doelen voor dit jaar' niet. De meeste voogden werken langs de lijnen van het plan van aanpak, maar zonder overleg met de kinderen en het plan zelf wordt aan het dossier van het kind toegevoegd.

³³ Closing a Protection Gap National Report NL 2010, p. 37.

³⁴ Opmerking van voogden in een interview voor het GATE-project.

³⁵ Voogdijtaak van Nidos 2011, p. 3.

Vanwege een wetswijziging³⁶ zijn voogden nu verplicht het plan van aanpak ook met eventuele pleegouders te bespreken.

“De toekomstvraag helpt goed in het kader van participatie. Je kunt de jongere vragen naar zijn toekomstbeeld en aangeven wat hij daarvoor nodig heeft.” Een voogd.

Uitdagingen in het communiceren met kinderen

Voogden geven aan dat het gebruik van een tolk niet altijd gewenst is. Wanneer de voogden gesprekken hebben met het kind waarbij het niet belangrijk is om specifieke details te kennen, gebruiken ze liever geen tolk maar non-verbale communicatie en enkele eenvoudige Engelse woorden. Dit is volgens de voogden beter voor het opbouwen van een relatie met het kind.³⁷ Tijdens de trainingen leggen voogden uit dat de belangrijkste uitdaging in de communicatie het vaststellen van de werkelijke mening van het kind is. Als voogd weet je niet of het kind een sociaal wenselijk antwoord geeft en/of niet geheel de waarheid spreekt. Sommige kinderen zijn niet gewend dat naar hun mening wordt gevraagd, anderen vertellen wat ze van de mensensmokkelaar moeten zeggen. Een voogd betoogt dat, hoewel het soms moeilijk is, het de plicht van de voogden is om te proberen de kinderen te laten participeren. Een andere voogd wijst op de instrumenten voor participatie waar Nidos aan werkt, zoals de World Cafés en de enquêtes.

*“Er valt nog veel winst te halen wanneer het om de participatie gaat.”
Een voogd.*

Alleenstaande kinderen vinden het belangrijk dat de voogd vraagt naar de mening van het kind, en als deze mening relevant of nuttig is, moet hij er ook iets mee doen. Als de voogd de mening van het kind niet opvolgt, is het belangrijk dat hij duidelijk aan het kind uitlegt waarom dit het geval is. Ook moet de voogd volgens de kinderen alle informatie die hij heeft over de zaak van het kind met het kind delen.

“Een voogd hoeft niet alles te doen wat een kind zegt. Als hij rare dingen zegt, bijvoorbeeld ‘Ik wil een playstation!’, dan hoeft dat niet, maar hij mag wel zeggen naar welke school hij wil.” Een alleenstaande minderjarige.

“Hoe dan ook moet je niet aannemen dat een kind geen mening ergens over heeft. Ik merk dat ik zelf geneigd ben gelijk een pad uit te stippelen, maar eigenlijk moet ik ook het kind naar zijn mening vragen. Ook al wil het kind soms iets heel anders dan ik.” Een voogd.

³⁶ Sinds 1 juli 2013 is de ‘Wet verbetering positie pleegouders’ van kracht. Voor meer informatie, zie <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2013/07/01/verbetering-positie-pleegouders.html>.

³⁷ GATE Extended Report 2012, p. 62.

Een andere voogd vult aan dat de leeftijd van een kind en de tijd die hij in Nederland heeft doorgebracht, moeten worden meegewogen:

“Alleenstaande minderjarigen van twaalf jaar en jonger kun je eigenlijk alleen duidelijkheid bieden, dingen uitleggen in Jip-en-Janneketaal. Na hun twaalfde kan meer rekening met de mening van het kind worden gehouden.”
Een voogd.

Ook vinden de kinderen het belangrijk dat de voogd dingen over zijn persoonlijke leven deelt en ze zouden willen dat de voogd hen thuis bezoekt en naar verjaardagsfeestjes komt om hen het gevoel te geven dat ze belangrijk zijn voor hun voogd. Het kind zal dan ook gemakkelijker zijn mening geven.

Conclusie

De methodiek die door voogden wordt gebruikt in het kader van de participatie van het kind is de ontwikkeling van een plan van aanpak om de verwachtingen van het kind voor de toekomst te bespreken. Soms is het kind niet op de hoogte van dit plan van aanpak, maar de voogd gebruikt het plan als leidraad voor het werken met het kind. Er zijn goede initiatieven om de participatie van de kinderen te versterken, maar er is nog veel te verbeteren voordat de implementatie van deze standaard is bewerkstelligd.

Aanbevelingen

Voor de overheid:

1. Neem de mening van het kind serieus in het besluitvormingsproces.
2. Zorg dat het kind wordt geïnformeerd over zijn rechten.

Voor Stichting Nidos:

1. Ga verder met de initiatieven (zoals het plan van aanpak en World Cafés) die de participatie van alleenstaande minderjarige vreemdelingen versterken.

Voor voogden:

1. Ga van tijd tot tijd bij het kind op bezoek, ook wanneer er geen bijzondere reden is om dat te doen.
2. Vertel over uw persoonlijke leven, waar dit niet in conflict komt met uw professionaliteit en probeer verjaardagsfeestjes van het kind bij te wonen om het kind het gevoel te geven dat het kind voor u belangrijk is. Het kind zal hierdoor uiteindelijk makkelijker zijn mening uiten.



De voogd beschermt de veiligheid van het kind.

Indicatoren:

De voogd:

- A) Geeft de hoogst mogelijke prioriteit aan de veiligheid van het kind en zorgt ervoor dat zijn/haar eigen handelen het kind niet in gevaar brengt.
- B) Verzekert dat het kind weet dat hij/zij altijd zorgen mag uiten over zijn/haar veiligheid of ander gevaar dat hij/zij ervaart.
- C) Houdt alle informatie over en van het kind geheim, tenzij het noodzakelijk is deze geheimhouding te doorbreken om het kind of een ander kind te beschermen. In dat geval informeert de voogd het kind, indien mogelijk, over het doorbreken van deze geheimhouding.
- D) Kan signalen van kindermisbruik en kinderuitbuiting herkennen, neemt actie bij signalen van gevaar voor het kind en meldt deze signalen aan de relevante kinderschermingsautoriteiten.
- E) Is zich bewust van bijkomende druk, gevaren en risico's die het kind ervaart van de mensenhandelaar of de persoon die de reis heeft geregeld.
- F) Zorgt ervoor dat een kind dat slachtoffer is van geweld, misbruik of mensenhandel de juiste behandeling krijgt.
- G) Meldt de verdwijning van een kind te allen tijde.
- H) Staat open voor controle en monitoring van eigen gedrag.

“Er kwam een keer een kind dat was misbruikt door haar vader. Ze werd zelfs zwanger maar de baby overleed. Dat meisje was zwaar getraumatiseerd, daar is direct een psycholoog bij gehaald. Het duurde een hele tijd voordat het meisje zich weer veilig voelde.” Een voogd.

Uitdagingen voor de veiligheid van alleenstaande minderjarigen

Mensenhandel

Professionals hebben hun zorgen geuit over de verblijfsprocedure voor slachtoffers van mensenhandel.³⁸ Via deze procedure kunnen vreemdelingen die slachtoffer of getuige van mensenhandel zijn of dreigen te worden een verblijfsvergunning krijgen voor de duur van de strafrechtelijke opsporing en vervolging van de dader (met een maximum van een jaar). Na afloop van deze vergunning, kan het slachtoffer een aanvraag indienen voor een verlenging. De procedure houdt geen rekening met de individuele situatie van het kind, de procedure richt zich niet op het belang van het kind en biedt geen toekomstperspectief: de vergunning kan vervallen op ieder moment, ongeacht of het kind nog bescherming nodig heeft. Volgens mentoren³⁹ en andere professionals die werken in de opvang en zorginstellingen, hebben de onduidelijkheden en onzekerheden die worden veroorzaakt door deze procedures een zeer negatief effect op de ontwikkeling van het kind.⁴⁰

³⁸ GATE Report 2013, p. 16.

³⁹ Zie pagina 29 voor de definitie van het begrip mentor.

⁴⁰ Kaandorp & Blaak 2013, p. 55.

Controle

De voogden tonen zich bewust van het feit dat misbruik kan plaatsvinden in pleeggezinnen en dat zelfs voogden misbruik kunnen plegen. Maar de voogden geven aan dat het lastig is om er achter te komen dat een kind wordt misbruikt.

“De moeilijkste vraag is: hoe kom je erachter? Er was eens een kind weggelopen. Toen is er mee gesproken en daarbij zei hij: ‘ik word geslagen door mijn zus’. Toen ben ik op zijn verzoek met de zus gaan praten: dat hielp.” Een voogd.

“Het is belangrijk dat de voogd gesprekken met het kind voert zonder dat de pleegouders aanwezig zijn.” Een alleenstaand kind.

Wanneer een voogd er achter komt dat kindermishandeling plaatsvindt, is er een protocol en een systeem genaamd care.nl, dat helpt om de situatie te onderzoeken. Ook zijn er twee mensen op ieder regiokantoor van Nidos⁴¹ die zijn opgeleid op het gebied van kindermishandeling. Zij worden aandachtsfunctionarissen genoemd. Volgens het protocol moeten voogden incidenten rapporteren bij het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling, maar veel voogden doen dat niet. Ze zeggen: ‘je gaat het probleem gelijk oplossen. Meldingen komen toch bij ons terecht.’ Er is veel ruimte om moeilijke gevallen met collega’s te bespreken.

Het is belangrijk om de veiligheid van de kinderen in de gaten te houden, gevallen van kindermishandeling te rapporteren en open te staan voor gespecialiseerde feedback van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling.

Opvang

De opvanglocatie waar een kind woont, blijkt een belangrijke indicator voor het niveau waarop voogden de veiligheid van een kind kunnen controleren en beïnvloeden. In de grootschalige opvang zijn er meer veiligheidsrisico’s. De voogden voelen zich niet goed in staat om de situatie voor de kinderen in deze faciliteiten te veranderen. Sinds 1 juli 2010 worden de meeste alleenstaande kinderen tussen de dertien en achttien jaar die in Nederland aankomen eerst in een procesopvanglocatie geplaatst (POL). Alle POL’s zijn gevestigd in de nabijheid van het kantoor van de Immigratie- en Naturalisatiedienst.⁴² De kinderen blijven hier maximaal dertien weken. Tijdens die dertien weken is hun Rust- en Voorbereidingstijd⁴³ en begint de algemene asielprocedure.⁴⁴ Aan het einde van de periode binnen een POL bepaalt de voogd samen met de mentor welk type opvang geschikt is voor het kind: ofwel Opvang en Wonen in Gezinsverband (owg), door Nidos gefaciliteerd, een kleinschalige woongroep of wooneenheid, of de grootschalige campus van het COA.⁴⁵

Alleen kinderen tussen de zestien en achttien jaar oud die door de overheid worden beschouwd als zelfstandig en zelfredzaam kunnen worden geplaatst op een campus. Dit is een grote instelling, meestal op een afgelegen plek, waar ongeveer honderd alleenstaande minderjarigen kunnen worden ondergebracht in een aparte unit op een asielzoekerscentrum waar ook ongeveer duizend volwassenen zijn gehuisvest. In veel campussen wordt de capaciteit niet volledig gebruikt vanwege de lage instroom van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. De belangrijkste aanbeveling van het GATE (*Guardians Against Child Trafficking and Exploitation*) rapport is om de campussen te sluiten.

41 In november 2013 zijn er elf regiokantoren van Nidos in Nederland.

42 Kinderen onder de dertien worden altijd direct in een pleeggezin geplaatst, zie Nidos Jaarverslag 2012, p. 27.

43 De Rust- en Voorbereidingstijd is een periode van minstens zes dagen voor de asielprocedure begint. Het doel is om asielzoekers tijd te geven om te herstellen van hun vaak zware reis naar Nederland. De periode wordt ook gebruikt voor een medische controle en de ontmoeting met een advocaat.

44 Nidos Jaarverslag 2012, p. 30.

45 Nidos Jaarverslag 2012, p. 30.

Deze opvang is duur en dient geen doel: kinderen worden niet gestimuleerd om te werken aan hun toekomst en hun ontwikkeling loopt schade op.⁴⁶ Nidos concludeert ook dat, hoewel de situatie iets verbeterd is in 2012, de campus voor de meeste kinderen niet aan de criteria voor een gezonde ontwikkeling voldoet.⁴⁷

De Inspectie Jeugdzorg heeft rapporten geschreven over zowel de POL als de campuslocaties en concludeert dat, hoewel de fysieke veiligheid voldoende gewaarborgd is, er belangrijke verbeteringen nodig zijn met betrekking tot de leefomstandigheden en de ontwikkeling van de kinderen.⁴⁸

Veelbelovend voorbeeld - Opvang en Wonen in Gezinsverband Plus

Een veelbelovende praktijk voor de opvang van alleenstaande kinderen is een pilot genaamd Opvang en Wonen in Gezinsverband Plus (owg plus). Dit is een nieuwe opvangstructuur waarbij kinderen in grote pleeggezinnen wonen. De pleegouders zorgen voor maximaal tien kinderen tegelijkertijd, hoofdzakelijk van een soortgelijke culturele achtergrond. Het pleeggezin woont in een groot huis in een klein dorp, de kinderen delen een kamer met een of twee anderen. Vanaf de eerste dag gaan de kinderen naar school. Dit zijn allemaal maatregelen om ervoor te zorgen dat de gezinssituatie vergelijkbaar is met 'gewone' gezinnen. Vergeleken met de grootschalige opvang, moet dit worden beschouwd als een goed alternatief. De onderzoekers van het GATE project kwamen erachter dat kinderen die verblijven in de OWG+ of pleeggezinnen een grotere kans hebben op een verblijfsvergunning, omdat zij meer steun ontvangen en zij het gevoel hebben dat het veilig is om hun verhaal te delen.⁴⁹

Beschermde opvang

In januari 2008 is het project beschermde opvang gestart. Het project is geïnitieerd nadat een groot aantal alleenstaande minderjarigen verdween uit de grootschalige opvang. De beschermde opvang was volgens de oud-minister van Vreemdelingenzaken en Integratie bedoeld om het aantal verdwijningen van kinderen te verminderen en om terugkeer naar het land van herkomst te bevorderen.⁵⁰ Bij de start van de pilot werden vooral Nigeriaanse en Indiase jongeren, later gevolgd door Chinese en Guinese jongeren, ingeschat met een 'hoog risico'. Ze werden vaak geïdentificeerd als (potentiële) slachtoffers van mensenhandel. In de beschermde opvang wonen ook (potentiële) slachtoffers van mensenhandel uit Oost-Europese landen zoals Hongarije, Bulgarije en Roemenië. In 2012 werden tachtig alleenstaande minderjarigen in de Beschermde Opvang geplaatst en ze bleven daar gemiddeld 117 dagen.⁵¹

Voogden van kinderen in de beschermde opvang besteden bijzondere aandacht aan een aantal doelen. Eén daarvan is om kinderen de mogelijkheid te geven om de immense druk die de kinderhandelaar heeft opgelegd zoveel mogelijk te verlichten. Dit kan gebeuren door gesprekken met een geestelijk verzorger of een expert. Andere doelen zijn om de kinderen zoveel mogelijk inzicht te geven in hun situatie, een duidelijk perspectief voor de toekomst van het kind te krijgen en hun veerkracht en zelfredzaamheid te vergroten. De voogd werkt samen met de mentor en teamleider bij de beschermde opvang om deze doelen te bereiken, en met de lokale politie om gevallen van mensenhandel te melden.⁵²

Nidosvoogden hebben de bevoegdheid om kinderen rechtstreeks vanuit het aanmeldcentrum in de beschermde opvang te plaatsen. Dan hoeft het kind niet eerst naar de POL. Dit is een voorbeeld van hoe de voogd kan handelen in het belang van het kind om de veiligheid van het kind te beschermen.⁵³

46 GATE Report 2013, p. 35.

47 Nidos Jaarverslag 2012, p. 31.

48 Grootschalige opvang amv's 2012 *Campus* en Grootschalige opvang amv's 2012 *Proces Opvanglocatie*.

49 GATE report 2013, p. 29.

50 WODC rapport 2010, p. 18.

51 Antwoord van de Directeur Migratiebeleid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie op het WOB-verzoek van Defence for Children van 12 maart 2013 betreffende minderjarige vreemdelingen, 7 mei 2013, kenmerk 2013-0000191522.

52 Nidos Jaarverslag 2012, p. 35.

53 Er wordt door ngo's en het WODC betwijfeld of er een juridische basis is voor dergelijke plaatsing van een kind in de

Een verontrustend probleem betreft meisjes in de beschermde opvang die niet een verblijfsvergunning hebben gekregen als slachtoffer van mensenhandel of een ‘gewone’ asielvergunning. Zij verdwijnen veelal zodra ze achttien worden uit de opvang.

Als ongedocumenteerde volwassenen hebben ze geen toegang tot opvang. Dit maakt de meisjes zeer kwetsbaar, omdat naast de beschermde opvang ook de voogdij van Nidos eindigt op hun achttiende verjaardag. Op dat moment hebben ze vaak nog niet hun plannen voor de toekomst of een stabiele leefomgeving gerealiseerd.⁵⁴

In het kader van de beschermde opvang hebben voogden met succes gepleit voor een speciale opvang voor zwangere meisjes.⁵⁵ In deze ‘tiernmoederhuizen’ worden de meisjes begeleid bij hun zwangerschap en voorbereid op de bevalling en hun leven daarna. Een aantal vrijwilligers onderneemt creatieve, sociale en sportieve activiteiten met de meisjes. Dit biedt structuur, wat de meisjes nodig hebben om te kunnen werken aan hun problemen.⁵⁶

“Wanneer een voogd niet zeker is over de veiligheid van het kind, moet hij het kind bezoeken en actie ondernemen. Bijvoorbeeld nieuwe pleegouders vinden voor het kind.” Een alleenstaand kind.

Verdwijningen

Als kinderen verdwijnen, zijn voogden logischerwijs niet in staat de veiligheid van het kind te waarborgen. In 2012 verdwenen, volgens de cijfers van het ministerie, 160 kinderen uit de COA locaties. In 2011 verdwenen 140 kinderen uit de verschillende locaties van het COA.⁵⁷ Ter vergelijking: in 2011 kwamen 717 alleenstaande minderjarige vreemdelingen aan in Nederland.⁵⁸

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie wil echter niet het woord ‘verdwenen’ gebruiken. Hij stelt dat deze kinderen ‘zelfstandig en zonder toezicht vertrokken’ zijn. Dit wil, volgens hem, niet zeggen dat ze zijn verdwenen, maar alleen dat ze uit het zicht van het COA zijn. Volgens hem kunnen zij dus nog in beeld zijn bij andere organisaties of teruggekeerd zijn naar hun land van herkomst.⁵⁹

Voogden geven aan dat ze denken dat de meeste kinderen verdwijnen om een toekomst elders op te bouwen omdat ze bang zijn te worden aangehouden of bang zijn voor een gedwongen vertrek naar hun land van herkomst. Maar de voogden vermelden ook dat sommige kinderen zijn gevonden in uitbuitingssituaties in Nederland of elders in Europa. De politie geeft aan dat voogden een verdwijning soms te laat melden (na drie dagen), waardoor het moeilijk voor hen wordt om onderzoeken te doen, omdat alle sporen van de kinderen tegen die tijd zijn gewist.⁶⁰

Tijdens de trainingen voor dit project geven de voogden aan dat het voor hen beleid is om altijd aangifte te doen bij de politie als een van hun kinderen wordt vermist. Ze hebben het idee dat de politie de laatste tijd meer actie onderneemt wanneer zij melding doen van een verdwijning, maar meestal slagen ze er niet in om het kind te vinden. De alleenstaande kinderen waren heel sceptisch over wat een voogd kan doen wanneer een kind verdwijnt.

beschermde opvang zonder dat een rechter er aan te pas komt.

54 Nidos Jaarverslag 2012, p. 36.

55 GATE Extended Report 2012, p. 71.

56 Nidos Jaarverslag 2012, p. 35-36.

57 Antwoord van de Directeur Migratiebeleid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie op het WOB-verzoek van Defence for Children van 12 maart 2013 betreffende minderjarige vreemdelingen, 7 mei 2013, kenmerk 2013-0000191522.

58 GATE Extended Report 2012, p. 24.

59 Kamerstukken II, 2012/13, 27 062, nr 89.

60 Kaandorp & Blaak 2013, p. 67.

“Als Nederlandse kinderen verdwijnen zijn er ook weinig dingen die een ouder kan doen(..).” Een alleenstaande jongere.

“Je zou de televisie en de radio kunnen bellen, maar niemand geeft echt om een kind dat verdwijnt uit een asielzoekerscentrum.”
Een alleenstaande jongere.

Geen identificatiedocument

Een onderdeel van de herziening van het beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen is de afschaffing van de speciale verblijfsvergunning voor deze kinderen. De verwachting is dat dit zal leiden tot meer ongedocumenteerde kinderen die in Nederland verblijven zonder dat zij zich kunnen identificeren. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) schreef in haar advies over de herziening dat dit een ongewenst effect is. De onmogelijkheid om zich te identificeren, maakt het moeilijk voor deze groep kinderen om vrijelijk deel te nemen aan de samenleving. Bovendien betekent dit dat zij niet in staat zullen zijn te voldoen aan de algemene verplichting om je te allen tijde te kunnen identificeren, waardoor ze een groter risico lopen gearresteerd te worden. Daarom gaf het ACVZ de minister de aanbeveling om ervoor te zorgen dat als de speciale verblijfsvergunning voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen wordt afgeschaft, deze groep toch een mogelijkheid krijgt om zich te identificeren.⁶¹

Nidos heeft ook haar bezorgdheid geuit over het ontbreken van een identificatiedocument voor kinderen zonder papieren, omdat deze kinderen zich niet veilig voelen om deel te nemen aan de samenleving uit angst voor mogelijke arrestatie. Het feit dat kinderen niet beschikken over een ID-kaart is een risico voor hun veiligheid. Het maakt ze kwetsbaarder voor uitbuiting omdat ze bang zijn om naar de politie te gaan of om hulp te vragen. Daarnaast zijn er praktische complicaties, zoals de onmogelijkheid om een ov-chipkaart of bibliotheekpas aan te vragen.⁶² Deze aanbeveling is echter niet overgenomen door de staatssecretaris. Hij herhaalt dat een identificatiedocument voor vreemdelingen die op onrechtmatige wijze in Nederland woonachtig zijn ‘geen optie’ is. Hij voegt daaraan toe dat de kinderen altijd contact kunnen opnemen met de diplomatieke vertegenwoordiging van hun land van herkomst om aan identificatiedocumenten te komen.⁶³

Uitdagingen voor de voogd in de praktijk

Mentoren voorzien in de dagelijkse zorg voor kinderen in institutionele zorg. Mentoren zijn betaalde maatschappelijk werkers. Pleegouders zijn verantwoordelijk voor de dagelijkse verzorging van kinderen binnen pleeggezinnen. Deze kinderen hebben dus geen mentor. Met betrekking tot mensenhandelzaken geven de voogden aan dat de samenwerking tussen hen en de mentoren niet altijd optimaal is. De mentoren zijn nauwer betrokken bij de kinderen en zijn meer bewust van mogelijke signalen rond mensenhandel dan de voogd, maar de voogd is de eindverantwoordelijke voor de veiligheid van het kind.⁶⁴ De Inspectie Jeugdzorg impliceert ook dat er niet genoeg samenwerking is tussen mentoren en voogden en geeft aan dat de vergaderingen tussen voogd, mentor en kind, die regelmatig moeten plaatsvinden volgens de methodiek in de praktijk niet consequent plaatsvinden.⁶⁵

De alleenstaande kinderen verbinden deze standaard met standaard 8, over het vertrouwen tussen de voogd en het kind. Volgens hen is er maar één manier voor een voogd om erachter te komen of een kind veilig is en dat is door het te vragen. Als een voogd het kind echt kent en een relatie met hem heeft gevormd, zal het kind het de voogd vertellen als er iets niet goed gaat.

⁶¹ ACVZ Advies 2012, p. 4.

⁶² Nidos Jaarverslag 2012, p. 25-26.

⁶³ Kamerstukken II 2012/13, 27 062, Nr. 88, p. 2.

⁶⁴ Opgemerkt tijdens een training voor het Gate Report 2013.

⁶⁵ Grootchalige opvang amv's 2012, p. 16.

Nidos heeft een paar jaar gewerkt aan een project rond risicomanagement, waarbinnen de veiligheid van de kinderen een belangrijk thema is. In 2012 is er veel aandacht besteed aan hoe voogden de leefsituatie van kinderen moeten beoordelen met betrekking tot de veiligheid en er is aandacht besteed aan de kennis en vaardigheden van de voogden om signalen van gevaar te herkennen.⁶⁶

Conclusie

Het beschermen van de veiligheid van de kinderen is een belangrijk onderdeel van het werk van de voogden. Nidos heeft gewerkt aan hulpmiddelen om de veiligheid te beoordelen en individuele voogden besteden veel aandacht aan veiligheid. In de praktijk is de opvang niet veilig genoeg voor een aantal alleenstaande kinderen en zijn zij kwetsbaar wanneer ze geen verblijfsvergunning hebben. Het relatief hoge aantal verdwijningen geeft reden tot zorgen over mogelijke uitbuiting. Aanpassingen in wetgeving en beleid zijn nodig om voogden in staat te stellen om deze kwaliteitsstandaard volledig te implementeren.

Aanbevelingen

Voor de overheid:

1. Implementeer een specifieke procedure en verblijfsvergunning in de wetgeving voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel waarin de standpunten van de voogd in verband met het slachtofferschap van het kind moeten worden meegenomen, waarbij het belang van het kind en een toekomstperspectief voorop staan.
2. Sluit de grootschalige opvang. Deze opvang is duur en er wordt geen toekomstperspectief gerealiseerd: kinderen worden niet gestimuleerd om te werken aan hun toekomst en hun ontwikkeling wordt geschaad. Zij lopen een hoger risico om te worden uitgebuit of verhandeld.
3. Start een onderzoek naar wat er is gebeurd met de 160 kinderen die verdwenen uit de opvang (in 2012). De Staat is verantwoordelijk voor hun zorg en mag de risico's die deze kinderen kunnen lopen niet bagatelliseren.
4. Geef alleenstaande kinderen die geen verblijfsvergunning hebben een identificatiekaart die ze kunnen gebruiken in hun dagelijks leven. De kaart beschrijft dat de kinderen geen verblijfsvergunning hebben, maar dat ze rechten hebben terwijl zij in het land verblijven.

Voor Stichting Nidos:

1. Evalueer de veelbelovende opvangstructuur 'Opvang en Wonen in Gezinsverband Plus' en garandeer het recht van alleenstaande kinderen om op te groeien in een gezinssituatie.
2. Lobby voor onderzoek en aandacht voor de 160 alleenstaande kinderen die uit de opvang zijn verdwenen zonder dat de voogdij-instelling weet hoe het met deze kinderen gaat en aan welke risico's zij worden blootgesteld.

Voor voogden:

1. Meld alle gevallen van kindermishandeling aan het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling en blijf de zaak volgen. Het is belangrijk om de veiligheid van de kinderen in de gaten te houden, gevallen van kindermishandeling te melden en open te staan voor gespecialiseerde feedback van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling.
2. Spreek regelmatig met de kinderen zonder dat andere personen (bijvoorbeeld pleegouders) daarbij aanwezig zijn. Vraag of de kinderen zich veilig voelen of niet.

⁶⁶ Nidos Jaarverslag 2012, p. 40.



De voogd treed op als pleitbezorger voor de rechten van het kind

Indicatoren:

De voogd:

- A) Is een assertieve, toegewijde en moedige waakhond, die zich richt op het verdedigen van de rechten van het kind.
- B) Is niet bang om een andere visie te hebben dan die van de (migratie) autoriteiten, handelt volledig onafhankelijk en baseert zich uitsluitend op het belang van het kind.
- C) Verzet zich tegen beslissingen waarbij niet het belang van het kind voorop wordt gesteld en streeft naar eerlijke procedures voor het kind.
- D) Toont emotionele kracht en kan omgaan met moeilijke situaties, frustraties of druk van derde partijen.
- E) Is aanwezig bij bijeenkomsten die gaan over de invulling van het belang van het kind op basis waarvan belangrijke besluiten worden genomen.

“Het is belangrijk dat je goed in de gaten houdt dat deze kinderen dezelfde behandeling krijgen als Nederlandse kinderen. Soms moet je net een pitbull zijn.” Een voogd.

Ondersteuning bij juridische procedures/aanwezigheid op belangrijke momenten

Volgens de alleenstaande jongeren die inmiddels meerderjarig zijn, is het zeer belangrijk dat de voogd meegaat naar alle belangrijke vergaderingen en beslissende momenten, zoals afspraken bij de immigratieautoriteiten en de gemeente en zittingen bij de rechtbank. De deelnemers aan de workshop legden uit dat ze meestal alleen gingen of dat hun advocaat aanwezig was. Ze hadden het beter gevonden als de voogd er ook bij was geweest. Tijdens de workshop met de alleenstaande kinderen waren zij het er ook over eens dat de voogd het kind moet vergezellen tijdens de zitting bij de rechtbank om zijn rol als waakhond voor de rechten van het kind te vervullen.

“De voogd moet (...) meegaan met het kind wanneer hij naar de rechter gaat om uit te leggen hoe het met het kind gaat en hij moet het de rechtbank vertellen als het land van herkomst gevaarlijk is en of hij denkt dat het kind moet blijven in Nederland.” Een alleenstaande jongere.

De voogden vinden dat het verplicht zou moeten zijn om een kind te begeleiden naar de gehoren in de asielprocedure bij de IND.

“Het is essentieel dat je de gehoren bij de Immigratiedienst bijwoont. Het duurt de hele dag en je bent uitgeput wanneer je thuis komt. Maar als de Immigratiedienst fouten maakt en je was tijdens de hoorzitting niet aanwezig, dan is het erg moeilijk om deze fouten te herstellen. Ik neem wat broodjes mee voor het kind en we leren elkaar kennen tijdens zo’n dag. Je weet dat je een goede dag hebt gehad als je in staat bent om een glimlach op het gezicht van het kind te krijgen.” Een voogd.

In het algemeen houden voogden van hun rol als pleitbezorger voor de rechten van het kind. ‘Pleitbezorger zijn is het leukst aan de baan’, zei een voogd. Anderen voegden toe dat je met veel weerstand te maken krijgt, maar dat je daardoor als team strijdvaardiger wordt.

Relatie tussen de voogd en de overheidsinstanties

In april 2012 trad een convenant tussen Nidos en de IND in werking om de samenwerking en de uitwisseling van informatie tussen de twee organisaties te verbeteren. Volgens de overeenkomst moeten de voogd en de verantwoordelijke persoon van de IND contact houden tijdens de Rust- en Voorbereidingstijd, zodat de voogd de mogelijkheid heeft om een verlenging van deze tijd aan te vragen. In april 2013 eindigde de pilot en werd vastgesteld dat Nidos niet veel gebruik maakt van deze mogelijkheid om de Rust- en Voorbereidingstijd te verlengen.⁶⁷ In zijn brief over de herziening van het beleid ten aanzien van alleenstaande minderjarige vreemdelingen, bespreekt de toenmalige Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel de rol die een voogd heeft in relatie tot het bepalen van het belang van het kind. Allereerst benadrukt hij dat Nidos binnen het kader van de immigratiewetgeving werkt en hij impliceert dat Nidos informatie over de alleenstaande kinderen moet delen met de IND.⁶⁸ De voogden geven aan dat ze het gevoel hebben onder druk van het ministerie te staan, dat eist dat zo veel mogelijk kinderen worden teruggestuurd naar hun land van herkomst. De voogden vinden dit echter niet hun taak. Het is namelijk hun taak om te pleiten voor het belang van het kind.

Er is ook een convenant tussen Nidos en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), ondertekend in september 2009. In dit convenant is de samenwerking vastgelegd tussen de twee organisaties die ieder jaar zal worden geëvalueerd. Er is ook opgenomen dat er een informatie-uitwisseling zal plaatsvinden in het belang van het kind.

Tijdens de workshops voor dit project geven de voogden aan dat de samenwerking met DT&V soms lastig is: *“De belangen van Nidos en DT&V zijn wel eens in conflict met elkaar, maar dat is logisch”,* zei een van de voogden. *“In gesprek met DT&V heb ik een keer bepaalde informatie niet gegeven die ik wel had, na overleg met de betreffende alleenstaande minderjarige. Uiteindelijk gebeurde wat iedereen wilde, het kind ging terug naar het land van herkomst, maar dat was misschien niet gebeurd als ik die informatie toen gegeven had.”*

De meningen van de voogden over de samenwerking met DT&V verschillen. Sommigen hebben zeer goede ervaringen met DT&V, anderen niet. De conclusie is dat het zeer afhangt van de persoon waarmee je samenwerkt:

“Ze zijn ook gewoon mensen, dus net als met voogden zijn er bij hen ook verschillen.” Een voogd.

Zie ook Kwaliteitsstandaard 8 over het verschil tussen de belangen van het kind en de immigratieautoriteiten.

Uitdagingen bij het verdedigen van de rechten van het kind

“Ik ben pleitbezorger in al mijn contacten met andere partijen, zoals de gemeente en de school. Scholen doen soms moeilijk omdat een kind geen verblijfsvergunning heeft. Dan zeg ik: ‘Dat kan me niet schelen, er is een leerplicht.’ Een voogd.

In het jaarverslag van 2012, markeerde Nidos een aantal uitdagingen met betrekking tot de juridische status van alleenstaande minderjarige vreemdelingen die de mogelijkheid van de voogd bepalen om

⁶⁷ Kamerstukken II 2012/13, 27 062, Nr. 88.

⁶⁸ Kamerstukken II 2011/12, 27 062, Nr. 75.

de rechten van het kind te verdedigen. De verschillende uitdagingen zullen bij de relevante standaarden worden besproken.

Conclusie

Veel voogden zijn strijdvaardige jeugdbeschermers. In de loop der jaren heeft de overheid de druk op voogden opgevoerd. Niet alle voogden wonen de zittingen bij van het kind in de asielprocedure bij de IND en de rechtbank. Dit wordt gezien als een gebrek in de bescherming van het kind. Over het algemeen kan geconcludeerd worden dat voogden aan deze kwaliteitsstandaard voldoen ondanks de uitdagingen waarmee zij geconfronteerd worden.

Aanbevelingen

Voor de overheid:

1. Zet de voogden niet onder druk om vertrouwelijke informatie over het kind te verstrekken met het doel het kind terug te kunnen sturen naar het land van herkomst.
2. Respecteer de rol van de voogden als jeugdbeschermers die pleiten voor het belang van het kind.

Voor Stichting Nidos:

1. Verplicht voogden mee te gaan naar gehoren tijdens de asielprocedure en zittingen bij de rechtbank.

Voor voogden:

1. Vergezel het kind bij asielgehooren en zittingen bij de rechtbank.



De voogd is een brug tussen en een aanspreekpunt voor het kind en andere betrokken partijen.

Indicatoren:

De voogd:

- A) Houdt contact met, en is het aanspreekpunt voor:
 - de advocaat;
 - maatschappelijk werkers (mentoren);
 - (psycho)sociale en medische zorgverleners;
 - migratieautoriteiten;
 - docenten;
 - pleegouders;
 - medewerkers van sociale voorzieningen;
 - familieleden in Nederland en/of in het land van herkomst;
 - andere relevante partijen.
- B) Informeert het kind over zijn/haar rechten en plichten met betrekking tot de andere partijen.
- C) Assisteert in het leggen van contacten met de omgeving van het kind en het ontwikkelen van belangrijke relaties die het kind een gevoel geven van verbondenheid met een familie of groep.
- D) Zorgt ervoor geïnformeerd te worden over beslissingen die impact hebben op het kind en is aanwezig tijdens belangrijke vergaderingen en interviews waar besluiten worden genomen.

De voogd als casemanager

Volgens de Nidos Methodiek⁶⁹ worden voogden geacht een rol als casemanager te hebben in het leven van het alleenstaande kind. Hun taak is om contact te onderhouden met iedereen die een rol heeft in de uitvoering van het plan van aanpak van het kind en om duidelijke afspraken te maken over de rol van de verschillende actoren. De voogden werken samen met onder andere de Immigratie- en Naturalisatiedienst, het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, advocaten en Vluchtelingenwerk om een duidelijk overzicht te hebben tijdens de procedures. De coördinatie van de dagelijkse zorg – het contact met mentoren, scholen en pleegouders – wordt als zeer belangrijk beschouwd. Door overleg kan goede coördinatie en samenwerking worden verzekerd.⁷⁰

Tijdens de training van het eerste ‘Closing a Protection Gap-project’ gaven voogden aan dat ze inderdaad het gevoel hebben dat ze ‘casemanagers’ en het centrale aanspreekpunt zijn voor iedereen die betrokken is bij het kind.⁷¹

Een punt van verbetering dat de alleenstaande kinderen noemen tijdens de workshop, is dat ze willen dat de voogden meer aandacht besteden aan de communicatie met bijvoorbeeld scholen en sportverenigingen, om een duidelijker beeld te krijgen van wat er gaande is in het leven van een kind. De alleenstaande kinderen wisten niet zeker wat precies de rol van de voogd is. Het was hen uitgelegd, maar het zou goed zijn als de voogd het opnieuw uitlegt zodat de kinderen kunnen vertellen wat een voogd doet. De kinderen waren zich ook niet bewust van het contact dat de voogd heeft met hun advocaat en pleegouders.

⁶⁹ Zie p. 17.

⁷⁰ Spinder & Van Hout 2008, p. 124-127.

⁷¹ Closing a Protection Gap National Report NL 2010, p. 32.

Contact met pleegouders of mentoren

Sommige pleegouders wijzen er op dat het contact met de voogd niet altijd goed is. Ze vinden dat ze taken op zich nemen die eigenlijk door de voogd zouden moeten worden gedaan. Verder vinden sommige pleegouders dat steun en respect voor hen ontbreekt. Ze geven aan dat ze grondig zijn gecontroleerd voordat ze werden aangemerkt als pleeggezin. Nadat het kind bij hen werd geplaatst, zijn ze niet meer gecontroleerd. Sommige pleegouders vragen zich dan ook af of het voogdijsysteem voldoende bescherming biedt voor de kinderen.⁷²

Tijdens de workshop geven de alleenstaande kinderen die in een pleeggezin wonen aan dat zij niet zeker weten of hun voogd hun pleegouders kent of dat ze regelmatig contact of overleg met elkaar hebben. Ze geven aan dat de voogd meer zou moeten doen: hij moet het kind beschermen, zijn rol moet duidelijk zijn en hij moet het voortouw nemen.

Anderzijds geven sommige voogden aan dat ze achter problemen kunnen komen die kinderen in pleeggezinnen zouden kunnen hebben, zelfs als kinderen die problemen niet duidelijk melden. Zo geeft een voogd tijdens de training aan dat veel kinderen klagen over het eten in hun pleeggezin. Dit kan zijn vanwege smaak of religie, maar het kan ook een symbool zijn voor iets anders. In het laatste geval betekent een klacht over eten dat er een ander probleem speelt, bijvoorbeeld dat het kind zich niet thuis voelt. En een andere voogd zei: *“Er is een keer een kind uit een pleeggezin weggehaald, omdat het weinig of geen voedsel kreeg. (...) Ik kwam erachter omdat mensen uit de buurt en van school me vertelden dat hij er niet gezond uitzag.”*

Conclusie

De voogden van Nidos stellen zich goed op als ‘casemanagers’ voor het kind. Andere actoren zijn zich bewust van de rol van de voogd. De kinderen zijn zich niet altijd bewust van de rol, taken en activiteiten van de voogd en pleeggezinnen kunnen zich ondergewaardeerd voelen. Maar over het algemeen wordt deze kwaliteitsstandaard geïmplementeerd door de voogden.

Aanbevelingen

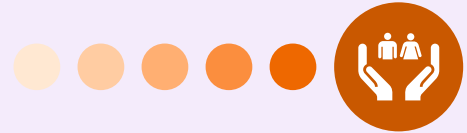
Voor Stichting Nidos:

1. Geef meer aandacht aan de communicatie met, en het toezicht op, pleeggezinnen.

Voor voogden:

1. Neem de leiding in de bescherming van het kind.
2. Probeer aandacht te besteden aan de communicatie met de scholen en bijvoorbeeld sportclubs om een beter beeld te krijgen van wat er gaande is in het leven een kind.
3. Leg van tijd tot tijd uit wat je rol is als voogd en geef een terugkoppeling aan het kind wanneer je contact hebt gehad met de advocaat of de pleegouders van het kind.

⁷² GATE Extended Report 2012, p. 77-78.



De voogd zorgt voor een tijdige identificatie en implementatie van duurzame oplossingen voor het kind.

Indicatoren:

De voogd:

- A) Daagt anderen uit om te bewijzen dat de voorgestelde duurzame oplossingen en implementatieplannen het belang van het kind voorop stellen, waarbij in ieder geval rekening wordt gehouden met:
 - de gezinssituatie van het kind;
 - de situatie in het land van herkomst;
 - de adequaatheid van opvangfaciliteiten zodat een veilige en stabiele omgeving wordt gegarandeerd;
 - de veiligheid van het kind en risico's waaraan het kind wordt blootgesteld;
 - de mate van integratie in Nederland;
 - de geestelijke en lichamelijke gezondheid;
 - de ontwikkelingsmogelijkheden.
- B) Ondersteunt de hereniging van het kind met zijn/haar familie wanneer dit in het belang is van het kind:
 - beoordeelt hun mogelijkheden om op een veilige en geschikte manier voor het kind te zorgen;
 - onderzoekt of er mogelijke signalen van mensenhandel zijn in relatie tot de familieleden of andere verzorgers in het land van herkomst.
- C) Ondersteunt de integratie van het kind in Nederland wanneer dit in belang van het kind is, met bijzondere aandacht voor:
 - taal;
 - sociale contacten;
 - onderwijs en werkgelegenheid.
- D) Ondersteunt de veilige terugkeer naar het land van herkomst als dit in het belang van het kind is:
 - afhankelijk van de wensen van het kind, wordt het kind tijdens de terugreis begeleidt door de voogd of hij/zij regelt iemand anders om het kind te begeleiden;
 - de voogd houdt toezicht op de voorbereiding en monitoring van een re-integratieplan vóór en na de terugkeer;
 - de voogd probeert te worden geïnformeerd over het welzijn van het kind nadat hij/zij is teruggekeerd naar het land van herkomst.
- E) Bereidt het kind voor op alle voorspelbare veranderingen die plaatsvinden nadat hij/zij achttien wordt.

Integratie in Nederland

Na de herziening van het beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen in juni 2013 bestaat er geen speciale verblijfsvergunning voor deze kinderen meer. Er is geen specifieke vergunning op humanitaire gronden voor kinderen. Als een kind geen asielvergunning krijgt, verblijft hij daarmee 'illegaal', ongedocumenteerd in Nederland. De immigratieautoriteiten zien daarom terugkeer als de 'duurzame oplossing' voor het kind zonder te bepalen of dit in het belang van het kind is. Voor de kinderen die een verblijfsvergunning krijgen, richten de voogden zich op integratie in Nederland. De voogden geven aan dat hun rol drastisch verandert wanneer ze werken met kinderen die een verblijfsvergunning hebben en gericht zijn op de integratie in Nederland. Deze kinderen lijken zich meer bewust van hun rechten en zijn niet bang om bepaalde eisen te stellen aan hun voogd.

De kinderen met een verblijfsvergunning worden vaak ondergebracht in meer kindvriendelijke omgevingen: kleine woongroepen of pleeggezinnen. Terwijl de kinderen die moeten terugkeren naar hun land van herkomst vaker worden gehuisvest op een grootschalige campus, wat risico's voor hun ontwikkeling meebrengt.

Omdat er meer uitdagingen voor de voogden zijn wanneer een kind moet terugkeren naar het land van herkomst, hebben de onderzoekers zich op dit onderwerp gericht in de gesprekken met de alleenstaande kinderen en voogden.

Rol van de voogd in het terugkeerproces en na terugkeer

De herziening van het beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen impliceert dat Nidos moet meewerken aan het terugkeerproces van de kinderen naar hun land van herkomst wanneer hun asielaanvraag is afgewezen.⁷³ Dit impliceert dat wanneer terugkeer naar het land van herkomst niet in het belang van het kind is, de voogd gedwongen lijkt te worden om te handelen in strijd met het belang van het kind.

Nidos heeft een visiedocument ontwikkeld over terugkeer.⁷⁴ Volgens Nidos moet de terugkeer van het alleenstaande kind gebaseerd zijn op de betrokkenheid van het kind en de voogd en de betrokkenheid van de familie van het kind in het land van herkomst. De voogd zal de mogelijke terugkeer van het kind in een eerder stadium bespreken en zal proberen contact met familieleden te krijgen. Samen met DT&V zou de voogd met het kind moeten werken aan een terugkeerplan waarin concrete actiepunten en termijnen worden afgesproken. De terugkeer moet een duurzame oplossing voor het kind zijn. Veiligheid, ondersteuning door familieleden en onderwijs moeten gegarandeerd zijn. Er zouden aanspreekpunten moeten zijn in het land van herkomst die kunnen communiceren met familieleden en toezicht kunnen houden op het kind na terugkeer. Als er geen familieleden in staat zijn om het kind te ondersteunen na de terugkeer, moet het kind worden opgevangen in een andere gezinssituatie zoals een pleeggezin. Een kind zou niet teruggestuurd mogen worden naar geïnstitutionaliseerde zorg zoals weeshuizen of terugkeerhuizen. De voogd zou de 'casemanager' van het terugkeerplan moeten zijn. Als de terugkeer van het kind niet is geëffectueerd binnen de afgesproken tijd, zou het kind een verblijfsvergunning moeten krijgen.

De voogden leggen tijdens de trainingen voor dit project uit dat terugkeer naar het land van herkomst soms in het belang van het kind is. In dat geval is het belangrijk dat de voogd de kinderen hier goed op voorbereidt. De voogden zoeken naar contacten in het land van herkomst via de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), het Rode Kruis en bekende familieleden. Een goed voorbeeld van de voorbereiding op terugkeer wordt gegeven door een voogd die rijlessen en lessen autotechniek had geregeld voor een alleenstaande jongere omdat hij na terugkeer taxichauffeur wilde worden.

Voogden verklaren echter ook dat dit soort voorbereidingen alleen mogelijk zijn als het kind wil terugkeren naar het land van herkomst. Het werkt niet wanneer kinderen bang zijn om terug te keren of niet willen terugkeren. Er is een overeenkomst tussen Nidos en DT&V voor kinderen jonger dan twaalf jaar. Hierin is opgenomen dat de voogd altijd aanwezig is tijdens de zogenaamde vertrekgesprekken met DT&V. Voor kinderen ouder dan twaalf jaar vindt overleg plaats met het kind en de voogd over de vraag of de voogd aanwezig zal zijn of niet.⁷⁵

De jongeren verklaren tijdens de workshops dat de voogd een kind moet kunnen garanderen dat het veilig is voor hem om terug te keren.

⁷³ In de uitwerking van de herziening door de minister wordt aangegeven dat Nidos haar taken moet uitoefenen 'met inachtneming van het kenbaar gemaakte regeringsbeleid met betrekking tot amv's'. Dit houdt volgens de minister in dat Nidos 'werkt met inachtneming van het vreemdelingrechtelijk kader en de besluiten die binnen dat kader worden genomen'. *Kamerstukken II 2011/12, 27 062, Nr. 75, bijlage, p. 8.*

⁷⁴ Het visiedocument van Nidos was in november 2013 nog niet gepubliceerd maar de organisatie heeft al wel presentaties gegeven aan betrokken partijen. Het document zou eind 2013 gepubliceerd moeten zijn.

⁷⁵ Dienst Terugkeer en Vertrek, Procesprotocol F1, 1 augustus 2012, p. 7, beschikbaar op: www.dienstterugkeerenvertrek.nl/Kennisbank/Procesprotocollen/.

“Als kinderen moeten terugkeren, moet de voogd dat hele proces volgen en in staat zijn om te garanderen dat het veilig is daar, hij moet zo veel mogelijk informatie vinden over het land waar het kind heengaat; of er een huis voor hem is en een kans op onderwijs.” Een alleenstaande jongere.

De alleenstaande jongeren die inmiddels volwassen zijn, vinden het ook belangrijk dat de voogd contact blijft houden tijdens de eerste periode na terugkeer. Ze vinden dat de voogden heel hard moeten werken om ervoor te zorgen dat een kind in Nederland kan blijven als het kind zich niet veilig voelt in zijn land van herkomst. De voogd moet informatie over het land van herkomst verzamelen en uitleggen aan de rechter waarom het niet veilig is voor het kind om terug te keren. De voogd moet vechten voor het kind en voor een goede advocaat zorgen. Als het kind toch terug moet keren, moet de voogd volgens de jongeren meegaan ‘om te bewijzen dat het veilig is voor het kind om daar te blijven’.

Volgens de voogden is het soms zeer moeilijk te bepalen of terugkeer in het belang van het kind is, omdat ze afhankelijk zijn van informatie van andere overheden en soms niet over genoeg informatie beschikken. Zij stellen dat de overheid moet garanderen dat de terugkeer veilig is. De voogden zijn het eens met de kinderen dat monitoring na terugkeer belangrijk is, maar ze geven ook aan dat, dat op dit moment heel moeilijk is te organiseren. Als de voogden om informatie vragen over een teruggekeerd kind krijgen ze soms wat informatie van IOM maar dit is meestal zeer minimaal. De enige informatie die voogden ontvangen van de Dienst Terugkeer en Vertrek is een kopie van het rapport van de persoon die tijdens de vlucht het kind begeleidde, waarin staat aan wie het kind is overgedragen.⁷⁶

Momenteel is Nidos betrokken bij een onderzoeksproject genaamd ‘Monitoring Returned Minors’ (MRM), waarin een controle-instrument wordt ontwikkeld dat bijdraagt aan duurzamere en veiligere terugkeer van minderjarigen. Voor dit project worden 150 minderjarigen (zowel kinderen in gezinnen als alleenstaande migrantenkinderen) geïnterviewd die zijn teruggekeerd naar Kosovo en Albanië na 2010 en ten minste een jaar terug zijn in hun land van herkomst. De vragenlijsten voor deze interviews zijn gebaseerd op de BIC-Q, zoals deze is ontwikkeld door Kalverboer en Zijlstra.⁷⁷ Het project is geïnitieerd door de HIT Foundation namens de Europese Commissie en wordt uitgevoerd in samenwerking met Micado Migratie en onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen. De uitkomsten van het project zullen in februari 2014 worden gepresenteerd aan het Europees Parlement.⁷⁸

Een ander punt van kritiek van de voogden is dat het terugkeerproces vaak veel te lang duurt. Volgens hen komt het voor dat kinderen worden geïnformeerd dat ze het land moeten verlaten maar dat ze twee jaar later nog steeds hier zijn. In die periode komt hun ontwikkeling tot stilstand en dat is een groot probleem.

Rol van de voogd in de Dublin procedure

In zaken betreffende de Dublin II regeling⁷⁹ wordt de beoordeling door de voogd van het belang van het kind vaak besproken. Nidos stemt alleen in met de overdracht van een kind naar een ander EU land als duidelijk is waar en hoe het kind zal worden ontvangen en verzorgd en wie de voogdij overneemt. In veel gevallen geeft Nidos aan dat het besluit van de immigratieautoriteiten om het kind terug te sturen naar het land waar hij of zij eerder asiel aanvraag niet mag worden aanvaard,

⁷⁶ Dienst Terugkeer en Vertrek, Procesprotocol F1, 1 augustus 2012, p. 13, beschikbaar op: www.dienstterugkeerenvertrek.nl/Kennisbank/Procesprotocollen/.

⁷⁷ Zijlstra 2012.

⁷⁸ Zie de flyer Monitoring Mechanism for Returned Minors op hitfoundation.eu/wp-content/uploads/2013/04/130423_MRM-flyer.pdf.

⁷⁹ De Dublinregeling legt het principe vast dat slechts één lidstaat verantwoordelijk is voor het behandelen van een asielaanvraag. Het doel is te voorkomen dat asielzoekers in meerdere landen asiel proberen te krijgen en om misbruik van het systeem te voorkomen.

omdat niet aan de voornoemde eisen wordt voldaan door de andere lidstaat.⁸⁰

In dergelijke gevallen verwijzen de Nederlandse autoriteiten en de rechterlijke instanties naar het interstatelijk vertrouwensbeginsel, wat betekent dat zij aannemen dat de betrokken lidstaat zal voldoen aan haar verplichtingen, en dat het kind dus zou kunnen terugkeren naar deze lidstaat. Sommige kinderen zijn teruggestuurd naar een ander EU land zelfs als de voogd geen kennis had waar en door wie het kind zou worden verzorgd.⁸¹

GOOD PRACTICE – Voogd reist naar Italië

Nidos heeft met succes de procedure beïnvloed met betrekking tot de situatie in Italië. In de zomer van 2012, werd de asielaanvraag van een zestienjarige Afghaanse jongen in Nederland afgewezen omdat hij vermoedelijk asiel had aangevraagd in Italië. De jongen werd teruggestuurd naar Italië, al was dit in tegenspraak met de zorgen die zijn voogd had geuit. Nidos had concrete aanwijzingen dat Italië zich niet aan haar verplichtingen zou houden en dat alleenstaande minderjarige asielzoekers in Italië op straat eindigen. In dit geval reisde de voogd van de jongen met hem mee naar Italië en schreef een verslag over haar ervaringen. In dit verslag beschrijft de voogd dat de situatie in Italië wordt gekenmerkt door intimidatie door de autoriteiten, langdurige onzekerheid door een systematisch gebrek aan informatie, ernstige verwaarlozing en een gebrek aan veiligheid. De autoriteiten zorgen niet voor voedsel en onderdak, geven geen voorbereidingstijd voor belangrijke interviews en er is geen juridische ondersteuning tijdens de procedures. De voogd concludeert dat als zij er niet was geweest, de jongen geen onderdak zou hebben gehad en geen voogd zou hebben gekregen.⁸²

In verschillende gevallen heeft de rechter verwezen naar deze brief en de begeleidende brief van de Italiaanse advocaat Laura Olivetti,⁸³ en besloot de rechter daarop dat kinderen niet kunnen worden teruggestuurd naar Italië voordat de Nederlandse immigratieautoriteiten er absoluut zeker van zijn dat in de minimaal benodigde faciliteiten (voedsel, onderdak en gezondheidszorg) is voorzien bij aankomst.⁸⁴

Rol voogd na achttiende verjaardag

Voor het kind moet zo snel mogelijk tot een duurzame oplossing worden gekomen. Of dit nu neerkomt op verblijf in Nederland of terugkeer naar het land van herkomst. Soms is het echter niet mogelijk om een duurzame oplossing te realiseren voordat het kind achttien wordt en het is daarom belangrijk om te kijken naar de rol van de voogd na de achttiende verjaardag. Formeel hebben de voogden van Nidos geen rol nadat het kind achttien wordt, omdat de voogdij van Nidos over het kind dan wettelijk eindigt.⁸⁵ Aan het eind van 2012 waren er echter nog 22 jongeren van boven de achttien die nog zorg ontvingen van Nidos.⁸⁶

De voogden geven aan dat het heel belangrijk is om met het kind te bespreken wat zijn situatie zal zijn wanneer hij achttien wordt. Ze vinden het belangrijk om alle opties uit te leggen en open en eerlijk voor te lichten over beide opties - illegaal verblijf in Nederland of terugkeer naar hun land van herkomst - zodat zij in staat zijn om een weloverwogen beslissing te nemen.

De alleenstaande jongeren geven tijdens de workshop voor dit project aan dat een dergelijke voorbereiding erg belangrijk is, omdat zeer veel dingen voor hen veranderden toen ze achttien werden. Van sommigen werd hun verblijfsvergunning ingetrokken. Volgens de jongeren eindigde formeel alle contact met hun voogd direct na hun achttiende verjaardag. Sommige jongeren onderhouden nog informeel contact met hun voormalige voogd aan wie ze nog advies vragen.

⁸⁰ Vanwege de zaak C-648/11 van het Hof van Justitie van de Europese Unie hoeven alleenstaande kinderen niet terug naar het eerste land waar ze asiel aanvroegen, maar moet in principe het land waar ze verblijven de asielaanvraag in behandeling nemen.

⁸¹ Nidos Jaarverslag 2012, p. 21.

⁸² Werkbezoek Italië 2012.

⁸³ Zie www.defenceforchildren.nl/images/69/2066.pdf.

⁸⁴ Bijvoorbeeld Rechtbank 's-Gravenhage 04-07-2011, LJN BR4528 en Rechtbank 's-Gravenhage 10 december 2012, LJN BY6362 en de bevestiging door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, op 20 September 2013.

⁸⁵ Art. 1:233 jo. 1:245 (1) en (2) BW bepalen dat alleen minderjarigen onder voogdij staan.

⁸⁶ Nidos Jaarverslag 2012, p. 12.

“Het zou leuk zijn om nog een adviseur of coach te hebben, want er zijn veel dingen waar we niets over weten, zoals wetgeving.” Een alleenstaande jongere.

“Er was een tijd dat ik niet vaak naar school ging. Maar dankzij mijn voogd haalde ik mijn diploma uiteindelijk.” Een alleenstaande jongere.

De alleenstaande kinderen geven aan dat als het kind het wil, hij de kans moet krijgen om de voogd te vertellen over zijn plannen en dromen voor de toekomst. In zo’n geval moet de voogd het kind helpen een toekomstplan te maken.

Conclusie

Omdat een relatief klein aantal kinderen in Nederland een asielvergunning krijgt, is de duurzame oplossing voor het kind volgens de immigratieautoriteiten vaak de terugkeer naar het land van herkomst. Er is echter zeer weinig informatie beschikbaar over kinderen die terug zijn gekeerd en de veiligheid van de kinderen is niet gegarandeerd. Nidos heeft met succes Dublin II procedures beïnvloed en uitzettingen naar andere EU-landen voorkomen. Wanneer de alleenstaande kinderen achttien worden moeten ze voor zichzelf zorgen. Ook wanneer er nog geen duurzame oplossing voor het kind is bepaald en geïmplementeerd. Deze kwaliteitsstandaard wordt daarom niet volledig geïmplementeerd in de praktijk.

Aanbevelingen

Voor de overheid:

1. Garandeer de veiligheid van kinderen die moeten terugkeren naar hun land van herkomst nadat op individuele basis een beslissing is genomen over een duurzame oplossing voor het kind.
2. Creëer een verblijfsvergunning op humanitaire gronden voor kinderen die bescherming nodig hebben om andere redenen dan bescherming als vluchteling.
3. Monitor de situatie van kinderen die naar hun land van herkomst zijn teruggekeerd. Dit is een middel om het terugkeerbeleid en de praktijk te evalueren. En het stelt voogden in staat om andere kinderen te informeren over het terugkeerproces en ondersteuning te regelen in het land van herkomst als dat nodig is.

Voor Stichting Nidos:

1. Lobby voor een ondersteunende rol voor voogden nadat het kind achttien wordt om een betere overgang naar volwassenheid te garanderen.
2. Blijf pleiten voor en werken aan een monitoringssysteem voor teruggekeerde kinderen.

Voor voogden:

1. Zoek zoveel mogelijk informatie over het land van herkomst van kinderen en over hun mogelijkheden om zich daar te ontwikkelen.
2. Vraag kinderen naar hun toekomstdromen en ondersteun hen om een toekomstplan te maken.
3. Hou contact nadat het kind achttien wordt en de voogdij officieel eindigt.



Workshop met jongeren die als alleenstaande minderjarige vreemdeling naar Nederland kwamen.



De voogd behandelt het kind met respect en eerbied.

Indicatoren:

De voogd:

- A) Behandelt het kind op een onbevooroordeelde, open manier.
- B) Luistert naar de mening en zorgen van het kind en neemt deze serieus.
- C) Geeft in houding en gedrag het juiste voorbeeld van wat hij/zij ook van het kind verwacht.
- D) Toont interesse in het leven van het kind door vragen te stellen zonder opdringerig te zijn.
- E) Is gevoelig voor culturele en/of religieuze verschillen.
- F) Respecteert het recht van het kind op privacy en informeert het kind over mogelijkheden om zelfstandig een andere professional te bezoeken.
- G) Ondersteunt het kind in het waarborgen en/of creëren van een identiteit en gevoel van eigenwaarde.
- H) Toont een flexibele aanpak op basis van individuele behoeftes van het kind.
- I) Maakt geen inbreuk op het recht van het kind om zijn/haar fysieke en mentale integriteit te behouden.

Volgens de alleenstaande kinderen betekent respect dat de voogd het kind goed behandelt en naar zijn mening vraagt. Zo moet bijvoorbeeld een voogd alleen meer achtergrondinformatie over het kind zoeken als het kind dit wil. Ook vinden zij het belangrijk dat kinderen inspraak hebben in de keuze voor een man of vrouw als voogd. De kinderen die deelnamen aan de workshop hechten niet veel belang aan de culturele oorsprong van hun voogd: *“Het gaat om de ervaring, niet waar hij vandaan komt”*.

In de context van religie melden de voogden dat pleeggezinnen worden gescreend op religieuze en culturele achtergrond. Maar dit neemt niet alle kwesties in verband met religie weg. De alleenstaande kinderen stellen dat de beste manier om respect te krijgen, is om tijd te nemen en om goed naar het kind te luisteren.

“De beste manier om deze standaard in de praktijk te brengen, is door respect te hebben voor het kind, naar elkaar te luisteren en door de plichten goed duidelijk te maken.” Een voogd.

Klachtenregeling

Nidos heeft een onafhankelijke klachtencommissie, die is vastgesteld in overeenstemming met de Wet op de Jeugdzorg. Kinderen worden geïnformeerd over deze klachtencommissie via de folder die zij ontvangen (in hun eigen taal) tijdens hun eerste ontmoeting met Nidos. In het jaarverslag van 2011 gaf Nidos echter aan dat slechts één kind een klacht had ingediend bij de commissie en dat hij zijn klacht uiteindelijk introk.⁸⁷ Een klachtregeling is een belangrijk mechanisme om kinderen een kans te geven om gedrag dat ze respectloos vinden te bespreken. Volgens de Inspectie Jeugdzorg waren de kinderen die ze geïnterviewd hadden niet op de hoogte van de klachtenprocedure.⁸⁸ Dit werd ook vastgesteld bij de gesprekken met alleenstaande kinderen tijdens het eerste ‘Closing a protection gap’-project.

⁸⁷ Nidos Jaarverslag 2011, p. 18-19.

⁸⁸ Voogdijtaak van Nidos 2011, p. 4.

Conclusie

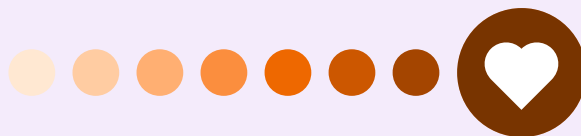
De persoonlijke relatie tussen de voogd en het kind is essentieel om deze kwaliteitsstandaard goed na te leven. Uit de informatie van de workshops met de kinderen en de training met de voogden kunnen geen algemene conclusies over de implementatie van deze standaard worden getrokken.

Aanbevelingen

Voor voogden:

1. Vraag naar de mening van kinderen in relatie tot het gewenste geslacht van hun voogd en houd rekening met deze mening.
2. Communiceer duidelijk dat het kind het recht heeft om te klagen over zijn voogd.
3. Neem de tijd en stel vragen. Volgens de kinderen wordt respect verkregen door tijd te nemen.

STANDAARD 8



De voogd bouwt een relatie op met het kind, gebaseerd op wederzijds vertrouwen en openheid.

Indicatoren:

De voogd:

- A) Kent het kind persoonlijk.
- B) Houdt alle informatie over het kind en van het kind vertrouwelijk tenzij het noodzakelijk is om de geheimhouding te verbreken om het kind of een ander kind te beschermen en informeert het kind, indien mogelijk, over de breuk van de geheimhouding.
- C) Oordeelt niet over de redenen van het kind om zijn/haar herkomstland te verlaten en laat dit niet de relatie met het kind beïnvloeden.
- D) Is altijd eerlijk tegenover het kind en houdt zich aan zijn beloftes.
- E) Verschafft altijd duidelijke informatie over zijn rol en beperkingen op een manier die het kind kan begrijpen en onthouden.
- F) Laat zien dat hij/zij echt om het kind geeft, vanuit het hart werkt en dat hij/zij zich verantwoordelijk voelt voor het kind.
- G) Maakt duidelijk naar het kind dat een kind dat wegloopt altijd weer contact kan opnemen met de voogd.
- H) Besteedt aandacht aan zowel verbale als non-verbale communicatie.
- I) Is empathisch ten opzichte van het kind en geeft morele en emotionele ondersteuning.

In de workshop gaven de kinderen aan dat zij veel belang hechten aan deze standaard.

Het opbouwen van een vertrouwensrelatie

De alleenstaande kinderen geven tijdens de workshop aan dat vertrouwen een moeilijke kwestie blijft. Het is moeilijk voor hen om nieuwe mensen te vertrouwen en het kost tijd om een vertrouwensrelatie op te bouwen.

“Als je de hand van iemand voor de eerste keer schudt, kan je niet meteen zeggen: ‘Ik vertrouw je’, het kost gewoon tijd.” Een alleenstaande jongere.

“Je moet niet meteen zeggen: ‘Je kunt me vertrouwen’, want niemand gelooft dat.” Een alleenstaand kind.

De alleenstaande kinderen hechten veel belang aan deze kwaliteitsstandaard omdat ze het belangrijk vinden dat er iemand klaar staat voor een kind als er bijvoorbeeld thuis dingen niet goed gaan.

“De voogd moet voor je zorgen, het zou het vreemd zijn als hij een vreemde bleef.” Een alleenstaand kind.

De voogden begrijpen dat het heel belangrijk is om te worden vertrouwd door het kind. Een voogd gaf het voorbeeld van een meisje dat soms erg laat thuis kwam na het voetballen. De pleegmoeder

was ongerust en vroeg de voogd uit te vinden wat het meisje deed na het voetballen. Dit zou een onmogelijke taak zijn als het meisje de voogd niet zou vertrouwen.

Het vertrouwen winnen van een kind vereist geen zeer complexe technieken. Een goed voorbeeld is een voogd die altijd meeging met een meisje als ze naar de psycholoog moest in een andere stad. Tijdens de reis leerden de voogd en het kind elkaar kennen. Door deze tijd met elkaar te besteden wordt op een effectieve manier een band opgebouwd.

De voogden geven tijdens de training voor dit project aan dat hun kinderen vaak denken dat hun voogd niets voor hen doet omdat ze niet beseffen dat er veel werk ‘achter de schermen’ gebeurt. Een oplossing hiervoor is volgens hen om de kinderen hun kantoor te laten zien, zodat ze met eigen ogen kunnen ervaren dat de voogd deel uitmaakt van een grote organisatie die hard voor hen werkt.

Beroepsgeheim

Voogden geven aan dat soms conflicterende situaties kunnen ontstaan wanneer de immigratieautoriteiten vragen om vertrouwelijke informatie, terwijl de voogden moeten handelen in overeenstemming met hun taak als jeugdbeschermer.⁸⁹ Zoals reeds bij kwaliteitsstandaard 4 is aangegeven, hebben de voogden een ‘dubbel gevoel’ over de informatie-uitwisseling met de Dienst Terugkeer en Vertrek.

Met betrekking tot de media geeft Nidos aan dat ze altijd bereid zijn om informatie te verstrekken over de organisatie en activiteiten maar dat ze nooit vragen over individuele kinderen beantwoorden, omdat het belang van het kind altijd voorop staat. Het doel van Nidos is om de privacy van de kinderen te beschermen en hun veiligheid zoveel mogelijk te garanderen.⁹⁰

Tijdens de workshop geven de kinderen aan dat het erg belangrijk is dat een voogd geheimen van het kind niet verder vertelt. Als de voogd wil of moet handelen naar aanleiding van iets dat het kind hem in vertrouwen heeft verteld, moet het kind altijd worden geraadpleegd voordat de voogd zijn geheim met iemand anders deelt.

“Als de voogd een geheim doorvertelt aan iemand anders, kan het kind hem nooit meer vertrouwen.” Een alleenstaand kind.

Een alleenstaand kind vermeldt: *“De pleegmoeder is altijd aanwezig tijdens de gesprekken met de voogd. Soms zouden deze gesprekken zonder een pleegmoeder moeten worden gehouden, zodat je makkelijker vrijuit kan praten.”*

De voogden zijn het daarmee eens: *“Gesprekken met een kind moeten plaatsvinden zonder pleegouders. Dat is niet ‘achter de rug’, maar noodzakelijk voor de privacy van het kind. Helaas is het niet altijd mogelijk, vooral als het om kleine kinderen gaat.”*

Conclusie

Uit de workshop met de kinderen of de training met de voogden kunnen geen algemene conclusies over de implementatie van deze kwaliteitsstandaard worden getrokken. Sommige voogden zijn in staat om in korte tijd een vertrouwensband op te bouwen. Maar sommige kinderen hebben veel moeite om ooit nog iemand te vertrouwen. Om een vertrouwensband op te bouwen, is het belangrijk het vertrouwen van het kind niet te schenden, om met het kind mee te gaan naar belangrijke bijeenkomsten en om af en toe leuke dingen te doen. Met een caseload van maximaal 25 kinderen per voogd is het een uitdaging om een vertrouwensrelatie tussen de voogd en het kind op te bouwen.

⁸⁹ GATE rapport 2013, p. 32.

⁹⁰ Nidos Jaarverslag 2012, p. 42.

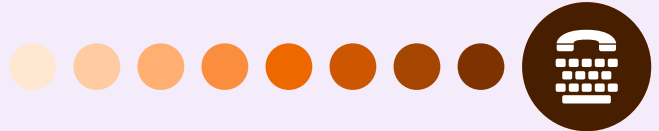
Aanbevelingen

Voor de overheid:

1. Verlaag de caseload van de voogden in overleg met Nidos.
2. Zet voogden niet onder druk om vertrouwelijke informatie over het kind te verstrekken om een kind terug te kunnen sturen naar het land van herkomst. Respecteer de rol van de voogd als jeugdbeschermers die pleitbezorgers zijn voor het belang van het kind (zie ook standaard 4).

Voor voogden:

1. Zeg niet 'Je kunt me vertrouwen' tegen het kind. Neem de tijd.
2. Doe af en toe leuke dingen met het kind en ben aanwezig op cruciale momenten. Dat zijn essentiële voorwaarden voor het opbouwen van een vertrouwensrelatie.
3. Overleg altijd met het kind wanneer je denkt dat het nodig is om, in het belang van het kind, je geheimhoudingsplicht te doorbreken.
4. Praat met het kind zonder dat er andere personen aanwezig zijn.



De voogd is toegankelijk.

Indicatoren:

De voogd:

- A) Ziet het kind zo snel mogelijk na zijn/haar aankomst in Nederland in een persoonlijk gesprek.
- B) Bezoekt het kind regelmatig.
- C) Kan gemakkelijk per telefoon of per email bereikt worden door het kind.
- D) Communiceert op een manier die past bij de leeftijd en de ontwikkeling van het kind.
- E) Maakt, indien nodig, gebruik van tolken.
- F) Werkt en woont zo dicht bij het kind dat hij/zij snel kan inspelen op problemen.
- G) Informeert het kind waar en wanneer zij elkaar kunnen ontmoeten.
- H) Benadert het kind van tijd tot tijd om in contact te blijven ook als daar geen specifieke aanleiding voor is.

Tijdens de workshop gaven de kinderen aan dat zij veel belang hechten aan deze standaard.

Caseload

Tijdens de training voor dit project geven voogden aan dat ze een relatief hoge caseload hebben. Hierdoor is het voor hen moeilijk om de participatie voor ieder kind te garanderen. Een van de alleenstaande jongeren verklaart tijdens de workshop dat hij het heel begrijpelijk vindt dat zijn voogd niet de tijd had om hem vaker te bezoeken of contact met zijn leraren te onderhouden omdat ze voor tientallen kinderen moest zorgen.

Toegankelijkheid

In 2010 en 2011 heeft de Inspectie Jeugdzorg onderzoek gedaan naar de wijze waarop Nidos haar voogdijtaken ten aanzien van alleenstaande kinderen uitvoert en publiceerde hierover een rapport.⁹¹ Een belangrijke conclusie uit dit rapport is dat de voogden niet genoeg contact hebben met de kinderen in de eerste paar weken na hun aankomst in Nederland. De voogd moet voldoende informatie over het kind verzamelen over zijn persoonlijke omstandigheden en juridische procedures, met het oog op een goede beoordeling van de behoeften van het kind en de risico's waaraan hij of zij is blootgesteld. Om een dergelijke beoordeling te kunnen maken moet er een vertrouwensrelatie bestaan en volgens de Inspectie is er niet genoeg contact en interactie tussen de voogd en het kind in de eerste paar weken voor dergelijke relatie. De alleenstaande kinderen bevestigen dat het belangrijk is dat de voogd ervoor zorgt dat het kind zich thuis en welkom voelt na aankomst in Nederland. De voogd en het kind moeten in die periode veel praten en elkaar leren kennen. De jongeren geven tijdens de workshop aan dat het een belangrijk punt is dat zij hun voogd niet vaak genoeg zagen.

“Ik zag mijn voogd maar één keer in de maand, hoe moet zij nou weten wat ik doe in de rest van de tijd, hoe moet ze daar nou achter komen?”
Een alleenstaand kind.

⁹¹ Voogdijtaak van Nidos 2011.

“Het zou goed zijn om meer bezoek te krijgen van de voogd. En tijdens die bezoeken moet je niet alleen maar praten over de procedure, maar ook over hoe het met het kind gaat. Ik zou mijn voogd graag één of twee keer per week zien.” Een alleenstaand kind.

Belangrijk is hierbij aan te geven dat kinderen soms een onduidelijk beeld hebben over de caseload van de voogd. Toen de kinderen werd gevraagd hoeveel kinderen de voogd onder zijn hoede heeft, gokten de kinderen: ‘Vijf of zes kinderen’. Blijkbaar zijn de verwachtingen van de kinderen te hoog in dit verband.

Tegelijkertijd vinden de voogden dat ze niet zo veel tijd met de kinderen doorbrengen als ze zouden willen.

“Het is jammer dat een kind niet even ons kantoor binnen kan lopen, maar de regio is daar te groot voor.” Een voogd.

Het is belangrijk voor kinderen dat hun voogd voor hen te allen tijde beschikbaar is en dat hij een mobiel telefoonnummer geeft. In 2012 heeft Nidos alle voogden uitgerust met een smartphone om de toegankelijkheid te waarborgen en te verbeteren. Uit de AMA-monitor werd namelijk geconcludeerd dat er behoefte was aan een betere bereikbaarheid van de voogden.⁹² De alleenstaande kinderen verklaren dat hun voogd gemakkelijk te bereiken is: ze hebben een mobiel nummer en een e-mailadres en ze zijn niet afhankelijk van hun pleegouders om met hun voogd contact op te nemen.

Conclusie

Nidos heeft veel moeite gedaan om de bereikbaarheid van de voogden voor de kinderen te verbeteren (het verstrekken van smartphones etc). Omdat de voogd een betaalde kracht is (in plaats van een vrijwilliger) en het contact formeel kan zijn (niet elkaars verjaardagsfeestjes bijwonen etc.) vinden de kinderen dat de toegankelijkheid kan worden verbeterd. Zij zouden graag meer tijd met de voogd doorbrengen en ze willen de voogd beter leren kennen. Bovendien werken sommige voogden niet in dezelfde stad als waar het kind woont (ze werken in een regio). Daarom is het moeilijk om inloopsprekken te organiseren waarbij de kinderen het initiatief kunnen nemen om naar het kantoor van de voogd te komen als ze dat willen. In het algemeen wordt deze kwaliteitsstandaard nageleefd door voogden in Nederland omdat alleenstaande kinderen altijd een afspraak kunnen maken en contact kunnen opnemen met hun voogd.

Aanbevelingen

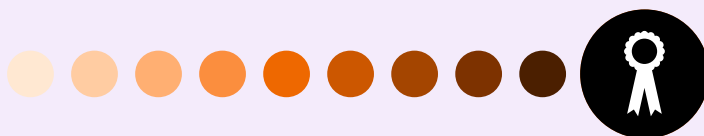
Voor de overheid:

1. Verlaag de caseload van de voogden in overleg met Nidos om de toegankelijkheid van de voogden te garanderen.

Voor voogden:

1. Moedig het aan dat het kind zelfstandig contact met u opneemt. Organiseer bijvoorbeeld een algemeen spreekuur (zodat de kinderen het kantoor binnen kunnen lopen als ze iets willen vragen of een praatje willen maken).

⁹² Nidos Jaarverslag 2012, p. 40.



De voogd is uitgerust met relevante professionele kennis en competenties.

Indicatoren:

De voogd:

- A) Heeft praktische kennis over:
 - kinderrechten;
 - migratie- en asielrecht;
 - ontwikkelingspsychologie van een kind;
 - traumata;
 - mensenhandel;
 - interculturele communicatie;
 - kindermishandeling en kinderscherming;
 - sociaal welzijn;
 - de situatie en het leven van het kind in het land van herkomst.
- B) Kent zijn/haar persoonlijke en professionele grenzen en staat er open voor om zijn kennis, methodologie en houding te verbeteren.
- C) Is proactief bij het identificeren van leer- en ontwikkelingsdoelen en pleit waar nodig voor scholing/training.
- D) Beheert zijn/haar caseload op een manier zodat genoeg aandacht wordt gegeven aan alle kinderen met wie hij/zij werkt.
- E) Is goed georganiseerd, houdt dossiers bij en gedraagt zich verantwoordelijk.
- F) Kan de kosten en beschikbare middelen beheren.
- G) Werkt volgens een vaste methodologie.
- H) Zoekt steun en begeleiding wanneer nodig en wisselt regelmatig ervaringen uit met zijn/haar collega's.
- I) Is open voor supervisie en controle.
- J) Toont zelfreflectie op zijn/haar gedrag, rol en motivatie.

In de workshop gaven de kinderen aan dat zij veel belang hechten aan deze kwaliteitsstandaard.

Onderwijs en opleiding

Om voogd (Nidos spreekt van een jeugdbeschermer) te worden is een bachelorsdiploma in sociaal werk vereist.⁹³ Voogden hebben sociaalpedagogische kennis, maar missen in het begin vaak juridische kennis over immigratie en asielprocedures. Om de voogden te ondersteunen, worden door Nidos workshops en interne cursussen georganiseerd. Bij indiensttreding wordt een vierdaagse introductiecursus georganiseerd.⁹⁴ De introductiecursus behandelt specifieke elementen van het werk van een voogd. Elke voogd krijgt een training over de migratieprocedures. Als voogden een vaste aanstelling willen (en geen jaarcontract) moeten ze ook slagen voor een tiendaagse cursus over de Nidosmethodiek. Gedurende het jaar worden er door Nidos diverse opleidingsmogelijkheden geboden. Enkele voorbeelden van trainingen die werden aangeboden in 2012 zijn: luistervaardigheid, interculturele communicatie, zelfmoordpreventie en kindermishandeling.⁹⁵ In januari 2012 werd een permanente werkgroep in het leven geroepen die het aanbod van de opleidingsmogelijkheden evalueert en het management hierover adviseert.

⁹³ Versteegen & Murk 2010, p. 48.

⁹⁴ Nidos Jaarverslag 2009, p. 35.

⁹⁵ Nidos Jaarverslag 2012, p. 38.

Tijdens de workshop voor het eerste ‘Closing a protection gap’-project, gaven de voogden aan weinig juridische kennis te hebben en bijna allemaal hadden ze de behoefte aan een meer juridische training.

Nidos heeft verklaard dat onlangs op elk regiokantoor een jeugdbeschermer is aangesteld die ondersteuning kan bieden met betrekking tot juridische procedures. Verder werken de voogden met een ‘juridische workflow’ om geen deadlines te missen in de juridische procedure van de kinderen.⁹⁶

Tijdens de workshop voor het tweede ‘Closing a protection gap’-project tonen de voogden veel enthousiasme voor de kwaliteitsstandaarden en willen ze er graag dieper op in gaan. Ook willen zij meer leren over het Kinderrechtenverdrag en de betekenis voor hun werk.

Tijdens een trainingssessie voor dit project legt Defence for Children uit aan de voogden dat bepaalde fundamentele juridische kennis belangrijk is maar dat het niet nodig is een volwaardig jurist te zijn.

De alleenstaande kinderen maken tijdens de workshop een lijst van de belangrijkste competenties die een voogd moet bezitten: hij moet geduldig zijn, langzaam een relatie met het kind opbouwen, ervaring hebben met kinderen en weten hoe hij met kinderen om moet gaan, goed luisteren, sociaal zijn en kennis hebben van de juridische procedures. Concluderend kan men zeggen dat alleenstaande kinderen veel meer belang hechten aan een voogd die goed met kinderen om kan gaan dan aan zijn juridische kennis.

Vanaf 2014 moeten alle voogden BAMW-geregistreerd zijn. Dat houdt onder meer in dat voogden een certificaat en punten moeten behalen door relevante cursussen te volgen. Ook komt er een beroepscode en wordt een tuchtcommissie in het leven geroepen.⁹⁷

“De belangrijkste kwaliteit van een voogd is dat hij goed kan werken met kinderen.” Een alleenstaand kind.

Methodieken en protocollen

In 2011 herschreef Nidos het protocol ten aanzien van kindermishandeling. Signalering van kindermishandeling en risico's gebeurt op basis van, onder meer, gestandaardiseerde instrumenten uit dit protocol. Medewerkers van Nidos zijn opgeleid om met het protocol te werken, dat ook duidelijkheid geeft over de verschillende verantwoordelijkheden van de voogden wat betreft kindermishandeling.⁹⁸ Met dit protocol ondersteunt Nidos de nationale code voor huiselijk geweld en kindermishandeling, die verplicht is voor organisaties vanaf juli 2013.⁹⁹ In 2009 benoemde Nidos aandachtsfunctionarissen voor kindermishandeling in alle regio's die in 2012 getraind zijn over de meldcode, verschillende soorten van kindermishandeling, de gevolgen van kindermishandeling, interculturele aspecten en risicofactoren. Deze aandachtsfunctionarissen implementeren samen met de regiomanagers het Nidosprotocol over kindermishandeling.¹⁰⁰

In 2010 publiceerde Nidos een methodiek voor Opvang en Wonen in Gezinsverband (OWG), waarin ook het onderwerp veiligheid wordt behandeld. In 2012 werd training in deze methode aangeboden aan nieuwe werknemers.¹⁰¹

Voogden vragen niet vaak de steun van andere organisaties en NGO's, met uitzondering van VluchtelingenWerk Nederland. Soms benaderen de voogden andere organisaties of deskundigen voor eenmalige vragen of problemen, maar dit verschilt per voogd.

⁹⁶ Uit een e-mail van Nidos, d.d. 25 oktober 2013.

⁹⁷ Beroepsregister van Agogische en Maatschappelijk Werkers. Zie bamw.nl voor meer informatie.

⁹⁸ Nidos Jaarverslag 2011, p. 12.

⁹⁹ Deze code bestaat uit vijf stappen die genomen moeten worden bij vermoedens van kindermishandeling.

¹⁰⁰ Nidos Jaarverslag 2012, p. 10.

¹⁰¹ Nidos Jaarverslag 2012, p. 29.

Conclusie

In het algemeen wordt deze kwaliteitsstandaard geïmplementeerd in Nederland. Alle voogden hebben een bachelorsdiploma en er worden workshops georganiseerd voor de voogden. Er is een methodologie voor de begeleiding van het kind en om te werken met een plan van aanpak. Deze methodieken lijken in de praktijk niet altijd te werken, maar ze geven de voogden wel richtlijnen. De voogden geven te kennen dat ze graag meer willen leren over de rechten van kinderen en de implicaties van deze rechten voor hun werk.

Aanbevelingen

Voor Stichting Nidos:

1. Blijf workshops en trainingen aanbieden aan de voogden en ondersteun samenwerking met andere organisaties om kennis en informatie uit te wisselen.

Voor voogden:

1. Ben leergierig en wees u bewust van ontbrekende kennis. Zoek ondersteuning en samenwerking met andere organisaties en professionals.

CONCLUSIES

Dat de voogd verantwoordelijk is voor het belang van het kind, volgt al uit de wet (Standaard 1). In de praktijk blijkt de overheid de onafhankelijke positie van de voogden niet altijd te respecteren. Het zou nodig kunnen zijn om het belang van het kind in de wet te specificeren om discussies over het belang van het kind te voorkomen. De ontwikkelde methodieken om het belang van het kind te bepalen, werken niet altijd in de praktijk. Het migratiebeleid lijkt in conflict te komen met de rechten van het kind. Voogden hebben met talrijke uitdagingen te maken wanneer ze deze kwaliteitsstandaard willen toepassen. Er zijn echter veelbelovende praktijken van voogden die opkomen voor het belang van het kind.

De methodiek die door voogden wordt gebruikt voor de participatie van het kind (Standaard 2) is de ontwikkeling van een plan van aanpak om de toekomstverwachtingen van het kind te bespreken. Soms zijn kinderen niet op de hoogte van dit plan van aanpak, maar de voogd gebruikt het plan wel als leidraad. Er zijn goede initiatieven om de participatie van de kinderen te verbeteren, maar er is nog veel te winnen voordat de implementatie van deze standaard compleet is.

Het beschermen van de veiligheid van het kind (Standaard 3) is een belangrijk onderdeel van het werk van de voogden. Nidos heeft gewerkt aan methoden om de veiligheid te beoordelen en de individuele voogden besteden veel aandacht aan de veiligheid. In de praktijk leven alleenstaande kinderen niet altijd in een veilige omgeving en zijn zij extra kwetsbaar wanneer zij geen verblijfsvergunning hebben. Het aantal verdwijningen is hoog, wat reden geeft om te vrezen dat er kinderen in uitbuitingssituaties terechtkomen. Aanpassingen in wetgeving en beleid zijn noodzakelijk om voogden in staat te stellen deze standaard volledig na te leven.

Veel voogden zijn strijdlustige jeugdbeschermers (Standaard 4). In de loop der jaren hebben de autoriteiten de druk op voogden opgevoerd om informatie te delen, wat de vertrouwensrelatie met het kind kan schenden. Niet alle voogden wonen de gehoren bij van het kind met de immigratieautoriteiten of de zittingen bij de rechtbank. Dit zou volgens zowel de kinderen als de voogden wel verplicht moeten zijn. Ondanks de uitdagingen waarvoor de voogden staan, zijn er positieve tekenen dat de voogden als een pleitbezorger optreden voor de rechten van het kind. De voogden zien dit aspect als het leukst van hun werk.

De voogden van Nidos hebben zich goed gepositioneerd als de ‘casemanager’ rond alle personen en organisaties die een rol hebben in het leven van het kind (Standaard 5). De kinderen zijn zich niet altijd bewust van de rol, taken en activiteiten van hun voogd, maar andere actoren zijn dat wel. Pleeggezinnen kunnen zich ondergewaardeerd voelen.

Omdat een klein aantal kinderen in Nederland een asielvergunning krijgt, is volgens de immigratieautoriteiten de terugkeer naar het land van herkomst vaak de enige duurzame oplossing voor het kind (Standaard 6).

Het is een tekortkoming dat er geen wettelijke bepalingen zijn voor alleenstaande kinderen die bescherming nodig hebben op humanitaire, niet-asiel gerelateerde gronden. Nidos heeft met succes Dublin II procedures beïnvloed en uitzettingen naar andere EU landen voorkomen. Als de kinderen achttien worden, moeten ze voor zichzelf zorgen, ook al is dan nog geen duurzame oplossing gevonden. Deze standaard wordt daarom niet volledig geïmplementeerd in Nederland.

De persoonlijke relatie tussen de voogd en het kind is van essentieel belang om een relatie van vertrouwen en respect op te bouwen (Standaarden 7 en 8). Sommige voogden zijn in staat om in korte tijd een vertrouwensband op te bouwen. Maar sommige kinderen hebben veel moeite om ooit nog iemand te vertrouwen. Om een vertrouwensband op te bouwen is het belangrijk het vertrouwen van het kind niet te schenden, om met het kind mee te gaan naar belangrijke bijeenkomsten en om af en toe leuke dingen te doen met het kind. Met een caseload van maximaal 25 kinderen per voogd is het een uitdaging om een vertrouwensrelatie tussen de voogd en het kind op te bouwen.

Nidos heeft veel moeite gedaan om de beschikbaarheid (Standaard 9) van de voogden voor de kinderen te verbeteren (het verstrekken van smartphones etc). Omdat het contact met de voogd formeel kan zijn (niet elkaars verjaardagsfeestjes bijwonen etc.) vinden de kinderen dat de toegankelijkheid kan worden verbeterd. Zij zouden graag meer tijd met de voogd willen doorbrengen en ze willen de voogd beter leren kennen. Bovendien werken sommige voogden niet in dezelfde stad als waar het kind woont (ze werken in een regio).

Daarom is het moeilijk om inlooptsprekken te organiseren waarbij de kinderen het initiatief kunnen nemen om naar het kantoor van de voogd te komen als ze dat willen. In het algemeen wordt deze standaard nageleefd in Nederland, omdat de kinderen een afspraak kunnen maken en contact kunnen opnemen met hun voogd.

In het algemeen wordt Standaard 10 over de professionele kennis en competenties van de voogd geïmplementeerd in Nederland. Alle voogden hebben een bachelorsdiploma en er worden workshops voor hen georganiseerd. Er is een methodiek voor de begeleiding van het kind en om te werken met een plan van aanpak. Deze methodieken lijken in de praktijk niet altijd te werken, maar ze geven de voogden wel richtlijnen. De voogden geven aan dat ze graag meer willen leren over de rechten van de kinderen en de implicaties van deze rechten voor hun werk.

SAMENVATTING

In dit nationale rapport analyseert Defence for Children de implementatie van de kwaliteitsstandaarden voor voogden van alleenstaande kinderen in Nederland op basis van de input uit workshops met vijf alleenstaande kinderen en jongeren en vijftien voogden en deskresearch van de bestaande wetgeving, beleid en methodieken.

Ontwikkelingen met betrekking tot voogdij en migratie

Op 1 juni 2013 trad de herziening van het beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen in werking. De belangrijkste wijziging in het kader van deze herziening is de afschaffing van een speciale verblijfsvergunning voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. De herziening van het beleid leidt ertoe dat er naar verwachting meer ongedocumenteerde kinderen in Nederland verblijven. Voor deze kinderen is het moeilijker om hun rechten te verwezenlijken en daardoor zijn ze kwetsbaar voor uitbuiting en kinderhandel.

Op de 1 februari 2013 werd de Regeling langdurig verblijvende kinderen (Kinderpardon) van kracht. Dit houdt in dat alleenstaande kinderen een verblijfsvergunning kunnen aanvragen als ze

- voor hun dertiende verjaardag naar Nederland kwamen;
- asiel hebben aangevraagd;
- langer dan vijf jaar in Nederland wonen;
- niet ouder zijn dan 21;
- niet Europa hebben verlaten;
- nooit langer dan drie maanden buiten toezicht van de Rijksoverheid zijn geweest.

De laatste voorwaarde is problematisch voor de groep van negentien en twintigjarige alleenstaande vreemdelingen die geen toegang meer hebben tot een voogd en opvang en daarmee dus over het algemeen niet onder toezicht van de Rijksoverheid zijn na hun achttiende verjaardag.

De instroom van alleenstaande kinderen in Nederland was nog nooit zo laag als het afgelopen jaar. In 2012 vroegen 407 alleenstaande minderjarige vreemdelingen asiel aan in Nederland en in het eerste half jaar van 2013 (tot juli) 218.

Voogdij-instelling

In Nederland zijn de regels over voogdij vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek (BW). Het uitgangspunt is dat alle minderjarigen onder gezag staan. De rechtbank moet een voogd benoemen voor alle minderjarigen die niet onder ouderlijk gezag staan en voor wie voogdij niet op wettige wijze is voorzien. Nederland heeft een speciale voogdij-instelling voor alleenstaande kinderen: Stichting Nidos. In december 2008 publiceerde Nidos de methodiek voor de steun aan alleenstaande minderjarige vreemdelingen, genaamd 'Jong en Onderweg'. In deze methodiek staat het maken van een plan van aanpak met het kind centraal op basis van een vierstappenmodel. Nidos maakt gebruik van verschillende methoden om haar werk te evalueren. Daarnaast doet Inspectie Jeugdzorg onderzoek naar het werk van de voogden en Nidos.

Benchmark van de kwaliteitsstandaarden voor voogden van alleenstaande kinderen in Nederland

Standaard 1: De voogd bepleit dat alle beslissingen genomen worden in het belang van het kind en gericht zijn op de bescherming en ontwikkeling van het kind.

In de workshop gaven de kinderen aan dat ze deze standaard heel belangrijk vinden. Volgens de Nederlandse wetgeving hebben voogden dezelfde verantwoordelijkheid als ouders. Dat omvat zorg voor het geestelijke en lichamelijke welzijn van het kind, zijn veiligheid en het bevorderen van de ontwikkeling van zijn persoonlijkheid. Ook is bepaald dat psychologische of fysieke mishandeling en andere vernederende behandelingen verboden zijn. Uit deze bepalingen kan worden geconcludeerd dat de voogd verantwoordelijk is voor het belang van het kind.

De immigratieautoriteiten en rechterlijke instanties lijken vaak geen of weinig belang te hechten aan het advies van de voogd over het belang van het kind. Voogden geven aan dat het moeilijk is om iets te doen aan bepaalde omstandigheden die niet in het belang van het kind zijn, zoals de zorgwekkende situatie in sommige grootschalige opvangcentra. Een ander probleem waar voogden mee te maken hebben, is het feit dat bij het eerste gehoor bij de IND, kinderen vaak niet de volledige of ware versie van hun verhaal te vertellen. Omdat de voorbereidingstijd voor deze gehoren te kort is en soms verwarrend is voor de kinderen, weten ze vaak nog niet weten wie ze kunnen vertrouwen. Dit zorgt voor inconsistenties in hun verhaal. Deze inconsistenties worden door de IND vaak op een strikte manier tegen het kind gebruikt. De methoden om het belang van het kind te bepalen werken niet altijd in de praktijk. Maar als er moeilijke situaties zijn, bespreken de voogden deze met hun collega's. Voogden verklaren dat het soms voelt alsof ze in strijd met de migratiewetten moeten handelen om voor het belang van het kind op te komen. Tijdens de workshop met alleenstaande minderjarige vreemdelingen benadrukten de kinderen dat de voogd aan het kind vragen moet stellen om achter het belang van het kind te komen. Bovendien zijn de kinderen van mening dat het belangrijk is dat de voogd een vriend wordt: hij moet met het kind iets leuks gaan doen om elkaar te leren kennen.

Standaard 2: De voogd verzekert de participatie van het kind bij elke beslissing die het kind aangaat.

Tijdens de eerste ontmoeting geeft de voogd het kind een folder in zijn eigen taal die informatie bevat over Nidos als instelling en aangeeft wanneer de voogd hulp kan bieden. Ieder jaar wordt voor elk kind een plan van aanpak opgesteld. Het is echter niet altijd mogelijk voor de voogden om het plan te bespreken met de kinderen. Voor sommige kinderen is het niet effectief om te gaan zitten en een stuk papier te bespreken. De meeste voogden werken langs de lijnen van het plan van aanpak. Voogden geven aan dat het gebruik van een tolk niet altijd gewenst is. Het belangrijkste probleem in de communicatie met de kinderen is dat het zeer moeilijk is vast te stellen wat de werkelijke mening van het kind is omdat je nooit weet of het kind een sociaal wenselijk antwoord geeft. Sommige kinderen zijn niet gewend dat naar hun mening wordt gevraagd. Alleenstaande kinderen geven aan dat het belangrijk is dat de voogd vraagt naar de mening van het kind. Als deze mening relevant of nuttig is moet hij er ook iets mee doen. Als de voogd de mening van het kind niet opvolgt, is het belangrijk dat hij duidelijk aan het kind uitlegt waarom dit het geval is. Ook moet de voogd volgens de kinderen alle informatie die hij heeft over de procedures met het kind te delen. De kinderen vinden het belangrijk dat de voogd dingen uit zijn persoonlijke leven deelt en ze zouden willen dat de voogd hen thuis bezoekt en naar verjaardagsfeestjes komt.

Standaard 3: De voogd beschermt de veiligheid van het kind.

Professionals hebben hun zorgen geuit over de procedure voor slachtoffers van mensenhandel om een verblijfsvergunning te krijgen. Het probleem met de procedure is dat er geen rekening wordt gehouden met de individuele situatie van het kind, de procedure richt zich niet op het belang van het kind en biedt geen toekomstperspectief. Wanneer een voogd erachter komt dat er mogelijk sprake is van kindermishandeling, is er een protocol en een systeem genaamd care.nl, dat helpt om de situatie te onderzoeken. Volgens het protocol moeten voogden incidenten met betrekking tot de kinderen rapporteren maar veel voogden doen dat niet omdat er toch aan hen gevraagd gaat worden om aan een oplossing te werken. Het heeft daarom volgens hen meer zin het probleem zelf op te lossen.

Voogden hebben de bevoegdheid om (potentiële) slachtoffers van mensenhandel rechtstreeks vanuit het aanmeldcentrum in een beschermde opvang te plaatsen.

In 2012 verdwenen 160 kinderen uit de COA locaties. In 2011 verdwenen 140 kinderen uit de verschillende locaties van het COA. De staatssecretaris stelt dat deze kinderen 'zelfstandig en zonder toezicht vertrokken' zijn, wat volgens hem niet wil zeggen dat ze zijn verdwenen, maar alleen dat ze uit het zicht van het COA zijn. Volgens hem kunnen zij dus nog in beeld zijn bij andere organisaties of teruggekeerd zijn naar hun land van herkomst. De alleenstaande kinderen waren sceptisch over wat een voogd kan doen als een kind verdwijnt. Nidos heeft haar bezorgdheid geuit over het ontbreken van een identificatiedocument voor kinderen die geen asielvergunning krijgen, omdat

deze kinderen zich niet veilig voelen om deel te nemen aan de samenleving uit angst voor een mogelijke arrestatie. Daarnaast zijn er praktische complicaties, zoals de onmogelijkheid om een ov-chipkaart of bibliotheekpas aan te vragen. De Staatssecretaris geeft aan dat een identificatiedocument voor alleenstaande minderjarigen die op onrechtmatige wijze in Nederland woonachtig zijn 'geen optie' is.

Mentoren bieden de dagelijkse zorg voor kinderen in institutionele zorg. Pleegouders zijn verantwoordelijk voor de dagelijkse verzorging van kinderen binnen pleeggezinnen.

De alleenstaande kinderen verbinden deze standaard met Standaard 8 over vertrouwen. Volgens hen is er maar één manier voor een voogd om erachter te komen of een kind veilig is en dat is door hiernaar te vragen. Als een voogd het kind echt kent en een relatie met hem heeft gevormd, zal het kind het de voogd vertellen als er problemen zijn.

Standaard 4: De voogd treedt op als pleitbezorger voor de rechten van het kind.

Volgens de alleenstaande minderjarigen is het zeer belangrijk dat de voogd meegaat naar alle belangrijke bijeenkomsten en beslissende momenten. Ook de voogden vinden dat het verplicht zou moeten zijn om een kind te begeleiden naar de gehoren in de asielpprocedure bij de IND en de zittingen bij de rechtbank. In het algemeen houden voogden van hun rol als pleitbezorger van de rechten van het kind.

Nidos heeft convenanten ondertekend met de IND en DT&V om de samenwerking en de uitwisseling van informatie te verbeteren.

In de brief over de herziening van het beleid ten aanzien van alleenstaande kinderen lijkt de overheid de rol van de voogden om op te komen voor het belang van het kind niet serieus te nemen. De voogden geven aan dat ze het gevoel hebben onder druk van de autoriteiten te staan die zo veel mogelijk kinderen willen terugsturen naar hun land van herkomst.

Standaard 5: De voogd is een brug tussen en aanspreekpunt voor het kind en andere betrokken partijen.

Volgens de Nidosmethodiek hebben voogden een rol als 'casemanager' in het leven van het alleenstaande kind. De coördinatie van de dagelijkse zorg wordt als zeer belangrijk beschouwd. Voogden geven aan dat ze het gevoel hebben dat ze 'casemanagers' en het centrale aanspreekpunt zijn voor iedereen die betrokken is bij het kind. Een punt van verbetering volgens de (voormalige) alleenstaande kinderen is dat de voogden meer aandacht besteden aan de communicatie met bijvoorbeeld scholen en sportverenigingen, om een duidelijker beeld te krijgen van wat er gaande is in het leven van een kind. De alleenstaande kinderen wisten niet wat de rol van de voogd is. Het was hen uitgelegd, maar het zou goed zijn als de voogd het opnieuw zou uitleggen zodat het voor de kinderen duidelijk is wat de voogd precies doet. Ze waren zich ook niet bewust van het contact tussen de voogd en hun advocaat en pleegouders. Sommige pleegouders zouden graag meer ondersteuning krijgen van de voogd en ze vragen zich af of het voogdijsysteem voldoende bescherming biedt voor de kinderen. Volgens de kinderen moet de voogd het kind beschermen, moet zijn rol duidelijk zijn en moet hij het voortouw nemen. Anderzijds geven sommige voogden aan dat ze achter problemen van kinderen in pleeggezinnen kunnen komen zonder dat de kinderen dit duidelijk vertellen.

Standaard 6: De voogd zorgt voor de tijdige identificatie en implementatie van duurzame oplossingen voor het kind.

Na de herziening van het beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen in juni 2013 bestaat er geen specifieke verblijfsvergunning voor deze kinderen meer. De immigratieautoriteiten zullen daarom terugkeer vaak als de enige 'duurzame oplossing' voor het kind zien zonder te bepalen of dit in het belang van het kind is.

De voogden geven aan dat hun rol drastisch verandert wanneer ze werken met kinderen die een verblijfsvergunning hebben en die gericht zijn op integratie in Nederland. De kinderen met een verblijfsvergunning worden vaak ondergebracht in meer kindvriendelijke opvang zoals kleine woongroepen of pleeggezinnen. Terwijl de kinderen die moeten terugkeren naar hun land van

herkomst vaker worden gehuisvest op een grootschalige campus, wat risico's voor hun ontwikkeling oplevert.

De voogden leggen tijdens de trainingen voor dit project uit dat terugkeer naar het land van herkomst soms in het belang van het kind is. In dat geval is het belangrijk dat de voogd de kinderen goed voorbereidt op hun terugkeer. Voogden verklaren echter ook dat dit soort voorbereidingen alleen mogelijk zijn als het kind wil terugkeren naar het land van herkomst. Het werkt niet voor kinderen die bang zijn om terug te keren of niet willen terugkeren. De voormalige alleenstaande kinderen vinden dat de voogd een kind moet kunnen garanderen dat het veilig is voor hem om terug te keren. De kinderen vinden het ook belangrijk dat de voogd contact blijft houden tijdens de eerste periode na terugkeer. De (voormalige) alleenstaande kinderen vinden dat de voogd moet vechten voor het kind en een goede advocaat moet vinden. Volgens de voogden is het soms zeer moeilijk te bepalen of terugkeer in het belang van het kind is, omdat ze afhankelijk zijn van informatie van anderen en ze vaak niet over genoeg informatie beschikken. De autoriteiten moeten volgens de voogd garanderen dat terugkeer voor het kind veilig is. De voogden zijn het eens met de kinderen dat monitoring na terugkeer belangrijk is. Een ander punt van kritiek van de voogden is dat het terugkeerproces vaak veel te lang duurt. Soms is het niet mogelijk om een duurzame oplossing te realiseren voordat het kind achttien wordt.

Formeel hebben de voogden geen rol nadat het kind achttien wordt, omdat de voogdij van Nidos over het kind dan van rechtswege eindigt.

Standaard 7: De voogd behandelt het kind met respect en eerbied.

Volgens de alleenstaande kinderen betekent respect dat de voogd het kind goed behandelt en naar zijn mening vraagt. De kinderen hechten niet veel belang aan de culturele achtergrond van hun voogd. Nidos heeft een onafhankelijke klachtencommissie, maar er zijn de afgelopen jaren geen klachten gemeld. Volgens de Inspectie Jeugdzorg zijn veel kinderen niet op de hoogte van de klachtenprocedure.

Standaard 8: De voogd vormt een relatie met het kind gebaseerd op wederzijds vertrouwen en openheid.

De alleenstaande kinderen zeggen tijdens de workshops dat vertrouwen een lastige kwestie blijft. Het is moeilijk voor hen om nieuwe mensen te vertrouwen en het kost tijd om een vertrouwensrelatie op te bouwen. De alleenstaande kinderen hechten veel belang aan deze kwaliteitsstandaard omdat ze het belangrijk vinden dat er iemand klaar staat voor een kind als er bijvoorbeeld thuis dingen niet goed gaan. De voogden begrijpen dat het heel belangrijk is om te worden vertrouwd door het kind. Het vertrouwen winnen van een kind vereist geen complexe technieken. Voogden geven aan dat conflicterende situaties kunnen ontstaan wanneer de immigratieautoriteiten vragen om vertrouwelijke informatie terwijl de voogd moet handelen in overeenstemming met zijn taak als jeugdbeschermer. Tijdens de workshop zeggen de kinderen dat het zeer belangrijk is dat een voogd geheimen van het kind niet verder vertelt. Als de voogd wil of moet handelen naar aanleiding van iets dat het kind hem in vertrouwen heeft verteld, moet het kind worden geraadpleegd voordat de voogd het geheim van het kind met iemand anders deelt.

Standaard 9: De voogd is toegankelijk.

In 2010 en 2011 heeft de Inspectie Jeugdzorg onderzoek gedaan naar de wijze waarop Nidos haar voogdijtaken uitvoert. Een belangrijke conclusie is dat de voogden niet genoeg contact hebben met de kinderen in de eerste paar weken na hun aankomst in Nederland.

De alleenstaande kinderen bevestigen dat het belangrijk is dat de voogd ervoor zorgt dat het kind zich thuis en welkom voelt na aankomst in Nederland. De voogd en het kind moeten in die periode veel praten en elkaar leren kennen. Tegelijkertijd vinden de voogden dat ze niet zoveel tijd met de kinderen kunnen doorbrengen als ze zouden willen.

Nidos heeft alle voogden met een smartphone uitgerust om de bereikbaarheid te verbeteren. De kinderen geven aan dat de voogd makkelijk voor hen bereikbaar is: ze hebben een mobiel nummer en een e-mailadres van de voogd.

Standaard 10: De voogd is uitgerust met relevante professionele kennis en competenties.

Om voogd (Nidos spreekt van een jeugdbeschermer) te worden is een bachelorsdiploma in maatschappelijk werk vereist. Om de voogden te ondersteunen worden door Nidos workshops en interne cursussen georganiseerd. Als zij een vaste aanstelling willen (en geen jaarcontract) moeten de voogden slagen voor een tiendaagse cursus over de Nidosmethodiek. Gedurende het jaar worden er door Nidos diverse opleidingsmogelijkheden geboden. Tijdens de workshop voor het tweede *Closing a protection gap* project tonen de voogden veel enthousiasme voor de kwaliteitsstandaarden. Ook willen ze graag meer leren over het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Vanaf 2014 moeten alle voogden BAMW-geregistreerd zijn. Dit houdt onder meer in dat voogden een certificaat en punten moeten behalen door relevante cursussen te volgen. Ook zal een professionele code samen met een tuchtcommissie worden ingevoerd. De alleenstaande kinderen hebben tijdens de workshop een lijst gemaakt van de belangrijkste competenties die een voogd moet bezitten: hij moet geduldig zijn, langzaam een relatie met het kind opbouwen, ervaring hebben met kinderen en weten hoe hij met kinderen om moet gaan, goed luisteren, sociaal zijn en kennis hebben van de juridische procedures.

Nidos heeft protocollen met betrekking tot signalering van kindermishandeling ontwikkeld evenals een methodiek voor opvang en wonen in gezinsverband (OWG), waarbinnen het thema veiligheid ook wordt behandeld. Soms benaderen voogden andere organisaties of deskundigen voor eenmalige vragen of problemen, maar dit verschilt per voogd.

AANBEVELINGEN VOOR IMPLEMENTATIE VAN DE KWALITEITSSTANDAARDEN VOOR VOOGDEN IN NEDERLAND

Standaard 1: De voogd bepleit dat alle beslissingen genomen worden in het belang van het kind en gericht zijn op de bescherming en ontwikkeling van het kind.

Voor de overheid:

1. Garandeer en respecteer de voogd in zijn rol om te beoordelen of beslissingen worden genomen in het belang van het kind.
2. Specificeer hoe het belang van het kind moeten worden ingevuld in wettelijke voorwaarden.

Voor Stichting Nidos:

1. Pas de methodieken aan die gebruikt worden om het belang van het kind te bepalen om zo een praktisch instrument te bieden voor voogden.

Voor voogden:

1. Probeer meer tijd met het kind door te brengen om te beoordelen wat in het belang van het kind is. Neem het kind mee naar buiten om leuke dingen te doen. Vergezel het kind naar belangrijke bijeenkomsten (bijvoorbeeld bij gehoren en zittingen bij de rechtbank).

Standaard 2: De voogd verzekert de participatie van het kind bij elke beslissing die het kind aangaat.

Voor de overheid:

1. Neem de mening van het kind serieus in het besluitvormingsproces.
2. Zorg dat het kind wordt geïnformeerd over zijn rechten.

Voor Stichting Nidos:

1. Ga verder met de initiatieven (zoals het plan van aanpak en World Cafés) die de participatie van alleenstaande minderjarige vreemdelingen versterken.

Voor voogden:

1. Ga van tijd tot tijd bij het kind op bezoek, ook wanneer er geen bijzondere reden is om dat te doen.
2. Vertel over uw persoonlijke leven, waar dit niet in conflict komt met uw professionaliteit en probeer verjaardagsfeestjes van het kind bij te wonen om het kind het gevoel geven dat het kind voor u belangrijk is. Het kind zal hierdoor uiteindelijk makkelijker zijn mening uiten.

Standaard 3: De voogd beschermt de veiligheid van het kind.

Voor de overheid:

1. Implementeer een specifieke procedure en verblijfsvergunning in de wetgeving voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel waarin de standpunten van de voogd in verband met het slachtofferschap van het kind moeten worden meegenomen, waarbij het belang van het kind en een toekomstperspectief voorop staan.
2. Sluit de grootschalige opvang. Deze opvang is duur en er wordt geen toekomstperspectief gerealiseerd: kinderen worden niet gestimuleerd om te werken aan hun toekomst en hun ontwikkeling wordt geschaad. Zij lopen een hoger risico om te worden uitgebuit of verhandeld.
3. Start een onderzoek naar wat er is gebeurd met de 160 kinderen die verdwenen uit de opvang (in 2012). De Staat is verantwoordelijk voor hun zorg en mag de risico's die deze kinderen kunnen lopen niet bagatelliseren.
4. Geef alleenstaande kinderen die geen verblijfsvergunning hebben een identificatiekaart die ze kunnen gebruiken in hun dagelijks leven. De kaart beschrijft dat de kinderen geen verblijfsvergunning hebben, maar dat ze rechten hebben terwijl zij in het land verblijven.

Voor Stichting Nidos:

1. Evalueer de veelbelovende opvangstructuur 'Opvang en Wonen in Gezinsverband Plus' en garandeer het recht van alleenstaande kinderen om op te groeien in een gezinssituatie.
2. Lobby voor onderzoek en aandacht voor de 160 alleenstaande kinderen die uit de opvang zijn verdwenen zonder dat de voogdij-instelling weet hoe het met deze kinderen gaat en aan welke risico's zij worden blootgesteld.

Voor voogden:

1. Meld alle gevallen van kindermishandeling aan het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling en blijf de zaak volgen. Het is belangrijk om de veiligheid van de kinderen in de gaten te houden, gevallen van kindermishandeling te melden en open te staan voor gespecialiseerde feedback van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling.
2. Spreek regelmatig met de kinderen zonder dat andere personen (bijvoorbeeld pleegouders) daarbij aanwezig zijn. Vraag of de kinderen zich veilig voelen of niet.

Standaard 4: De voogd treedt op als pleitbezorger voor de rechten van het kind

Voor de overheid:

1. Zet de voogden niet onder druk om vertrouwelijke informatie over het kind te verstrekken met het doel het kind terug te kunnen sturen naar het land van herkomst.
2. Respecteer de rol van de voogden als jeugdbeschermers die pleiten voor het belang van het kind.

Voor Stichting Nidos:

1. Verplicht voogden mee te gaan naar gehoren tijdens de asielprocedure en zittingen bij de rechtbank.

Voor voogden:

1. Vergezel het kind bij asielgehooren en zittingen bij de rechtbank.

Standaard 5: De voogd is een brug tussen en een aanspreekpunt voor het kind en andere betrokken partijen.

Voor Stichting Nidos:

1. Geef meer aandacht aan de communicatie met, en het toezicht op, pleeggezinnen.

Voor voogden:

1. Neem de leiding in de bescherming van het kind.
2. Probeer aandacht te besteden aan de communicatie met de scholen en bijvoorbeeld sportclubs om een beter beeld te krijgen van wat er gaande is in het leven een kind.
3. Leg van tijd tot tijd uit wat je rol is als voogd en geef een terugkoppeling aan het kind wanneer je contact hebt gehad met de advocaat of de pleegouders van het kind.

Standaard 6: De voogd zorgt voor een tijdige identificatie en implementatie van duurzame oplossingen voor het kind.

Voor de overheid:

1. Garandeer de veiligheid van kinderen die moeten terugkeren naar hun land van herkomst nadat op individuele basis een beslissing is genomen over een duurzame oplossing voor het kind.
2. Creëer een verblijfsvergunning op humanitaire gronden voor kinderen die bescherming nodig hebben om andere redenen dan bescherming als vluchteling.
3. Monitor de situatie van kinderen die naar hun land van herkomst zijn teruggekeerd. Dit is een middel om het terugkeerbeleid en de praktijk te evalueren. En het stelt voogden in staat om andere kinderen te informeren over het terugkeerproces en ondersteuning te regelen in het land van herkomst als dat nodig is.

Voor Stichting Nidos:

1. Lobby voor een ondersteunende rol voor voogden nadat het kind achttien wordt om een betere overgang naar volwassenheid te garanderen.
2. Blijf pleiten voor en werken aan een monitoringssysteem voor teruggekeerde kinderen.

Voor voogden:

1. Zoek zoveel mogelijk informatie over het land van herkomst van kinderen en over hun mogelijkheden om zich daar te ontwikkelen.
2. Vraag kinderen naar hun toekomstdromen en ondersteun hen om een toekomstplan te maken.
3. Hou contact nadat het kind achttien wordt en de voogdij officieel eindigt.

Standaard 7: De voogd behandelt het kind met respect en eerbied.

Voor voogden:

1. Vraag naar de mening van kinderen in relatie tot het gewenste geslacht van hun voogd en houd rekening met deze mening.
2. Communiceer duidelijk dat het kind het recht heeft om te klagen over zijn voogd.
3. Neem de tijd en stel vragen. Volgens de kinderen wordt respect verkregen door tijd te nemen.

Standaard 8: De voogd bouwt een relatie op met het kind, gebaseerd op wederzijds vertrouwen en openheid.

Voor de overheid:

1. Verlaag de caseload van de voogden in overleg met Nidos.
2. Zet voogden niet onder druk om vertrouwelijke informatie over het kind te verstrekken om een kind terug te kunnen sturen naar het land van herkomst. Respecteer de rol van de voogd als jeugdbeschermers die pleitbezorgers zijn voor het belang van het kind (zie ook standaard 4).

Voor voogden:

1. Zeg niet 'Je kunt me vertrouwen' tegen het kind. Neem de tijd.
2. Doe af en toe leuke dingen met het kind en ben aanwezig op cruciale momenten. Dat zijn essentiële voorwaarden voor het opbouwen van een vertrouwensrelatie.
3. Overleg altijd met het kind wanneer je denkt dat het nodig is om, in het belang van het kind, je geheimhoudingsplicht te doorbreken.
4. Praat met het kind zonder dat er andere personen aanwezig zijn.

Standaard 9: De voogd is toegankelijk.

Voor de overheid:

1. Verlaag de caseload van de voogden in overleg met Nidos om de toegankelijkheid van de voogden te garanderen.

Voor voogden:

1. Moedig het aan dat het kind zelfstandig contact met u opneemt. Organiseer bijvoorbeeld een algemeen spreekuur (zodat de kinderen het kantoor binnen kunnen lopen als ze iets willen vragen of een praatje willen maken).

Standaard 10: De voogd is uitgerust met relevante professionele kennis en competenties.

Voor Stichting Nidos:

1. Blijf workshops en trainingen aanbieden aan de voogden en ondersteun samenwerking met andere organisaties om kennis en informatie uit te wisselen.

Voor voogden:

1. Ben leergierig en wees u bewust van ontbrekende kennis. Zoek ondersteuning en samenwerking met andere organisaties en professionals.

AANBEVELINGEN VOOR AUTORITEITEN VOOR DE IMPLEMENTATIE VAN DE KWALITEITSSTANDAARDEN VOOR VOOGDEN UIT HET EERSTE CLOSING A PROTECTION GAP PROJECT

Op basis van informatie van alleenstaande kinderen en voogden roepen de projectpartners de nationale autoriteiten op om ervoor te zorgen dat:

1. Ieder alleenstaand kind een voogd heeft bij zijn/haar aankomst in het gastland.
2. Er moet rekening worden gehouden met de mening van het kind vóór de benoeming van een voogd.
3. Voogden moeten worden benoemd voordat leeftijdsonderzoek plaatsvindt of er moet een pre-voogdijstelsel bestaan.
4. Er zou een wettelijke basis voor voogdij moeten bestaan.
5. Alle alleenstaande kinderen hebben recht op hetzelfde niveau van bescherming; het moet niet uitmaken welke leeftijd het kind heeft, of het kind asiel aanvraagt of niet, gedocumenteerd is of niet en of het een EU-burger is of niet (non-discriminatiebeginsel).
6. Ieder alleenstaand kind moet naast een voogd ook een advocaat hebben. Deze advocaat ondersteunt het kind en de voogd bij het nemen van beslissingen over juridische zaken.
7. Voogden moeten extern gemonitord worden. Kinderen moeten de mogelijkheid hebben bij te dragen aan deze controle en er moet speciale aandacht worden gegeven aan signalen van misbruik door de voogd.
8. Voogden moeten op zijn minst worden gecompenseerd voor de kosten die zij maken om hun taak te vervullen.
9. De caseload van de voogden moet redelijk zijn en het maximumniveau van een caseload moet zijn vastgelegd.
10. Met het oog op het belang van het kind moeten voogden in staat worden gesteld om onafhankelijk te handelen van instanties. Voogden moeten niet worden toegestaan om verschillende functies te bekleden die een belangenconflict kunnen veroorzaken.
11. Het voogdijstelsel en de praktijk (inclusief training) moet in het hele land geharmoniseerd zijn.
12. Procedures die gevolgen hebben voor alleenstaande kinderen moeten voorrang krijgen.
13. Het moet worden aangemoedigd dat een team van voogden bestaat uit mensen met verschillende culturele achtergronden.
14. Vermijd zoveel mogelijk wisselingen van voogden en het verhuizen van kinderen.
15. Geen alleenstaand kind moet worden gedetineerd om migratieredenen.
16. Er moet een uitwisseling van informatie tussen de lidstaten en voogden komen over teruggekeerde kinderen en er moeten afspraken worden gemaakt met lokale overheden en partners.
17. Gezinshereniging in het land van herkomst of in andere Europese lidstaten zou alleen mogen worden toegepast wanneer het veilig is en met de hulp van een organisatie die werkt in het belang van het kind.
18. Als ondersteuning van een voogd of jeugdzorg beschikbaar is voor nationale jongeren boven de achttien jaar, moet dit ook beschikbaar zijn voor alleenstaande kinderen na hun achttiende verjaardag.

LITERATUURLIJST

ACVZ Advies 2012

Advies over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit modern migratiebeleid in verband met de herijking van het beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen, Den Haag: ACVZ 2012 (wetsadvies 14/2012). Beschikbaar op: <http://www.acvz.org/publicaties/wetsadvies-14-2012-herijkingAMV.pdf>

ACVZ Advies 2013

Waar een wil is, maar geen weg. Advies over de toepassing van het beleid voor vreemdelingen die buiten hun schuld niet zelfstandig uit Nederland kunnen vertrekken, Den Haag: ACVZ 2013, Beschikbaar op: www.acvz.org/publicaties/Advies38-ACVZweb.pdf

Closing a Protection Gap National Report NL 2010

Closing a Protection Gap National Report the Netherlands, Leiden: Defence for Children International – ECPAT Nederland 2010

Closing a protection gap International Report 2011

Core Standards for guardians of separated children in Europe: Goals for guardians and authorities, Leiden: Defence for Children International – ECPAT Nederland 2010

EC Action Plan 2010

EC Action Plan on Unaccompanied Minors (2010-2014), Brussels: European Commission 2010

EU Comparative Study 2010

Policies on Reception, Return and Integration arrangements for, and numbers of, Unaccompanied Minors-an EU comparative study, Brussels: European Migration Network 2010, Beschikbaar op: [www.emn.fi/files/288/o._EMN_Synthesis_Report_Unaccompanied_Minors_Publication_\(Septio\)_1_.pdf](http://www.emn.fi/files/288/o._EMN_Synthesis_Report_Unaccompanied_Minors_Publication_(Septio)_1_.pdf)

GATE Report 2013

De rol van voogden in de bescherming tegen kinderhandel en uitbuiting. Knelpunten en Aanbevelingen, Leiden: GATE 2013, Beschikbaar op: www.defenceforchildren.nl/images/69/2184.pdf

GATE Extended Report 2012

GATE National Report the Netherlands. Extended Version, Leiden: GATE 2012, Beschikbaar op: www.defenceforchildren.nl/images/69/2186.pdf

Grootschalige opvang alleenstaande kinderen 2012 Campus

Grootschalige opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Opvang van alleenstaande kinderen op de drie campussen, Utrecht: Inspectie Jeugdzorg 2012, Beschikbaar op: www.inspectiejeugdzorg.nl/documenten/Onderzoek%20naar%20de%20grootschalige%20opvang%20alleenstaande%20minderjarige%20vreemdelingen.pdf

Grootschalige opvang alleenstaande kinderen 2012 Proces Opvanglocatie

Grootschalige opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Opvang van alleenstaande kinderen op de proces opvanglocaties, Utrecht: Inspectie Jeugdzorg 2012, Beschikbaar op: www.inspectiejeugdzorg.nl/documenten/Onderzoek%20naar%20de%20Grootschalige%20Opvang%20AMVs%20op%20de%20proceslocaties.pdf

Kaandorp & Blaak 2013

M. Kaandorp & M. Blaak, *Kinderhandel in Nederland*, Leiden: UNICEF Nederland and Defence for Children International – ECPAT The Netherlands 2013, Beschikbaar op: www.defenceforchildren.nl/images/20/2404.pdf

Kalverboer & Winter 2009

M.E. Kalverboer & H.B. Winter, 'Kinderen eerst! Over orthopedagogische rapportages bij beslissingen in het vreemdelingenrecht', *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht* (1), 2009, p. 4.

Kinderrechtencollectief 2012

Kinderrechten in Nederland 2008-2012. De vierde ngo-rapportage van het Kinderrechtencollectief aan het VN-Kinderrechtencomité, Leiden: Kinderrechtencollectief 2012, Beschikbaar op: www.defenceforchildren.nl/images/68/1760.pdf

Nidos Jaarverslag 2009

Nidos Jaarverslag, Utrecht: Nidos 2010, Beschikbaar op: www.nidos.nl/Nidospijler/De%20organisatie/~/_media/jv_nidos09_LR_2.ashx

Nidos Jaarverslag 2011

Nidos Jaarverslag, Utrecht: Nidos 2012, Beschikbaar op: www.nidos.nl/~/_media/Secure/jv_nidos2011.ashx

Nidos Jaarverslag 2012

Nidos Jaarverslag, Utrecht: Nidos 2013, Beschikbaar op: www.nidos.nl/~/_media/2012%20%20%20jaarverslag.ashx

Ruxton 2000

S. Ruxton, *Separated Children Seeking Asylum in Europe: A Programme for Action*, Save the Children and UNHCR 2000, Beschikbaar op: scep.sitespirit.nl/images/17/189.pdf

Ruxton 2003

S. Ruxton, *Separated Children and EU Asylum and Immigration Policy*, Save the Children Denmark 2003, Beschikbaar op: scep.sitespirit.nl/images/17/184.pdf

Spinder & Van Hout 2008

S. Spinder & A. van Hout, *Jong en Onderweg. Nidosmethodiek voor de begeleiding van ama's*, Utrecht: Nidos 2008

Voogdijtaak van Nidos 2011

De Voogdijtaak van Nidos, Utrecht: Inspectie Jeugdzorg 2011, Beschikbaar op: www.inspectiejeugdzorg.nl/documenten/DEF%20Eindrapport%20Nidos%20sept.2011.pdf

Wachten op je toekomst 2012

Wachten op je toekomst. Adviesrapport over de positie van en toelatingscriteria voor vreemdelingenkinderen, De Kinderombudsman 2012, Beschikbaar op: www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/adviesvreemdelingenkinderen.pdf

Werkbezoek Italië 2012

Aankomst en proces na een Dublinoverdracht van een minderjarige aan Italië Verslag van het werkbezoek aan Italië, Nidos 2012, Beschikbaar op: www.defenceforchildren.nl/images/69/2065.pdf

Verstegen & Murk 2010

Tin Verstegen & Jan Murk, *Towards a European Network of Guardianship Institutions*, Amsterdam: ENGI 2010

WODC rapport 2010

Tussen beheersing en begeleiding. Een evaluatie van de pilot 'beschermde opvang risico-AMV's', Den Haag: WODC 2010, Beschikbaar op: <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/evaluatie-pilotbeschermde-opvang-alleenstaande-minderjarige-vreemdelingen.aspx>

Zijlstra 2012

A.E. Zijlstra, *In the best interest of the child? A study into a decision-support tool validating asylumseeking children's rights from a behavioural scientific perspective* (dissertatie Universiteit Groningen), 2012

Annex: jurisprudentie

Rechtbank 's-Gravenhage 04-07-2011, LJN BR4528

Rechtbank 's-Gravenhage 10-12-2012, LJN BY6362

ABRVS 20-9-2013, 201205236/1/V4

HvJ EU 6 juni 2013, nr. C648/11 (MA, BT, DA/Secretary of State for the Home Department)

Annex: overige bronnen

Dienst Terugkeer en Vertrek, Procesprotocol F1, 1 augustus 2012, beschikbaar op:
www.dienstterugkeerenvertrek.nl/Kennisbank/Procesprotocollen/.

Antwoord van de Directeur Migratiebeleid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie op het WOB-verzoek van Defence for Children van 12 maart 2013 betreffende minderjarige vreemdelingen, 7 mei 2013, kenmerk 2013-0000191522

Kamerstukken II 2011/12, 27 062, Nr. 75

Kamerstukken II 2012/13, 27 062, Nr. 88

Kamerstukken II 2012/13, 27 062, nr 89

United Nations Committee on the Rights of the Child, *General Comment no. 6 on the Treatment of Unaccompanied and Separated Children outside their Country of Origin* (2005), CRC/GC/2005/6

Annex: websites

www.coa.nl

www.defenceforchildren.nl

www.hitfoundation.eu

www.nidos.nl

www.quality4children.info

www.rug.nl

www.scepnetwork.org

zboregister.overheid.nl

Design

Designink.nl, Den Haag

Foto op de voorpagina: alleenstaande minderjarige vreemdelingen hebben voor iedere standaard in een paar woorden samengevat wat die standaard in de praktijk betekent voor voogden.

De negen nationale rapporten voor dit project zijn te vinden op www.corestandardsforguardians.com en www.corestandardsforguardians.eu.

Uitgegeven door

Defence for Children-ECPAT Nederland (Projectcoördinator)

Hooglandse Kerkgracht 17 G

2312 HS Leiden

Tel: + 31 (0) 71 516 09 80

Fax: + 31 (0) 71 516 09 89

E-mail: info@defenceforchildren.nl

www.defenceforchildren.nl

Projectpartners

Defence for Children-ECPAT Nederland

Asylkoordination Österreich

Bureau d'accueil et de défense des jeunes (service droit des jeunes)

HFC 'Hope For Children' UNCRC Policy Center

Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge e.v.,

Irish Refugee Council Ltd.

Defence voor Children International Italia

Conselho Português para os Refugiados

Slovenska filantropija

Land

Nederland

Oostenrijk

België

Cyprus

Duitsland

Ierland

Italië

Portugal

Slovenië

Deze publicatie is financieel mogelijk gemaakt door het Daphne III programma van de Europese Commissie. De inhoud van deze publicatie is de verantwoordelijkheid van Defence for Children en reflecteert niet het standpunt van de Europese Commissie.

Met financiële bijdrage van
de Europese Unie



“Een voogd is iemand die voor je zorgt van een afstand.”

Een alleenstaand migrantenkind

Kwaliteitsstandaarden voor voogden van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in Europa:

Standaard 1



De voogd bepleit dat alle beslissingen genomen worden in het belang van het kind en gericht zijn op de bescherming en ontwikkeling van het kind.

Standaard 2



De voogd verzekert de participatie van het kind bij elke beslissing die het kind aangaat.

Standaard 3



De voogd beschermt de veiligheid van het kind.

Standaard 4



De voogd treedt op als pleitbezorger voor de rechten van het kind.

Standaard 5



De voogd is een brug tussen en een aanspreekpunt voor het kind en andere betrokken partijen.

Standaard 6



De voogd zorgt voor een tijdige identificatie en implementatie van duurzame oplossingen voor het kind.

Standaard 7



De voogd behandelt het kind met respect en eerbied.

Standaard 8



De voogd bouwt een relatie op met het kind, gebaseerd op wederzijds vertrouwen en openheid.

Standaard 9



De voogd is toegankelijk.

Standaard 10



De voogd is uitgerust met relevante professionele kennis en competenties.