



Jeugdzorg voor 'illegale' kinderen

De toegankelijkheid en de werkwijze van de Bureaus Jeugdzorg in de hulp aan en bescherming van 'illegale' kinderen

'Alle kinderen in Nederland hebben het recht op de bescherming en zorg die nodig zijn voor hun welzijn.' Dit is de missie waar de jeugdzorg met man en macht aan werkt. De jeugdzorg krijgt de laatste jaren steeds vaker te maken met kinderen en jongeren, die geen geldige verblijfstitel hebben en ook niet door de overheid worden opgevangen. De onzekere verblijfspositie van deze 'illegale' minderjarigen is vaak mede veroorzaker van de problemen waarmee zij kampen. De primaire verantwoordelijkheid voor een goede ontwikkeling van kinderen ligt bij de ouders. Als zij deze taak niet of onvoldoende kunnen waarmaken moet de overheid bijspringen, ook als zij niet rechtmatig in Nederland verblijven.

De oude Wet op de jeugdhulpverlening maakte geen onderscheid naar de verblijfsstatus van kinderen. De Wet op de jeugdzorg maakt dit onderscheid wel, maar daarin hebben 'illegale' kinderen nog altijd grotendeels dezelfde aanspraak op jeugdzorg als andere kinderen. Defence for Children International Nederland (DCI-NL) vraagt zich af in hoeverre de jeugdzorg 'illegale' kinderen en jongeren met ernstige problemen in het opgroeien en opvoeden bereikt en of de jeugdzorg voldoende is toegerust om hen adequate zorg te verlenen.

In dit rapport staan de resultaten van de door DCI-NL uitgevoerde quickscan naar de praktijk van de hulpverlening aan en bescherming van kinderen zonder verblijfstitel. Eerst worden de doelstelling en de onderzoeksmethoden beschreven. Hoofdstuk 2 gaat in op de leefsituatie van 'illegale' kinderen in Nederland. Hoofdstuk 3 bevat een overzicht van de relevante bepalingen uit de Koppelingswet, de Wet op de jeugdzorg en het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK). Hoofdstuk 4 tot en met 6 geven een beschrijving van de onderzoeksresultaten. In hoofdstuk 7 staan de conclusies, gevolgd door een nabeschuiving van DCI-NL in hoofdstuk 8 en aanbevelingen aan de Bureaus Jeugdzorg, de overheid en zorgverzekeraars in hoofdstuk 9.

We plaatsen de term 'illegaal' tussen aanhalingstekens om aan te geven dat kinderen, ongeacht het land waarin zij verblijven, zelfstandige rechten hebben die zijn vastgelegd in het IVRK. Er wordt ook gesproken over kinderen zonder verblijfstitel of niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. Onder een kind verstaan we, in navolging van artikel 1 IVRK, ieder mens jonger dan achttien jaar. In dit rapport gebruiken we hiervoor ook de termen kinderen en jongeren, jeugdigen en minderjarigen.

Zolang er een verblijfsprocedure loopt en de aanvrager de uitspraak in Nederland mag afwachten, verblijft diegene legaal in Nederland. Dit geldt meestal ook voor alleenstaande minderjarige asielzoekers. Voor deze kinderen gelden geen beperkingen in de aanspraak op jeugdzorg en vallen daarom buiten beschouwing van dit onderzoek.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding tot het onderzoek	3
1.2	Doelstelling van het onderzoek	3
1.3	Onderzoeksmethoden	3
2	De leefsituatie van ‘illegale’ kinderen in Nederland	4
3	Het wettelijk kader	5
3.1	De Koppelingswet	5
3.2	De Wet op de jeugdzorg	5
3.3	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind	6
4	Het beleid van de Bureaus Jeugdzorg inzake de hulp aan en bescherming van ‘illegale’ kinderen	6
4.1	Algemene werkwijze van het Bureau Jeugdzorg	6
4.2	Gegevensregistratie en aantal ‘illegale’ cliënten	7
4.3	Beleid Bureau Jeugdzorg en Raad voor de Kinderbescherming	7
5	De toegang tot het Bureau Jeugdzorg, indicatiestelling en zorgtoewijzing	8
5.1	De toegang tot het Bureau Jeugdzorg	8
5.2	De indicatiestelling en zorgtoewijzing	8
6	Jeugdbescherming van ‘illegale’ kinderen	10
6.1	De uitvoerende praktijk van de jeugdbescherming	10
6.2	Financiële knelpunten	10
6.3	Verhouding jeugdbeschermingbeleid en vreemdelingenbeleid	11
7	Conclusies	12
8	Nabeschouwing	13
9	Aanbevelingen	14
9.1	Aanbevelingen aan de directies/raden van bestuur van de Bureaus Jeugdzorg	15
9.2	Aanbevelingen aan de medewerkers van de Bureaus Jeugdzorg	15
9.3	Aanbevelingen aan de landelijke/provinciale/lokale overheden	15
9.4	Aanbevelingen aan de zorgverzekeraars	15
9.5	Aanbeveling vervolgonderzoek	15
	Literatuurlijst	16
	Lijst met gebruikte afkortingen	16

1 Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

Defence for Children International Nederland deed eerder onderzoek naar de leefsituatie, ervaringen en onderwijsparticipatie van 'illegale' kinderen. Daarin kwam naar voren dat zij in vaak moeilijke omstandigheden leven, door een instabiele huisvestingssituatie, financiële beperkingen en een onzeker toekomstperspectief.¹ Hun onderwijsparticipatie is beperkt, ondanks dat 'illegale' kinderen leerplichtig zijn.² In vergelijking tot andere in Nederland wonende kinderen kampen relatief veel 'illegale' minderjarigen met psychische klachten, terwijl maar een klein aantal van hen een beroep doet op professionele hulpverlening. Ouders, vrijwilligers en eerstelijns hulpverleners hebben de ervaring dat deze kinderen geen psychische hulp kunnen krijgen, juist vanwege de onzekere verblijfsituatie.³

Deze signalen werden in 2003 bevestigd door de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. De commissie constateerde dat *“de Jeugdzorg en de Geestelijke Gezondheidszorg, de Boddartaalhuizen en de naschoolse opvang in veel regio's van Nederland vrijwel ontoegankelijk zijn voor 'illegale' kinderen. Deze instellingen lijken de mogelijkheden van het Koppelingfonds niet te kennen, of ze zijn niet aangesloten bij het netwerk van de Geestelijke Gezondheidsdienst (GGD) dat daar toegang toe biedt.”*⁴ Sinds 2003 kunnen de tweedelijns gezondheidsvoorzieningen bij oninbare kosten echter geen beroep meer doen op het Koppelingfonds. In datzelfde jaar berichtten diverse media over de op handen zijnde uitzetting van twee 'illegale' voogdij-pupillen. Zij dreigden met hun ouders teruggestuurd te worden naar het land van herkomst, ondanks het feit dat zij, na mishandeling door deze ouders, uit huis waren geplaatst. Hierin kwam de gespannen verhouding tussen de uitvoering van het jeugdbeschermingsbeleid en de uitvoering van het vreemdelingenbeleid pijnlijk naar voren.

1.2 Doelstelling van het onderzoek

De doelstelling van dit onderzoek is inzicht te krijgen in de toegankelijkheid en de werkwijze van de Bureaus Jeugdzorg in de hulp aan en bescherming van 'illegale' jeugdigen.

De onderzoeksvragen luiden als volgt:

1. Hoe groot is het aantal 'illegale' jeugdigen dat aanspraak maakt op de jeugdhulpverlening en -bescherming?
2. Welk beleid voeren de Bureaus Jeugdzorg ten aanzien van de hulp aan en bescherming van 'illegale' jeugdigen?
3. Welke knelpunten doen zich voor in de praktijk van de hulp aan en bescherming van 'illegale' jeugdigen?
4. Sluiten de methodieken binnen de jeugdzorg aan op de hulpvragen van 'illegale' jeugdigen?

1.3 Onderzoeksmethoden

DCI-NL wilde in korte tijd een inventarisatie maken van de huidige stand van zaken in de hulpverlening aan en jeugdbescherming van 'illegale' kinderen en jongeren. Gezien de beperkte tijd is ervoor gekozen alleen de Bureaus Jeugdzorg te benaderen en niet de lokale jeugdzorgvoorzieningen en de aanbieders van geïndiceerde zorgverlening. Deze keuze lag voor de hand, omdat het Bureau Jeugdzorg als toegangslot tot de jeugdzorg en uitvoerende voogdij-instelling het meeste zicht heeft op de praktijk van jeugdhulp en -bescherming. De aanspraak op jeugdzorg op grond van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en de sector jeugdreclassering van het Bureau Jeugdzorg zijn buiten beschouwing gelaten.

In het laatste kwartaal van 2005 zijn telefonische interviews gehouden met 24 medewerkers van het Bureau Jeugdzorg, verdeeld over alle veertien hoofdlocaties. Er is gesproken met één bestuurslid, drie regiomanagers, vier sectormanagers, zeven juridisch medewerkers, drie beleidsmedewerkers en zes uitvoerend medewerkers. Daarnaast zijn er tien gesprekken gevoerd met sleutelfiguren van de Raad voor de Kinderbescherming, diverse jeugdzorginstellingen, Pharos, Stichting Osmose en Stichting Koppeling. Door het relatief kleine aantal respondenten is de representativiteit van het onderzoek beperkt. In dit rapport zijn de signalen gebundeld over de huidige stand van zaken in de jeugdzorg voor 'illegale' minderjarigen. Deze signalen kunnen de basis vormen voor beleidsaanpassingen, het ontwikkelen van methodiekprogramma's en verdere onderzoeksactiviteiten.



recht op school



recht op gezondheidszorg

2 De leefsituatie van 'illegale' kinderen in Nederland

Veel illegale migranten en uitgeprocedeerde asielzoekers kunnen niet terug naar hun land herkomst, omdat dit land hen weigert te ontvangen of omdat zij door medische problemen niet kunnen reizen. Toch krijgen deze technisch onverwijderbare personen van de Nederlandse overheid de stempel 'illegaal' opgedrukt en hebben zij een beperkte toegang tot maatschappelijke voorzieningen. Anderen mensen willen niet terugkeren, omdat zij vrezen voor vervolging of geen toekomst zien voor zichzelf (en hun kinderen) in het land van herkomst. Sommigen kinderen zijn hier geboren of wonen al zo lang in Nederland, dat zij zich hier geworteld en ingeburgerd voelen en de taal van het herkomstland niet (meer) spreken.

Huisvesting

'Illegale' gezinnen wonen vaak met te veel personen in een te kleine woonruimte, waardoor zij geen privacy hebben. Voor de kinderen is er geen eigen plek om te spelen, hun huiswerk te maken en op tijd naar bed te gaan. Het komt voor dat kinderen moeten werken om de maandelijkse huur te kunnen opbrengen. 'Illegale' kinderen verhuizen vaak, omdat zij maar een korte tijd op één plek bij familie, vrienden of in particuliere opvangvoorzieningen kunnen blijven. Sommigen houden uit zelfbescherming op zich te hechten aan de woonplek, de school en vrienden, waardoor het risico bestaat dat zij in een isolement terechtkomen. Er zijn kinderen die (tijdelijk) ondergedoken zitten, op straat of in de zwerfopvang verblijven en naar schatting zitten er momenteel 50 kinderen in vreemdelingenbewaring in afwachting van de uitzetting naar het herkomstland. De ervaringen van het leven op straat of in een detentiecentrum zijn zeer ingrijpend voor jeugdigen. Overigens hebben niet alle 'illegale' kinderen te maken met een slechte huisvestingssituatie. Er zijn kinderen die zelf 'illegaal' in Nederland verblijven, maar van wie de ouder(s) een verblijfsvergunning hebben. Zij beschikken vaak wel over een normale woonruimte.

Psychosociale- en opvoedingsproblematiek

Het langdurige onzekere toekomstperspectief en het gevoel er 'eigenlijk niet te mogen zijn' brengen grote spanningen met zich mee. De leefsituatie waarin de kinderen zich bevinden roepen

bij hen gevoelens op van onzekerheid, boosheid en onmacht. Sommigen hebben traumatische gebeurtenissen meegemaakt in hun land van herkomst, onderweg naar Nederland en/of tijdens de asielpprocedure. Het ontbreken van een verblijfsvergunning maakt minderjarigen zeer kwetsbaar voor prostitutie en andere vormen van uitbuiting.⁵ Ondanks de veelzijdige problematiek vertonen 'illegale' kinderen en hun ouders een grote veerkracht. Dit neemt niet weg dat 'illegale' jeugdigen, in vergelijking tot andere leeftijdsgenoten, met veel psychosociale problemen kampen. Onder ouders zonder verblijfstitel is de psychische- en/of verslavingsproblematiek relatief groot.⁶ De problemen worden veroorzaakt of versterkt door de 'illegale' verblijfspositie. Vanwege de complexe omstandigheden hebben gezinnen zonder verblijfsstatus een verhoogd risico op opvoedingsproblematiek.



recht om te spelen

Het is niet bekend hoeveel kinderen zonder verblijfstitel in Nederland wonen, omdat zij nergens staan ingeschreven. Er zijn vijf verschillende groepen 'illegale' kinderen te onderscheiden;

1. kinderen van (arbeids)migranten die geen verblijfsvergunning hebben aangevraagd of wiens verzoek om een vergunning is afgewezen;
2. kinderen die geen verblijfsvergunning hebben aangevraagd bij hun komst naar Nederland in het kader van gezinshereniging of wiens verzoek om een vergunning is afgewezen;
3. kinderen met een afhankelijke verblijfstitel die ze om uiteenlopende redenen zijn verloren, bijvoorbeeld door echtscheiding, emigratie of inbewaringstelling van de ouder(s);
4. kinderen van volledig uitgeprocedeerde asielzoekers;
5. kinderen die naar Nederland verhandeld of gesmokkeld zijn en voor wie geen verblijfsvergunning is aangevraagd (en bijvoorbeeld worden uitgebuit in de horeca of prostitutie).

NB: Kinderen van ouders zonder verblijfstitel die in Nederland zijn geboren krijgen niet automatisch een verblijfsvergunning of de Nederlandse nationaliteit, zoals bijvoorbeeld in de Verenigde Staten wel het geval is.

3 Het wettelijk kader

3.1 De Koppelingswet

In 1998 werd de Koppelingswet ingevoerd die het recht op sociale voorzieningen koppelt aan het hebben van een verblijfsstatus. Sindsdien hebben 'illegalen' een beperkte toegang tot maatschappelijke voorzieningen. Zij kunnen zich niet verzekeren tegen ziektekosten en medische behandelingen, medicijngebruik, hulpmiddelen of tandartsbezoek kunnen door velen niet worden opgebracht. Mensen zonder verblijfstitel hebben wel het recht op rechtsbijstand en medisch noodzakelijke zorg. Het begrip *medisch noodzakelijke zorg* blijkt bij hulpverleners voor verwarring te zorgen. Sommigen verkeren in de onjuiste veronderstelling dat zij alleen hulp mogen bieden bij acuut levensgevaar. 'Illegale' minderjarigen hebben recht op preventieve jeugdgezondheidszorg en medische zorg rond geboorte en zwangerschap behoort altijd te worden verleend. Het is niet bekend wat de gezondheidstoestand is van 'illegale' kinderen en in hoeverre kinderen worden gevaccineerd in het kader van het rijksvaccinatieprogramma. Wel is bekend dat ouders vaak niet weten dat hun kinderen recht hebben op vaccinaties.⁷ Omdat 'illegalen' meestal niet in staat zijn om medische behandelingen zelf te betalen, is er een fonds waaruit hulpverleners een tegemoetkoming voor oninbare kosten kunnen krijgen. Dit Koppelingsfonds is ondergebracht bij Stichting Koppeling. Alleen zorgverleners in de eerste lijn, zoals huisartsen, apothekers en verloskundigen kunnen er, onder bepaalde voorwaarden, een beroep op doen.⁸ Zorginstellingen in de tweede lijn, waaronder de jeugdzorginstellingen die onder de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) vallen, waaronder de instellingen voor jeugd-Geestelijke Gezondheidszorg (jeugd-GGz) en de zorg voor verstandelijk gehandicapte kinderen kunnen geen beroep doen op het Koppelingsfonds (zie verder hoofdstuk 5.2).

'Illegale' kinderen vallen tot zestien jaar onder de Leerplichtwet en kunnen tot achttienjarige leeftijd aan een opleiding beginnen, die ze mogen afmaken, tenzij ze tussentijds Nederland worden uitgezet. Het komt echter geregeld voor dat 'illegale' kinderen niet naar school gaan. Uit eerder onderzoek van DCI-NL blijkt dat sommige ouders niet weten dat hun kinderen naar school mogen of dat zij de schoolgerelateerde kosten niet kunnen opbrengen. Er zijn ouders die uit angst voor onthulling van de illegale verblijfspositie hun kinderen niet naar school laten gaan. Door de vele verhuizingen bestaat bovendien het risico dat kinderen een onderwijsachterstand oplopen. Niet alle scholen weten dat 'illegale' kinderen onderwijs mogen volgen en de bekostiging van het onderwijs aan deze kinderen vormt vaak een probleem.⁹

3.2 De Wet op de jeugdzorg

Op 1 januari 2005 is de nieuwe Wet op de jeugdzorg (WJZ) in werking getreden, waarbij precieze regels zijn vastgesteld voor de aanspraak van 'illegale' kinderen op jeugdzorg. In de wettekst staat dat *'cliënten, behoudens niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen, aanspraak hebben op jeugdzorg.'* (artikel 3, lid 1 WJZ). De overheid vindt het echter onverantwoord om noodzakelijke jeugdzorg te onthouden aan niet rechtmatig in Nederland verblijvende kinderen. Daarom is in een Algemene Maatregel van Bestuur, - het Uitvoeringsbesluit bij de

Wet op de jeugdzorg - vastgelegd dat onrechtmatig in Nederland verblijvende minderjarigen tot achttien jaar aanspraak kunnen maken op jeugdhulp, verblijf in een jeugdzorgvoorziening en observatiediagnostiek (artikel 3, lid 9 WJZ). Hieronder vallen de dag- en nachthulp (semi- residentiële en residentiële hulpverlening), pleegzorg, ambulante zorg aan thuiswonende jeugdigen en hun ouders, opvoedcursussen, orthopedagogische begeleiding, speltherapie, creatieve therapie en vaardigheidstrainingen gericht op het omgaan met specifiek probleemgedrag.¹⁰

In een brief van de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie aan de Tweede Kamer van 11 juni 2004 staat dat *'de aanspraak op jeugdzorg van niet rechtmatig in Nederland verblijvende kinderen tot achttien jaar alle zorg omvat waarop andere kinderen ook aanspraak kunnen maken.'*¹¹ Er zijn echter vier beperkingen in de aanspraak van 'illegale' kinderen op jeugdzorg:

1. Omdat de situatie van deze kinderen snel kan veranderen, is de duur van het indicatiebesluit een half jaar, in plaats van een jaar. De duur van het indicatiebesluit moet in overeenstemming zijn met de verwachte duur van het verblijf in Nederland. Na een half jaar beoordeelt het Bureau Jeugdzorg de situatie opnieuw.¹²
2. Een indicatie voor pleegzorg kan alleen worden gegeven als verblijf bij een pleegouder in het belang van de ontwikkeling van het kind geboden is en moet in het indicatiebesluit extra worden toegelicht.¹³ Deze beperking is opgenomen, omdat na een langdurige plaatsing in een pleeggezin de mogelijkheid bestaat dat uitzetting van een vreemdeling onmogelijk wordt op grond van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.¹⁴
3. De aanspraak op jeugdzorg vervalt bij het bereiken van de achttienjarige leeftijd.¹⁵
4. De ouders van kinderen zonder verblijfstitel kunnen geen aanspraak maken op jeugdzorg (zie verder hoofdstuk 5.2).

3.3 Het Verdrag inzake de Rechten van het Kind

In 1989 hebben de Verenigde Naties het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) aangenomen. Sinds 1995 is dit kinderrechtverdrag ook in Nederland van kracht. Het recht op zorg voor jeugdigen vloeit voort uit een samenhang van verdragsartikelen (zie kader op pag. 6). Hieruit valt op te maken dat de overheid zorg dient te dragen voor een goed functionerend systeem voor de bescherming van kinderen en ondersteuning van ouders in de opvoeding van hun kinderen. Daarbij mag op grond van artikel 2 van het kinderrechtenverdrag geen onderscheid worden gemaakt naar de achtergronden en omstandigheden van welke aard dan ook van het kind of zijn ouder of wettelijke voogd. In het Haagse Kinderbeschermingsverdrag (1961) is vastgelegd dat elk kind in aanmerking komt voor hulp als zijn feitelijke verblijfplaats in Nederland ligt.

In de volgende artikelen van het Kinderrechtenverdrag wordt verwezen naar verschillende aspecten van jeugdzorg:

Artikel 3, lid 1	stel het belang van het kind als leidend beginsel
Artikel 3, lid 2	het recht op de bescherming en zorg die nodig zijn voor het welzijn van het kind
Artikel 3, lid 3	het waarborgen van voldoende en gekwalificeerd personeel voor de zorg voor of bescherming van kinderen
Artikel 5	het eerbiedigen van opvoedingsverantwoordelijkheid van de ouders of wettelijk vertegenwoordigers.
Artikel 6	het recht op ontwikkeling van het kind in de ruimst mogelijke mate
Artikel 12	het hoorrecht van kinderen
Artikel 18	het verlenen van opvoedingsondersteuning aan ouders en wettige voogden
Artikel 19	het nemen van maatregelen voor een effectieve aanpak kindermishandeling
Artikel 20	het recht op extra zorg voor kinderen die niet bij de ouders kunnen wonen
Artikel 23	het recht op extra zorg voor kinderen met een handicap
Artikel 24	het recht op de grootst mogelijke mate van gezondheid en het recht op gezondheidszorg voor kinderen
Artikel 25	het recht op een periodieke toetsing van een uithuisplaatsing van kinderen
Artikel 27	het recht op een minimumlevensstandaard voor kinderen
Artikel 37	het beginsel om kinderen alleen in het uiterste geval in een gesloten setting te plaatsen
Artikel 39	het recht op bijzondere zorg voor kinderen die slachtoffer zijn van mishandeling, verwaarlozing of uitbuiting

4 Het beleid van de Bureaus Jeugdzorg inzake de hulp aan en de bescherming van 'illegale' kinderen

In dit hoofdstuk wordt eerst een omschrijving gegeven van de algemene werkwijze van het Bureau Jeugdzorg. Vervolgens komen de onderzoeksresultaten aan bod met betrekking tot de registratie en de omvang van het aantal 'illegale' cliënten en het beleid ten aanzien van de hulpverlening aan en jeugdbescherming van deze kinderen.

4.1 Algemene werkwijze van het Bureau Jeugdzorg

Het Bureau Jeugdzorg is het loket waar kinderen en hun ouders terecht kunnen met problemen bij het opgroeien en opvoeden. Het indicatieorgaan van het Bureau Jeugdzorg onderzoekt of en in welke vorm zorg nodig is. Bij lichtere (opvoedings-)problematiek zijn de lokale jeugdzorgvoorzieningen de aangewezen instanties voor hulpverlening. In dat geval kunnen kinderen hiernaar worden terugverwezen. Het Bureau Jeugdzorg verleent zelf geen ambulante hulp, afgezien van het *vijf-gesprekkenmodel* voor licht pedagogische hulpverlening. Deze vijf gesprekken worden ook wel ingezet om de hulpvraag van de cliënt te verhelderen. Wanneer er sprake is van ernstigere problematiek neemt het Bureau Jeugdzorg een indicatiebesluit, waarmee de cliënt wordt doorverwezen naar specialistische hulp of opvang. Voor dit traject van indicatiestelling hoeven cliënten en hun ouders niet te betalen. Het Bureau Jeugdzorg houdt als casema-

nager toezicht op het verloop van het behandeltraject. Verder zijn de kindertelefoon en het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (het AMK) ondergebracht bij het Bureau Jeugdzorg.¹⁶

Bij het AMK kunnen signalen van mishandeling, verwaarlozing of uitbuiting worden gemeld. Deze signalen kunnen aanleiding zijn om te verwijzen naar de Raad voor de Kinderbescherming, die vervolgens een onderzoek kan instellen. De kinderrechter toetst dit onderzoek en verordent, indien nodig, op grond van het Burgerlijk Wetboek een maatregel tot bescherming. Het Bureau Jeugdzorg voert als (gezins-)voogdij-instelling deze beschermingsmaatregelen uit. Bij een ondertoezichtstelling (OTS) begeleidt een gezinsvoogd van het Bureau Jeugdzorg het gezin. In het kader van een OTS kan het Bureau Jeugdzorg met een machtiging van de kinderrechter besluiten een kind uit huis te plaatsen. Het kind wordt in dat geval bij een pleeggezin of in een residentiële voorziening ondergebracht. De ouders behouden bij een OTS het gezag over het kind. Bij een ontheffing of ontzetting uit de ouderlijke macht komt het gezag bij het Bureau Jeugdzorg te liggen, welke de (voorlopige) voogdij op zich neemt. Kinderen die onder een maatregel van jeugdbescherming staan, maken gebruik van dezelfde zorg als kinderen die vanuit een vrijwillig kader worden geholpen.¹⁷ Stichting Nidos voert de

voogdij uit voor alleenstaande minderjarige asielzoekers en kinderen van vluchtelingen en asielzoekers. Voor alle andere kinderen in Nederland, dus ook voor 'illegale' kinderen, is het Bureau Jeugdzorg de uitvoerende voogdij-instelling.

4.2 Gegevensregistratie en aantal 'illegale' cliënten

Registratie gegevens verblijfsstatus

Het is niet bekend hoeveel 'illegale' cliënten een beroep doen op jeugdhulp en -bescherming, omdat de Bureaus Jeugdzorg deze gegevens niet of niet volledig registreren. Bovendien wil een aantal Bureaus de bestaande gegevens niet openbaar maken. Op slechts één locatie is de verblijfsstatus een vaste vraag in de screeningsfase. Doordat de medewerkers niet altijd alert zijn op de verblijfsstatus van cliënten komt het soms pas na lange tijd aan het licht dat een verblijfsvergunning ontbreekt. Als het gezag bij de ouder(s) ligt dragen de ouders de verantwoordelijkheid voor de verblijfsprocedure van het kind. Wanneer het Bureau Jeugdzorg het gezag heeft, draagt deze de verantwoordelijkheid. Hoe eerder de gezaghebbende ouder of het Bureau Jeugdzorg een verblijfsvergunning voor een kind aanvraagt, hoe groter de kans is dat de aanvraag wordt toegekend. Bij een tijdelijke verblijfsvergunning is het van essentieel belang dat een verlenging tijdig wordt aangevraagd. Een wijziging in het verblijfsdoel van een kind (bijvoorbeeld omdat een kind uit huis wordt geplaatst) moet ook tijdig worden doorgegeven aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (de IND).

In dit onderzoek kwam een enkele keer naar voren dat medewerkers denken dat het Bureau Jeugdzorg de gegevens over de verblijfstitel van cliënten standaard moet doorgeven aan de IND of aan de vreemdelingenpolitie. Dit is een misverstand. Deze gegevens vallen onder de Wet Bescherming Persoonsgegevens en worden alleen met toestemming van de cliënt verstrekt aan de IND, bijvoorbeeld ter onderbouwing van een asielaanvraag op medische gronden.

De Bureaus Jeugdzorg hechten er belang aan om in de toekomst de verblijfsstatus van cliënten zorgvuldiger te registreren. Op basis van het inzicht in het aantal 'illegale' jeugdzorgcliënten kan een gericht doelgroepenbeleid worden ontwikkeld. De informatie over de verblijfsstatus is tevens belangrijk voor de inhoud van het indicatiebesluit en het perspectief van het hulptraject.

Schatting van het aantal 'illegale' cliënten in de hulpverlening en de jeugdbescherming

Door de ontbrekende registratiegegevens konden de Bureaus Jeugdzorg alleen een globale schatting maken van het aantal 'illegale' kinderen dat een beroep doet op jeugdhulp en/of -bescherming. Het aantal 'illegale' kinderen met een beschermingsmaatregel in de grootstedelijke regio's wordt geschat op 1 à 3 % van het totale aantal cliënten binnen de jeugdbescherming. Op zes provinciale Bureaus Jeugdzorg wordt dit percentage geschat op 0,5 à 1 %. Deze Bureaus Jeugdzorg signaleren sinds begin 2005 een duidelijke toename van het aantal 'illegale' kinderen met een beschermingsmaatregel. De overige provinciale Bureaus Jeugdzorg hebben minder dan vijf beschermingspupillen zonder verblijfstitel per jaar en zien hierin geen toename. Op alle veertien hoofdlocaties is het aantal 'illegale' kinderen dat uitsluitend een beroep doet op vrijwillige jeugdhulpverlening stukken kleiner dan het aantal 'illegale' beschermingspu-

pillen. Een schatting van het aantal jeugdhulpindicaties voor kinderen zonder verblijfstitel kan niet worden gemaakt. Hiervoor moeten alle indicatieorganen voor jeugdzorg van het Bureau Jeugdzorg of alle jeugdzorgaanbieders apart worden benaderd. Ook hier ontbreken de registratiegegevens over de verblijfsstatus van cliënten of zijn deze onvolledig en/of niet openbaar.

Het merendeel van de 'illegale' cliënten binnen de jeugdzorg zijn kinderen die in het kader van gezinshereniging naar Nederland zijn gekomen (zonder daarbij aan de vereiste voorwaarden te hebben voldaan), in Nederland geboren kinderen voor wie nooit een verblijfsaanvraag is ingediend en kinderen die hun afhankelijke verblijfsstatus zijn verloren. In veel mindere mate krijgen de Bureaus Jeugdzorg meldingen van kinderen van uitgeprocedeerde asielzoekers of minderjarige slachtoffers van mensenhandel en/of gedwongen prostitutie.

4.3 Beleid van het Bureau Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming

Beleid Bureau Jeugdzorg

Het beleidsstandpunt van de Bureaus Jeugdzorg is om aan ieder kind de benodigde zorg en bescherming te verlenen, ongeacht zijn of haar verblijfsstatus, binnen het kader van de Wet op de jeugdzorg. Een regiomanager van het Bureau Jeugdzorg:

“Het belang van het kind staat altijd voorop en de status wordt ondergeschikt gemaakt.”

Dit beleidsuitgangspunt is op slechts zeven hoofdlocaties van het Bureau Jeugdzorg besproken met de medewerkers, via een handboek, een werkinstructie of een training. Deze instructie bevat op de meeste locaties alleen een overzicht van de wettelijke regels in de aanspraak op jeugdzorg van 'illegale' kinderen. Op een aantal andere locaties zijn de medewerkers tevens ingelicht over de relevante bepalingen in het vreemdelingenbeleid, zoals de vraag wanneer een kind 'illegaal' in Nederland verblijft. Op één locatie hebben de medewerkers een training gehad in het methodisch leren inspelen en het creatief leren omgaan met de complexe omstandigheden van 'illegale' cliënten, zoals het onzekere toekomstperspectief. Op de zeven overige hoofdlocaties hebben de medewerkers geen expliciete beleidsinstructies gekregen over het werken met 'illegale' cliënten.

De oorzaken van het ontbrekende of beperkte beleid voor het verlenen van jeugdzorg aan 'illegale' cliënten zijn het gebrek aan financiële middelen en mankracht van de Bureaus Jeugdzorg, het relatief kleine aantal 'illegale' cliënten, het streven naar een minimum aan beleidsinstructies voor de medewerkers en een geringe onderkenning van de meerwaarde van specifiek beleid. Door de geringe beleidsmatige aandacht voor de specifieke achtergronden, hulpbehoeften en rechten van 'illegale' cliënten blijken zij in sterke mate afhankelijk te zijn van de individuele visie op illegaliteit en jeugdzorg van de professionals die zij treffen.¹⁸ Niet alle jeugdzorgmedewerkers zijn op de hoogte van de wettelijke regels voor jeugdzorg aan 'illegale' kinderen en hun ouders. Bovendien zijn er verschillen in de interpretatie van de wettelijke regels tussen de Bureaus Jeugdzorg en tussen de medewerkers. Sommige medewerkers denken dat het Bureau Jeugdzorg niets kan of mag betekenen voor 'illegale' kinderen en hun ouders. Anderen zien zich genoodzaakt een beperkte invulling te geven aan het hulpverleningstraject, omdat de overheid een terughoudend vreemdelin-

genbeleid voert. Hierin speelt tevens de angst voor een ‘aanzui-gende werking’ van ‘illegale’ cliënten een rol.

De meeste Bureaus Jeugdzorg zagen door dit onderzoek aanlei-ding om opnieuw aandacht te besteden aan het beleid ten aan-zien van de hulp en bescherming aan ‘illegale’ jeugdigen.

Beleid Raad voor de Kinderbescherming

De Raad voor de Kinderbescherming (de Raad) heeft het beleids-uitgangspunt om alle in Nederland verblijvende kinderen die in hun ontwikkeling worden bedreigd, te beschermen, ongeacht hun verblijfsstatus. Het is de taak van de Raad om in iedere individuele zaak te beoordelen of er sprake is van een bedrei-gende opvoedings- of verzorgingssituatie en of er een onder-

zoek ingesteld moet worden. Hierbij worden eventuele twijfels over de verblijfsstatus van een minderjarige of diens ouders altijd meegenomen. Als een kind Nederland uitgezet dreigt te worden, is dat op zichzelf geen reden om een raadsonderzoek in te stellen. Argumenten die tegen de uitzetting pleiten, zoals het ontbreken van een behoorlijke opvang in het land van her-komst, kunnen door de Raad kenbaar worden gemaakt aan de IND. Het handelen van de Raad, inclusief het bevorderen van een beschermingsmaatregel kan het kind geen verblijfsstatus verschaffen. Verder houdt de Raad bij al zijn acties rekening met de tijdelijkheid van het verblijf van het betreffende kind.¹⁹ In hoofdstuk 6.1 wordt uitvoeriger ingegaan op het spanningsveld tussen het jeugdbeschermingbeleid en het vreemdelingenbeleid.

5 De toegang tot het Bureau Jeugdzorg, de indicatiestelling en zorgtoewijzing

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de onderzoeksresulta-ten over de toegang tot het Bureau Jeugdzorg, de indicatiestel-ling en de toewijzing van de jeugdzorg aan ‘illegale’ kinderen.

5.1 De toegang tot het Bureau Jeugdzorg

Minderjarigen zonder verblijfstitel hebben volgens de Wet op de jeugdzorg onverkort toegang tot het Bureau Jeugdzorg en het recht op jeugdhulp, verblijf en observatiediagnostiek. Het komt bij de meeste Bureaus Jeugdzorg zeer weinig voor dat er alleen een indicatie voor vrijwillige jeugdzorg wordt gegeven aan ‘ille-gale’ kinderen en hun ouders/verzorgers. De precieze omvang van het aantal indicaties voor jeugdhulpverlening aan deze kin-deren is onbekend, omdat de registratiegegevens ontbreken, onvolledig en/of niet openbaar zijn en omdat het Bureau Jeugdzorg geen of beperkt zicht heeft op het aantal rechtstreek-se verwijzingen naar de jeugd-GGz.

In eerder onderzoek kwam naar voren dat er diverse drempels zijn voor ‘illegale’ kinderen en hun ouders om hulp te zoeken bij maatschappelijke voorzieningen. Mensen zonder verblijfsvergunning zullen terughoudend zijn om vrijwillig een beroep te doen op de jeugdzorg, uit angst voor onthulling van de illegale verblijfs-positie. Niet alle ‘illegale’ kinderen gaan naar school of bezoeken een huisarts, zodat er een grote kans bestaat dat problemen onop-gemerkt blijven. Bovendien ligt er in veel culturen een taboe op het naar buiten brengen van psychische problemen.²⁰

Een andere drempel wordt veroorzaakt door de geringe bekend-heid van ‘illegale’ kinderen en hun ouders met het jeugdzorg-stelsel en met hun rechten op hulp en bescherming. Daarnaast is het de vraag in hoeverre verwijzende instanties kennis hebben van de wet- en regelgeving over de jeugdzorg voor ‘illegale’ kinderen. Een veelgehoord geluid is dat de jeugdzorg ‘illegale’ kinderen niet kan helpen bij hun belangrijkste hulpvraag, name-lijk het regelen van een verblijfsvergunning en dat het daarom weinig zin heeft hen te verwijzen. Dit betekent echter niet dat

de jeugdzorg niets voor deze kinderen kan doen. ‘Illegale’ kin-deren kunnen bijvoorbeeld geholpen worden bij het leren omgaan met hun angsten en onzekerheid omtrent hun verblijfs-status, of bij het tegengaan van hun slaapproblemen. Door deze drempels komen ‘illegale’ kinderen vaak pas in aan-raking met het Bureau Jeugdzorg als er sprake is van ernstige problematiek. Zij komen relatief vaak binnen via een crisisplaat-sing of via de kinderrechter met een maatregel voor jeugdbe-scherming, bijvoorbeeld op het moment dat de ouders uit beeld zijn en er in de voogdij moet worden voorzien. Voor het treffen van een beschermingsmaatregel voor een kind zonder verblijfs-vergunning gelden dezelfde criteria als voor andere kinderen (zie verder hoofdstuk 6 over jeugdbescherming).

5.2 De indicatiestelling en zorgtoewijzing

In het onderzoek komen diverse knelpunten naar voren in de indicatiestelling en de zorgtoewijzing aan ‘illegale’ kinderen. Een eerste knelpunt is dat niet alle Bureau Jeugdzorgmedewer-kers op de hoogte zijn van het feit dat ‘illegale’ kinderen het recht hebben op de benodigde jeugdzorg en dat daardoor het risico bestaat dat ‘illegale’ kinderen niet de zorg krijgen die zij nodig hebben. In het Uitvoeringsbesluit bij de Wet op de jeugd-zorg staat dat er aan ‘illegale’ kinderen een pleegzorgindicatie kan worden gegeven wanneer plaatsing in een tehuis geen oplossing biedt voor de problemen en het verblijf bij een pleeg-ouder noodzakelijk is voor de ontwikkeling van het kind. Uit het onderzoek blijkt dat sommige medewerkers deze regel niet kennen of de regel dusdanig interpreteren dat ‘illegale’ kinderen geen recht hebben op pleegzorg. Dit laatste is in strijd met het beleidsuitgangspunt van de Raad voor de Kinderbescherming en het Bureau Jeugdzorg dat het belang van het kind, ongeacht zijn of haar verblijfsstatus centraal staat.

Een ander knelpunt is dat ouders zonder verblijfstitel op grond van de Wet op de jeugdzorg uitgesloten zijn van de aanspraak

op jeugdzorg. Het niet kunnen bieden van opvoedingsondersteuning aan deze ouders levert in de praktijk een onwerkbaar situatie op. Het betrekken van de ouders is doorgaans een essentieel onderdeel van het hulptraject. De Bureaus Jeugdzorg zeggen de ouders zonder verblijfstitel in principe niet uit te sluiten van hulpverlening, maar beschouwen de ontbrekende financiering hiervoor als een groot knelpunt in de zorg aan 'illegale' minderjarigen.

Volgens de richtlijnen van de Wet op de jeugdzorg moet de duur van het indicatiebesluit voor een 'illegale' pupil in overeenstemming zijn met de verwachte duur van het verblijf in Nederland. Soms geeft het Bureau Jeugdzorg geen zorgindicatie, wanneer de verwachting is dat het betreffende kind op korte termijn Nederland zal moeten verlaten. Meestal is de daadwerkelijke uitzettingstermijn echter onbekend of doen zich hierin wijzigingen voor. Sommigen kijken daarom primair naar de zorg die op dit moment nodig is, ook al bestaat er een kans dat een kind gedurende het behandeltraject Nederland zal verlaten of met onbekende bestemming zal vertrekken. Een regiomanager:

“Als een kind traumatische ervaringen heeft opgedaan en daardoor klachten heeft, weet je dat een kind daarin geholpen moet worden. Of hij nou in Nederland blijft of er in een ander land last van gaat krijgen.”

Sommige jeugdzorginstellingen zijn ook om andere redenen terughoudend om een intensief behandeltraject op te starten voor een kind zonder verblijfsvergunning, bijvoorbeeld wanneer een kind geen veilige, stabiele huisvestingssituatie heeft. Een gerichte doorverwijzing naar een andere vorm van jeugdzorg is in dat geval van groot belang, zoals de volgende casus illustreert:

Casus:

Een dertienjarige jongen woont met zijn moeder in een particuliere opvanginstelling, nadat hun asielverzoek tot twee keer toe is afgewezen. Ze kunnen niet terug naar het land van herkomst, zolang dit land hen weigert te ontvangen. Zowel de jongen als de moeder zijn getraumatiseerd door gebeurtenissen uit het verleden. De jongen heeft regelmatig ernstige woede-uitbarstingen en vertoont zelfverwondend gedrag. Het Bureau Jeugdzorg erkent de noodzaak voor hulp, maar vindt het vanwege de instabiele thuissituatie niet verstandig om een traumabehandeling op te starten. De jongen wordt verwezen naar een begeleidingstraject voor allochtone jongeren. Deze zorginstelling weigert echter om de jongen aan te nemen, omdat hij in een ver gevorderd getraumatiseerd stadium verkeert. Inmiddels is het probleemgedrag van de jongen geëscaleerd en wordt hij gearresteerd op verdenking van aanranding.

De jongen uit deze casus wordt van de ene naar de andere zorginstelling gestuurd, terwijl hem in de tussentijd geen hulp wordt geboden. In het onderzoek komen meerdere signalen naar voren over jeugdzorginstellingen die 'illegale' jeugdigen niet of niet direct helpen, bijvoorbeeld omdat instellingen zichzelf onvoldoende toegerust achten om deze jeugdigen adequaat te begeleiden of omdat er geen tolk beschikbaar is. In het ambulante

jeugdzorgaanbod zijn er geen programma's of methoden, die zijn afgestemd op de specifieke hulpbehoeften van 'illegale' kinderen, zoals het leren omgaan met het onzekere toekomstperspectief of het voorbereiden op de mogelijke terugkeer naar het land van herkomst. Veel onderzoeksrespondenten zijn van mening dat de problematiek van 'illegale' kinderen in belangrijke mate overeenstemt met die van andere leeftijdsgenoten en dat het reguliere jeugdzorgaanbod daarom effectief is voor deze doelgroep. Anderen zeggen dat er wel degelijk specifieke methoden nodig zijn om 'illegale' kinderen te helpen. Het is niet bekend wat 'illegale' kinderen zelf vinden van de aansluiting van het jeugdzorgaanbod op hun hulpvragen.

Sommige zorginstellingen worden gefinancierd op basis van bepaalde uitstroomcriteria waaraan 'illegale' cliënten niet kunnen voldoen, zoals het vinden van betaald werk. 'Illegale' jeugdigen kunnen zich niet verzekeren tegen ziektekosten, waardoor AWBZ-gefinancierde instellingen geen vergoeding krijgen voor de zorg aan 'illegalen'. Hieronder vallen de jeugd-GGz en de zorg voor verstandelijk gehandicapte kinderen. Sinds 2003 kunnen deze aanbieders van zorg geen beroep meer doen op het Koppelingsfonds voor de tegemoetkoming in oninbare kosten (alleen de kosten voor psychofarmaca kunnen via de apotheken bij dit fonds worden gedeclareerd). De meeste respondenten geven aan dat de AWBZ-gefinancierde instellingen 'illegale' kinderen desondanks de nodige hulp bieden. Er zijn ook signalen dat 'illegale' kinderen niet of niet direct worden geholpen. Deze signalen verschillen per regio. Een Bureau Jeugdzorgmedewerker:

“Het komt voor dat een opnemende voorziening zegt dat zij al drie onverzekerde kinderen in behandeling hebben en dat ze er niet aan kunnen beginnen om er nog één onder hun hoede te nemen. Zeker als er een kans bestaat dat een kind binnenkort uitgezet kan worden, begint het zorgaanbod hier niet aan.”

Vóór 1 januari 2006 konden 'illegale' kinderen met een beschermingsmaatregel wel worden verzekerd tegen ziektekosten. Sinds de invoering van de nieuwe zorgverzekering is dit echter ernstig bemoeilijkt. De Raden van Bestuur en de directies van de Bureaus Jeugdzorg achten het een onwerkbaar situatie dat 'illegale' cliënten met een OTS of gezagsmaatregel niet tegen ziektekosten verzekerd zijn.²¹

Veel 'illegale' kinderen en hun gezinnen hebben geen vaste woon- of verblijfplaats en verhuizen daarom vaak. Dit kan leiden tot het voortijdig afbreken van het hulpverleningstraject. De overdracht naar een andere hulpverleningsinstelling blijkt in de praktijk problemen op te leveren, omdat de kinderen vooraf niet weten waar zij naartoe gaan.



recht op zorg en liefde

6 Jeugdbescherming van ‘illegale’ kinderen

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet welke bijzonderheden zich voordoen bij de uitvoering van de (gezins-)voogdij aan ‘illegale’ cliënten in het kader van een beschermingsmaatregel. Hierbij wordt ingegaan op de problemen in de pleegzorg en residentiële zorg, de financiële knelpunten en de gespannen verhouding tussen het jeugdbeschermingsbeleid en het vreemdelingenbeleid.

6.1 De uitvoerende praktijk van de jeugdbescherming

Door het geringe aanbod van de zogenoemde bed-, bad-, en broodvoorzieningen komen ‘illegale’ kinderen zonder vaste woon- of verblijfplaats die in hun ontwikkeling worden bedreigd vaak in de crisisopvang terecht. Hier zijn echter lange wachtlijsten en een tijdelijke opvangplek biedt geen structurele oplossing voor deze kinderen. De Bureaus Jeugdzorg voorzien alleen in onderdak op indicatie voor het kind en niet voor de ouders. Hierdoor ontstaat een groot dilemma: het afwegen van het belang om adequate huisvesting voor de minderjarige te realiseren tegenover het belang de minderjarige niet te scheiden van de eigen ouder(s).

Veel aspecten in de hulpverlening aan ‘illegale’ kinderen komen overeen met de begeleiding aan andere kinderen, zoals de financiële problemen, de confrontatie met onverantwoordelijke beslissingen van de ouders of de niet-nederlandse culturele achtergrond. Het onzekere toekomstperspectief, de juridische procedures, de eventuele taalbarrière en de praktische problemen die samenhangen met het ontbreken van een verblijfsvergunning (zoals het organiseren van huisvesting en medische zorg) zijn de voornaamste onderscheidende elementen. Veel jeugdzorgmedewerkers hebben moeite met de gesprekken met ‘illegale’ cliënten en eventueel met de ouder(s) over de verblijfsprocedure en over het toekomstperspectief.

Uit het onderzoek blijkt verder dat de meeste uitvoerend medewerkers onvoldoende op de hoogte zijn van de wet- en regelgeving over de aanspraak van ‘illegale’ kinderen op de benodigde jeugdzorg. Zij hebben onvoldoende kennis van de specifieke achtergronden en hulpbehoeften van ‘illegale’ jeugdigen en de methodische werkwijze die hiervoor nodig is. Verder blijkt dat jeugdbeschermers weinig of geen kennis over de relevante bepalingen uit het vreemdelingenrecht hebben, zoals de noodzaak om bij een uithuisplaatsing de wijziging in het verblijfsdoel (verblijf bij de ouders) door te geven aan de IND.²²

Verder komt in het onderzoek naar voren dat niet alle jeugdzorgmedewerkers op de hoogte zijn van het bestaan van Lampion, het Landelijk Informatie en Adviespunt over de zorg aan illegalen.²³ De respondenten die het adviespunt kennen, zijn hier positief over.

Bij een aantal Bureaus Jeugdzorg werken één of meerdere medewerkers, die door ervaring deskundig zijn geworden in de begeleiding aan ‘illegale’ cliënten. Soms zijn dit oud-medewerkers van Stichting Nidos, die in de begeleiding aan alleenstaande minderjarige asielzoekers kennis hebben ontwikkeld over de omgang met cliënten uit andere landen en de impact van de onzekere verblijfspositie.

Pleegzorg en residentiële zorg

‘Illegale’ kinderen verblijven relatief vaak bij familie of vrienden in een netwerkpleeggezin. In de praktijk wordt het een pleeggezin moeilijk gemaakt om een kind zonder verblijfstitel in huis te nemen. Het pleeggezin kan dan namelijk geen aanspraak maken op huurtoeslag. De Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) blokkeert automatisch de optie voor huursubsidie, wanneer één van de inwonenden geen verblijfsvergunning heeft. Verder moet er als gevolg van de beperkte duur van het indicatiebesluit ieder half jaar een zitting plaatsvinden over de plaatsing van het pleegkind. Een andere moeilijkheid is dat het pleeggezin moet kunnen omgaan met het onzekere toekomstperspectief van het kind en de mogelijke uitzetting. Daarnaast is de mogelijkheid beperkt om naar het buitenland te reizen met een pleegkind zonder geldige verblijfsvergunning.

Ook bij een plaatsing van een ‘illegale’ cliënt in een residentiële voorziening doen zich problemen voor. Het kind moet worden ingeschreven bij de gemeente van de jeugdzorgvoorziening. De gemeenten weigeren soms iemand in te schrijven wanneer er geen verblijfsdocument getoond kan worden. De gemeenten lijken zich niet te realiseren dat daarmee het recht van ‘illegale’ kinderen op noodzakelijke jeugdzorg wordt ondermijnd.

6.2 Financiële knelpunten

Veel problemen in de bescherming en hulpverlening aan ‘illegale’ kinderen komen voort uit het tekort aan financiële middelen, zowel van de ouders (indien aanwezig) als van de Bureaus Jeugdzorg. Sommige ‘illegale’ kinderen hebben niet dagelijks te eten, hebben onvoldoende kleding en kunnen de kosten voor de verlening of de aanvraag van een verblijfsvergunning (leges), de schoolgerelateerde en/of de medische kosten niet opbrengen. De Centrale Raad van Beroep heeft op 24 januari 2006 bepaald dat twee kinderen zonder verblijfsvergunning recht hebben op bijstand op grond van de artikelen 2, 3 en 27 van het Kinderrechtenverdrag, omdat hun ouders hen niet konden voorzien van een ‘toereikende levensstandaard’. Hierbij was het van doorslaggevend belang dat de ouders in afwachting waren van een beslissing op een herhaalde asielaanvraag en daardoor rechtmatig in Nederland verbleven.²⁴

Bij een OTS behouden de ouders het gezag en de (financiële) verantwoordelijkheid. Bij een verderstreckende (voogdij-)maatregel draagt het Bureau Jeugdzorg het gezag en de verantwoordelijkheid. Sommige ouders zonder verblijfstitel kunnen de verplichte eigen bijdrage bij een uithuisplaatsing niet opbrengen. Voor elke voogdijpupil (na een ontheffing of een ontzetting uit de ouderlijke macht) ontvangt het Bureau Jeugdzorg een normbudget, ongeacht de rechtmatigheid van het verblijf in Nederland. Dit budget is echter vaak ontoereikend voor de hulp aan ‘illegale’ kinderen. De hulpverlening kost vaak meer tijd en er moeten soms bijzondere uitgaven worden gedaan, bijvoorbeeld voor een verlenging of een aanvraag van een verblijfsvergunning. De financiële moeilijkheden in de hulp aan ‘illegale’ kinderen doen zich met name voor bij de grootstedelijke Bureaus Jeugdzorg, waar het aantal kinderen met verblijfsrechtelijke problemen groter is dan in de andere regio's. Er is geen nivelleringsstelsel tussen de twaalf provincies en drie grootste

delijke jeugdzorgregio's om de kosten voor de hulp en bescherming gelijkmatig te verdelen. Een juridisch medewerker van het Bureau Jeugdzorg:

“Het budget van de provincie is puur op de Wet op de jeugdzorg gebaseerd. De vreemdelingenrechtelijke aspecten en de extra kosten die daarmee gepaard gaan, die vergeet de overheid gemakshalve.”

Het aanschrijven van externe fondsen kost veel tijd en levert meestal weinig op. De Bureaus Jeugdzorg hebben onlangs, in samenwerking met de Maatschappelijke Ondernemers Groep (MO-groep), een verzoek ingediend bij de IND om voogdijkinderen te ontheffen van het betalen van leges.²⁵

Er zijn signalen over zaken waarin ouders bewust afstand doen van hun kind om te zorgen dat het kind via een verderstrekken- de beschermingsmaatregel toegang krijgt tot financiële middelen en maatschappelijke voorzieningen. Het gaat hierbij om incidentele gevallen, die het beeld van jeugdzorgmedewerkers over 'illegale' cliënten geen goed blijken te doen.

6.3 Verhouding jeugdbeschermingbeleid en vreemdelingenbeleid

In de hulp en bescherming aan 'illegale' kinderen kunnen jeugdzorgmedewerkers worden geconfronteerd met de gespannen verhouding tussen enerzijds het vreemdelingenbeleid en anderzijds het jeugdbeschermingbeleid. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een uithuisgeplaatste OTS-pupil met de ouders mee terug moet naar het land van herkomst. Veel jeugdzorgwerkers weten niet goed hoe ze in een dergelijke situatie moeten handelen en voelen zich onvoldoende gesteund door de leidinggevenden en/of de juridisch medewerkers.

Casus:

Het Advies- en Meldpunt Kinder mishandeling krijgt een melding van een éénjarig meisje met veel botbreuken. De Raad voor de Kinderbescherming stelt een onderzoek in en er wordt een ondertoezichtstelling uitgesproken. De ouders zijn inmiddels met onbekende bestemming vertrokken. Omdat de ouders niet op de hoorzitting verschenen, kon er geen verderstreckende gezagsmaatregel worden uitgesproken. Het meisje wordt bij een pleeggezin geplaatst en er is een verblijfsvergunning aangevraagd. De kans bestaat dat het meisje wordt uitgezet naar het herkomstland van de ouders en daar in een tehuis wordt geplaatst. De betreffende gezinsvoogd acht dit in strijd met het belang van het kind. Zij voorziet dat de ontwikkeling van het meisje ernstig wordt verstoord als zij zich niet veilig kan hechten aan een volwassene.

Het feit dat het meisje uit de bovenstaande casus onder een maatregel van jeugdbescherming staat, geeft haar geen recht op een verblijfsvergunning. In deze casus zijn de ouders afwezig, waardoor er op de eerste rechtszitting geen verderstreckende gezagsmaatregel (ontheffing van of ontzetting uit het ouderlijk gezag) kon worden uitgesproken voor het kind. In het algemeen geldt dat wanneer de ouders het gezag hebben en Nederland worden uitgezet, het kind de ouders volgt. Er kunnen echter omstandigheden zijn die aanleiding geven om een kind voortgezet verblijf in Nederland toe te staan. Bijvoorbeeld wanneer het risico bestaat dat het kind mishandeld of verwaarloosd zal worden door de ouder(s) bij terugkeer naar het herkomstland of als

er in dat land geen adequate opvang is.²⁶ Een kind kan ook voortgezet verblijf worden verleend als er concrete aanwijzingen zijn dat de ontwikkeling van het kind ernstig verstoord zal raken bij terugkeer, als er sprake is van hechting aan de achterblijvende verzorgers of als er vrees bestaat voor gezondheidsrisico's, zoals een reëel risico op genitale verminking.²⁷

In dergelijke omstandigheden kan er een verzoek worden ingediend voor een ontzetting van of de ontheffing uit het ouderlijk gezag. Vervolgens kan door de voogd een zelfstandige verblijfsvergunning worden aangevraagd voor het kind op humanitaire gronden of voor verblijf in een pleeggezin (al dan niet ter adoptie)²⁸. Een dergelijke procedure kan ook worden doorlopen, wanneer een kind met een van de ouder(s) afhankelijke verblijfsstatus uit huis wordt geplaatst en daarmee zijn verblijfsvergunning verliest.²⁹ Niet de IND, maar de rechter neemt in deze gevallen de uiteindelijke beslissing. Het gaat hierbij vaak om ingrijpende beslissingen, omdat de kans bestaat dat een kind voor het leven van de ouder(s) gescheiden wordt.

Samenwerking tussen het Bureau Jeugdzorg en de IND

Sommige jeugdzorgwerkers hebben weinig begrip voor de werkwijze van de IND en voelen zich machteloos staan ten opzichte van hun beslissingen. Een sectormanager van het Bureau Jeugdzorg:

“Wij hebben altijd de ervaring dat de IND boven alle wetten en partijen staat; boven de gezinsvoogdij, boven wat dan ook. Zij handelen gewoon en er is niets wat het Bureau Jeugdzorg kan doen. Ook niet als wij zien dat het totaal tegen het belang van het kind ingaat.”

In het onderzoek komen ook positieve signalen over de werkwijze van de IND naar voren. Een aantal respondenten benadrukt dat de IND wel degelijk het belang van het kind meeweegt. Zo kan de IND in bepaalde gevallen met terugwerkende kracht een verblijfsvergunning verlenen, bijvoorbeeld wanneer er niet tijdig een verlenging is aangevraagd. Zowel de Raad voor de Kinderbescherming als een aantal Bureaus Jeugdzorg pleiten voor meer overleg en kennisuitwisseling tussen de jeugdzorg en de IND, zowel op casu-niveau als op algemeen niveau.

Onderzoek naar de opvangmogelijkheden in het land van herkomst

De eerste voorwaarde voor terugkeer van een cliënt met een jeugdbeschermingsmaatregel naar het land van herkomst is de aanwezigheid van adequate opvang in dat land. De tweede voorwaarde is dat de jeugdzorg overdraagbaar gemaakt kan worden. De IND baseert zijn informatie over de aanwezigheid van adequate opvangmogelijkheden in het herkomstland op de ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse zaken. Dit zijn algemene berichten die niet zijn afgestemd op de specifieke situatie van een minderjarige. De International Social Service (ISS) kan een onafhankelijk onderzoek doen naar de specifieke opvangmogelijkheden en de aanwezigheid van familie van een kind in het herkomstland.³⁰ De kosten van het onderzoek zijn echter erg hoog; 2000 euro. Een belangrijke ontwikkeling is de ophanden zijnde ratificatie van het Haagse Kinderbeschermingsverdrag 1996 door Nederland, waarin het gezag over het kind en de bevoegdheid van staten geregeld wordt. Dit Verdrag is een modernisering van het Haagse Kinderbeschermingsverdrag uit 1961. Het Verdrag biedt de mogelijkheid om de overdracht van de jeugdzorg te regelen tussen het land waar het kind zijn 'gewone verblijf' heeft en het land waarvan het kind de nationaliteit heeft. Een belangrijk uitgangspunt van het

Verdrag is dat de Verdragspartijen elkaars kinderbeschermingsmaatregelen in beginsel erkennen. Een Centrale Autoriteit zal de taak hebben om onder andere te rapporteren over de situatie van een kind, te adviseren over een voorgenomen plaatsing in een instelling of een pleeggezin in een andere verdragsstaat en te voorkomen dat kinderen aan een jeugdbeschermingsmaatregel worden onttrokken door migratie naar een ander land.³¹

Kennis van het vreemdelingenrecht binnen het Bureau Jeugdzorg

De meeste Bureaus Jeugdzorg hebben weinig kennis in huis op het terrein van het vreemdelingenrecht. In de grootstedelijke regio's hebben de juristen van het Bureau Jeugdzorg hierin

gaandeweg kennis ontwikkeld. In de overige regio's is deze kennis in veel mindere mate aanwezig. In de meeste regio's zijn er wel contacten met advocaten, die het Bureau Jeugdzorg kunnen adviseren en/of bijstaan in de vreemdelingenrechtelijke procedures. Aangezien het inwinnen van advies vaak kostbaar is en het aantal cliënten met vreemdelingenrechtelijke problemen toeneemt, vindt een aantal juridisch medewerkers het belangrijk om zelf meer kennis op dit terrein te ontwikkelen. Binnen het landelijke juristenoverleg van de Bureaus Jeugdzorg is de hulp aan kinderen met verblijfsrechtelijke problemen een onderwerp van gesprek. Er zijn gesprekken gaande met Stichting Nidos over een adviserende functie door deze stichting.

7 Conclusies

1. Het beleidsuitgangspunt van de Bureaus Jeugdzorg is om aan ieder kind de benodigde hulp en bescherming te verlenen, ongeacht zijn of haar verblijfsstatus, binnen het kader van de Wet op de jeugdzorg. De meeste Bureaus Jeugdzorg hebben dit beleid niet of in beperkte mate besproken met de medewerkers, waardoor zij:
 - a) onvoldoende op de hoogte zijn van de wet- en regelgeving over de aanspraak van 'illegale' kinderen op de benodigde jeugdzorg;
 - b) onvoldoende kennis hebben van de specifieke achtergronden en hulpbehoeften van 'illegale' jeugdigen en de methodische werkwijze die hiervoor nodig is;
 - c) weinig of geen kennis hebben over de relevante bepalingen uit het vreemdelingenrecht in relatie tot de rechten van het kind en het jeugdbeschermingsrecht.
2. Door de geringe kennis van de Bureau Jeugdzorgmedewerkers met de rechten, achtergronden en specifieke hulpbehoeften van 'illegale' jeugdigen en/of de relevante bepalingen uit het vreemdelingenrecht, bestaat het risico dat deze jeugdigen niet de hulp en bescherming krijgen die zij nodig hebben.
3. De oorzaken van een gering of ontbrekend specifiek beleid en een specifieke methodische benadering in de hulp aan en bescherming van 'illegale' kinderen zijn:
 - a) het gebrek aan financiële middelen en mankracht van de Bureaus Jeugdzorg;
 - b) het relatief kleine aantal 'illegale' cliënten (al verschilt dit per locatie);
 - c) het streven naar een minimum aan beleidsinstructies voor de medewerkers;
 - d) een geringe onderkenning van de meerwaarde van specifiek beleid.
4. Het aantal 'illegale' kinderen dat een beroep doet op de jeugdzorg (vrijwillig en gedwongen) is bij nagenoeg alle Bureaus Jeugdzorg onbekend, omdat de verblijfsstatus van cliënten bij de aanmelding en de indicatiestelling niet of niet altijd geregistreerd wordt. De Bureaus Jeugdzorg hechten er belang aan om de verblijfsstatus van cliënten zorgvuldiger te gaan registreren, omdat:
 - a) op basis van het inzicht in het aantal 'illegale' jeugdzorgcliënten een gericht doelgroepenbeleid kan worden ontwikkeld;
 - b) de informatie over de verblijfsstatus belangrijk is voor de inhoud van het indicatiebesluit en het perspectief van het hulptraject.
5. Een schatting van het aantal 'illegale' jeugdigen met een indicatie voor jeugdzorg wijst uit dat:
 - a) het aantal 'illegale' cliënten in het gedwongen kader van de jeugdzorg aanzienlijk groter is dan het aantal in het vrijwillige kader;
 - b) de grootstedelijke locaties van het Bureau Jeugdzorg beduidend meer 'illegale' kinderen onder hun hoede hebben dan de provinciale regio's;
 - c) sinds begin 2005 er in bijna alle regio's sprake is van een toename van het aantal 'illegale' cliënten met een beschermingsmaatregel.
6. 'Illegale' jeugdigen hebben wettelijk gezien onverkort toegang tot het Bureau Jeugdzorg. In de praktijk is de toegang beperkt door de:
 - a) terughoudendheid van 'illegale' jeugdigen en hun ouders om een beroep te doen op de jeugdzorg uit angst voor onthulling van de illegale verblijfssituatie;
 - b) beperkte kennis van 'illegale' kinderen en hun ouders met het jeugdzorgstelsel en hun rechten op hulp en bescherming;
 - c) beperkte kennis van verwijzende instanties met de wet- en regelgeving over de jeugdzorg voor 'illegale' kinderen.
7. Bij de zorgtoewijzing aan 'illegale' kinderen door het Bureau Jeugdzorg komen de volgende knelpunten naar voren:
 - a) De toegang tot ABWZ-gefinancierde jeugdzorginstellingen (de geestelijke gezondheidszorg en de zorg voor verstandelijk gehandicapten) is voor 'illegale' jeugdigen niet gewaarborgd, omdat deze instellingen geen vergoeding krijgen voor de hulp aan onverzekerde personen.
 - b) Sommige zorginstellingen worden gefinancierd op basis

- van uitstroomcriteria, waaraan 'illegale' jeugdigen niet kunnen voldoen, zoals het vinden van werk.
- c) Sommige zorginstellingen achten zichzelf onvoldoende toegerust om 'illegale' jeugdigen te begeleiden, vanwege hun complexe problematiek en de taalbarrière.
8. Het jeugdzorgaanbod sluit onvoldoende aan op de hulpbehoeften van 'illegale' jeugdigen:
- Het aanbod van de basale bed-, bad-, en broodvoorzieningen schiet tekort.
 - In het jeugdzorgaanbod zijn er geen specifieke programma's of werkmethoden voor de hulp aan 'illegale' cliënten.
9. In de praktijk van de hulp aan en bescherming van 'illegale' kinderen doen zich verschillende knelpunten voor:
- De Bureaus Jeugdzorg voorzien alleen in onderdak voor 'illegale' kinderen zonder vaste woon- of verblijfplaats met een jeugdzorgindicatie en niet voor hun ouders. Hierdoor ontstaat een groot dilemma: het belang om adequate huisvesting voor de minderjarige te realiseren tegenover het belang de minderjarige niet te scheiden van de ouder(s).
 - Doordat ouders zonder verblijfstitel wettelijk zijn uitgesloten van de aanspraak op jeugdzorg ontstaat er een onwerkbaar situatie, omdat het betrekken van de ouders een essentieel onderdeel is van de hulpverlening.
 - De hulpverlening aan 'illegale' cliënten kost doorgaans meer geld dan de hulp aan andere kinderen, vanwege de extra begeleidingstijd en de kosten voor de primaire levensbehoeften en/of de verblijfsprocedure. Sommige ouders zonder verblijfstitel kunnen de eigen bijdrage niet opbrengen. Er is geen nivelleringsstelsel tussen de veertien jeugdzorgregio's, waardoor de kosten van de hulp aan en bescherming van 'illegale' cliënten ongelijk zijn verdeeld.
 - Een pleeggezin dat de zorg voor een 'illegale' minderjarige op zich neemt, kan geen aanspraak maken op huurtoeslag.
 - Bij plaatsing in een residentiële voorziening moet een jeugdzorgcliënt worden ingeschreven bij de gemeente van de jeugdzorgvoorziening. De gemeenten weigeren soms iemand in te schrijven wanneer er geen verblijfsdocument getoond kan worden.
 - Sinds 1 januari 2006 zijn 'illegale' cliënten met een ondertoezichtstelling of gezagsmaatregel niet meer tegen ziektekosten verzekerd.
10. Een jeugdzorgindicatie en/of een jeugdbeschermingsmaatregel geven een kind geen recht op een verblijfsvergunning. Dit betekent echter niet dat het jeugdbeschermingsbeleid per definitie ondergeschikt is aan het vreemdelingenbeleid. Er kan aanleiding zijn om een kind voortgezet verblijf in Nederland toe te staan, als er:
- een risico bestaat dat het kind mishandeld of verwaarloosd zal worden door de ouder(s) bij terugkeer naar het herkomstland;
 - in dat land geen adequate opvang is;
 - de geïndiceerde jeugdzorg niet overdraagbaar gemaakt kan worden;
 - concrete aanwijzingen zijn dat de ontwikkeling van het kind ernstig verstoord zal raken bij terugkeer;
 - sprake is van hechting aan de achterblijvende verzorgers;
 - vrees bestaat voor gezondheidsrisico's, zoals een reëel risico op genitale verminking.

8. Nabeschuiving

In de jeugdzorgpraktijk is er veel onbekendheid en verwarring over wat mag en kan in de jeugdzorg aan 'illegale' jeugdigen. Zowel op uitvoerend als op managementniveau vraagt men zich af wat de jeugdzorg kan betekenen voor deze kinderen. Hier en daar heerst de opvatting dat het verlenen van jeugdzorg aan 'illegale' minderjarigen in strijd is met het restrictieve vreemdelingenbeleid en dat het verlenen van hulp en bescherming aan deze jeugdigen uit 'goodwill' gebeurt. De Wet op de jeugdzorg en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) laten geen enkel misverstand bestaan over het recht van 'illegale' jeugdigen op de bescherming en zorg die nodig zijn voor hun welzijn.

Bijna alle landen van de wereld hebben het IVRK ondertekend en zijn verplicht om de in dit Verdrag beschreven rechten te waarborgen. In artikel 3, lid 1 WJZ worden niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen uitgesloten van de aanspraak op jeugdzorg. Hoewel het recht op jeugdzorg voor 'illegale' jeugdigen in belangrijke mate wordt gerepareerd in lid 9 van artikel 3 WJZ, acht DCI-NL de keuze om 'illegale' kinderen in beginsel uit te sluiten van het recht op jeugdzorg in strijd

met artikel 2 van het IVRK. Hierin staat dat de rechten uit het verdrag voor elk in Nederland verblijvend kind moeten gelden, zonder discriminatie van welke aard dan ook.

De beperkingen in de aanspraak op jeugdzorg (de beperkte duur van het indicatiebesluit, de extra motivatie die moet worden gegeven voor een pleegzorgindicatie, het vervallen van de aanspraak op jeugdzorg bij het bereiken van de achttienjarige leeftijd en de uitsluiting van ouders zonder verblijfsvergunning van de aanspraak op jeugdzorg) zijn tevens in strijd met het kinder-rechtenverdrag. Bij het nemen van een indicatiebesluit voor pleegzorg of plaatsing in een residentiële voorziening moet het belang van het kind de eerste overweging vormen (artikel 3 IVRK). De gemeenten die pleeggezinnen met een 'illegaal' pleegkind uitsluiten van de aanspraak op huurtoeslag handelen hiermee in strijd met het IVRK. Dit geldt ook voor de gemeenten die weigeren om een 'illegale' jeugdige in te schrijven in de Gemeentelijke Basis Administratie. De uitsluiting van ouders zonder verblijfstitel van de aanspraak op jeugdzorg is in strijd met artikel 18 IVRK, waarin staat dat ouders het recht hebben op de benodigde opvoedingsondersteuning.

'Illegale' kinderen kunnen zich niet verzekeren tegen ziektekosten en kunnen geen aanspraak maken op AWBZ-gefinancierde jeugdzorg. De zorginstellingen voor verstandelijke gehandicapte kinderen en de geestelijke gezondheidszorg zijn daardoor beperkt toegankelijk voor 'illegale' jeugdigen. De beperkte toegang tot deze vormen van jeugdzorg is in strijd met artikel 23 IVRK, waarin het recht op bijzondere zorg van gehandicapte kinderen is vastgelegd en met artikel 24 IVRK, waarin staat dat ieder kind het recht heeft op de best mogelijke gezondheid en gezondheidszorg. Sinds de invoering van het nieuwe ziektekostenstelsel per 1 januari 2006 kunnen 'illegale' jeugdigen met een beschermingsmaatregel zich niet meer verzekeren tegen ziektekosten. DCI-NL schaart zich achter de mening van de directies van een aantal Bureaus Jeugdzorg dat deze situatie onaanvaardbaar is. De uitsluiting van in Nederland verblijvende kinderen van een zorgverzekering is in strijd met het non-discriminatiebeginsel uit artikel 2 IVRK en het recht op de best mogelijke gezondheidszorg (artikel 24). DCI-NL vindt dat de zorgverzekeraars daarom de plicht hebben 'illegale' minderjarigen op te nemen in hun basisverzekering.

Artikel 27 van het Kinderrechtenverdrag bepaalt dat kinderen het recht hebben op een passende levensstandaard, die toereikend is voor hun ontwikkeling. De ouders hebben de primaire verantwoordelijkheid om hier binnen hun mogelijkheden voor te zorgen. Als zij daartoe niet in staat zijn moet de overheid bijspringen, met name wat betreft voeding, kleding en huisvesting. DCI-NL pleit ervoor dat de landelijke, provinciale en lokale overheden de middelen ter beschikking stellen voor een toereikende levensstandaard van 'illegale' jeugdigen. De Bureaus Jeugdzorg hebben de opdracht om alle kinderen die in hun ontwikkeling worden bedreigd te beschermen. Zij moeten van de overheid de financiële middelen ter beschikking krijgen om aan deze opdracht te kunnen voldoen en 'illegale' kinderen de zorg te kunnen bieden die zij nodig hebben. Tegelijkertijd moeten de Bureaus Jeugdzorg hun werkwijze beter afstemmen op de specifieke hulpvragen van 'illegale' kinderen. De medewerkers van het Bureau Jeugdzorg moeten instructies en trainingen krijgen over de relevante wet- en regelgeving en het methodisch werken met 'illegale' kinderen. Pharos, het landelijk

kenniscentrum voor vluchtelingen en gezondheid zal in 2006 een trainingsmodule voor de werkers in de jeugdgezondheidszorg en de jeugdzorg ontwikkelen.

De verhouding tussen het vreemdelingenbeleid en het jeugdbeschermingsbeleid kan worden herleid tot de vraag of er eerst sprake is van een kind en dan van een vreemdeling, of omgekeerd. In de praktijk blijkt het vreemdelingenbeleid een dominante positie te hebben ten opzichte van het jeugdbeschermingsbeleid. Deze praktijk heeft geen wettelijke grondslag in het vreemdelingenrecht. Het IVRK en het Haagse Kinderbeschermingsverdrag (1961) geven de verplichting om jeugdbeschermingsmaatregelen voorrang te verlenen boven het vreemdelingenbeleid.

DCI-NL stelt dat terugkeer van een minderjarige naar het land van herkomst alleen mogelijk is, als:

- a) de kans op mishandeling of verwaarlozing is uitgesloten, op grond van artikel 19 IVRK (kinderen moeten worden beschermd tegen alle vormen van kindermishandeling) en op grond van artikel 39 IVRK (slachtoffers hebben het recht op bijzondere zorg);
- b) er adequate zorg is in het land van herkomst, op grond van artikel 3, lid 3 IVRK (instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg of bescherming aan kinderen voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen);
- c) de geïndiceerde jeugdzorg overdraagbaar gemaakt kan worden, op grond van artikel 4 IVRK (de staat moet alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen nemen om de rechten uit het Kinderrechtenverdrag te verwezenlijken);
- d) het risico is uitgesloten dat daarmee de ontwikkeling van het kind verstoord zal raken, op grond van artikel 6, lid 2 IVRK (ieder kind heeft het recht op ontwikkeling);
- e) er geen sprake is van hechting aan de achterblijvende verzorgers, op grond van artikel 3 IVRK (het belang van het kind is het leidende beginsel);
- f) er geen vrees bestaat voor gezondheidsrisico's, zoals een reëel risico op genitale verminking, op grond van artikel 24 IVRK (ieder kind het recht heeft op de best mogelijke gezondheid en gezondheidszorg).

9 Aanbevelingen

De aanbevelingen in dit hoofdstuk zijn gericht aan de directies en Raden van Bestuur van alle Bureaus Jeugdzorg, de jeugdzorgmedewerkers, de landelijke, provinciale en lokale overheid, de zorgverzekeraars. Tot slot wordt een aanbeveling gedaan voor vervolgonderzoek. Alle aanbevelingen zijn bedoeld om het recht op hulp, ondersteuning en bescherming van alle 'illegaal' in Nederland verblijvende kinderen te realiseren.

9.1 Aanbevelingen aan de directies/raden van bestuur van de Bureaus Jeugdzorg

1. Het geven van meer en betere informatie over de bestaande regelgeving aan de medewerkers, door middel van:
 - a) een werkinstructie voor alle medewerkers van het Bureau

Jeugdzorg, inclusief het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling en de kindertelefoon met daarin:

- het algemene beleidsuitgangspunt voor de hulp en bescherming aan 'illegale' kinderen;
- de bepalingen uit de Wet op de jeugdzorg over de aanspraak van deze minderjarigen op jeugdzorg;
- richtlijnen voor de reikwijdte van de hulpverlening (het realiseren van adequate huisvesting, voedsel, kleding, onderwijs, medische, psychosociale en/of tandheelkundige zorg, rechtsbijstand en het betrekken van de ouders bij de hulpverlening)
- de belangrijkste relevante bepalingen uit het vreemdelingenbeleid.

- b) het trainen van de uitvoerend medewerkers in het methodisch werken met 'illegale' jeugdigen met aandacht voor:
- de hulpverlening aan kinderen met een onduidelijk toekomstperspectief, een perspectief op voortgezet (illegaal) verblijf in Nederland of met een perspectief op terugkeer naar het herkomstland;
 - het omgaan met gevoelens van onmacht van de cliënt en zijn ouders/verzorgers;
 - de overdracht van de jeugdzorg bij verhuizingen van 'illegale' cliënten;
 - de impact van de mogelijke humanitaire, ethische en juridische dilemma's in de begeleiding van 'illegale' cliënten op de uitvoerend medewerkers.
- c) het onder de aandacht brengen van Lampion: het Landelijk Informatie- en Adviespunt over de zorg aan illegalen. Medewerkers kunnen Lampion benaderen met vragen over de begeleiding aan 'illegalen'.
- d) het bevorderen van kennis over het vreemdelingenrecht (in relatie tot het jeugd- en familierecht en de rechten van het kind) onder de juridisch medewerkers. Informatieve bronnen op dit terrein zijn onder meer:
- De tekst en uitleg bij de Vreemdelingenwet en de Vreemdelingencirculaire.
 - Het proefschrift Ontheemd, vreemd en minderjarig van G. Cardol (2005) met informatie over het recht op ontwikkeling van 'illegale' minderjarigen.
 - Het handboek Internationaal Jeugdrecht van DCI-NL (2005): met informatie over op de positie van ('illegale') minderjarigen op grond van het vreemdelingenrecht.
 - Het online kenniscentrum van Vluchtelingenwerk Nederland met informatie rond herkomst, toelating, verblijf en eventuele terugkeer van asielzoekers en vluchtelingen: www.vluchtweb.nl.
2. Het registreren van de juridische verblijfspositie van cliënten bij aanmelding en indicatiestelling. Hierbij moet elke mogelijkheid worden uitgesloten dat deze gegevens worden aangewend voor opsporingsdoeleinden in het kader van het vreemdelingenbeleid.
 3. Een verzoek indienen bij de provinciale overheid over de financiële knelpunten in de uitvoering van een beschermingsmaatregel en/of geïndiceerde jeugdzorg aan 'illegale' jeugdigen.
 4. Het bewerkstelligen van structureel overleg en kennisuitwisseling tussen het Bureau Jeugdzorg en de IND zowel op casusniveau als op algemeen niveau.

9.2 Aanbevelingen aan de medewerkers van de Bureaus Jeugdzorg

1. Werk vanuit het besef dat het verlenen van hulp en het bieden van bescherming aan 'illegalen' wettelijk gezien legaal is.
2. Beschouw het kind te allen tijde eerst als een kind en dan pas als iemand zonder verblijfsvergunning.
3. Alert zijn op de verblijfsstatus van een cliënt, bij de aanmelding en indicatiestelling en gedurende het behandeltraject.
4. Het inschakelen van juridische hulp wanneer de uitvoering van het vreemdelingenbeleid tegen het belang van een cliënt dreigt in te gaan.
5. Het onder de aandacht brengen van eventuele knelpunten en dilemma's in de hulp en bescherming van 'illegale' cliënten bij de leidinggevenden, directie, vakorganisatie en/of vakbond.

9.3 Aanbevelingen aan de landelijke/provinciale/lokale overheden

1. Het opheffen van de uitsluiting van niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen van de aanspraak op jeugdzorg in artikel 3, lid 1 van de Wet op de jeugdzorg.
2. Het beschikbaar stellen van de financiële middelen ten behoeve van een toereikende levensstandaard aan 'illegale' kinderen.
3. Het beschikbaar stellen van de financiële middelen ten behoeve van een effectieve jeugdzorg aan alle jeugdigen die dat nodig hebben, rekening houdend met de individuele achtergronden en hulpbehoeften van de cliënten van de jeugdzorg.
4. Het openstellen van de aanspraak op huurtoeslag op grond van de Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen aan gezinnen die zorg verlenen aan een 'illegaal' pleegkind.
5. Bij de beslissing tot uitzetting van een niet rechtmatig in Nederland verblijvende minderjarige vreemdeling moet het belang van het kind het centrale uitgangspunt zijn.
6. Een door de kinderrechter opgelegde jeugdbeschermingsmaatregel mag niet worden genegeerd bij de beslissing tot uitzetting van een niet rechtmatig in Nederland verblijvende minderjarige vreemdeling.
7. Het instellen van een Centrale Autoriteit die de jeugdzorg van niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen overdraagbaar maakt naar het terugkeerland.

9.4 Aanbevelingen aan de zorgverzekeraars

1. Het accepteren van 'illegale' minderjarigen in de basisziektekostenverzekering. Of:
2. Een regeling treffen voor de tegemoetkoming in de oninbare kosten van de zorg aan verstandelijke gehandicapte 'illegale' jeugdigen en de geestelijke gezondheidszorg voor 'illegale' jeugdigen.

9.5 Aanbeveling voor vervolgonderzoek

Het uitvoeren van een onderzoek naar de jeugdzorg in het strafrechtelijke kader voor 'illegale' kinderen (Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen en jeugdreclassering).



alle kinderen
hebben dezelfde rechten

Literatuurlijst

- Bommeljé, S. & K. Braat. (2002). *Tussen recht en realiteit. Een oriënterende studie naar 'illegale' kinderen in het Nederlandse onderwijs*. Amsterdam: Defence for Children International Nederland (DCI-NL), in samenwerking met Stichting Cordaid.
- Borne, A. van den & K. Kloosterboer (2005). *Inzicht in uitbuiting. Handel in minderjarigen in Nederland nader onderzocht*. Amsterdam: ECPAT Nederland, DCI-NL, Unicef Nederland, Plan Nederland
- Braat, K. & C. Morelli. (1999). *Kinderen zonder status. Een oriënterende studie naar de leefsituatie van 'illegale kinderen' in Nederland*. Amsterdam: DCI-NL.
- Braat, K (2004). *Ik ben er wel, maar ze zien me niet. Ervaringen van 'illegale' kinderen in Nederland*. Amsterdam: DCI-NL.
- Kuler D., ea. (1998) *Tussen wal en schip*. Een onderzoek naar de problemen met de verblijfsvergunning van jongeren binnen de voogdij/gezinsvoogdij-instelling SiJa, nu Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam.
- Lozowski, W. (2005) *Tien jaar Kinderrechtenverdrag in Nederland*. Ook voor niet-nederlandse kinderen? Bulletin van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM), jaargang 30, nr. 6, pp. 750-774.
- Meuwese, S., M. Blaak & M. Kaandorp (red.) (2005, 1e editie). *Handboek Internationaal Jeugdrecht*. Een toelichting voor rechtspraktijk en jeugdbeleid op het Verdrag inzake de Rechten van het Kind en andere internationale regelgeving over de rechtspositie van minderjarigen. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Muijsenbergh, M. van den (2003). *Ziek en geen papieren*. Gezondheidszorg voor mensen zonder geldige verblijfspapieren. Utrecht: Stichting Pharos.
- Unen, A.A.W. van (2005) *Wet op de jeugdzorg*. Tekst en uitleg. Den Haag: Elsevier Overheid, Reed Business Information bv.
- Willigen, L.H.M. van (2003). *Het kind in het vreemdelingenbeleid in de praktijk*: een inventarisatie van knelpunten t.a.v. de waarborging van een zo ongestoord mogelijke ontplooiing en ontwikkeling van kinderen die naar Nederland zijn gekomen om asiel te verkrijgen. Behorend bij 'Kinderen en de asielpraktijk.' De positie van het kind voor, tijdens en na de asielprocedure – tegen de achtergrond van het internationaal recht (2003). Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.

Internetsites

www.bureaujeugdzorg.info
www.iss-ssi.org
www.lampion.info
www.mobiel-pleegzorg.nl/hoezitdat/2005/ho052.htm
www.mogroep.nl
www.pharos.nl
www.stichtingkoppeling.nl
www.vluchtweb.nl

Lijst met gebruikte afkortingen

AMK	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
AMVB	Algemene Maatregel van Bestuur
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
DCI-NL	Defence for Children International Nederland
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
ISS	International Social Service
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
Jeugd-GGZ	Jeugd-Geestelijke Gezondheidszorg
MO-groep	Maatschappelijke Ondernemers Groep
OTS	Ondertoezichtstelling
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WJZ	Wet op de jeugdzorg

Noten

1. Kinderen zonder status (1999). DCI-NL.
2. Tussen recht en realiteit (2002). DCI-NL.
3. Zie p. 126 in: Ik ben er wel, maar ze zien me niet (2004). DCI-NL.
4. Zie p. 59 in: Het kind in vreemdelingenbeleid in praktijk (2003). L.H.M. van Willigen.
5. Inzicht in uitbuiting (2005). ECPAT-NL, DCI-NL, Unicef-NL, Plan-NL.
6. Zie pag. 88 uit: Ik ben er wel, maar ze zien me niet (2004). DCI-NL.
7. Uit: jaarplan Stichting Pharos 2006.
8. Uit: Ziek en geen papieren (2003), Stichting Pharos.
9. Uit: 'Tussen recht en realiteit.(2002) DCI-NL.
10. Pag. 28 uit: Wet op de jeugdzorg. Tekst en uitleg (2005), van Unen.
11. Uit: Brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 19 637, nr. 824 d.d. 11-06-2004.
12. Artikel 3 en artikel 4, lid 3 AMVB zorgaanspraken vreemdelingen.
13. Artikel 4, lid 1 en 2 AMVB zorgaanspraken vreemdelingen
14. Nota van toelichting bij Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg, Staatsblad 2004 703, d.d. 16.12.2004.
15. Artikel 2, lid 2 AMVB zorgaanspraken vreemdelingen
16. www.bureaujeugdzorg.info.
17. Pag. 26, uit: Wet op de jeugdzorg. Tekst en uitleg (2005), van Unen .
18. Zie ook de interne beleidsnotitie uit 2004 inzake de jeugdzorg aan 'illegale' kinderen van één van de grootstedelijke Bureaus Jeugdzorg.
19. Uit: beleidsuitgangspunt Raad voor de Kinderbescherming over kinderen zonder verblijfstitel.
20. Uit: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, 2000.
21. De Maatschappelijke Ondernemers Groep (MO-groep; zie verder voetnoot 23) heeft in samenwerking met de directie van een aantal Bureaus Jeugdzorg dit probleem begin januari 2006 aangekaart bij het ministerie van VWS. Bij publicatie van dit rapport is de reactie van het ministerie van VWS nog onbekend.
22. Zie ook: Tussen wal en schip (1998). BJAA.
23. Lampion is een samenwerkingsverband van een aantal instellingen, waaronder GGz Nederland en Vluchtelingenwerk en is ondergebracht bij Pharos, het kenniscentrum voor vluchtelingen en gezondheid. Website: www.lampion.info, telefoonnummer: 030-2349855.
24. Zie persbericht DCI-NL; Rechter plaatst Kinderrechtenverdrag boven koppelingswet, gebaseerd op: LJN: AV0197, Centrale Raad van Beroep, 05/3621 WWB + 05/3622 WWB, d.d. 24.01.2006.
25. De Maatschappelijke Ondernemers Groep is een ondernemersorganisatie voor de branches Welzijn, Jeugdzorg en Kinderopvang.
26. Uitspraak van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Kamerstukken II 2003/04, 19637, nr. 847, p. 10.
27. Zie ook p. 763 in het Bulletin van het NJCM: W. Lozowski
28. Zie ook artikel 'Als uw pleegkind vreemdeling is', M. Kramer uit Mobiel 2, april/mei 2005: www.mobiel-pleegzorg.nl/hoezitdat/2005/ho052.htm.
29. Bij een uithuisplaatsing van een kind met een van de ouder(s) afhankelijke verblijfstatus vervalt volgens de Vreemdelingenwet 2000 de grond voor een verblijfsvergunning, omdat op dat moment het verblijfsdoel vervalt, namelijk het wonen bij de ouder(s). De IND kan in voorkomende gevallen een zelfstandige verblijfsvergunning aan het kind verstrekken.
30. www.iss-ssi.org.
31. Zie p. 325 handboek Internationaal Jeugdrecht. (2005, 1e editie). S. Meuwese ea.

Colofon

Jeugdzorg voor
'illegale' kinderen.
De toegankelijkheid en
de werkwijze van de
Bureaus Jeugdzorg in de hulp
aan en bescherming
van 'illegale kinderen

Auteur:
drs. Linda Gerritse

Lay out:
Charlotte Boersma
Ernst van Leeuwen

Dit is een uitgave van
Defence for Children
International Nederland

Bezoekadres:
Cruquiusweg 68-70
1019 AH Amsterdam

Postadres:
Postbus 75297
1070 AG Amsterdam

Telefoon: 020-4203771
Fax: 020-4203832
www.defenceforchildren.nl

© Defence for Children
International Nederland

April 2006