



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Evaluatie nieuw opvangmodel alleenstaande minderjarige vreemdelingen



ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

ABDTOPConsult*Dichtbij en onafhankelijk*

ABDTOPConsult is een kleine adviesgroep, van en voor de (rijks)overheid. Leden worden benoemd door de Ministerraad en zijn ervaren topambtenaren. De groep werkt in opdracht van de politieke en ambtelijke top van de ministeries en is inzetbaar voor het onderzoeken van, het adviseren over en het helpen oplossen van complexe politiek-bestuurlijke vraagstukken en voor interim opdrachten; ABDTOPConsult draagt bij aan het oplossend vermogen van het Rijk.

Evaluatie opvangmodel Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen

Colofon

Dr. Irene Nijboer
Drs. Marcel van Gastel

Met ondersteuning van
Drs. Rob Achterkamp
Drs. Joost van der Vleuten
Dr. Tycho Walaardt

Den Haag, november 2018

ABDTOPConsult
Dichtbij en onafhankelijk
Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Voorwoord

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) zijn kinderen die in ons land verblijven zonder familie; de meesten komen hier om asiel aan te vragen. Hen veilig opvangen, begeleiden naar zelfstandigheid en onderwijs bieden, zijn doelen die betrokken instanties zich stellen. In 2016 is de opvang voor deze kinderen aangepast en is overgegaan op kleinere wooneenheden, minder verhuisbewegingen en gescheiden opvang voor degenen met verblijfsvergunning en degenen die deze niet hebben.

Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft ABDTOPConsult gevraagd te onderzoeken of het beleid is uitgevoerd zoals voorgenomen en of deze veranderingen tot een verbeterde opvang hebben geleid. Daartoe hebben we literatuur en inspectierapporten bestudeerd, op opvanglocaties begeleiders gesproken en betrokken bestuurders geïnterviewd.

De gesprekken hebben indruk op ons gemaakt. Ons trof de inzet, de energie en de motivatie van de begeleiders die we spraken. Allen zijn uit op een zo goed mogelijke opvang en begeleiding voor de kinderen. Geen makkelijk vak, want ze worden dagelijks geconfronteerd met de verhalen, de frustratie en de angsten van de kinderen die ze onder hun hoede hebben. Maar, zoals ze aangaven, ook een mooi vak, ze zijn vaak geïnspireerd door de veerkracht, het talent en de toekomstplannen van hun pupillen. Ook waren we geraakt door de vanzelfsprekendheid waarmee opvangouders deze kinderen in hun gezin opnemen.

We hebben met deze studie een eerste indruk kunnen geven van de effecten van de aanpassingen van het opvangmodel. Al met al lijkt het nieuwe model een verbetering ten opzichte van de grootschalige opvang, in ieder geval voor de amv's met een verblijfsvergunning. We merkten dat voor een goed beeld van de amv's meer onderzoek nodig is. Daarom bevelen we een haalbaarheidsstudie aan naar de mogelijkheden om beter inzicht te krijgen in de gevolgen van de opvang voor zelfstandigheid, integratie en terugkeer. Ook onderzoek waarmee uitspraken gedaan kunnen worden over de ervaring van de amv's zelf vinden we waardevol om te doen.

We danken alle deelnemende begeleiders, experts en bestuurders voor hun medewerking. Speciaal bedanken we Joost van der Vleuten, Tycho Walaardt, Rob Achterkamp en Paulijn de Bruijne voor hun aandeel, dat ze leverden naast hun vaak drukke reguliere werkzaamheden. We hopen met dit onderzoek bij te dragen aan een verdere ontwikkeling van de opvang van amv's.

Irene Nijboer
Marcel van Gastel
ABDTOPConsult

Inhoud

Voorwoord	5	
Samenvatting	9	
1	Inleiding	13
1.1	Aanleiding	13
1.2	Opdracht	13
1.3	Aanpak en leeswijzer	14
2	Het opvangmodel	17
2.0	Inleiding en leeswijzer	17
2.1	Amv's in Nederland	17
2.1.1	Wie zijn amv's?	17
2.1.2	Bij de opvang betrokken partijen	19
2.1.3	Aansturing van Nidos en COA	21
2.1.4	De procedure rond toelating en opvang	22
2.2	Het nieuwe opvangmodel	30
2.2.1	De opvang is kleinschalig	31
2.2.2	Amv's blijven zoveel mogelijk in één regio	32
2.2.3	De opvang past bij de verblijfsstatus en persoonlijke situatie	32
3	Is het nieuwe model uitgevoerd zoals bedoeld?	33
4	Bijdrage van het model aan de opvangkwaliteit	35
4.0	Inleiding en leeswijzer	35
4.1	Veiligheid	36
4.2	Begeleiding	41
4.3	Onderwijs	47
5	Conclusies	51
Bijlage 1	Overzicht werkbezoeken, interviews, expertmeetings en ketensessies	53
Bijlage 2	Literatuur	54
Bijlage 3	Afkortingen en organisaties	57
Bijlage 4	Verslag AMV Ketensessie	61

Samenvatting

Op 1 januari 2016 trad een nieuw model in werking voor de opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's). Het model was ontwikkeld door het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en de Stichting Nidos, samen verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van amv's.

In maart 2018 verzocht het ministerie van Justitie en Veiligheid ABDTOPConsult om het nieuwe amv opvangmodel te evalueren. Het verzoek was om daarbij te onderzoeken of het opvangmodel is uitgevoerd zoals het was beoogd en heeft geleid tot de gewenste resultaten.

Het beleidsdoel bij het nieuwe opvangmodel is een kwalitatief betere opvang te bieden aan amv's. In dit rapport wordt gekeken naar drie elementen die iets zeggen over de kwalitatieve werking van het nieuwe opvangmodel: veiligheid op de opvanglocaties, begeleiding en onderwijs.

De evaluatie is gedaan door middel van literatuurstudie, analyse van rapporten van de inspecties Justitie en Veiligheid en Gezondheidszorg en Jeugd, alsmede 5 werkbezoeken aan opvanglocaties en twee aan opvanggezinnen, 2 werksessies met experts en meer dan 60 gesprekken met betrokken bestuurders, vertegenwoordigers van organisaties, voogden, mentoren en begeleiders.

Deze evaluatie omvat de ontwikkelingen in de opvang van amv's vanaf de introductie van het nieuwe opvangmodel tot en met september 2018. Ze beperkt zich tot de drie nieuwe instrumenten in het opvangmodel:

- Ten eerste worden alle amv's opgevangen in kleinschalige opvang;
- Ten tweede blijven de amv's zoveel mogelijk in dezelfde omgeving of regio als zij van de ene naar de andere opvangvoorziening gaan; en
- Ten derde verblijven amv's met verblijfsvergunning niet in dezelfde opvang als amv's die (nog) geen verblijfsvergunning hebben.

In hoofdstuk 2 is beschreven hoe het nieuwe model is vormgegeven, met speciale aandacht voor de drie genoemde instrumenten. Hoofdstuk 3 behandelt de vraag of die instrumenten ook zijn uitgevoerd zoals beoogd.

Hoofdstuk 4 brengt in beeld of het nieuwe model heeft geleid tot de gewenste resultaten. Daartoe zijn, zoals genoemd, de aspecten veiligheid, begeleiding en onderwijs bestudeerd. Die komen in de literatuur over amv's, in rapporten van de inspectie en in de interviews met de opvangpartners naar voren als belangrijk aspecten van de kwaliteit van de opvang van amv's.

Bij ieder van deze drie aspecten is in hoofdstuk 4 een analyse gemaakt van de wetenschappelijke literatuur met betrekking tot amv's, gevolgd door een analyse van de inspectierapporten over de opvang van amv's en tot slot de bevindingen uit gesprekken en werkbezoeken aan vijf opvanglocaties en twee opvanggezinnen.

Voor deze evaluatie is gesproken met bestuurders, toezichthouders, keten- en partnerorganisaties, maatschappelijke partners, voogden, mentoren, begeleiders en locatiemanagers (voor een overzicht zie Bijlage 1). Verder zijn de bevindingen en conclusies van de rapporteurs in twee bijeenkomsten besproken met experts met een diverse achtergrond. Wij hebben daarnaast voor dit onderzoek gesproken met een aantal amv's. Deze gesprekken hebben ons een goede inkijk gegeven in hoe de amv's het opvangmodel ervaren. Omdat het aantal gesprekken beperkt was, is het niet mogelijk om op basis van deze gesprekken uitspraken te doen over de persoonlijke ervaringen van amv's. Hiervoor is een uitgebreider onderzoek nodig.

Op basis van de bevindingen komen we in hoofdstuk 5 tot een aantal conclusies.

De invoering van het nieuwe opvangmodel voor amv's is uitgevoerd:

- Grootschalige vormen van opvang, zoals de ama-campus, zijn afgeschaft en alle amv's worden geplaatst in de kleinschalige opvang: OWG, BO, KWG, KWV of KWE;
- Het onderscheid in opvang conform het toekomstperspectief van amv's is doorgevoerd. Amv's met een verblijfsvergunning verblijven op andere locaties dan amv's die geen verblijfsvergunning hebben (behalve in de BO);
- Niet duidelijk is of verhuizingen of overplaatsingen van amv's zoveel mogelijk plaatsvinden binnen de eigen regio of gemeente. Er zijn geen gegevens gevonden over het aantal regio- of gemeentegrens overschrijdende verhuisbewegingen van amv's.

In de literatuur wordt op sommige aspecten een onderbouwde positieve relatie gevonden tussen de omvang van de opvanggroep en bijvoorbeeld de door amv's ervaren veiligheid. Over het effect van het nieuwe model (met alle 3 aspecten) kunnen we echter geen harde uitspraken doen.

Het vergt een aparte studie om na te gaan welke statistieken bruikbaar zijn (te maken) voor kwantitatieve analyses over amv's, hoe ervaringen van amv's zelf kwantitatief in beeld gebracht kunnen worden en de mogelijkheden om kwantitatieve uitspraken te doen over de effecten van verschillende vormen van opvang.

De kwalitatieve terugblik leidt tot de volgende conclusies:

- Volgens de meeste geïnterviewden heeft de introductie van het nieuwe opvangmodel vooral voor amv's met een verblijfsvergunning geleid tot verbeteringen op de aspecten veiligheid, begeleiding en onderwijs;
- Wat betreft veiligheid wijzen bevindingen uit literatuur, inspectierapporten en interviews erop dat kleinschaligheid in de opvang een positief effect heeft;
- In het nieuwe opvangmodel is de intensiteit van de begeleiding volgens de inspecties JenV en IGJ en geïnterviewden verbeterd ten opzichte van het oude model, met meer mogelijkheden voor maatwerk en verbeterde expertise van mentoren en begeleiders;
- Er zijn signalen dat het nieuwe opvangmodel positief bijdraagt aan onderwijsdeelname, maar het schoolverzuim van amv's blijft volgens de signalen hoog en dat geldt des te meer voor amv's die bezig zijn met gezinshereniging of amv's met psychische problemen;
- Voor amv's zonder verblijfsvergunning lijkt op basis van de interviews minder eenduidig sprake van verbetering op de genoemde aspecten. Dat ze kleinschaliger worden opgevangen dan voorheen wordt als positief beschouwd. De samenstelling van de groepen op de KVV's lijkt echter geen vooruitgang voor hen. Hier wonen amv's zonder verblijfsvergunning bij elkaar, waar vaak een negatieve sfeer ontstaat;
- Verschillende geïnterviewden pleiten voor een nog kleinschaliger opvang van amv's zonder verblijfsvergunning om de aanpak van terugkeer beter vorm te kunnen geven;
- In de literatuur en de inspectierapporten is niets gevonden over wat amv's zelf vinden van de scheiding tussen amv's met en zonder verblijfsvergunning. Nader onderzoek is nodig om beter in beeld te krijgen wat dat onderscheid met hen doet;
- Een punt van aandacht is volgens veel geïnterviewden dat de amv's met een verblijfsvergunning bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd op zichzelf komen te staan en dat velen niet zelfstandig genoeg blijken om zaken als opleiding, werk, sociaal netwerk en financiën op orde te houden. Voor amv's zonder verblijfsvergunning is de overstap naar 18 jaar mogelijk nog meer aangrijpend. Zij moeten op een azc gaan werken aan terugkeer.

Onze bevindingen hebben wij tijdens een verdiepende sessie gedeeld met verschillende experts betrokken bij de opvang, integratie en terugkeer van amv's. In deze sessie is ook gereflecteerd op de vraag hoe het opvangmodel van amv's verder verbeterd kan worden. De oplossingsrichtingen die door de deelnemers aan deze sessie werden genoemd treft u aan in bijlage 4. Wij raden het ministerie van Justitie en Veiligheid aan om deze handreikingen mee te nemen bij een verdere ontwikkeling van het opvangmodel.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 1 januari 2016 trad een nieuw opvangmodel in werking voor de opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's), dat op 1 juli 2016 volledig was geïmplementeerd. Kernelementen van het nieuwe model zijn een kleinschalige opvang van amv's, onderscheid tussen amv's met en zonder verblijfsvergunning, en zo min mogelijk verplaatsingen van amv's over regiogrenzen heen.

Het nieuwe opvangmodel is ontwikkeld door het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en de Stichting Nidos. Zij zijn verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van amv's, waarbij Nidos optreedt als hun wettelijk voogd. Het nieuwe model is mede ontwikkeld ter invulling van moties van de Tweede Kamer, die verzochten om amv's zoveel mogelijk kleinschalig en in opvanggezinnen op te vangen om hun rechten en hun veiligheid te kunnen garanderen.¹

1.2 Opdracht

In maart 2018 verzocht het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) ABDTOPConsult om het nieuwe opvangmodel voor amv's te evalueren. ABDTOPConsult kreeg de opdracht om te onderzoeken of het opvangmodel is uitgevoerd zoals het was beoogd en heeft geleid tot de gewenste resultaten. Bovendien is aan ABDTOPConsult gevraagd in gesprek te gaan met alle partijen die betrokken zijn bij de opvang van amv's, waaronder COA, DT&V, IND, NIDOS, IOM en VWN², om met hen te bezien wat goede ontwikkelstappen voor het model zouden zijn.

ABDTOPConsult levert twee producten op. Ten eerste is dat een kwalitatieve evaluatie van de verschillen tussen het oude en het nieuwe opvangmodel van amv's ('de terugblik'). Vervolgens een verslag van een verdiepende sessie met betrokkenen bij de opvang over mogelijkheden voor verdere ontwikkelstappen van het opvangmodel ('de vooruitblik'). Het verslag is in dit rapport opgenomen als bijlage 4.

¹ Kamerstuk 19 637, nrs. 1635 en 1641

² Zie Bijlage 2 voor een overzicht van afkortingen en organisaties

1.3 Aanpak en leeswijzer

De opdracht heeft ABDTOPConsult als volgt vormgegeven:

Het beleidsdoel van het nieuwe opvangmodel is een kwalitatief betere opvang te bieden. Er is voor gekozen om in dit rapport te kijken naar drie elementen die iets zeggen over de kwalitatieve werking van het nieuwe opvangmodel: veiligheid, begeleiding en onderwijs. Deze drie aspecten komen namelijk zowel in de literatuur over amv's, als in de inspectierapporten en tijdens de interviews met de opvangpartners naar voren als belangrijke aspecten voor de kwaliteit van de opvang van amv's.

In het nieuwe opvangmodel worden drie instrumenten ingezet om dit doel beter te kunnen bereiken:

- Ten eerste worden alle amv's opgevangen in kleinschalige opvang;
- Ten tweede blijven de amv's zoveel mogelijk in dezelfde omgeving of regio als zij van de ene naar de andere opvangvoorziening gaan; en
- Ten derde verblijven amv's met verblijfsvergunning niet in dezelfde opvang als amv's die (nog) geen verblijfsvergunning hebben.

De evaluatie beperkt zich tot de implementatie van deze drie instrumenten en bestrijkt de ontwikkelingen tot en met september 2018.

Voor deze evaluatie is gesproken met bestuurders, toezichthouders, keten- en partnerorganisaties, maatschappelijke partners, voogden, mentoren, begeleiders en locatiemanagers (voor een overzicht zie Bijlage 1). Verder zijn de bevindingen en conclusies van de rapporteurs besproken in twee bijeenkomsten met experts met een diverse achtergrond. Wij hebben in het kader van dit onderzoek gesproken met een aantal amv's. Deze gesprekken hebben ons een goede inkijk gegeven in hoe de zij het opvangmodel ervaren. Omdat het aantal gesprekken beperkt was, is het niet mogelijk om op basis daarvan een uitspraak te doen over de persoonlijke ervaringen van amv's. Hiervoor is uitgebreid kwalitatief onderzoek nodig.

In het tweede hoofdstuk wordt beschreven hoe de processen rond toelating en opvang verlopen, hoe de aansturing en toedeling van verantwoordelijkheden is georganiseerd, en hoe het nieuwe opvangmodel is vormgegeven, met speciale aandacht voor de drie genoemde instrumenten.

Het derde hoofdstuk behandelt de vraag of het nieuwe model is uitgevoerd zoals beoogd.

In het vierde hoofdstuk wordt in beeld gebracht of het nieuwe model heeft geleid tot de gewenste resultaten. Daartoe zijn, zoals genoemd, de aspecten veiligheid, begeleiding en onderwijs bestudeerd. Voor ieder van deze drie aspecten is in hoofdstuk 4 een analyse gemaakt aan de hand van de relevante wetenschappelijke literatuur over amv's, de rapporten van de Inspectie Justitie en Veiligheid en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd³, de opbrengst van gesprekken en de bevindingen tijdens werkbezoeken aan vijf opvanglocaties en twee opvanggezinnen.

In hoofdstuk 5 komen we tenslotte op basis van de bevindingen tot een aantal conclusies.

³ Inspectie Jeugdzorg (2012), *Grootschalige opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Opvang van amv's op de proces opvanglocaties*; (2016) *Kwaliteit opvang alleenstaande minderjarige vreemdelingen*; Inspectie Jeugdzorg en Inspectie JenV (2018), *Zelfstandig verder? De opvang en begeleiding van alleenstaande minderjarige vreemdelingen*.

2 Het opvangmodel

2.0 Inleiding en leeswijzer

Het nieuwe opvangmodel van amv's is door het COA en Nidos samen ontwikkeld en werd medio 2014 aangeboden aan de Staatssecretaris van JenV, die het op 16 september van dat jaar in een kamerbrief uiteenzette.⁴ In dit hoofdstuk volgt een beschrijving van het nieuwe opvangmodel met focus op de punten waarop het afwijkt van zijn voorganger. Dit hoofdstuk beschrijft hoe de opvang aan amv's zou moeten werken. Paragraaf 2.1 bevat een introductie tot de groep amv's in Nederland, de belangrijkste bij hun opvang betrokken partijen en de procedures rond toelating en opvang. Paragraaf 2.2 bespreekt het nieuwe model en de drie instrumenten die daarin worden ingezet.

2.1 Amv's in Nederland

2.1.1 Wie zijn amv's?

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen of amv's zijn:

- *Alleenstaand*. Zij zijn naar Nederland gekomen zonder ouder(s) of een andere persoon die het gezag over hen heeft.
- *Afkomstig van buiten de EU*.
- *Minderjarig*. Zij zijn jonger dan 18 jaar. De meerderheid van de amv's in Nederland is momenteel 16 tot 18 jaar oud.
- *Vreemdeling*. Ze bezitten niet de Nederlandse nationaliteit en kunnen evenmin op andere wettelijke gronden als Nederlander worden beschouwd.

Tabel 1 toont het aantal amv-asielaanvragen van 2011 tot en met 2017 en laat zien dat er een duidelijke piek was in 2015. Dat betekent dat introductie van het nieuwe model samenviel met een sterke toename van het aantal amv's.

Tabel 1: Aantal asielaanvragen van amv's (2011-2017) in Nederland (afgerond op tientallen)

Jaar	Aantal asielaanvragen van amv's
2011	490
2012	380
2013	310
2014	960
2015	3.860
2016	1.710
2017	1.180

Bron: CBS

⁴ Kamerstuk 27 062, nr. 95 van 15 september 2014

Tabel 2 toont het inwilligingspercentage van eerste asielaanvragen van amv's. Zichtbaar is dat het inwilligingspercentage op aanvragen van amv's sinds 2015 sterk is teruggelopen. Een verklaring is dat na 2015 een groter deel van de amv's afkomstig is uit veilige landen⁵, waardoor ze zelden in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning.

Tabel 2: Inwilligingen asielaanvragen van amv's (2015-2018)

Inwilligingspercentage	2015	2016	2017	2018 t / m juni
Eerste asielaanvragen amv's	91%	76%	54%	39%

Bron: IND

Tabel 3 geeft inzicht in het aantal amv's dat uit de opvang is vertrokken. Tabel 3 laat goed zien dat dit aantal beperkt is, maar ook dat het aantal amv's dat zelfstandig vertrekt zonder toezicht in 2016 en in 2017 is toegenomen. Dit betreft amv's die gedwongen of zelfstandig (ook wel: vrijwillig) Nederland hebben verlaten. Daarnaast betreft het amv's die de opvang zelfstandig hebben verlaten zonder toezicht. Van deze groep is onbekend waarheen zij zijn gegaan. Vertrek van amv's uit de opvang wordt door veel factoren bepaald. Van invloed is bijvoorbeeld hun nationaliteit: veel amv's uit veilige landen vertrekken zelfstandig zonder toezicht uit de opvang.

Tabel 3: Aantoonbaar vertrek en zelfstandig vertrek zonder toezicht van amv's

	2015	2016	2017	
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	160	290	360	
Aantoonbaar vertrek uit Nederland (gedwongen en zelfstandig vertrek)	15	30	40	

Bron: DT&V en COA

Tabel 4 laat zien dat door de toename van het aantal amv's in Nederland in 2015 het aantal voogdijen bij Nidos tot 2017 jaarlijks is gegroeid. Ter verduidelijking: Nidos voert de voogdij over amv's totdat zij 18 jaar zijn en zal dus vaak meerdere jaren de voogdij voor een amv verzorgen.

⁵ Dit zijn landen waar geen vervolging plaatsvindt en waar geen sprake is van foltering, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing of bedreiging door willekeurig geweld in het kader van een internationaal of intern gewapend conflict. Bij de beoordeling of een land veilig is, wordt er rekening mee gehouden of de inwoners bescherming van hun overheid kunnen krijgen tegen vervolging of mishandeling van derden.

Tabel 4: Aantal voogdijen van Nidos

Peildatum	Voogdijen
31-12-2014	2.582
31-12-2015	5.434
31-12-2016	5.678
31-12-2017	4.469

Bron: Jaarverslag Nidos 2017

Tabel 5 geeft een overzicht van de nationaliteiten van de amv's. Afwijzingen in de onderzochte periode betreffen veelal Syriërs en Eritreeërs die eerder al in een ander Europees land verbleven en volgens Europese regelgeving (de Dublinverordening) daar hun asielaanvraag hadden moeten doen.⁶ Uit een recent onderzoek van het WODC blijkt dat slechts een kleine minderheid van de amv's, voornamelijk Syriërs, bij vertrek koos voor Nederland als bestemmingsland.⁷ Voor de amv's die bewust voor Nederland kozen speelde hun toekomstperspectief, te weten toegang tot onderwijs, werk en carrière en de procedures in Nederland, een rol.⁸

Tabel 5: Verdeling in Nederland verblijvende amv's naar nationaliteit

	Eritrea	Syrië	Somalië	Afghanistan	Irak	Guinee
2014	585	326	694	207	40	52
2015	1.587	1.954	648	684	169	71
2016	1.733	1.517	530	706	145	69
2017	1.436	935	447	424	130	108

Bron: Jaarverslag Nidos 2017

2.1.2 Bij de opvang betrokken partijen

Centraal Orgaan opvang Asielzoekers - COA

Het COA is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) onder politieke verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van JenV. De taken van COA zijn vastgelegd in de Wet Centraal Orgaan opvang Asielzoekers. Het COA verzorgt de opvang en begeleiding van amv's voorafgaand aan en tijdens hun asielprocedure, van amv's vanaf 15 jaar die een afwijzende beschikking op hun asielaanvraag hebben gekregen en van 13- en 14- jarige amv's wanneer er reden is om hen niet in een opvanggezin te plaatsen.

Dienst Terugkeer & Vertrek - DT&V

⁶ Kerncijfers Asiel en Migratie, december 2017 (gezien op 27 juli 2018):

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/02/20/kerncijfers-asiel-en-migratie-december-2017>

⁷ WODC 2018, *Unaccompanied minor asylum seekers in the Netherlands*, 94

⁸ WODC 2018, *Unaccompanied minor asylum seekers in the Netherlands*, 96

Amv's die niet in Nederland mogen blijven, moeten werken aan hun terugkeer. Medewerkers van de DT&V bieden hierbij ondersteuning. Bij vrijwillige terugkeer kunnen amv's de hulp inroepen van onder andere IOM, de Internationale Organisatie voor Migratie. DT&V probeert amv's zonder verblijfsstatus via amv-regievoerders te bewegen tot zelfstandige terugkeer. Als dat niet lukt, komt gedwongen vertrek in beeld. Bij minderjarigen is dat alleen mogelijk als adequate opvang beschikbaar is in het land van herkomst.

Immigratie- en Naturalisatiedienst - IND

Amv's die in Nederland willen verblijven, moeten verzoeken om toelating. De IND toetst of zij in aanmerking komen voor toelating en daarmee voor een verblijfsvergunning. De IND verstrekt of weigert de verblijfsvergunningen aan de amv.

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Inspectie JenV – IGJ en IJenV

Twee inspecties hebben een rol in het toezicht naar de kwaliteit van de opvang aan alleenstaande minderjarige vreemdelingen: de inspectie V en J en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. Zij werken in het kader van dit toezicht nauw samen.

Ministerie van Justitie en Veiligheid

JenV is het beleidsverantwoordelijke ministerie voor de opvang en toelating van amv's. De secretaris-generaal van JenV treedt op als eigenaar van de uitvoeringsorganisaties binnen de migratieketen, zijnde: COA, DT&V en IND. Het directoraat-generaal Migratie is opdrachtgever van Nidos en het COA voor hun taken bij de opvang van amv's.

Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap - OCW

Het Ministerie van OCW waarborgt het recht op onderwijs van amv's.

Nederlandse gemeenten en de Vereniging Nederlandse Gemeenten - VNG

Een amv met een verblijfsvergunning wordt een inwoner van een Nederlandse gemeente. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor passende vervolghuisvesting voor de jongere op het moment dat de amv de leeftijd van 18 jaar bereikt, zoals vastgelegd in het Bestuursakkoord over de opvang van statushouders (de wijze waarop dit gebeurt kan per gemeente verschillen, dit kan bijvoorbeeld via een woningbouwcoöperatie, maar ook op andere manieren). Ook is de Gemeente verantwoordelijk voor het bieden van, zo nodig, inkomensvoorziening, begeleiding en andere ondersteuning aan de alleenstaande 18-jarige vergunninghouder.

Stichting Nidos

Nidos voert als Rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT) de formele voogdij uit over alle amv's in Nederland.

Het is onder andere de taak van de voogd erop toe te zien dat de amv zich goed ontwikkelt, naar school gaat en dat er goed voor hem of haar wordt gezorgd.

De voogd behartigt de belangen van de amv's, zodat die zich optimaal kunnen ontwikkelen en na hun achttiende levensjaar in staat zijn om zelfstandig te leven gericht op integratie in de Nederlandse samenleving, of juist op terugkeer naar het land van herkomst.⁹ Nidos is ook een conform de Jeugdwet door het Keurmerkinstituut gecertificeerde instelling voor jeugdzorg.¹⁰ Nidos vangt de amv's jonger dan 15 jaar op in opvanggezinnen (waar ze in principe kunnen blijven tot hun 18e) en amv's met verblijfsvergunning van 15 jaar of ouder in kleinschalige opvanglocaties, waarbij de uitvoering van de opvang en begeleiding is uitbesteed aan contractpartners.

Vreemdelingenpolitie, afdeling Identificatie en Mensenhandel - AVIM

De AVIM houdt toezicht op naleving van de Vreemdelingenwet. Ze onderzoekt de identiteit en de verblijfsrechtelijke status van vreemdelingen en daaraan gerelateerde criminaliteit, zoals mensenhandel, mensensmokkel en identiteitsfraude.

VluchtelingenWerk Nederland - VWN

VluchtelingenWerk Nederland is aanwezig op alle COA-locaties en draagt daar bij aan een kwalitatief goede en snelle asielprocedure en aan het welbevinden van amv's. VluchtelingenWerk geeft juridische ondersteuning en voorlichting en fungeert als verbindende schakel tussen de verschillende stakeholders.

2.1.3 Aansturing van Nidos en COA

Nidos is conform het Burgerlijk Wetboek aangewezen als instantie die belast is met de voogdij over amv's en met de uitvoering van de maatregel ondertoezichtstelling (OTS) bij kinderen van gezinnen die een asielaanvraag hebben ingediend en in verband daarmee in een COA-voorziening verblijven. Naast de wettelijke taak als voogd, heeft Nidos de opdracht gekregen van het DG Migratie om amv's begeleiding en opvang te bieden. De financiële bijdrage aan Nidos bestaat uit een bedrag voor uitvoering van de wettelijke taken (voogdij, jeugdbescherming) en een bedrag voor gevraagde taken (begeleiding en verzorging van een deel van de amv's).

Jaarlijks ontvangt Nidos een opdrachtbrief van JenV met een taakomschrijving, mede gebaseerd op een prognose voor de in- en uitstroom.¹¹ In de opdrachtbrief staan acties om de afspraken over de opvang van amv's uit te werken en vorm te geven in een werkproces. Daarin worden eisen gesteld aan de uitvoering van (voorlopige) onder toezichtstelling (OTS) en voorlopige en tijdelijke voogdij, en aan de opvang van amv's jonger dan 15 jaar (in opvanggezinnen) en van amv's met een verblijfsvergunning (in opvanggezinnen en kleinschalige opvang).

De taken van het COA zijn vastgelegd in de Wet Centraal Orgaan opvang Asielzoekers. De opdracht van het COA is om asielzoekers te huisvesten en professioneel te begeleiden in een veilige en leefbare omgeving, zodat hun opvang voor politiek en samenleving beheersbaar blijft. JenV besluit over de bekostiging op basis van een offerte van COA.

⁹ Voor een nadere taakomschrijving van een Nidos-voogd zie: www.Nidos.nl

¹⁰ Nidos Jaarverslag 2017

¹¹ De instroom van amv's is onderhevig aan sterke schommelingen en moeilijk te prognosticeren.

Nidos en JenV hebben driemaandelijks een overleg op hoog ambtelijk niveau over de recente ontwikkelingen bij de opvang van amv's. Daarnaast vindt er iedere maand een overleg plaats over de financiën en bedrijfsvoering met de opdrachtgever en de eigenaar. Tussen het DG Migratie en het COA is er een maandelijks PO waarin de voortgang van de opvang van amv's aan bod komt, op basis van maandrapportages. Regelmatig wordt gesproken met DG Migratie (de opdrachtgever) en de SG van JenV (de eigenaar). Daarnaast schuift het COA aan bij wekelijkse overleggen bij JenV, waarin de opvang van amv's aan bod kan komen.

Over de praktische en concrete aansturing van de medewerkers op de opvanglocaties in de regio's door de hoofdkantoren van Nidos en het COA is minder bekend. Vanuit JenV worden er geen aanvullende inhoudelijke eisen aan de begeleiding gesteld vanuit de gedachte dat de organisaties die daarmee worden belast het beste in staat zijn om dat zelf uit te werken. Het COA en Nidos hanteren hiervoor hun eigen kwaliteitssystemen en van rijkswege houden de inspecties (IGJ en IJenV) toezicht op de kwaliteit. Relevant hierbij is ook dat het COA en Nidos een methodiek hebben ontwikkeld voor de opvang en begeleiding van amv's, deels gebaseerd op wet- en regelgeving. De methodiek behelst een competentiegerichte aanpak, die uitgaat van het belang van het versterken van competenties voor de optimale ontwikkeling van deze jongeren. Zowel Nidos, als het COA bieden hun medewerkers trainingen aan in de omgang met amv's.

De twee inspecties werken nauw samen bij het toezicht op de opvang en begeleiding van amv's. Hiervoor hanteren zij een toetsingskader. IGJ is op basis van de Jeugdwet toezichthouder op de opvang en begeleiding van amv's. Daarnaast houdt IGJ op grond van de Jeugdwet ook toezicht op de uitvoering van de voogdij- en jeugdbeschermingsmaatregelen door Nidos. De IJenV is verantwoordelijk voor het toezicht op de taakuitvoering binnen de migratieketen en dan met name de naleving van de subsidievoorwaarden voor voogdij en gezinsvoogdij van vreemdelingen en voor opvang en begeleiding van amv's in opvanggezinnen en kleinschalige voorzieningen.¹²

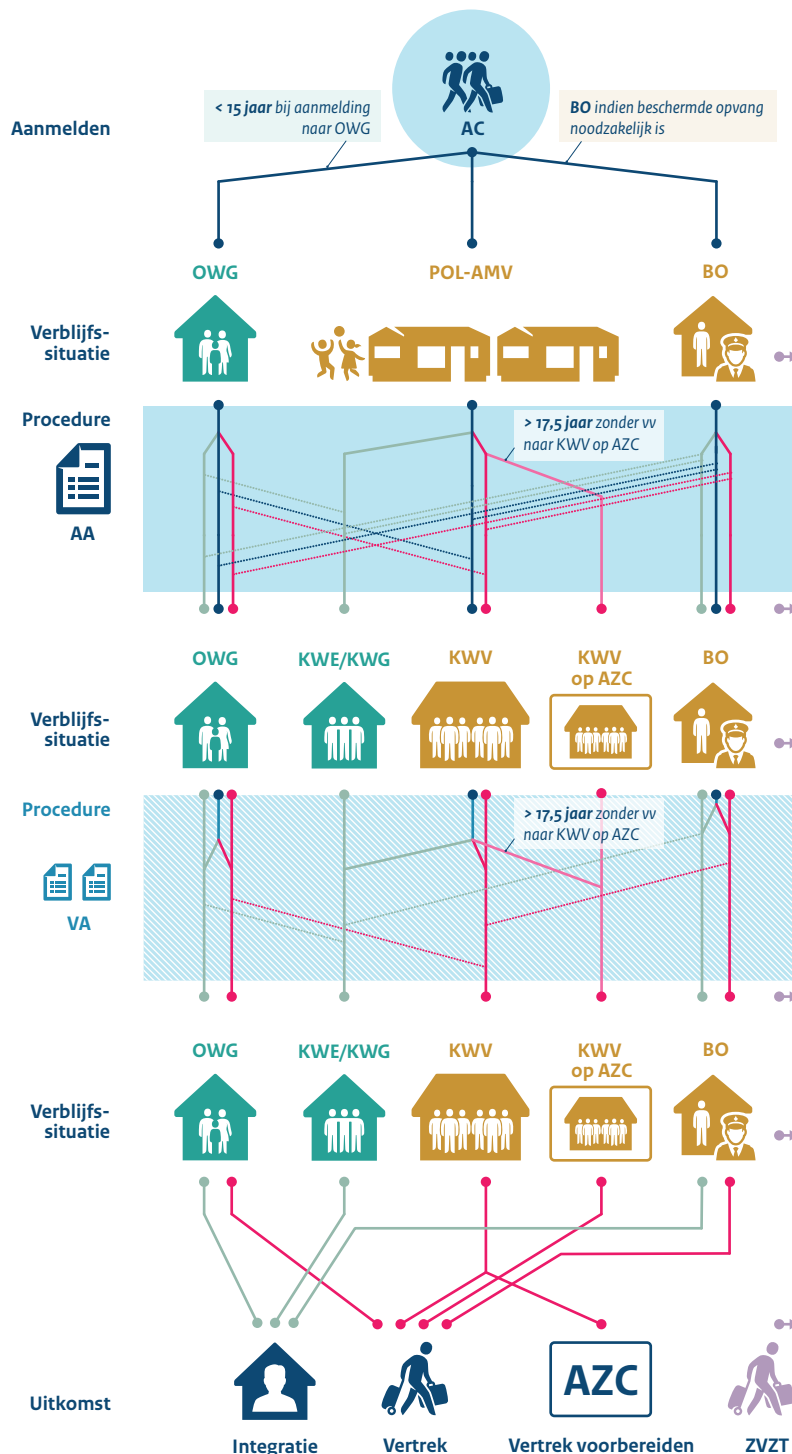
Als gecertificeerde instelling wordt Nidos periodiek beoordeeld door het keurmerkinstituut.

2.1.4 De procedure rond toelating en opvang

In onderstaande *infographic* wordt de gang van de amv door de procedure voor toelating en opvang weergegeven. In de tekst daaronder worden de verschillende fasen toegelicht.

¹² De grondslag van de rol van IJenV t.a.v. Nidos is recentelijk gepubliceerd in de Staatscourant van 23 oktober 2018: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-59675.html>.

Opvangmodel voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) vanaf 2016



Legenda

- in afwachting van besluit IND
- ingewilligd, vv
- afgewezen, geen vv

- IND
- Nidos
- COA

Opvanglocaties

Opvang en wonen in gezinsverband (OWG)
Huiselijke situatie bij opvanggezin. Uitvoering Nidos. Amv's met en zonder vv. In beginsel worden alle amv's onder 15 jaar, en 15+ waarbij het wenselijk is in een opvanggezin geplaatst.

Proces opvanglocatie voor amv's (POL-AMV)
Maximaal 80 bewoners. In de praktijk is dit 50-70 amv's per POL-amv. Uitvoering COA. Amv's in afwachting en tijdens de AA. Leeftijd 15+.

Beschermde opvang (BO)
Opvang aan slachtoffers van mensenhandel. Uitvoering COA. Amv's met en zonder vv. Alle leeftijden.

Kleinschalige woonvoorziening (Kwv)
16 tot 20 amv's per Kwv. 24-uurs begeleiding. Uitvoering COA. Amv's in afwachting van VA en amv's zonder vv. Leeftijd 15+.

Kleinschalige wooneenheid (KWE)
Max. 4 amv's per KWE. Eengezinswoning in woonwijk. 28,5 uur begeleiding per week. Uitvoering Nidos. Amv's met vv. Leeftijd 15+.

Kleinschalige woongroep (KWG)
Max. 12 amv's per KWG. Locatie in woonwijk. 24 uur begeleiding per dag. Begeleiding door jeugdzorg. Uitvoering Nidos. Amv's met vv. Leeftijd 15+.

Procedures

Aanmeld Centrum (AC)
Proces van 3 dagen, de amv verblijft op het AC. Uitvoering door IND.

Algemene Asielprocedure (AA)
Proces van 8 werkdagen, de amv verblijft op POL-AMV of doorloopt de procedure vanuit OWG of BO. Uitvoering door IND.

Verlengde Asielprocedure (VA)
Indien de IND niet in 8 werkdagen een beslissing kan nemen op het asielverzoek, wordt de amv doorverwezen naar de VA.

Uitkomst van het asielverzoek

Integratie
Zelfstandig wonen in gemeente.

Vertrek
Zelfstandig of gedwongen vertrek naar het land van herkomst.

Zelfstandig Vertrek Zonder Toezicht (ZVZT)
Amv's kunnen ten alle tijden zelfstandig vertrekken zonder toezicht. Bestemming onbekend.

De eerste opvang

Het proces van opvang begint als een amv zich meldt op het aanmeldcentrum (AC) in Ter Apel. Voor amv's die aankomen op Schiphol of elders in Nederland verzorgt de vreemdelingenpolitie transport naar het AC in Ter Apel. Vervolgens gaat de amv een driedaags proces in van controle, registratie en aanvraag van asiel en voogdij.

Op dag 1 houdt Nidos een intakegesprek met de amv, gevolgd door een voogdij-aanvraag bij de rechter. De vreemdelingenpolitie registreert de amv en legt in een proces-verbaal de identiteit en leeftijd van de jongere vast. Op dag 2 vindt de tbc-check en de medische check plaats en op dag 3 het aanmeldgehoor van de IND, waarbij de amv wordt gevraagd naar zijn of haar identiteit en herkomst. Tijdens dit gehoor stelt de IND geen vragen over de redenen van de vlucht naar Nederland. Het zogenoemde asielrelaas komt later in de procedure aan bod.

Op de dag dat de amv zich meldt bij het AC, neemt de voogd een beslissing over de meest passende opvangvorm: Opvang en Wonen in Gezinsverband (OWG) via Nidos, op een Proces opvang Locatie bij het COA, of in de Beschermd Opgang, eveneens bij het COA. Bij een besluit tot OWG stroomt de amv direct door naar een opvanggezin, en doorloopt van daar uit de asielprocedure.

Vanuit Ter Apel stromen de meeste amv's van 15 jaar en ouder door naar een Proces Opvang Locatie (POL) voor amv's: de POL-amv of POA. Die bevindt zich op het terrein van een regulier AZC en ook hier verzorgt COA de opvang. Daar brengt de amv de rust- en voorbereidingstermijn door, maakt er kennis met de advocaat en ontvangt onder meer medisch advies van de Forensisch Medische Maatschappij Utrecht (FMMU) en voorlichting van VWN.

Amv's tot en met 14 jaar (in het oude opvangmodel: tot 12 jaar) worden in principe zoveel mogelijk direct geplaatst in een OWG. Ook kwetsbare jongeren die ouder zijn dan 14 jaar worden zoveel mogelijk opgevangen in gezinnen, ongeacht hun verblijfsstatus. Opvanggezinnen zijn verantwoordelijk voor de dagelijkse begeleiding van de amv. Gemiddeld één keer per maand heeft een amv in een opvanggezin contact met de Nidos-voogd. Nidos selecteert de opvanggezinnen en verstrekt hen een maandelijks vergoeding voor de kosten van het levensonderhoud van de amv. Bij de werving zoekt Nidos zoveel mogelijk naar gezinnen die de cultuur van de jongere in belangrijke mate benaderen, doordat een van de opvangouders afkomstig is uit hun land, of op zijn minst hun taal spreekt.

Amv's die (vermoedelijk) slachtoffer zijn van mensenhandel of eerwraak worden geplaatst in de Beschermd Opgang (BO), waar zij intensieve en persoonlijke begeleiding krijgen, georganiseerd door het COA.

De amv verlaat de BO als hij of zij niet meer tot de risicogroep behoort, 18 jaar wordt of terugkeert naar het herkomstland.

Amv's die in een BO verblijven stromen gemiddeld na drie maanden door naar een andere opvangvorm.

Voor het doorlopen van de algemene asielprocedure (AA) van de IND gaan de amv's vanuit POL-amv, OWG of BO naar het AC in Ter Apel of in Den Bosch. Daar worden zij bijgestaan door hun voogd en een advocaat en kunnen een beroep doen op Vluchtelingenwerk Nederland voor ondersteuning en advies. De AA duurt in de regel niet langer dan 8 werkdagen, maar soms is meer onderzoek nodig, bijvoorbeeld naar de leeftijd van een amv. In dat geval stuurt de IND de amv's door naar de Verlengde Asielprocedure (VA). Amv's die in de POL-amv verbleven worden dan overgebracht naar een Kleinschalige Woonvoorziening (KWV) die niet op het terrein van een AZC ligt.

Zo snel mogelijk, maar uiterlijk drie maanden na het indienen van de asielaanvraag, moet de amv toegang hebben tot onderwijs in Nederland. Het COA is verantwoordelijk voor de schoolgang van de amv's en zet zich via contacten met bestuurders en onderwijsinstellingen ervoor in om onderwijs beschikbaar te krijgen, ook als de amv naar een andere locatie verhuist.

Nadat de IND heeft beslist over de asielaanvraag, wordt de amv op basis van zijn of haar leeftijd en toekomstperspectief in de vervolgovang geplaatst.

Amv's met een verblijfsvergunning

Amv's met een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd gaan naar een opvanggezin (OWG), een kinderwoongroep (KWG) of kleine wooneenheid (KWE).

Amv's jonger dan 15 jaar en kwetsbare amv's verblijven in principe in een opvanggezin. Volgens Nidos is in 2017 voor vrijwel alle amv's jonger dan 15 jaar een opvanggezin gevonden.¹³

Een deel van de jongeren van 15 tot en met 17 jaar verblijft in KWG's, in groepen van maximaal 12 personen, op een locatie in een woonwijk. Mentoren van (jeugdzorg)instellingen verzorgen daar de (24-uurs) begeleiding. Deze instellingen zijn door Nidos gecontracteerd. Een ander deel van de amv's van 15 tot 17 jaar wordt geplaatst in KWE's. Dit zijn amv's die een relatief grote zelfstandigheid kennen. In de KWE's verblijven zij in groepen van maximaal 4 personen, in een eengezinswoning in een woonwijk.

¹³ Nidos jaarverslag 2017, 31.

Zij krijgen daar, eveneens vanuit de gecontracteerde jeugdzorginstelling, begeleiding tijdens de belangrijkste momenten op een dag - voor en na schooltijd en in de avonduren – gedurende in totaal 28 uur per week.

De jeugdzorginstellingen moeten werken aan de integratie van deze jongeren in de Nederlandse samenleving en aan de overgang naar een zelfstandig leven als zij 18 jaar worden. De begeleidingsdoelen, inclusief concrete acties die moeten bijdragen aan de integratie, zijn voor iedere amv vastgelegd in het begeleidingsplan van de voogd en zijn gespecificeerd in het verblijfsplan van de mentor van de jeugdinstelling.

Amv's zonder verblijfsvergunning

Amv's waarvan de asielaanvraag is afgewezen, kunnen alleen worden uitgezet als er adequate opvang is in het land van herkomst, bijvoorbeeld bij familie of in een opvanghuis. Wanneer die ontbreekt hebben zij, totdat zij 18 jaar worden, recht op de amv-voorzieningen op een COA-locatie.

Amv's jonger dan 17,5 jaar zonder verblijfsvergunning krijgen opvang van het COA in een kleinschalige woonvoorziening (KWV) buiten het terrein van een AZC. Amv's tussen 17,5 jaar en 18 jaar zonder verblijfsvergunning krijgen opvang in een KWV op het terrein van een AZC. Amv's in de VA verblijven op een KWV die niet op een AZC ligt. KWV's zijn locaties waar maximaal 16 tot 20 amv's verblijven. Op de KWV's is 24-uurs begeleiding door COA-medewerkers aanwezig, tenzij de amv's minder begeleiding nodig hebben.

Wanneer amv's 18 jaar worden en nog recht hebben op opvang, gaan ze naar een AZC, waar zij moeten werken aan terugkeer naar hun land van herkomst. Amv's zonder verblijfsvergunning die bij aankomst 17,5 jaar of ouder zijn krijgen opvang in een KWV gelegen op een AZC.

Op een KWV zijn meerdere partijen betrokken bij de begeleiding van amv's: Nidos als voogd, COA-medewerkers voor de dagelijkse begeleiding, onderwyzend personeel en, indien van toepassing, IOM en DT&V voor het werken aan terugkeer. VWN is beschikbaar voor juridische begeleiding en vragen over de mogelijkheden rond terugkeer.

De COA-medewerkers in de KWV's hebben als taak om hun begeleiding te richten op terugkeer van de amv's naar hun land van herkomst. De medewerkers zien erop toe dat de amv's voldoende passende training en opleiding ontvangen en zorgen voor afstemming met alle betrokken ketenpartners. Tot slot zien zij erop toe dat de voogd te alle tijden toegang heeft tot de amv.

De begeleidingsdoelen, inclusief concrete acties die bijdragen aan terugkeer, moeten worden vastgelegd in het begeleidingsplan van de voogd en gespecificeerd in het trajectplan/verblijfsplan dat COA-medewerkers opstellen.

De visievorming en methodiekontwikkeling rond terugkeer is sterk in ontwikkeling. In 2008 verscheen de Nidos-methodiek 'Jong en onderweg', over onder andere de begeleiding van amv's naar terugkeer, waarin onder meer wordt besproken in welke zeven fasen het onderwerp terugkeer aan de orde gesteld kan worden.¹⁴ In 2013 ontwikkelde Nidos een vernieuwde visie en methodische aanpak om uitgeprocedeerde amv's te begeleiden bij een duurzame en veilige terugkeer: "Een duurzaam (terugkeer)perspectief voor amv's: Commitment van het kind en commitment van de familie, de dubbel C-benadering".¹⁵ De Nidos-methodiek is continu in ontwikkeling en wordt onder meer bijgesteld op basis van praktijkervaringen van jeugdbeschermers of derden. Deze methodiek is vooral gericht op de begeleiding door de voogd.

In de amv-methodiek moet het doel 'terugkeer' in het begeleidingsplan van de voogd vertaald worden in concrete op terugkeer gerichte acties. Dat is maatwerk. Te denken valt aan gesprekken met IOM-medewerkers, deelname aan praktijkgericht onderwijs dat kansen biedt in het land van herkomst, het herstellen van contact met familie in het land van herkomst en begeleiding bij deelname aan over projecten gericht op terugkeer.

¹⁴ Spinder en van Hout, *Jong en onderweg*, 91-92.

¹⁵ Jaarverslag Nidos 2016, 17.

Tabel 6: De verschillende opvangvormen van COA en Nidos

Opvangvorm	Voor wie	Wie is in charge	Maximale grote van de groep	Aantal begeleiders aanwezig op locatie	Aantal amv's op 31/12/2015	Aantal amv's op 31/12/2016	Aantal amv's op 31/12/2017
POL-amv	Alle amv's (behalve die verblijven in de BO en OWG)	COA	50 - 80	Minimaal 2 mentoren aanwezig	1.524	514	270
Campus*	Alle amv's	COA	Divers	Divers	392	n.v.t.	n.v.t.
Opvang-gezin	Amv's met en zonder vv	Nidos	1-3	Gastouders	1.703	1.953	1.465
KWE	Amv's met VV	Nidos	4	28,5 uur per week voor de KWE	204	1.139	781
KWG	Amv's met VV	Nidos	12	Permanent 1 of 2 begeleiders	356	613	408
KWV	Amv's zonder vv	COA	20	Minimaal 2 mentoren aanwezig	n.v.t.	470	235
Bescherm-de Opvang	Amv's met en zonder vv	COA	12	Minimaal 2 mentoren aanwezig**	28	37	28
Subtotaal					4.207	4.726	3.187
Overig. Dit betreft veelal amv's die nog onder voogdij staan van Nidos, maar verblijven op COA-locaties veelal bij familieleden of onder begeleiding van een volwassene					2.545	1.443	1.794

* Voor de introductie van het nieuwe opvangmodel, verbleef een deel van de amv's op grootschalige campussen.

** Plus nog andere medewerkers voor specifieke begeleiding van deze amv's. Zij krijgen hulp van een speciaal team om tot rust te komen en te werken aan hun weerbaarheid.

Bron: Nidos en COA

Tabel 6 biedt een overzicht van de opvangvormen en de aantallen amv's die daar verblijven. De tabel laat zien dat het aantal amv's dat in opvanglocaties van het COA en Nidos verbleef eind 2017 aanzienlijk lager lag dan het aantal amv's eind 2016.

Het hoge aantal amv's in de POL-amv eind 2015 is te verklaren uit de hoge instroom van dat jaar, waardoor zij langer moesten wachten tot zij konden instromen in de AA. Een belangrijke constatering is dat slechts een gering deel van de amv's verblijft in een KWV. Zo woonde in 2017 slechts 8% van de amv's in een KWV (235 van de 3.187). Van 2015 tot 2017 daalde het aantal amv's in gezinsopvang van 1.703 naar 1.465 (procentueel was dit wel een stijging: van 40% naar 46%).

De categorie overige opvang is substantieel en betreft amv's die verblijven bij familieleden in de COA-opvang of bij familieleden elders. Ook amv's die verblijven in internaten vallen hieronder. Van 2015 tot 2017 daalde hun percentage licht van 38% naar 36%. Het aantal amv's dat door gezinshereniging bij hun nagereisde ouders of andere familieleden verblijft, is volgens Nidos gestegen van 301 in 2015 tot 760 in 2017. Zij zijn officieel geen amv meer, maar zijn nog wel zichtbaar in de caseload van Nidos, omdat die nog maximaal drie maanden de voogdij behoudt.

Cijfers van Nidos laten zien dat ook veel amv's ouder dan 15 jaar (nog) in een opvanggezin wonen. Volgens Nidos is ook voor hen een opvanggezin te beschouwen als de beste opvangvorm. Sinds 2017 is de werving van Nidos dan ook mede gericht op gezinnen die bereid en in staat zijn om kinderen boven de 15 op te vangen.

Tabel 7: Leeftijd van amv's in opvanggezinnen op 31/12/2017

Leeftijd	Aantallen amv's
Jonger dan 12 jaar	292
12 jaar	95
13 jaar	107
14 jaar	170
15 jaar	256
16 jaar	261
17 jaar	276
Totaal	1.457

Bron: Jaarverslag Nidos 2017, p. 31.

In de brief aan de Tweede Kamer over het nieuwe opvangmodel¹⁶ werd gemeld dat de verblijfsduur in de POL-amv aanzienlijk zou worden verkort, omdat de indicatie voor vervolgovang, die enkele weken in beslag neemt, niet langer nodig is.

¹⁶ Kamerstuk 27 062, nr. 95 van 15 september 2014.

Daardoor wordt de tijd in de POL-amv in principe gereduceerd tot de duur van de RVT en de AA (samen maximaal acht weken), met nog maximaal twee weken verlenging om uitplaatsing mogelijk te maken. Uit tabel 8 blijkt dat de verblijfsduur op de POL-amv in 2017 en 2018 weliswaar is gedaald, maar nog steeds iets hoger is dan de maximaal 10 weken die het nieuwe opvangmodel beoogt. Vergelijking met de periode voor 2016 is lastig, omdat de aantallen amv's toen veel lager waren (zie tabel 1).

Tabel 8: Duur van het verblijf op de POL-amv (in weken)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018 t/m juni
Gemiddelde doorlooptijd in maanden	8.1	8.8	7.9	20.7	13.3	10.2

Bron: COA

2.2 Het nieuwe opvangmodel

In het oude model uit 2005 werden amv's vanaf 12 jaar geplaatst in de opvang van het COA, terwijl jongere kinderen door Nidos werden opgevangen in gezinsverband. Afhankelijk van hun competenties, ontwikkeling, leeftijd en bijzonderheden werden de kinderen geplaatst in een KWE, een KWG of in de BO. Op 1 juli 2010 werd de POL-amv geïntroduceerd, waar amv's maximaal 13 weken bleven, terwijl zij de AA doorliepen.

Vanaf 2013 kwam er vanuit het maatschappelijk middenveld en de politiek druk om de opvang van amv's aan te passen. De kritiek richtte zich onder meer op het gebrek aan veiligheid in het oude opvangmodel. In dat jaar deed het Kinderrechtencollectief (Defence for Children, UNICEF Nederland en VWN) een oproep om af te stappen van grootschalige opvang voor amv's. De grootschalige opvang zou de kinderen niet voldoende veiligheid bieden en hen schaden in hun ontwikkeling.¹⁷

In een brief aan de Tweede Kamer van september 2014 licht de staatssecretaris van JenV toe dat hij met het nieuwe opvangmodel beoogt invulling te geven aan het belang van het kind, waarbij kleinschaligheid voorop staat, en waarbij zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de individuele omstandigheden van de amv en zo nodig maatwerk wordt geboden.¹⁸

¹⁷ UNICEF en Defence for Children, Bescherming amv's in de knel, p. 9-11.

¹⁸ Zie noot 6.

Om dit doel te bereiken, komt het nieuwe kleinschalige opvangmodel met drie instrumenten:

- Ten eerste worden alle amv's opgevangen in kleinschalige opvang. Amv's tot en met 14 jaar worden zoveel mogelijk geplaatst in opvanggezinnen, amv's zonder verblijfsvergunning in groepen tot 20 personen, en amv's met verblijfsvergunning in groepen tot 12 personen (met 24-uurs begeleiding), of 4 personen (met 28,5 uur begeleiding per week);
- Ten tweede blijven de amv's zoveel mogelijk in dezelfde omgeving of regio als zij van de ene naar de andere opvangvoorziening gaan; en
- Ten derde verblijven amv's met verblijfsvergunning niet in dezelfde opvang als amv's die (nog) geen verblijfsvergunning hebben.

Hieronder volgt een korte toelichting op deze drie instrumenten.

2.2.1 De opvang is kleinschalig

Met de introductie van het nieuwe opvangmodel is de grootschalige amv-opvang op amv-campussen opgeheven en krijgen alle amv's opvang op een kleinschalige locatie passend bij hun verblijfsstatus.

Kleinschaligheid is geen nieuw fenomeen. De eerste kleinschalige wooneenheden stammen uit 1991. In deze eenheden verbleven vier jongeren onder toezicht van een mentor in een huis van een begeleidende instelling.¹⁹ In 2001 ontstond een beweging naar grootschaligheid, toen de staatsecretaris een brief aan de Tweede Kamer zond over de sterk toegenomen instroom van ama's (eerdere benaming voor amv's), waarbij vermoedelijk mensensmokkel en misbruik van de ama-voorzieningen een rol speelden.²⁰ Terugkeer werd toen een belangrijk doel van het ama-beleid. De regering wilde bevorderen dat wie geen recht had op asiel daadwerkelijk zou vertrekken naar het land van herkomst.²¹ In die tijd werd geschat dat ongeveer 10% van de ama's in Nederland zou mogen blijven.²²

In 2002 opende het COA de speciaal op terugkeer gerichte campus in Vught, waar 160 ama's werden ondergebracht.²³ De campus leidde niet tot een toename van de terugkeer, maar wél tot vraagtekens bij grootschalige opvang.²⁴ Bij een evaluatie in 2004 was een van de bevindingen "[...] dat de grootschaligheid van de opvang om problemen vraagt, en de kans op incidenten daardoor groter is dan bij kleinschalige opvang, waar een persoonlijker atmosfeer aanwezig is."²⁵

¹⁹ Ministerie van Justitie, *Eindevaluatie ama campus*, p. 65.

²⁰ Het betreft de brief van 1 mei 2001 over de voortgang implementatie AMA-beleidsnota (27 062, nr. 14). In 2001 telt Nederland 5.950 amv's (toen nog aangeduid als alleenstaande minderjarige asielzoekers of ama's).

²¹ WODC, *Terugkeer en MOB bij Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen*, p. 7.

²² Spinder en A. van Hout, *Jong en onderweg*, p. 18.

²³ Ministerie van Justitie, *Eindevaluatie ama campus*, p. 24.

²⁴ Ministerie van Justitie, *Eindevaluatie ama campus*, p. 53.

²⁵ Ministerie van Justitie, *Eindevaluatie ama campus*, p. 39.

2.2.2 Amv's blijven zoveel mogelijk in één regio

Het tweede instrument in het nieuwe model is het beperken van het aantal verhuizingen en het zoveel mogelijk binnen de regio houden van amv's, zodat zij (in het geval van vergunningverlening) bij hun verdere integratie hun sociale contacten kunnen behouden en de continuïteit van bijvoorbeeld zorg en onderwijs zoveel mogelijk geborgd kan worden. Bij een verhuizing moet bovendien altijd een warme overdracht plaatsvinden: alle gegevens over de amv moeten ook bekend zijn bij de nieuwe mentor, zodat de begeleiding wordt gecontinueerd.

Door de introductie van dit model is minstens één verhuisbeweging uit het proces gehaald, doordat amv's met een verblijfsvergunning met ingang van hun 18^{de} jaar huisvesting krijgen aangeboden in de gemeente waar zij op dat moment verblijven.

2.2.3 De opvang past bij de verblijfsstatus en persoonlijke situatie

Uitgangspunt in het nieuwe opvangmodel is dat amv's met verblijfsvergunning gescheiden worden opgevangen van amv's zonder verblijfsvergunning. Zoals beschreven in paragraaf 2.2.1 is dit niet nieuw. Al in 2001 ontstond een onderscheid naar verblijfsperspectief, met een "integratievariant" en een "terugkeervariant", waarbij amv's verbleven op een speciale campus.²⁶ Onderdeel van de vernieuwde amv-methodiek is nu dat: "de nadruk van de inzet van de jeugdbeschermer [...], vooral [is] gericht op integratie als een vergunning is verleend of terugkeer als de aanvraag is afgewezen." De Nidos-voogd moet het toekomstperspectief expliciet als doel opnemen in het individuele plan van aanpak voor iedere amv. Het verblijfsperspectief van jongeren is bij alle stakeholders bekend en moet besproken worden met de jongeren, hun netwerk en hun omgeving.²⁷

²⁶ Ministerie van Justitie, *Eindevaluatie ama campus*, p. 8.

²⁷ Jaarverslag Nidos 2016, p. 16.

3 Is het nieuwe model uitgevoerd zoals bedoeld?

Zoals gemeld in paragraaf 1.3 zijn in het nieuwe amv opvangmodel drie instrumenten geïntroduceerd.

Het eerste instrument betreft het bieden van kleinschalige opvang aan alle amv's. Tabel 6 maakt inzichtelijk dat na 1 januari 2016 alle amv's verblijven op kleinschalige opvanglocaties, met een maximale groepsgrootte van 20 amv's.²⁸ In het nieuwe model worden daarnaast amv's jonger dan 15 jaar zo mogelijk opgevangen in opvanggezinnen onder verantwoordelijkheid van Nidos. Als een gezin voor hen niet de juiste vorm is, worden zij opgevangen door het COA. Tabel 6 laat ook zien dat het aandeel van amv's in opvanggezinnen in 2017 licht is gegroeid. In 2018 constateerden de inspecties dat een groot deel van de opvanglocaties, met uitzondering van de POL-amv, inmiddels kleinschalig is en daarmee aansluit bij het uitgangspunt 'kleinschaligheid' van het nieuwe opvangmodel.²⁹

Het tweede instrument betreft verhuisbewegingen. Het nieuwe model beoogt het aantal verhuisbewegingen van amv's te beperken, zodat zij, als zij een vergunning krijgen, bij hun verdere integratie hun sociale contacten kunnen behouden en de continuïteit van bijvoorbeeld zorg en onderwijs zoveel mogelijk is geborgd. Dit zou hun ontwikkeling naar zelfstandigheid ten goede komen. Met betrekking tot de verhuisbewegingen zijn geen eenduidige cijfers gevonden. Hierover kunnen in deze evaluatie dus geen conclusies worden getrokken.

Het derde instrument betreft het bieden van opvang aan amv's op basis van hun verblijfsstatus. Amv's met een verblijfsvergunning werken op een locatie (OWG, KWG en KWE) aan hun integratie in Nederland. Amv's zonder verblijfsvergunning verblijven op een KWV, waar zij werken aan terugkeer naar hun land van herkomst (als daar adequate opvang beschikbaar is). Tabel 6 laat zien dat er sinds de introductie van het nieuwe opvangmodel aparte opvanglocaties zijn gecreëerd voor amv's met en zonder verblijfsvergunning.

²⁸ Wel is het zo dat op één locatie meerdere groepen bij elkaar verblijven, zodat het de vraag is of dit een kleinschalige locatie betreft.

²⁹ Inspectie Jeugdzorg en Inspectie JenV (2018), *Zelfstandig verder? De opvang en begeleiding van alleenstaande minderjarige vreemdelingen*.

4 Bijdrage van het model aan de opvangkwaliteit

4.0 Inleiding en leeswijzer

In dit hoofdstuk gaat het om de vraag of het nieuwe opvangmodel voor amv's betere resultaten oplevert dan het oude. In de wetenschappelijke literatuur, de inspectierapporten en tijdens de interviews en werkbezoeken kwamen de aspecten veiligheid, begeleiding en onderwijs naar voren als belangrijke aspecten van de kwaliteit van de opvang. In de volgende paragrafen wordt per aspect bekeken of en zo ja welke verschillen er bekend zijn of ervaren worden tussen het oude en het nieuwe model.

De nieuwe aanpak is ingevoerd, maar is nog sterk in ontwikkeling. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn een momentopname en betreffen de stand van zaken tot twee jaar na invoering van het nieuwe model. Zoals eerder opgemerkt betreft deze evaluatie een kwalitatieve terugblik op deze periode. Het was niet de ambitie een kwantitatieve effectmeting te doen. Dat was ook niet mogelijk geweest, zo kort na de introductie van het model. Een apart onderzoek is nodig om na te gaan welke bestaande statistieken bruikbaar gemaakt kunnen worden voor een meer kwantitatieve studie naar de opvang van amv's. Het is aan te bevelen hier een aparte opdracht voor te geven. Veel van het geciteerde wetenschappelijk onderzoek is verricht door onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen die een bijzondere leerstoel Psychosociale Zorg voor amv's kent. Daarnaast is een klein aantal kwalitatieve studies van andere wetenschappers beschikbaar.

In de volgende paragrafen worden voor achtereenvolgens de aspecten veiligheid, begeleiding en onderwijs eerst de inzichten uit de literatuur beschreven, gevolgd door een analyse van de inspectierapporten en dan de bevindingen uit interviews en werkbezoeken.³⁰ Per paragraaf volgen deelconclusies. De hoofdconclusies voor de veranderingen na invoering van het nieuwe opvangmodel worden getrokken in hoofdstuk 5.

³⁰ Zie bijlage 2 voor een overzicht.

4.1 Veiligheid

Een van de meest genoemde argumenten voor kleinschalige opvang was de onveiligheid op grootschalige campussen. Veiligheid is een breed begrip. In de literatuur gaat het vaak om het aantal fysieke incidenten in de opvanglocaties.

Uit de interviews bleek dat het voor de direct betrokkenen bij veiligheid zowel gaat om fysieke als om gepercipieerde veiligheid (de ervaren veiligheid of het veiligheidsgevoel) en dat het gaat om zowel de veiligheid van de amv's als die van de begeleiders.

Literatuur

Het Kinderrechtencollectief pleitte er in 2013 voor de grootschalige opvang af te schaffen en alleen nog maar gebruik te maken van pleeggezinnen en kleinschalige opvangvormen.³¹ Zij stelden dat de grootschalige opvang onvoldoende veiligheid biedt en dat kinderen mede door de grootschaligheid beschadigd raken in hun ontwikkeling. Kleinschalige locaties zouden kindvriendelijker zijn en een betere omgeving bieden om aan de toekomst te werken. Kleinschaligheid zou bovendien tot minder verdwijningen van amv's uit de opvang leiden.³² Hun bevindingen werden voor wat betreft het veiligheidsgevoel bevestigd in een onderzoek van Kalverboer uit 2016, dat zich baseerde op het oude opvangmodel. In een groep van 25 amv's woonachtig op een kleinschalige locatie voelde 88% zich veilig, terwijl dit percentage op een grootschalige campus daalde tot 53%.³³

Een studie van Van Os, Zijlstra en Grietens naar de veiligheid voor amv's gaf aanleiding om te veronderstellen dat veel amv's te maken hadden met *psychisch* geweld op de opvanglocatie.³⁴ In deze studie is aangegeven dat professionals van oordeel zijn dat met name de grootschalige opvang een voedingsbodem is voor geweld: "Zoveel jongeren bij elkaar zetten, met zoveel spanningen, dan kan je dit verwachten."³⁵

In 2017 onderzocht de universiteit Twente in opdracht van het WODC agressie-incidenten op COA-locaties in 2015 en 2016. Op azc's was toen ongeveer 1,0% van alle bewoners (in dit geval: asielzoekers) betrokken bij een agressie-incident, tegenover 3,3% van de bewoners van de POL-amv en 8,8% van de bewoners van een KVV (waar vooral amv's zonder verblijfsvergunning worden opgevangen).³⁶ Het onderzoek biedt geen aanwijzingen voor verschillen in veiligheid voor en na invoering van het nieuwe model.

³¹ UNICEF en Defence for Children, *Bescherming amv's in de knel*.

³² Kamerstuk 27 062 Alleenstaande minderjarige asielzoekers. Nr. 91 Brief van de Staatssecretaris van VenJ, 19 december 2013; Unicef en Defence for children, *Bescherming amv's in de knel*, p. 11.

³³ Kalverboer (et al), 'Unaccompanied minors in the Netherlands', p. 590.

³⁴ Van Os, Zijlstra en Grietens, *Haalbaarheidsonderzoek Geweld in de Jeugdzorg*, p. 40-42.

³⁵ Van Os, Zijlstra en Grietens, *Haalbaarheidsonderzoek Geweld in de Jeugdzorg*, p. 20.

³⁶ Universiteit Twente, *Agressie-incidenten in asielopvang*, p. 41.

De Twentse onderzoekers merken op dat de POL-amv extra aandacht (blijven) vergen, omdat geregistreerde agressie en geweldsincidenten daar in vergelijking met andere COA-locaties vaak aan de orde zijn. Zij noemen ook dat COA-medewerkers de agressie-problematiek op amv-locaties als structureler zien. De onderzoekers wijzen er wel op dat incidenten mogelijk sneller opgemerkt en geregistreerd worden door de intensievere begeleiding van amv's.³⁷ De toename van geregistreerde incidenten vanaf 2016 kan ook deels worden toegeschreven aan een forse intensivering door COA op de registratie van veiligheidsincidenten. Dat maakt het lastig om aan de hand van die cijfers de verschillen tussen het oude en nieuwe model te duiden.

COA-begeleiders zelf geven aan behoefte te hebben aan meer duidelijkheid en training over hoe om te gaan met incidenten met fysiek geweld waarbij "zachte" interventies niet meer werken.³⁸ Oorzaak van die agressie is volgens hen een combinatie van ontevredenheid, uitzichtloosheid, puberteit en gebrek aan sanctiemogelijkheden: "Ze zijn natuurlijk met veel pubers op een klein oppervlakte. [...] En omdat het [voor de begeleiding] moeilijk is om ergens consequenties aan te verbinden, zoeken ze die grenzen steeds verder op."³⁹

Inspectierapporten

In de inspectierapporten wordt onder veiligheid niet alleen fysieke veiligheid verstaan, maar ook het veiligheidsgevoel van amv's.

In 2012 concludeerde de Inspectie Jeugdzorg dat de "signalen over risico's in de grootschalige opvang van het COA het meest opvallend zijn". Hierbij is door de Inspectie gekeken naar vier campussen en drie POL-amv.⁴⁰ Volgens de Inspectie hing het gevoel van onveiligheid samen met verschillende factoren: veel amv's hadden een afwijzing van hun asielaanvraag ontvangen en ze verschilden onderling sterk wat betreft kennis, mate van zelfstandigheid en hun (positieve en negatieve) ervaringen.⁴¹

De Inspectie Jeugdzorg was van oordeel dat de gesignaleerde grote verschillen tussen de amv's op gespannen voet stonden met de grootschalige, interculturele, groepsgerichte opvang op campussen.⁴² De Inspectie adviseerde in 2012 het COA niet om af te stappen van grootschaligheid, maar wél om de begeleiding te intensiveren. Mentoren zouden onder meer vaak nog geen duidelijk integraal beeld hebben van hoe het met een jongere gaat op de verschillende leefgebieden.

³⁷ Universiteit Twente, *Agressie-incidenten in asielopvang* (2017), p. 6 en 69.

³⁸ Universiteit Twente, *Agressie-incidenten in asielopvang* (2017), p. 7.

³⁹ Universiteit Twente, *Agressie-incidenten in asielopvang* (2017), p. 59.

⁴⁰ Inspectie Jeugdzorg, *Grootschalige opvang van amv's* (2012), p. 25.

⁴¹ Inspectie Jeugdzorg, *Grootschalige opvang van amv's* (2012), p. 12 en 24.

⁴² Inspectie Jeugdzorg, *Grootschalige opvang van amv's* (2012), p. 11.

De Inspectie meldde in een ander onderzoek uit 2012 dat Nidos er “matig” in slaagde om de veiligheid van amv’s in de opvang- en woongezinnen systematisch te waarborgen.⁴³

In 2016 concludeerde de Inspectie Jeugdzorg dat de meeste Nidos- en COA-locaties voor amv’s ondanks de sterk toegenomen instroom voldeden aan de basale kwaliteitseisen. Wat betreft veiligheid werd onderzocht of de professionals een actueel beeld van de veiligheid van jongeren hadden, of ze bij acute onveiligheid actief optraden, of ze toegerust waren om met acuut onveilige situaties om te gaan en of de leefomgeving schoon, passend en veilig was.⁴⁴ De leefomgeving was passend, schoon en veilig op 19 van de 20 bezochte locaties. Het betrof negen COA-locaties (drie campussen en zes POL-amv’s) en elf Nidos-locaties (acht kinderroepen, waarvan drie gecombineerd met kleine wooneenheid, één kleine wooneenheid en twee kleine wooneenheden ‘plus’).⁴⁵ Er werd ook geconstateerd dat de opvanglocaties weliswaar aan de basale eisen voldeden, maar dat de amv’s desondanks met vernielingen en vechtpartijen te maken hadden. Dit gebrek aan veiligheid relateerde de Inspectie Jeugdzorg aan de piek in de instroom, waardoor veel nieuwe locaties geopend moesten worden en nieuwe mentoren werden aangenomen met onvoldoende ervaring, die vaak nog geen agressie-training hadden gevolgd en evenmin al waren getraind in de amv-methodiek.⁴⁶

In hun onderzoek van 2018 constateren de inspecties op basis van een combinatie van een eigen toets en een zelfevaluatie van COA en Nidos dat er ruimte is voor verbetering als het gaat om het schatten van veiligheidsrisico’s door mentoren.⁴⁷ De inspecties noemen dat de mentoren bevlogen en sterk betrokken zijn bij de individuele ontwikkeling van jongeren, maar dat een algemene systematiek voor de inschatting van veiligheidsrisico’s (en daarmee voor tijdig ingrijpen) ontbreekt. De inschatting vindt veelal reactief plaats. Daarnaast focust het instrument ‘quickscan veiligheid’ bij het COA meer op de veiligheidsbeleving van de jongere dan op de veiligheidsrisico’s zelf.

Interviews en werkbezoeken

Begeleiders, mentoren en betrokken jeugdzorgorganisaties geven aan dat de kleinschalige opvang wat betreft de veiligheid een verbetering is ten opzichte van de eerdere grootschalige opvang. In een kleinschalige opvang zijn naar hun mening incidenten beter te voorkomen, te signaleren en aan te pakken.

⁴³ Inspectie Jeugdzorg, *Opvang- en woongezinnen van Nidos*, p. 25. In dit onderzoek werd gekeken naar de screening van de opvanggezinnen, de matching van het kind aan opvang- en woongezin; en het toezicht op de veiligheid van het kind in het opvang- en woongezin.

⁴⁴ Inspectie Jeugdzorg, *Kwaliteit opvang AMV*, p. 5.

⁴⁵ Inspectie Jeugdzorg, *Kwaliteit opvang AMV*, p. 4 en 5.

⁴⁶ Inspectie Jeugdzorg, *Kwaliteit opvang AMV*, p.10 en 12.

⁴⁷ Inspectie Jeugdzorg en Inspectie JenV, *Zelfstandig verder? De opvang en begeleiding van alleenstaande minderjarige vreemdelingen*.

Ook de geïnterviewde medewerkers uit de gemeenten zijn positief over kleinschalige opvang. Hun beeld is dat er minder incidenten met de openbare orde plaatsvinden en dat er minder overlast wordt gerapporteerd door omwonenden. Waar wél sprake is van overlast wijten gemeenten dat aan de plaatselijk tekortschietende (aanwezigheid van) begeleiding op de KWE's en gebrekkige of ontbrekende communicatie van de mentoren met de buurt en de gemeente zelf.

Ook UNHCR en VWN zijn positief over de effecten van het nieuwe model op de veiligheid. Ze hebben de indruk dat onder meer signalen van mensenhandel nu goed worden opgepikt. Als een ander voordeel van kleinschalige opvang zien ze dat politietoezicht op 'vreemde activiteiten' eenvoudiger is rond amv-locaties in woonwijken. Dit is volgens hen echter op veel plaatsen nog niet gerealiseerd. Het aantal incidenten is volgens geïnterviewden (nog steeds) het grootst in de grootschalige opvang op de POL-amv en de KWV's. Daarbij bestaat de indruk dat de samenstelling van de bewonersgroep een factor van belang is. De kans op incidenten is volgens hen groter op locaties met amv's zonder verblijfsvergunning en de hardnekkigste problemen betreffen volgens de geïnterviewden amv's uit veilige landen die weten dat ze geen kans maken op een verblijfsvergunning. Locatiemedewerkers signaleren ook dat op de KWE-locaties van Nidos, met 28,5 uur begeleiding per week, vooral 's nachts onveilige situaties kunnen ontstaan, als de begeleiding alleen per telefoon bereikbaar is.

Hoewel veel locatiemedewerkers menen dat de veiligheid is verbeterd door het nieuwe opvangmodel, signaleren sommigen dat ze zich minder veilig voelen. Een medewerker op een KWV gaf aan dat hij eraan moest wennen zonder portofoon te werken, en ook niet meer te kunnen terugvallen op de beveiligers van een beveiligingsbedrijf, zoals voorheen op het AZC.

Volgens sommige betrokken mentoren en managers is vanuit het oogpunt van veiligheid voor de medewerkers, de personele bezetting op COA-locaties te krap. Die is gebaseerd op de CAO Jeugdzorg (1-2-1), maar zou 2-2-2 moeten zijn: "Je kunt amv-medewerkers niet alleen op de groep zetten."

Deelconclusies

De literatuur en de inspectierapporten bevatten geen cijfers op basis waarvan conclusies getrokken kunnen worden over de effecten van het model op aantallen incidenten of geweldmeldingen.

Vanuit de literatuur, inspectierapporten en interviews zijn er signalen die erop wijzen dat er een positief effect is van kleinschalige opvang op de veiligheid van amv'. Dat neemt niet weg dat er nog steeds geweldsincidenten zijn op de opvanglocaties, zoals het Twentse onderzoek liet zien.

De geïnterviewden, zowel bestuurders als begeleiders, hebben de indruk dat het nieuwe opvangmodel bijdraagt aan betere veiligheid voor de amv's in vergelijking met het oude model, omdat er meer begeleiding en toezicht is, de veiligheidssituatie beter in beeld is en incidenten daardoor beter te voorkomen of aan te pakken zijn.

Veiligheidsproblemen komen nog steeds voor, vooral in de grotere groepen (tot 20 personen), waarbij de groepssamenstelling (met veel amv's uit veilige landen) een belangrijke rol speelt.

Sommige geïnterviewden melden dat de bezetting van de begeleiding te laag is om de veiligheid van begeleiders en amv's adequaat te kunnen waarborgen.

4.2 Begeleiding

Literatuur

Een belangrijk argument voor invoering van het kleinschalig opvangmodel is dat die de mogelijkheid biedt rekening te houden met individuele omstandigheden en om maatwerk te bieden.⁴⁸ Amv's hebben geen ouders of andere familieleden in hun directe omgeving die hen kunnen begeleiden en corrigeren. Zij zoeken steun bij hun mentoren, docenten en voogd, die vanuit hun uiteenlopende rollen een band met hen opbouwen. Daarbij kenmerken amv's zich door specifieke problematiek. Onderzoek laat zien dat amv's enerzijds een hoog risico hebben op psychische problemen als gevolg van traumatische ervaringen, scheiding van familie en vrienden en onzekerheid over hun toekomst, maar dat zij anderzijds veerkrachtig zijn en manieren vinden om met hun moeilijke situatie om te gaan.⁴⁹

Kalverboer en anderen onderzochten in 2016 hoe amv's hun opvangsituatie ervaren.⁵⁰ Amv's die worden opgevangen in gezinnen bleken het meest positief over hun plaats in de Nederlandse samenleving. Zelfs in een kleinschalige opvang missen amv's volgens de onderzoekers vaak een liefdevol netwerk, zorg, ondersteuning en een vorm van stabiliteit. Amv's in grootschalige opvang zeiden bovendien een volwassene in hun omgeving te missen en zich eenzaam en verdrietig te voelen en uitgesloten van de Nederlandse samenleving.

UNICEF Nederland en Defence for Children constateren in een onderzoek in 2016⁵¹ dat het leven op de grootschalige campussen een bron van stress kan zijn: een negatieve sfeer, veel misbruik van drank en drugs, en bovendien veel kinderen met psychische klachten ten gevolge van hun onduidelijke toekomstperspectief. Ze stellen dat grootschalige campussen schadelijk zijn voor de emotionele ontwikkeling van kinderen en dat kleinere locaties door hun grotere flexibiliteit beter tegemoet komen aan de individuele behoeften van amv's. Daar kan eerder een omgeving worden gecreëerd waarin kinderen zich emotioneel veilig weten en zich beter kunnen ontwikkelen.

Voor haar onderzoek naar het welzijn van amv's en het beleid daarvoor vroeg Riemersma aan professionals wat zij beschouwen als de ideale groepsgrootte voor de opvang van amv's. De respondenten noemden aantallen tussen de 4 en de 12.⁵² Kleinschalige woonvoorzieningen waar 24 uur per dag een volwassene aanwezig is, bieden volgens de experts die zij interviewde ruimte voor individuele aandacht, ondersteuning, huiselijkheid en het opbouwen van een relatie tussen professional en jongere.⁵³ Een professional vermeldde dat kleinschalige opvang het dichtst in de

48 Kamerstuk 27 062, nr. 95 van 15 september 2014.

49 Ghaemina, Ghorashi & Crul, 'Grootse dromen, uitgekomen?', p. 421-422.

50 Kalverboer (et al.), 'Unaccompanied minors in the Netherlands', p. 587.

51 Defence for Children en Unicef, *Jaarbericht Kinderrechten* 2016, p. 29.

52 Riemersma, *Alleenstaande minderjarige vreemdelingen in pedagogisch perspectief*, p. 24.

53 Riemersma, *Alleenstaande minderjarige vreemdelingen in pedagogisch perspectief*, p. 24.

buurt komt van een situatie waar het mogelijk is om de “structuur [te] bieden die ze eigenlijk van huis uit gewend zijn. [...]”

Amv's zonder verblijfsvergunning worden apart opgevangen in grotere groepen dan amv's met verblijfsvergunning. In de wetenschappelijke literatuur zijn geen bevindingen of argumenten aangetroffen die het onderscheid in groepsgrootte voor 'blijvers' en 'terugkeerders' vanuit een oogpunt van de kwaliteit van begeleiding ondersteunen.

Kalverboer en anderen signaleren dat amv's in grootschalige opvang minder goed in staat zijn om toekomstplannen te maken en relateert dat vooral aan het ontbreken van een verblijfsvergunning.⁵⁴ Kalverboer concludeert met betrekking tot de opvang in pleeggezinnen: “Compared to minors growing up in less supportive environments, minors in foster care fare best. Minors in foster care were most often able to develop affectionate bonds with their caretakers”.⁵⁵

Dit wordt bevestigd in ander onderzoek dat laat zien dat plaatsing van minderjarigen (niet specifiek amv's) in een instelling of kindertehuis leidt tot ontwikkelingsachterstanden en dat minderjarigen zich beter ontwikkelen in een vervangende gezinsomgeving.⁵⁶

Al met al laat de literatuur zien dat in kleine groepen beter kan worden voldaan aan de behoefte aan begeleiding en het bieden van maatwerk.

Inspectierapporten

De Inspectie Jeugdzorg concludeerde in 2012 in haar rapport met betrekking tot de grootschalige opvang van amv's dat er te weinig zicht was op het welbevinden van jongeren. Ze signaleerde dat de begeleiding de instrumenten hiervoor onvoldoende benutte en dat het onduidelijk was of er ook daadwerkelijk gerichte individuele activiteiten waren opgezet voor de jongeren.⁵⁷ Ondanks een volledige personeelsbezetting en een halflege campus slaagde COA er niet in om voldoende aandacht aan de (emotionele) ontwikkeling van de amv's te besteden, constateerde de Inspectie. De begeleiding door de mentoren was reactief, niet doelgericht en er werd niet voldoende planmatig gewerkt.⁵⁸

Het inspectierapport van 2016 signaleert een verbetering van de directe leefomgeving en vermeldt ook dat de vrijetijdsbesteding in het merendeel van de opvanglocaties beter aansluit bij de behoeften van de jongeren en hen een “...zo gewoon mogelijk leven” laat leiden.⁵⁹ Daarnaast concludeert de Inspectie Jeugdzorg

⁵⁴ Kalverboer (et al), 'Unaccompanied minors in the Netherlands', p. 590-591: “Thirty-three minors (25%) said they couldn't make plans for the future because they didn't have a residence permit.”

⁵⁵ Kalverboer (et al), 'Unaccompanied minors in the Netherlands', p. 593.

⁵⁶ Blaak, Bruning en Eijgenraam, *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, p. 85.

⁵⁷ Inspectie Jeugdzorg, *Grootschalige opvang van amv's*, p. 28.

⁵⁸ Inspectie Jeugdzorg, *Grootschalige opvang van amv's*, p. 22.

⁵⁹ IGJ, *Kwaliteit opvang alleenstaande minderjarige vreemdelingen*, p. 11

dat de meerderheid van de Nidos- en COA-locaties voor amv's voldoen aan de basale kwaliteitseisen, maar dat er nog wel knelpunten zijn bij de opvang en begeleiding van jongeren.⁶⁰

In het rapport van de inspecties uit 2018 blijkt dat de opvang en begeleiding nog kunnen verbeteren wat betreft het toekomstgericht zijn.⁶¹ De inspecties komen met vijf verbeterpunten:

- Het doelgericht en planmatig werken, in samenwerking met de voogd van de jeugdige;
- Het stimuleren van een netwerk waarop de jeugdige kan terugvallen;
- De toekomstgerichtheid van de opvang en begeleiding;
- Het bieden van een zinvolle vrijetijdsbesteding; en
- De scholing van professionals in de amv- methodiek.

Interviews en werkbezoeken

Kwaliteit begeleiding

De kwaliteit en deskundigheid van de begeleiding op de locaties is volgens vele geïnterviewden in het nieuwe model verbeterd. Het COA signaleert dat de aanscherping van de opleidingseisen voor begeleiders in hun ogen grote positieve impact heeft op de kwaliteit van de opvang. Die aanscherping stond overigens los van de introductie van het nieuwe opvangmodel en vloeide voort uit de eigen ambitie van het COA.

Mentoren en voogden benadrukken bij herhaling dat in kleinschalige woonvormen mentoren en begeleiders 'dichterbij de amv staan' waardoor de indruk wordt weggenomen dat de begeleiding er vooral is om te controleren, zoals bij de grootschalige opvang vaak het geval was. Door verbinding te maken met de jongere ontstaan meer mogelijkheden om vanuit een vertrouwensband te werken aan zelfstandigheid. Door het nieuwe opvangmodel is de begeleiding naar "het toerusten op de toekomst" beter in beeld gekomen en is er meer oog voor maatwerk.

Aan de kwaliteit van de begeleiding door de Nidos- en COA-medewerkers wordt gewerkt via verbetering van de amv-methodiek. De inspectie, NIDOS en COA hebben gezamenlijk een toetsingskader opgesteld en bij het COA is inmiddels een geëvalueerde amv-begeleidingsmethodiek vastgesteld, die zich in de implementatiefase bevindt.

⁶⁰ Inspectie Jeugdzorg, *Kwaliteit opvang amv's*, p. 4.

⁶¹ Inspectie Jeugdzorg en Inspectie JenV (2018), *Zelfstandig verder? De opvang en begeleiding van alleenstaande minderjarige vreemdelingen*, p. 5.

Kritische kanttekeningen bij de begeleiding worden geplaatst door geïnterviewde mentoren en Nidos-voogden en ook door maatschappelijke organisaties als IOM en DFC. Mentoren en begeleiders hebben vaak weinig werkervaring en beschikken veelal (nog) niet over de interculturele vaardigheden of diversiteitscompetenties om een vertrouwensband met de amv op te bouwen.⁶² Bovendien leidt volgens geïnterviewden het verloop onder medewerkers bij alle partijen die betrokken zijn bij de amv-opvang en –begeleiding, ertoe dat veel opgebouwde kennis en ervaring weer verdwijnt.

Een KWE-begeleider vertelt dat de 28,5 uur begeleiding per week op KWE's, mede vanwege de hoeveelheid administratief werk, weinig ruimte biedt voor een goede begeleiding van bewoners die nog niet voldoende zelfstandig zijn. Jongeren die vanuit een KWG met 24-uurs toezicht naar een KWE komen vertonen niet zelden een terugval in hun beheersing van het Nederlands, schoolgang en andere aspecten.

Zowel hulporganisaties, jeugdzorgorganisaties, mentoren als de amv's zelf signaleren dat voogden vaak onvoldoende bereikbaar zijn en beperkt beschikbaar voor een gesprek. Dat komt onder meer doordat ze meestal kantoortijden aanhouden (en dan zitten veel amv's op school) en doordat juridische taken veel tijd vergen, waardoor ze niet toekomen aan hun pedagogische taken.

Begeleiding naar terugkeer

Amv's zonder verblijfsvergunning zijn volgens veel betrokkenen in de nieuwe aanpak minder goed af dan die mét verblijfsvergunning. Omdat amv's zonder verblijfsvergunning bijeen worden geplaatst, versterken zij elkaars "negativisme" en het wantrouwen tegen de begeleiding, die vooral als 'toezicht' wordt gezien. Op een aantal opvangplekken uit zich dit volgens geïnterviewden in onwil om mee te werken en in conflicten, agressie en incidenten. De samenstelling van de groep speelt hierbij een rol, zeker als ook amv's tussen zitten die niet uit zijn op een verblijfsvergunning en ook niet terug willen en kunnen naar hun land van herkomst.

Betreffende de begeleiding van amv's zonder verblijfsvergunning geven verschillende partijen aan dat voor 'terugkeer' een kleinschalige, persoonlijke, 'maatwerk'-benadering nodig is en dat de huidige situatie met opvang in groepen van 20 daarvoor niet optimaal is. Een woordvoerder van IOM: "Misschien moet je de groep zo klein maken dat je echt tot ze kunt doordringen. Terugkeer heeft altijd te maken met een persoonlijke keus. Werk in kleine groepjes gericht aan terugkeer (en het voorkomen van illegaliteit)." DFC meent: "Het zou goed zijn als er vanuit een vertrouwensband meer met het kind wordt gesproken over het perspectief in het land van herkomst. Nu kiezen ze vaak de illegaliteit boven gedwongen terugkeer."

⁶² Zie ook p. 37, over het belang dat amv's hechten aan de nabijheid van een volwassene.

De overgang naar 18+

Het nieuwe opvangmodel stopt strikt genomen als de amv's 18 jaar worden. Dan gaan zij een nieuwe fase in. Juist die overgang kwam in heel veel gesprekken en aan de orde. Als amv's 18 jaar worden, verandert hun huisvestings- en begeleidingssituatie ingrijpend. Voor amv's met verblijfsvergunning vervalt na een maand (soms meer, door aanvullend gemeentelijk beleid) de begeleiding. Dat valt vaak samen met het moment dat zij de overgang van een ISK naar regulier of inburgeringsonderwijs. Gemeenten en Nidos maken afspraken over een goede overdracht van de dossiers en vaak zijn ze al ruime tijd met elkaar in gesprek. De jongeren worden geacht zelfstandig te zijn, en op eigen kracht hun opleiding, werk en inkomen te kunnen verwerven, en hun huishouden te runnen. In de praktijk blijken ze volgens veel geïnterviewden op die leeftijd vrijwel nooit de vereiste zelfstandigheid te hebben, vaak omdat ze te kort in Nederland zijn om de achterstand in taal en de afstand tot de Nederlandse samenleving te kunnen overbruggen. Veel gemeenten springen in een of andere vorm bij om langere begeleiding mogelijk te maken. De manier waarop verschilt per gemeente.

In een brief aan de Tweede Kamer van 19 juli 2018 signaleren de opvanggemeenten dat veel inzet nodig is om amv's die 18 jaar worden een goede toekomst te bieden. Vanaf dat moment is de gemeente verantwoordelijk.

Bij stokkende vervolghuisvesting zijn de gemeenten (financieel en anderszins) verantwoordelijk voor gecontinueerd verblijf in een KWE of KWG. Oud-Amv's met een verblijfsvergunning die regulier onderwijs volgen zijn niet inburgeringsplichtig. Daardoor is er voor hen (in tegenstelling tot andere amv's en volwassenen) geen wettelijke opdracht en budget voor maatschappelijke begeleiding bij het zelfstandig wonen.

Ook voor amv's zonder verblijfsvergunning is de overgang groot. Zij worden tijdelijk op een AZC geplaatst tussen de andere volwassenen en dienen naar hun land van herkomst terug te keren. Adequate opvang in het land van herkomst is niet langer een voorwaarde voor terugkeer, en van begeleiding en onderwijs is geen sprake meer.

Deelconclusies

Het beschikbare onderzoek laat zien dat een goede opvang van amv's het best is gewaarborgd in opvanggezinnen en vervolgens in kleinschalige opvang.

In het nieuwe opvangmodel is de kwaliteit en intensiteit van de begeleiding volgens inspectie en geïnterviewden verbeterd ten opzichte van het oude model, met meer mogelijkheden voor maatwerk.

Een zorgpunt is het grote verloop onder mentoren en hun soms beperkte werkervaring.

Zowel de inspectie als geïnterviewden zien nog verschillende verbeterpunten voor de begeleiding.

Voor amv's zonder verblijfsvergunning lijkt de situatie minder sterk verbeterd dan voor amv's met een verblijfsvergunning. Zij worden weliswaar kleinschaliger opgevangen, wat als positief wordt ervaren, maar de samenstelling van de groep lijkt minder gunstig geworden.

De scheiding van amv's met en zonder verblijfsvergunning lijkt voor die laatste groep geen verbetering op te leveren. Hoe dat is voor de amv's met verblijfsvergunning weten we niet.

Hoewel wordt gewerkt aan verbetering van methoden en de daadwerkelijk begeleiding naar terugkeer blijkt dat nog steeds een complexe en moeilijke materie. Verschillende geïnterviewden bepleiten een meer kleinschalige opvang om de aanpak van terugkeer beter vorm te kunnen geven.

De meeste geïnterviewden noemen de overgang naar 18 jaar als aandachtspunt: veel amv's hebben nog begeleiding nodig na hun 18^e.

4.3 Onderwijs

Met betrekking tot onderwijs zijn vooral verzuim en de samenstelling van het curriculum onderwerp van discussie, zowel in de literatuur en inspectierapporten als interviews.

Literatuur

Onderwijs is belangrijk voor amv's, of ze een verblijfsvergunning hebben of niet. Door het nieuwe opvangmodel hoeven amv's minder vaak te verhuizen naar een andere regio en dus te wisselen van school. Bovendien zou in theorie door het verblijf in kleinere groepen de schoolgang beter kunnen worden gestimuleerd. In de literatuur zijn geen opvang-gerelateerde analyses te vinden van het schoolverzuim van amv's.

Wel is duidelijk dat de behoeften en kennis- en opleidingsniveaus binnen de amv-populatie sterk uiteenlopen. Vaak zijn hun wensen zo divers en complex dat de school en de leraren deze niet allemaal kunnen vervullen.⁶³ In de literatuur is geen nadere analyse aanwezig van hoe het onderwijscurriculum er het best uit zou kunnen zien voor beide groepen, of hoe het gewenste maatwerk geleverd zou kunnen worden.

Amv's met een verblijfsvergunning vinden onderwijs belangrijk, onder meer om zelfstandig te kunnen gaan wonen, te integreren, te studeren en bijvoorbeeld om brieven van instanties te kunnen begrijpen.⁶⁴ Mentoren zeggen dat zij goed in staat zijn om de jongeren te motiveren naar school te gaan.⁶⁵ Uit een artikel uit 2017 blijkt echter dat er institutionele factoren in het onderwijs bestaan die belemmeringen vormen in de schoolloopbaan van amv's. Zo missen amv's door het op taalverwerving gerichte Eerste Opvang Onderwijs belangrijke jaren in hun middelbare schoolopleiding en kunnen ze vaak alleen instromen op het laagste onderwijsniveau, omdat bij doorstroom naar een reguliere opleiding de taalbegeleiding stopt.⁶⁶ Volgens de onderzoekers is het van belang om goed te kijken naar de individuele ervaringen, potentie en ambities van de amv.

In een rapport van Teunissen uit 2014 wordt een verband gelegd tussen de motivatie om naar school, de verblijfsstatus en de woonsituatie. Bij amv's die van een woongroep met begeleiding naar een zelfstandige wooneenheid gaan, daalt de motivatie om iedere dag naar school te gaan, onder meer omdat ze de verleidingen die dan op hen afkomen nog niet goed kunnen weerstaan.⁶⁷

63 Riemersma, *Amv's in pedagogisch perspectief*, p. 8.

64 Sleijpen, van Es, te Brake en Mooren, *Alleenstaande minderjarigen uit Eritrea*, p. 16.

65 Sleijpen, van Es, te Brake en Mooren, *Alleenstaande minderjarigen uit Eritrea*, p. 17.

66 Ghaemina, Ghorashi & Crul, 'Grootse dromen, uitgekomen?', p. 425–427 en 441–442.

67 Teunissen, 'Als de school kapot is, dan pas ga ik weg', p. 38.

Een leerkracht noemt dat de invloed van vrienden en de sfeer groot is bij de bereidheid om naar school te gaan. Ook de afwezigheid van ouderlijke ondersteuning heeft negatieve invloed op de schoolgang van amv's.⁶⁸ Volgens een deskundige hebben deze jongeren meer moeite met de schoolmotivatie, door de problemen waar ze mee worstelen: "[...] mentoren kunnen daar ook wel laks of 'begripvol' in zijn en ze in bed laten liggen."⁶⁹

Inspectierapporten

Ouder onderzoek van de inspectie laat zien dat het onderwijs aan amv's maar beperkt is afgestemd op wat zij willen, kunnen en nodig hebben, gezien hun perspectief; integratie of terugkeer. De inspectie vindt in 2012 dat het COA, als verantwoordelijke voor de opvang, een taak heeft om bij de school te blijven agenderen dat deze zorgt voor onderwijs dat beter past bij de amv's.⁷⁰

De IGJ signaleert in 2016 dat er sprake is van schoolverzuim op de opvanglocaties⁷¹ en dat in de praktijk blijkt "dat bij de verhuizing tussen locaties de continuïteit van onderwijs niet altijd is gewaarborgd."⁷² Na verhuizing duurt het soms meerdere weken voordat een amv kan starten op school en wordt er opnieuw een intake met de jongere gehouden op de nieuwe onderwijslocatie. De inspectie stelt dat de continuïteit van onderwijs een verantwoordelijkheid is van de voogd en de opvanglocatie, samen met de gemeente en de school.⁷³

In het inspectierapport van 2018 wordt geen melding meer gemaakt van discontinuïteit in de toegang tot onderwijs. Niet duidelijk is of dat komt doordat in lijn met het nieuwe model regio-overschrijdende verhuizingen niet of minder voorkomen.⁷⁴

Interviews en werkbezoeken

Het onderscheid tussen amv's met en zonder verblijfsvergunning is niet doorgevoerd in het onderwijs. In de Internationale Schakelklassen (ISK) zitten amv's met en zonder verblijfsvergunning bij elkaar.

Het verzuim van amv's wordt niet apart geregistreerd. Volgens LOWAN⁷⁵ blijft bij haar leden echter de algemene indruk bestaan dat het schoolverzuim van amv's veel hoger is dan van andere leerlingen en dat dat niet structureel is veranderd door de invoering van het nieuwe opvangmodel.

⁶⁸ Teunnissen, 'Als de school kapot is, dan pas ga ik weg', p. 38.

⁶⁹ Teunnissen, 'Als de school kapot is, dan pas ga ik weg', p. 47.

⁷⁰ Inspectie Jeugdzorg, *Grootschalige opvang van amv's*, p. 22 en 3.

⁷¹ Inspectie Jeugdzorg, *Kwaliteit opvang amv's*, p. 3 en 12.

⁷² Inspectie Jeugdzorg, *Kwaliteit opvang amv's*, p. 13.

⁷³ Inspectie Jeugdzorg, *Kwaliteit opvang amv's*, p. 13.

⁷⁴ Inspectie Jeugdzorg en Inspectie JenV (2018), *Zelfstandig verder? De opvang en begeleiding van alleenstaande minderjarige vreemdelingen*.

⁷⁵ LOWAN ondersteunt scholen die het Eerste Opvangonderwijs aan nieuwkomers verzorgen in zowel het Primair- als het Voortgezet Onderwijs.

Ingrado geeft aan dat zij vanuit het onderwijsveld en de gemeenten signalen ontvangt dat de onderwijsdeelname enigszins verbeterd lijkt door de invoering van het nieuwe opvangmodel, waarbij er meer toezicht is op de schoolgang en begeleiding bij het naar schoolgaan.

Volgens vertegenwoordigers van LOWAN is het verzuim duidelijk hoger bij amv's zonder verblijfsvergunning. Het aangeboden onderwijs lijkt daarbij weinig verschil te maken. Zowel mentoren als vertegenwoordigers van LOWAN zeggen de indruk te hebben dat het verzuim ook hoog is bij amv's mét verblijfsvergunning die 'in gezinshereniging' zitten, hoewel lager dan bij amv's zonder verblijfsvergunning. Zij willen graag naar school met het oog op hun integratie, maar worden in beslag genomen door de procedure en spanningen rond gezinshereniging en door sociaal-emotionele problemen.

Volgens LOWAN leidt het nieuwe opvangsysteem (door de spreiding van amv's met vv over meer kleinere locaties) tot minder amv's per school, waardoor die meer kan investeren in de amv's die er wél zijn. Anderzijds verliezen door de grotere spreiding over het land scholen met een amv-specialisatie leerlingen aan scholen met weinig ervaring op dit vlak.

OCW stuurt niet op het scholingscurriculum voor amv's. Voor amv's met een verblijfsstatus is het doel toeleiding naar regulier onderwijs, maar voor amv's zonder verblijfsvergunning ligt het vaak minder duidelijk. Veel instellingen zijn op zoek naar welk onderwijs zij deze groep het beste kunnen aanbieden: minder uren Nederlands en meer uren Engels, of juist meer uren praktijkonderwijs. Aan de bestuurlijke overlegtafel⁷⁶ zijn ter ondersteuning daarvan afspraken gemaakt over het ontsluiten en delen van geschikt leermateriaal. OCW subsidieert bovendien LOWAN,⁷⁷ dat scholen ondersteunt bij het onderwijs aan nieuwkomers met studiedagen en informatiebijeenkomsten.

⁷⁶ In overeenstemming met het Uitwerkingsakkoord verhoogde asielinstroom tussen Rijk en VNG (28 april 2016) is een bestuurlijke overlegtafel ingericht met OCW, VNG, PO-Raad, VO-raad, COA en V&J, om de kwaliteit van de schakel- en taalklassen te borgen en knelpunten weg te nemen in het organiseren van deze klassen.

Deelconclusies

Er zijn signalen uit de interviews dat het nieuwe model positief bijdraagt aan onderwijsdeelname. Maar het schoolverzuim van amv's blijft volgens Ingrado en Lowan hoog en dat geldt des te meer voor amv's zonder verblijfsvergunning, amv's in het proces van gezinshereniging en bij amv's met psychische problemen.

In verschillende samenwerkingsverbanden werken opleidingen en organisaties aan een verdere invulling van het onderwijscurriculum voor amv's zonder verblijfsvergunning. Onderwijs aan amv's met een verblijfsvergunning is eenduidiger en gericht op toekomstige participatie in Nederland. Aandachtspunt hierbij blijft de noodzakelijke afstemming op de capaciteiten en ambities van de amv's.

5 Conclusies

Het opvangmodel voor amv's, dat op 1 januari 2016 in werking is getreden, is uitgevoerd:

- Grootschalige vormen van opvang, zoals de ama-campus, zijn afgeschaft en alle amv's worden geplaatst in de kleinschalige opvang: OWG, BO, KWG, KWV of KWE;
- Het onderscheid in opvang conform het toekomstperspectief van amv's is doorgevoerd. Amv's met een verblijfsvergunning verblijven op andere locaties dan amv's die geen verblijfsvergunning hebben (behalve in de BO);
- Niet duidelijk is of verhuizingen of overplaatsingen van amv's zoveel mogelijk plaatsvinden binnen de eigen regio of gemeente. Er zijn geen gegevens gevonden over het aantal regio- of gemeentegrens overschrijdende verhuisbewegingen van amv's.

In de literatuur wordt voor sommige aspecten een onderbouwde positieve relatie gevonden tussen de omvang van de opvanggroep en bijvoorbeeld door amv's ervaren veiligheid. Over het effect van het nieuwe model (met alle 3 aspecten) kunnen we echter geen harde uitspraken doen.

Het vergt een aparte studie om na te gaan welke statistieken bruikbaar zijn (te maken) voor kwantitatieve analyses over amv's, hoe ervaringen van amv's zelf kwantitatief in beeld gebracht kunnen worden en de mogelijkheden om kwantitatieve uitspraken te doen over de effecten van verschillende vormen van opvang.

De kwalitatieve terugblik leidt tot de volgende conclusies:

- Volgens de meeste geïnterviewden heeft de introductie van het nieuwe opvangmodel vooral voor amv's met een verblijfsvergunning geleid tot verbeteringen op de aspecten veiligheid, begeleiding en onderwijs;
- Wat betreft veiligheid wijzen bevindingen uit literatuur, inspectierapporten en interviews erop dat kleinschaligheid in de opvang een positief effect heeft;
- In het nieuwe opvangmodel is de intensiteit van de begeleiding volgens de inspecties JenV en IGJ en geïnterviewden verbeterd ten opzichte van het oude model, met meer mogelijkheden voor maatwerk en verbeterde expertise van mentoren en begeleiders;
- Er zijn signalen dat het nieuwe opvangmodel positief bijdraagt aan onderwijsdeelname, maar het schoolverzuim van amv's blijft volgens deze signalen hoog en dat geldt des te meer voor amv's die bezig zijn met gezinshereniging of amv's met psychische problemen;

- Voor amv's zonder verblijfsvergunning lijkt op basis van de interviews minder eenduidig sprake van verbetering op de genoemde aspecten. Dat ze kleinschaliger worden opgevangen dan voorheen wordt als positief beschouwd. De samenstelling van de groep amv's in de KVV's lijkt echter geen vooruitgang voor hen. Hier wonen amv's zonder verblijfsvergunning bij elkaar, waar vaak een negatieve sfeer ontstaat;
- Verschillende geïnterviewden pleiten voor een nog kleinschaliger opvang van amv's zonder verblijfsvergunning om de aanpak van terugkeer beter vorm te kunnen geven;
- In de literatuur en de inspectierapporten is niets gevonden over wat amv's zelf vinden van de scheiding tussen amv's met en zonder verblijfsvergunning. Nader onderzoek is nodig om beter in beeld te krijgen wat dat onderscheid met hen doet;
- Een punt van aandacht volgens veel geïnterviewden is dat de amv's met een verblijfsvergunning bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd op zichzelf komen te staan en velen niet zelfstandig genoeg blijken om zaken als opleiding, werk, sociaal netwerk en financiën op orde te houden. Voor amv's zonder verblijfsvergunning is de overstap naar 18 jaar mogelijk nog meer aangrijpend. Zij moeten op een azc gaan werken aan terugkeer.

Onze bevindingen hebben wij tijdens een verdiepende sessie gedeeld met verschillende experts betrokken bij de opvang, integratie en terugkeer van amv's. In deze sessie is ook gereflecteerd op de vraag hoe het opvangmodel van amv's verder verbeterd kan worden. De oplossingsrichtingen die door de deelnemers aan deze sessie werden genoemd treft u aan in bijlage 4. Wij raden het ministerie van Justitie en Veiligheid aan om deze handreikingen mee te nemen bij een verdere ontwikkeling van het opvangmodel.

Bijlage 1 Overzicht werkbezoeken, interviews, expertmeetings en ketensessies

Werkbezoeken aan opvanginstellingen en ketenpartners in

- Drachten
- Rotterdam
- Tilburg
- Kampen/Dronten
- Gendringen
- Bezoek aan opvanggezinnen in Arnhem

Geïnterviewden

- Vertegenwoordigers van JenV, OCW, Inspectie Jeugdzorg, Inspectie JenV, Kinderombudsman, VNG en de gemeenten Apeldoorn, Kampen, Rotterdam, Tilburg, Steenwijk, Zwolle;
- keten- en partnerorganisaties COA, DT&V, IND, ISK, Nidos;
- maatschappelijke organisaties DFC, Ingrado, IOM, Liberta Care, Lowan, New Dutch Connections, Pharos, UNHCR, Vrienden van Samah, VWN, kerkelijk begeleiders;
- Nidos-voogden, locatiemanagers en jeugdmanagers van jeugdzorgorganisaties Enver, Timon en Vitree;
- onderzoekers en deskundigen.

Deelnemers expertmeetings

- Prof.dr. J.M. Dagevos, bijzonder hoogleraar Integratie en Migratie EUR
- Prof. dr. M. de Haan, hoogleraar interculturele pedagogiek UU
- Prof. dr. H. Ghorashi, hoogleraar Diversiteit en Integratie VU
- S. Ghaemina, docent Saxion Hogeschool/ Phd Kandidaat VU
- Vertegenwoordigers van:
 - Ingrado
 - IOM
 - Pharos
 - UNHCR
 - Lowan

Ketensessie

Vertegenwoordigers van:

- COA
- IND
- Nidos
- VluchtelingenWerk Nederland
- Ministerie van SZW
- Ministerie van JenV
- Ministerie van OCW
- ABDTOPConsult

Bijlage 2 Literatuur

Kamerstukken

Kamerstuk || 2012/13, 19637, nr. 1635. Motie van de Leden Voortman en Sjoerdsma, *Vreemdelingenbeleid*.

Kamerstuk || 2012/13, 19637, nr. 1641. Motie van het Lid Maij, *Vreemdelingenbeleid*

Kamerstuk || 2017/18, 19637, nr. 2375. Brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de Ministers van Buitenlandse Zaken, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Vreemdelingenbeleid*.

Kamerstuk || 2013/14, 27062, nr. 95. Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, *Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers*.

Kamerstuk || 2012/13, 27062, nr. 91. Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, *alleenstaande minderjarige asielzoekers*.

Kamerstuk || 2003/04, 27062, nr. 29, bijlage 4. Ministerie van Justitie, *Eindevaluatie ama-campus*.

Kamerstuk || 2015/16, 34334, nr. 10. Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Onderwijs aan Vreemdelingen*.

(Brief van COA aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 27 mei 2014, kenmerk 14u.001033.)

Artikelen, verslagen en rapporten

Blaak, M., Bruning, M., Eijgenraam, M. (2012). Handboek Internationaal Jeugdrecht. Leiden: Defence for Children.

Blom, L. (2017). Jonge Vluchtelingen in het Nederlandse Onderwijs. Een Kwalitatieve Masterthesis over de Bevorderende en Belemmerende Factoren van het ISK-Traject van ROC Mondriaan.

Defence for Children en UNICEF Nederland (2016). Jaarbericht Kinderrechten 2016.

Ghaemina, S, Ghorashi, H., Crul, M. (2017). Grootse Dromen, Uitgekomen? Mens en Maatschappij, Volume 92, nr. 4, pp.421-445.

GGD GHOR NL (juli 2017). Samenwerking tussen (Zorg)Ketenpartners rondom de Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling in de COA-Opvang.

Goosen, S., Stronks, K., Kunst, A. (2013). Frequent Relocations Between Asylum Seekers Centres are Associated with Mental Distress in Asylum Seeker Children: a Longitudinal Medical Record Study. *International Journal of Epidemiology*, 43 (2013) p. 94-104.

Inspectie Jeugdzorg (2012). Grootschalige Opvang van Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen. Opvang van Amv's op de Drie Campussen. Utrecht: Inspectie Jeugdzorg.

Inspectie Jeugdzorg en Inspectie JenV (2016). Kwaliteit Opvang Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen.

Inspectie Jeugdzorg en Inspectie JenV (2017). De Kwaliteit van de Beschermd Opvang voor Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen. Hertoets.

Inspectie Jeugdzorg en Inspectie JenV (2018). Zelfstandig verder? De opvang en begeleiding van alleenstaande minderjarige vreemdelingen, Utrecht.

Inspectie Jeugdzorg 2014. Opvang- en Woongezinnen van Nidos. Utrecht.

Kalverboer, M., Zijlstra, E., Os van, C., Zevulun, D., Brummelaar ten, M., Beltman, D. (2017). 'Unaccompanied Minors in the Netherlands and the Care Facility in which they Flourish Best', in Child and Family Social Work.

Lamerikx, D. (2016). Verplichtingen Nederlandse Overheid ten aanzien van Amv's. Het belang van het Kind, het Recht op Leven, het Recht op Bescherming en Humanitaire Bijstand en het Recht op Gezondheidszorg. Universiteit Tilburg, masterscriptie.

Lier Van, K. (januari 2017). Jonge Vluchtelingen, Mijn Leven Heeft Jarenlang Stilgestaan. Zorg en Welzijn (Vrienden van Samah).

LOWAN. Voor de website van LOWAN – Ondersteuning Onderwijs Nieuwkomers, zie www.lowan.nl.

Nidos (2016). Jaarverslag 2016.

Nidos (2017). Jaarverslag 2017.

Os van, C., Zijlstra, E., Grietens, H. (2017). Haalbaarheidsonderzoek Geweld in de Jeugdzorg – Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen. Universiteit Groningen.

Pharos (2016). Syrische Nieuwkomers in de Gemeente. Ervaringen van Gezinnen met Opvang, Zorg en Opvoeding. Utrecht.

Riemersma, J.R. (2017). Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen in Pedagogisch Perspectief. De Visie van Professionals op Welzijn en Beleid.

Rijksoverheid. Kerncijfers Asiel en Migratie (december 2017). Vindplaats: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/02/20/kerncijfers-asiel-en-migratie-december-2017> (gezien op 27 juli 2018).

Schippers, Marjan (2017), Kinderen, gevlucht en alleen, Utrecht, Nidos.

Sleijpen, M., Es van, C., Brake te, H., Mooren, T. (2017). Alleenstaande Minderjarigen uit Eritrea in Nederland. Kansen en Bedreigingen aan het Begin van een Nieuw Leven. Nidos en Arq.

Spinder S., Hout A. Van (2008). Jong en Onderweg. Nidos-methodiek voor Begeleiding van Ama's. Utrecht, Nidos.

Teunissen, N. (2014). Als de School Kapot Is, Dan Pas Ga Ik Weg. Het Recht Op Onderwijs en Onderwijsdoelstellingen Voor Asielzoekerskinderen.

UNICEF Nederland en Defence for Children (2013). Bescherming Amv's in de Knel. Zorgpunten en Aanbevelingen bij de Herijking van het Beleid.

Uzozie A., Verkade, M. (2016). Volg je Dromen Tot Je Niet Langer Kunt Leven, Een Retrospectief Onderzoek Onder Voormalige Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers Naar Toekomstbeleving. Vrienden van SAMAH, Kinderpostzegels.

WODC (2005). Terugkeer en MOB bij Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen. Landelijk beleid en lokale praktijk. Den Haag.

WODC (2017). Agressie-Incidenten in Asielopvang. Over de Aard van de Incidenten en de Ervaringen van de Medewerkers.

WODC (2018). Unaccompanied minor asylum seekers in the Netherlands: choice or chance? Den Haag.

Bijlage 3 Afkortingen en organisaties

AMV – Alleenstaande Minderjarige vreemdeling

AVIM - Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel

De AVIM houdt toezicht op naleving van de Vreemdelingenwet. Ze onderzoekt de identiteit en de verblijfsrechtelijke status van vreemdelingen en daaraan gerelateerde criminaliteit, zoals mensenhandel, mensensmokkel en identiteitsfraude.

AZC – Asielzoekerscentrum

COA - Centraal Orgaan opvang Asielzoekers

Het COA is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) onder politieke verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van JenV, waarvan de taken zijn vastgelegd in de Wet Centraal Orgaan opvang Asielzoekers. Het COA verzorgt de opvang en begeleiding van amv's voor en tijdens hun asielprocedure, van amv's vanaf 15 jaar waarvan de asielaanvraag is afgewezen en van 13- en 14-jarige amv's wanneer er reden is om hen niet in een opvanggezin te plaatsen.

DFC – Defence for Children

DT&V - Dienst Terugkeer & Vertrek

Amv's die niet in Nederland mogen blijven, moeten - als adequate opvang beschikbaar is in het land van herkomst - werken aan hun terugkeer. Medewerkers van de DT&V bieden hierbij ondersteuning. Bij vrijwillige terugkeer kunnen amv's de hulp invoeren van onder andere IOM. DT&V probeert amv's zonder verblijfsstatus via amv-regievoerders te bewegen tot zelfstandige terugkeer. Als dat niet lukt, komt gedwongen vertrek in beeld.

FMMU - Forensisch Medische Maatschappij Utrecht

FMMU levert eerstelijnszorg aan personen die niet of moeilijk toegang hebben tot de reguliere huisartsenzorg, in onder andere gevangenissen, AZC's, politiebureaus, GGZ-instellingen en TBS-Klinieken.

Gemeenten

Amv's met een verblijfsvergunning krijgen zelfstandige woonruimte aangeboden in de gemeente waar zij verblijven, zodra zij 18 jaar worden. De wijze waarop dit gebeurt kan per gemeente verschillen; een van de mogelijkheden is om dat via een woningbouwcoöperatie te doen. Ook is de Gemeente verantwoordelijk voor het zo nodig bieden van inkomensvoorziening, begeleiding en andere ondersteuning.

Van rijkswege wordt budget beschikbaar gesteld voor de maatschappelijke begeleiding van (oud-)amv's die inburgeringsplichtig zijn (en dus niet voor oud-amv's die naar school gaan of een startkwalificatie hebben gehaald).

GCA - Gezondheidscentrum Asielzoekers

Landelijke organisatie die huisartsenhulp biedt bij of op AZC's.

IND - Immigratie en Naturalisatie Dienst

De IND toetst of amv's die langer dan 3 maanden in Nederland willen verblijven in aanmerking komen voor toelating en verstrekt of weigert de verblijfsvergunningen aan de amv.

IOM - International Organization for Migration

IOM is het migratie-agentschap van de Verenigde Naties. IOM Nederland runt projecten voor vrijwillige terugkeer en re-integratie, (o.a. maatwerkondersteuning voor amv's) en vluchtelingen die in aanmerking komen voor gezinshereniging in Nederland.

IGJ – Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd

IJenV - Inspectie Justitie en Veiligheid

IGJ en IJenV werken nauw samen bij het toezicht op de kwaliteit van de opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

JenV - Ministerie van Justitie en Veiligheid

JenV is het beleidsverantwoordelijk ministerie voor de opvang en toelating van amv's. De secretaris-generaal van JenV treedt op als eigenaar van de uitvoeringsorganisaties binnen de migratieketen: COA, DT&V en IND. Het directoraat-generaal Migratie is opdrachtgever van Nidos en het COA voor hun taken bij de opvang van amv's.

KWE

In opdracht van Nidos door jeugdzorgorganisatie beheerde kleinschalige opvang (groepsgrootte ≤ 4) voor amv's een verblijfsvergunning tussen de 15 en 18 jaar, met 28,5 uur begeleiding per week.

KWG

In opdracht van Nidos door jeugdzorgorganisatie beheerde kleinschalige opvang (groepsgrootte ≤ 12) voor amv's met een verblijfsvergunning tussen de 15 en 18 jaar, met 24 uur begeleiding per dag.

KWV

Door het COA beheerde opvang (groepsgrootte 16 - 20) voor amv's van 15 jaar en ouder zonder verblijfsvergunning, of in procedure verlengde asielaanvraag met 24-uurs begeleiding.

Nidos

De Stichting Nidos voert als Rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT) de formele voogdij uit over alle amv's in Nederland conform relevante wetgeving. Op grond daarvan regelt Nidos de zaken die normaal gesproken door de ouders worden geregeld (of ziet erop toe dat die worden geregeld), zoals Nederlandse les, scholing en een veilige en vertrouwde plek om te wonen. De voogd behartigt de belangen van amv's, zodat zij zich optimaal kunnen ontwikkelen en na hun 18e levensjaar in staat zijn om zelfstandig te leven. Het Nidos beslist waar amv's worden geplaatst zodra zij de pol-amv mogen verlaten. Nidos vangt de amv's jonger dan 15 op (veelal in opvanggezinnen) en amv's met verblijfsvergunning vanaf 15 jaar (in kleinschalige opvang, waarbij de uitvoering is uitbesteed aan contractpartners). Nidos verzorgt ook de werving en selectie van opvanggezinnen.

OCW - Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap

Het Ministerie van OCW waarborgt het recht van amv's op onderwijs.

OTS - (voorlopige) Ondertoezichtstelling

OWG - Opvang en Wonen in Gezinsverband (in een opvanggezin)

POL - Proces Opvang Locatie

POA of POL-AMV Proces Opvang Locatie voor amv's.

PGA - Publieke Gezondheidszorg Asielzoekers

Regio

Amv's worden opgevangen binnen een opvangregio en verhuizen zo mogelijk niet over de regiogrenzen heen, om de continuïteit van school, zorg en sociaal netwerk te waarborgen.

UNHCR – United Nations High Commission for Refugees

VA – Verlengde Asielprocedure

VNG - Vereniging Nederlandse Gemeenten

VWN - Vluchtelingenwerk Nederland

Vluchtelingenwerk Nederland draagt op de COA-opvanglocaties bij aan een kwalitatief goede en snelle asielprocedure en aan het welbevinden van amv's.

Vluchtelingenwerk geeft juridische ondersteuning en voorlichting en fungeert als verbindende schakel tussen de verschillende stakeholders.

Bijlage 4 Verslag AMV Ketensessie

23 oktober 2018

DEELNEMENDE ORGANISATIES

COA

IND

Nidos

VluchtelingenWerk Nederland

Ministerie van SZW

Ministerie van JenV

Ministerie van OCW

ABDTOPConsult

DOEL VAN DE BIJEENKOMST

Naar aanleiding van de bevindingen en conclusies van de evaluatie van het nieuwe opvangmodel voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen ligt de vraag op tafel: wat kunnen de ketenpartners met de aangereikte punten en welke vervolgstappen zouden overwogen kunnen worden.

BELANGRIJKSTE PUNTEN VAN DISCUSSIE

Geconstateerd wordt dat het van belang is dat problemen zichtbaarder worden door het nieuwe opvangmodel, omdat amv's met en zonder verblijfsvergunning gescheiden worden opgevangen en het model meer is gericht op begeleiding. Daardoor ontstaat zicht op een van de grootste uitdagingen van het amv-beleid: hoe kunnen we succesvol integreren en terugkeren mogelijk maken?

ONDERZOEK EN CIJFERS

Er is overeenstemming over de behoefte aan een cohortstudie specifiek naar amv's, die onder meer ook een beeld geeft van hoe het hen vergaat (vooral bij hun integratie in Nederland) nadat ze 18 worden. Vaak worden amv's 'meegenomen' in statistieken, maar zijn ze daarin niet herkenbaar als afzonderlijke (sub)categorie. Bovendien veranderen ze van categorie, bijvoorbeeld na hun 18e verjaardag of door gezinshereniging. Bij de cohortstudie is het van belang mede te kijken naar veiligheid, begeleiding en onderwijs. Cohortanalyse kan uitwijzen 'Waar is het goed gegaan en waar niet'. NIDOS heeft onderzoek geëntameerd naar hoe het amv's vergaat na hun 18e jaar.

VEILIGHEID

Over de conclusies met betrekking tot veiligheid hebbend de deelnemers geen opmerkingen. Ze vinden het van belang dat er goede registraties zijn van incidenten en onderzoeken naar ervaren veiligheid en dat daarmee ook de ontwikkelingen gevolgd kunnen worden.

BEGELEIDING

Dat de inspectierapporten aangeven dat er verbeterpunten zijn, komt onder meer omdat de lat steeds hoger wordt gelegd, onder meer aan de hand van het toetsingskader dat is afgeleid van de richtlijnen voor jeugdzorg.

Een lastig onderdeel van de begeleiding is het bespreekbaar maken van terugkeer. Het denken en handelen rond die complexe materie is in ontwikkeling. Er vinden ketensessies plaats rond het thema terugkeer, zodat de betrokken partijen mee kunnen groeien met de methodiekontwikkeling. De inzet van instrumenten als intervisie wordt overwogen.

Er is overeenstemming over het idee dat liefst zo vroeg mogelijk in het opvangtraject, het gesprek over terugkeer met de amv geopend moet worden, door mentor en jeugdbeschermer. Het COA en NIDOS zijn ook beide van mening dat je zo snel mogelijk een band moet ontwikkelen met de amv waarmee je de gesprekken voert hierover.

De begeleiding naar terugkeer zou wellicht meer de vorm moeten krijgen van een traject gericht op persoonlijke ontwikkeling: wat is nodig voor een succesvolle terugkeer en hoe kun je daaraan werken?

Er wordt geopperd dat een betere samenwerking en taakverdeling in de begeleiding naar terugkeer tussen NIDOS, COA en DT&V kan helpen.

ONDERWIJS

Enkele deelnemers geven aan dat het onderwijs meer zou kunnen aansluiten op de beleving en behoeften van de amv's. De Internationale Schakelklas (ISK) is voornamelijk gericht op de aansluiting op regulier onderwijs in Nederland en biedt beperkt ruimte voor maatwerk. Daardoor is het vooral lastig om amv's zonder verblijfsvergunning een onderwijs- of leertraject aan te bieden waar ze iets aan hebben in hun land van terugkeer, zoals autotechniek, ICT, of kapper. De amv's met verblijfsvergunning komen in een tweejarige ISK, die soms niet voldoende is om de afstand tot het Nederlandse onderwijs te overbruggen, maar soms ook hun middelbare schoolopleiding nodeloos onderbreekt. Het zou mogelijk moeten zijn dat een taalvaardige hoogopgeleide amv al na 3 maanden doorstroomt naar regulier onderwijs.

Met meer praktijkgericht onderwijs voor amv's zonder verblijfsvergunning is in het verleden meermalen geëxperimenteerd. Tien jaar geleden kreeg het COA-financiering voor praktijkonderwijs en heeft dat samen met Nidos vormgegeven. Recenter heeft het COA met medewerking van een betrokken wethouder, schooldirecteur en locatiemanagers een pilot gedaan.

De ministeries van JenV en OCW geven aan dat louteresignaleerd kan worden dat onderwijs een bijdrage kan leveren aan het welzijn van amv's bij terugkeer in hun eigen land.

Gelet op de ambitie van de amv's in verband met hun aanstaande terugkeer, de grote kennisverschillen in de doelgroep- van ongeletterden tot high-school-niveau-, de kleine populatie amv's (ca 700 deelnemers) die over hele land verspreid is en het niet beschikbaar zijn van Engelstalige opleidingen is het niet mogelijk een algemeen curriculum voor amv's aan te bieden. Het ministerie van OCW gaat met COA verkennen of een pilot gestart kan worden op het gebied van onderwijs voor amv's zonder verblijfsvergunning.

DE OVERGANG VAN 18- NAAR 18+

Veruit de meeste amv's met verblijfsvergunning hebben volgens de deelnemers bij hun 18e verjaardag nog niet de vereiste zelfstandigheid voor goede integratie. Vrijwel alle gemeenten hebben een aanpak ontwikkeld om een vorm van begeleiding te bieden rond wonen, werk en onderwijs, maar ieder op zijn eigen manier. Gemeenten zouden van elkaar kunnen leren op dit gebied.

De problematiek kent vele facetten: amv's kunnen werk en inkomen vaak nog niet zelfstandig regelen, het aanvragen van toeslagen is voor hen complex, het omgaan met eigen beperkte financiële middelen is ook lastig.

Het 18+-probleem is geen amv-specifiek probleem, wordt geconstateerd. Het is te overwegen een brede aanpak te ontwikkelen voor alle kinderen zonder ouderlijk gezag.

Amv's die 18 worden zouden zoveel mogelijk continuïteit in hun begeleiding moeten hebben zolang ze recht hebben op opvang, bijvoorbeeld als ze nog in de procedure zitten.

Er wordt gewerkt aan een nieuwe vorm van inburgering, conform de brief die hierover aan de TK is geschreven. Het is het overwegen waard om amv's te betrekken bij eventuele pilots op dit terrein.

Nogal wat amv's volgen een opleiding of studie waar ze geen resultaten boeken en alleen maar studieschuld opbouwen. Het verdient aanbeveling die eerder op het spoor van werk te zetten, zodat ze zich van daaruit verder kunnen ontwikkelen.

Amv's zonder verblijfsvergunning die 18 worden biedt het COA op de AZC's een begeleidingstraject, gericht op het ontwikkelen van zelfstandigheid, dat kan doorlopen tot hun 23e levensjaar.