

Vergaderjaar 2007–2008

26 283

Migratie Antilliaanse jongeren

Nr. 44

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR JEUGD EN GEZIN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 augustus 2008

Op 27 maart 2008 is door de leden Dijsselbloem en Van Toorenburg, naar aanleiding van Algemeen Overleg inzake Nederlandse Antillianen, een motie ingediend (TK 2007–2008, 26 283, nr. 40) met betrekking tot het Voogdijprotocol 2006 tussen Nederland en de Nederlandse Antillen.

In deze motie wordt de regering verzocht:

- zo spoedig mogelijk aan de Kamer te rapporteren over de praktijk van de uitvoering van deze regeling in de afgelopen twee jaar;
- zeker te stellen dat ook na de staatkundige hervormingen afspraken conform het voogdijprotocol met alle landen binnen het Koninkrijk worden vastgesteld en nageleefd;
- te bevorderen dat de Raad voor de Kinderbescherming, gelet op het doelgroepenbeleid, zo spoedig mogelijk na aankomst van de minderjarige in Nederland vaststelt of de voogd zijn verantwoordelijkheid voor de minderjarige op goede wijze invult.

In deze brief ga ik in op hetgeen in de motie wordt gevraagd. Alvorens hiertoe over te gaan schets ik de totstandkoming van de Voogdijprotocollen met de Nederlandse Antillen resp. Aruba.

1. Totstandkoming Voogdijprotocollen

In 1999 zijn tussen Nederland en de Nederlandse Antillen afspraken gemaakt over de wijze waarop de voogdij voor Antilliaanse minderjarigen die zich zelfstandig in ons land willen vestigen, diende te worden geregeld. Deze afspraken zijn vastgelegd in het «Protocol inzake de samenwerking op het gebied van voogdijvoorzieningen tussen Nederland en de Nederlandse Antillen». In de praktijk bleken na verloop van tijd niet alle afspraken voldoende sluitend. Vooral de afspraak dat de voogdijprocedure op de Antillen diende te worden gestart en in Nederland diende te worden afgerond, leidde tot onduidelijkheid.

Na die constatering is, in goed onderling overleg tussen beide partijen, de tekst van het Protocol aangepast. Op 11 januari 2006 is vervolgens een herziene versie van het Voogdijprotocol door de Ministers van Justitie van

Nederland en de Nederlandse Antillen ondertekend (ingegaan per 1 februari 2006).¹

Met Aruba bestonden tot voor kort geen formele afspraken omtrent de voogdijregeling voor Arubaanse minderjarigen die zich zelfstandig in ons land willen vestigen. Nadat door de medewerkers van de Voogdijraad Aruba te kennen was gegeven dat ook zij behoefte hadden aan meer uniforme afspreken met de Raad voor de Kinderbescherming betreffende de samenwerking op het onderwerp voogdij, is in januari 2008 ook met Aruba een gelijklopend Voogdijprotocol afgesloten. Het is nog te vroeg om te rapporteren over de werking van dit protocol.

2. De uitvoeringspraktijk van het Voogdijprotocol

Minderjarige Antillianen/Arubanen die zich zelfstandig in Nederland willen vestigen, dienen hun voogdij voorafgaand aan vertrek naar Nederland op de Nederlandse Antillen/Aruba te regelen. Hiertoe worden in het protocol verschillende stappen onderscheiden.

Ouders/verzorgers verzoeken de Voogdijraad van het betreffende eiland de voogdijprocedure te starten. De Voogdijraad doet onderzoek naar de achtergrond en de migratiemotieven van de minderjarige.

De Raad voor de Kinderbescherming in Nederland doet onderzoek naar de bereidheid en geschiktheid van de beoogd tijdelijk voogd, daarbij worden ook de mogelijke risicofactoren in het gezinssysteem onderzocht.

Indien het onderzoek resulteert in een positief advies, dan verzoekt de Voogdijraad de rechter op de Nederlandse Antillen/Aruba de beoogd tijdelijk voogd in Nederland over de minderjarige te benoemen.

De Voogdijraad verstrekt nadat de voogdij is geregeld een zogenaamde «verklaring van geen bezwaar» aan de minderjarige en zijn/haar gezagsdrager.

Bij vertrek op de luchthaven wordt gecontroleerd of de minderjarige in het bezit is van de vereiste documenten. Alleenreizende minderjarigen die deze documenten niet kunnen tonen wordt de toegang tot het (lucht)vaartuig geweigerd. Van Curaçao is mij bekend dat het vertrek ook daadwerkelijk een aantal keren is geweigerd. De controlerend ambtenaar stelt de Voogdijraad zo spoedig mogelijk in kennis van een dergelijke geweigerde toegang.

Bij aankomst in Nederland vindt op de luchthaven geen tweede controle plaats. Vanaf dat moment is de Nederlandse wet- en regelgeving van toepassing, hetgeen inhoudt dat op het moment dat wordt geconstateerd dat het gezag over een minderjarige niet wordt uitgeoefend, er zo spoedig mogelijk een gezagsvoorziening zal worden getroffen.² Antilliaanse/Arubaanse minderjarigen die zich in ons land willen inschrijven voor een woning, werk, opleiding enz. dienen in het bezit te zijn van een gezagsverklaring. Indien zij een dergelijk bewijs niet kunnen tonen, dienen de betreffende (gemeente)instellingen dit te melden bij de Raad voor de Kinderbescherming. De Raad bewerkstelligt vervolgens dat (alsnog) in het gezag (voogdij) wordt voorzien. Het betreft hier overigens een gering aantal gevallen: jaarlijks ontvangt de Raad voor de Kinderbescherming niet veel meer dan 3 meldingen via deze weg.

In de bij het Voogdijprotocol behorende werkaafspraken is verder vastgelegd dat de Raad voor de Kinderbescherming drie maanden na aankomst van de minderjarige in contact treedt met de voogd en de minderjarige, met het doel te controleren of de voogd in staat en ook in de dagelijkse praktijk bereid is zijn verantwoordelijkheid als voogd op voldoende wijze in te vullen. In onderdeel 3 ga ik verder in op de ratio van deze termijn.

Naar aanleiding van de motie heb ik de Raad voor de Kinderbescherming gevraagd dossieronderzoek te doen naar de uitvoeringspraktijk. Uit dit onderzoek blijkt dat van het eerste onderzoek door de Raad naar de

¹ Ter volledige informatie treft u de tekst van het herziene Voogdijprotocol als bijlage I aan ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Discussie omtrent de wenselijkheid van een tweede controle bij aankomst in ons land heeft uitvoerig plaatsgevonden ten tijde van de ontwikkeling van de zgn WAMA (Wetsvoorstel Aanvullende Maatregelen Antilliaanse risicjongeren). Met dit (concept-) wetsvoorstel beoogde de toenmalige Minister voor Vreemdelingen zaken en Integratie een aantal wettelijke mogelijkheden te creëren waarmee Antilliaanse risicjongeren de toegang tot ons land zou kunnen worden geweigerd. Dit wetsvoorstel is mede obv kritiek van de zijde van de Raad van State door het huidige kabinet ingetrokken.

geschiktheid van de beoogd voogd enige selectie uitgaat, in die zin dat in ongeveer 14% van de 147 aangemelde zaken de Raad adviseerde de beoogd voogd niet tot tijdelijk voogd te benoemen ofwel geadviseerd werd het Bureau jeugdzorg tot voogd te benoemen.

In het tweede raadsonderzoek (over 99 gevallen¹) zijn door de Raad in 11,5% van de zaken problemen gesignaleerd. De problemen betroffen school- of taalproblemen en in een tweetal gevallen gedragsproblemen. In deze gevallen is nadere actie ondernomen (bv. het benoemen van het Bureau jeugdzorg tot voogd of het doorverwijzen naar hulpverlening).

Over het algemeen blijkt dat de tijdelijke voogden adequaat met hun verantwoordelijkheid omgaan.

Een deel van de minderjarigen blijkt overigens al in Nederland te zijn op het moment dat de Raad het (eerste) onderzoek doet naar de geschiktheid van de beoogd voogd. In die zaken werden veelal het eerste en het tweede raadsonderzoek gecombineerd. De voorziening in de tijdelijke voogdij werd dan in Nederland geregeld. Overigens heeft de Raad recent besloten om in die gevallen na enige tijd ook nog een onderzoek te doen naar het functioneren van de voogd.

3. Behoud van de voogdijafspraken na de staatkundige hervormingen

Beide Voogdijprotocollen betreffen samenwerkings- en uitvoeringsafspraken tussen de Raad voor de Kinderbescherming en de Voogdijraden en zijn op beider verzoek tot stand gekomen. Ik heb geen enkele aanwijzing dat deze afspraken na de bestuurlijke hervormingen door de betrokken partijen als overbodig of ongewenst zullen worden gezien. Duidelijk is dat door de herinrichting van de huidige landenstructuur, afzonderlijke Protocollen met de nieuw te vormen landen nodig zullen zijn teneinde bestaande afspraken in formele zin te laten voortbestaan. Aangezien de nieuwe landenstructuur er op dit moment nog niet is, kunnen ook de voogdijafspraken met de nieuwe landen nog niet worden gemaakt. Mijn doel is de bestaande afspraken ook met de toekomstige nieuwe landen vast te leggen. Ook in de verhouding tot de BES-eilanden – die deel zullen gaan uitmaken van het Nederlandse staatsbestel – zal de samenwerking tussen de voogdijraden en de Raad voor de Kinderbescherming worden voortgezet.

4. Tijdstip onderzoek Raad na aankomst in Nederland

Drie maanden na de komst van de minderjarige onderzoekt de Raad voor de Kinderbescherming of de tijdelijk voogd in staat is zijn verantwoordelijkheid als voogd uit te oefenen. Daartoe vindt er thuis bij de voogd een gesprek plaats waarbij de aanpassing van de minderjarige en het functioneren in het gezin besproken worden. Wanneer de jongere op school zit, wordt er contact opgenomen met de mentor om informatie in te winnen over de situatie tot nu toe, het gedrag van de minderjarige en contact tussen de school en de tijdelijk voogd. Ook gaat de Raad voor de Kinderbescherming in de geautomatiseerde bestanden na of er contacten met de politie zijn geweest. Als na het raadsonderzoek blijkt dat de tijdelijk voogd zijn verantwoordelijkheid adequaat uitoefent, rondt de Raad het onderzoek af. Indien er hulpverlening nodig is, sluit de Raad de zaak af na een overdrachtgesprek met de minderjarige, de tijdelijk voogd en een hulpverleningsinstantie. Blijkt dat de jongere zich in een zorgelijke situatie bevindt en vrijwillige hulpverlening onvoldoende is, dan wordt de noodzaak van een kinderschermingsmaatregel onderzocht.

In de motie Dijsselbloem-Van Toorenburg wordt voorgesteld het raads-onderzoek zo spoedig mogelijk na aankomst in Nederland te verrichten. Zoals uit de werkwijze van de Raad voor de Kinderbescherming blijkt is de periode van drie maanden nodig om vast te kunnen stellen of de voogd

¹ Het verschil tussen de 147 aangemelde zaken en 99 gearriveerde zaken wordt verklaard door minderjarigen die toch niet naar Nederland komen, de moeder meegaat naar Nederland, of betrokkene bijna 18 jaar is.

zijn verantwoordelijkheid op juiste wijze invult. Indien direct onderzoek gedaan zou moeten worden na aankomst is er nog te weinig bekend over de situatie van de minderjarige in Nederland. Een voorbeeld is de situatie op school. Reeds voorafgaand aan de komst van de minderjarige voert de Voogdijraad gesprekken met ouders en kind over de migratiemotieven en doet de Raad voor de Kinderbescherming onderzoek naar de geschiktheid van de beoogd voogd. Deze procedure is er niet alleen op gericht om te voorkomen dat de Antilliaanse minderjarigen onvoorbereid en onbegeleid naar Nederland komen, maar is ook bedoeld om te voorkomen dat zij in een zorgelijke situatie terecht komen.

Een deel van de minderjarigen is al in Nederland op het moment dat de Raad het (eerste) onderzoek naar de geschiktheid van de tijdelijk voogd doet. Dat kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer de jongere aanvankelijk met zijn ouders/verzorgers naar Nederland komt en besluit achter te blijven wanneer zij weer terugkeren. In die zaken worden de twee hiervoor genoemde raadsonderzoeken gecombineerd. Recent is afgesproken dat in die zaken na drie maanden nog een onderzoek wordt gedaan om na te gaan of de tijdelijk voogd zijn verantwoordelijkheid adequaat uitoefent. Ondanks de afspraak dat de Voogdijraden de Raad voor de Kinderbescherming vroegtijdig van de uitreisdatum van de minderjarige op de hoogte zullen stellen, blijkt dit in de praktijk niet in alle gevallen te gebeuren. In oktober 2007 is dit knelpunt met de secretarissen van de Voogdijraden besproken. Ik zal op dit punt de vinger aan de pols houden.

De werking van het Voogdijprotocol werd tot nu toe tweejaarlijks geëvalueerd; zonodig worden afspraken bijgesteld of aangepast. De wijzigingen die in januari 2006 in het Voogdijprotocol zijn aangebracht waren het resultaat van eerdere evaluaties. Voor de met het Voogdijprotocol samenhangende werkafspraken geldt dat deze enige tijd na invoering zal worden geëvalueerd. Dit geldt ook voor de werkafpraak die voorziet in de «controle na 3 maanden». De hierbij gehanteerde werkwijze wordt door de Raad voor de Kinderbescherming geëvalueerd en zal zonodig tot bijstelling van het eigen werkproces en de werkafspraken met de Voogdijraden leiden.

De minister voor Jeugd en Gezin,
A. Rouvoet