

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1886

Vragen van het lid **Podt** (D66) aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over *de opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen* (ingezonden 13 januari 2022).

Antwoord van Staatssecretaris **Van der Burg** (Justitie en Veiligheid) (ontvangen 25 februari 2022). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 1596.

Vraag 1

Wat is de meest recente stand van zaken met betrekking tot de opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) in kleinschalige voorzieningen? Lukt het, ook met de huidige druk op de opvang om amv's allemaal op te vangen in kleinschalige voorzieningen? Zo nee, voor hoeveel amv's lukt dit niet?¹

Antwoord 1

Amv's behoren conform het amv-opvangmodel opgevangen te worden. In dit model worden amv's op basis van leeftijd en de status van de asielpprocedure in een bijpassende opvang modaliteit van het COA of Nidos geplaatst. Na de eerste opvang in Ter Apel worden amv's opgevangen in procesopvanglocaties voor amv's (poa's) van het COA waar de IND hun vergunningsaanvraag beoordeelt. Afhankelijk van de uitkomst van de vergunningaanvraag worden amv's na de poa ofwel verder opgevangen op een kleinschalige woonvoorziening (kwv) van het COA (bij een negatieve beschikking) ofwel in de kleinschalige opvang van Nidos (bij een vergunning).

De opvang van amv's vindt dus niet altijd plaats in een kleinschalige opvangvoorziening. Zo worden amv's in eerste instantie opgevangen in een voorziening in Ter Apel met 55 bedden. Deze voorziening staat op dit moment enorm onder druk, de bezetting hier ligt op het moment van beantwoording rond de 300%. Daardoor kan daar niet de kwaliteit en de veiligheid van opvang geboden worden waar zowel het COA, Nidos als ikzelf voor staan en die wij wenselijk achten.

Er is een groot tekort aan plekken op de poa's waardoor de doorstroom vanaf Ter Apel vastloopt. Hierdoor is een deel van de jongeren die de procedure

¹ Evaluatie nieuw opvangmodel alleenstaande minderjarige vluchtelingen (ABTOPConsult, 2018), Alleenstaande Minderjarige Vluchtelingen – het leer- en verbeterproces van het COA in beeld (Inspectie Justitie en Veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, 2021), Een Onzekere Toekomst (WODC, 2021) en bijbehorende Kamerstukken.

nog moet doorlopen (en dus eigenlijk op een poa zou moeten verblijven) in de noodopvang specifiek voor amv's geplaatst, maar ook eerder dan gebruikelijk in de kleinschalige woonvoorzieningen. Dit leidt ook tot veel verhuizingen van de amv's. Op korte termijn is er helaas geen zicht op een oplossing voor dit probleem, zolang geen nieuwe amv-opvangcentra geopend worden. Hiervoor is medewerking van gemeenten noodzakelijk. Amv's met een afwijzing op hun asielaanvraag worden na de poa opgevangen in de kwv's van het COA. Zij kunnen daar anders dan bij de poa momenteel wel geplaatst worden. Dit met uitzondering van de groep 17,5-jarigen, die door het capaciteitstekort deels is doorgeplaatst naar een regulier azc. Hier is een zorgvuldige selectie aan voorafgegaan. Daar waar er ernstige zorgen waren, zijn jongeren niet doorgeplaatst. Dit neemt niet weg dat het te betreuren valt dat deze doorplaatsing noodzakelijk was omdat de veiligheid en ontwikkeling van deze jongeren moeilijker te garanderen is. Hier heb ik uw Kamer bij beantwoording van Kamervragen d.d. 23 november jl. over bericht.² De inspectie JenV is geïnformeerd over deze werkwijze. Voor de doorstroom van amv's met een vergunning vanuit de poa naar de kleinschalige opvang van Nidos geldt dat sinds half december een wachtlijst is ontstaan. Op het moment van deze beantwoording gaat dit om tientallen, maar gezien de opgave van minimaal 1000 extra plekken in de kleinschalige opvang in de komende maanden en de realisatiesnelheid is de verwachting dat de wachtlijst verder op zal lopen. Ook om dit terug te dringen is medewerking van gemeenten noodzakelijk. Consequentie is dat amv's langer worden opgevangen bij het COA in opvang die grootschaliger is en daarnaast langer moeten wachten op (begeleiding naar) integratie.

Vraag 2

Lukt het onder de huidige omstandigheden nog steeds voldoende pleeggezinnen te vinden om aan de vraag te voldoen? Zo nee, wat wordt hieraan gedaan?

Antwoord 2

Ja, dit lukt nog steeds. Nidos werkt conform het amv-opvangmodel overigens met opvanggezinnen en niet met pleeggezinnen.

Vraag 3

Is er een prognose voor de instroom van amv's voor de komende tijd? Zo nee, op welke wijze wordt geanticipeerd op de benodigde capaciteit voor procedure en opvang, maar bijvoorbeeld ook voor benodigde plaatsen in Internationale Schakelklassen?

Antwoord 3

Ja, de instroom van amv's is als onderdeel voor Nidos opgenomen in de prognoses die de migratieketen twee keer per jaar herijkt ten behoeve van o.a. de Rijksbegrotingscyclus.

Vraag 4

Hoe lang verbleven amv's in 2021 gemiddeld in een procesopvanglocatie voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (POL-AMV) en dus in grotere groepen tot 50 amv's? Hoe verhoudt deze tijd zich tot de tijd in deze opvang in andere jaren? Vindt u deze tijd acceptabel? Bent u het eens dat het verstandig is deze tijd in relatief grote groepen zo kort mogelijk te houden?

Antwoord 4

Amv's van 15 jaar of ouder worden gedurende de algemene asielprocedure opgevangen in een poa waar maximaal 80 amv's terecht kunnen. Het doel binnen het amv-opvangmodel is om dit zo kort mogelijk (7 tot 9 weken) te laten duren en om de amv na afloop van de algemene asielprocedure door te laten stromen naar een kleinere opvangvoorziening. In de huidige situatie duurt het verblijf op de poa echter veel langer dan gewenst. Wanneer wordt gekeken naar alle uitstroom vanaf de poa's (dan gaat het bijvoorbeeld om jongeren die met onbekende bestemming vertrekken, verblijven in detentie of uitstromen naar Nidos vanwege vergunningverle-

² Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 871.

ning) én tot doorstroom naar de regio-opvang van het COA is de gemiddelde verblijfsduur op de poa (in dagen): 2019: 117, 2020: 120, 2021: 121. Daarbij moet wel aangetekend, dat de hogere instroom met name plaatsvond in de tweede helft van 2021. Deze amv's zijn toen (grotendeels) nog niet doorgestroomd, dus dat effect is in deze cijfers (nog) niet te zien. Dit gaat naar verwachting wel doorwerken in de cijfers van 2022.

Wanneer enkel wordt gekeken naar de doorstroom van de poa's naar de kwv's en uitstroom naar Nidos (vanwege vergunningverlening of het plaatsen van jongeren in een opvanggezin of bij familie) is de gemiddelde verblijfsduur op de poa (in dagen): 2019: 164, 2020: 153, 2021: 159. Ook bij deze cijfers geldt bovengenoemde kanttekening.

Deze cijfers zijn exclusief de jongeren die vanaf de poa in Ter Apel niet doorstromen naar een poa, maar naar een andere opvangvorm. (zoals de kleinschalige woonvoorziening voor 13- en 14-jarigen).

Vraag 5

Vindt u de huidige maximale groepsgrootte in de amv opvang (maximaal 20 kinderen in een kleinschalige woonvoorziening) acceptabel, nu in de Nederlands jeugdzorg juist wordt ingezet op veel kleinere groepen in het belang van het kind en hoe klein zijn deze groepen?

Antwoord 5

Binnen het amv-opvangmodel zijn er verschillende kleinschalige opvangvoorzieningen. Zo worden in de kleinschalige wooneenheid en kleinschalige woongroep van Nidos respectievelijk maximaal 4 en 12 amv's opgevangen. Voor de kleinschalige woonvoorziening van het COA geldt inderdaad dat er maximaal 16–20 amv's per locatie opgevangen kunnen worden. Hierbij geldt dat voor de verhoogde instroom van amv's in 2021 lang niet altijd sprake was van een volledige bezetting op dergelijke locaties. Uit het recente WODC onderzoek naar de toekomstgerichte begeleiding van amv's is naar voren gekomen dat een groepsgrootte van minder dan 20 personen in het algemeen als prettiger werd ervaren dan grotere groepen.³ Ik ben dan ook van mening dat kleinschalige opvang de voorkeur geniet. Mede gelet op de problematiek omtrent de doorstroom en het realiseren van nieuwe opvangplekken acht ik de huidige groepsgrootte van maximaal 20 kinderen in de kwv niet zonder meer onacceptabel.

Vraag 6

In hoeverre lukt het het aantal verhuisbewegingen van amv's ook met de huidige druk op de opvang te beperken, zoals een van de doelstellingen was van het nieuwe opvangmodel voor amv's?

Antwoord 6

Die doelstelling staat nog steeds. In de Staat van Migratie 2021 is het meest recente aantal verhuisbewegingen opgenomen van kinderen, waaronder van amv's. In deze rapportage was in 2020 sprake van een daling van het aantal verhuisbewegingen ten opzichte van 2019. Dit is vermoedelijk het gevolg geweest van de coronamaatregelen in 2020. De cijfers over 2021 worden gepubliceerd in de volgende Staat van Migratie. Deze cijfers zijn dus nog niet bekend, maar er wordt nu al wel rekening gehouden met een stijging van het aantal verhuisbewegingen van amv's ten opzichte van het jaar ervoor, gezien de tekorten aan capaciteit in het afgelopen jaar en de dientengevolge inzet van kortdurende (nood)locaties.

Vraag 7

Lukt het onder de huidige omstandigheden amv's zo snel mogelijk (maximaal binnen drie maanden) toegang te geven tot onderwijs? In hoeverre lukte dit de afgelopen jaren?

³ Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum, «Een onzekere toekomst», Cahier 2021–17. Met uw Kamer gedeeld als bijlage bij: Kamerstuk 27 062, nr. 125.

Antwoord 7

Tot nu toe krijgen alle amv's die in de (nood)opvang verblijven, conform Europese regelgeving binnen 3 maanden maar indien mogelijk zelfs binnen 1 maand, toegang tot onderwijs. In de tijdelijke noodopvang in Leusden en Bodegraven was, vanwege de korte verblijfsduur (korter dan 3 maanden), geen onderwijs georganiseerd. Wel werden hier alternatieve activiteiten aangeboden.

In de afgelopen jaren is het vrijwel altijd gelukt om amv's ruim binnen de 3 maanden termijn onderwijs aan te bieden. Een uitzondering betreft de poa Overloon/Grave, waar een wachtlijst is voor de regionale ISK. De onderwijs-huisvesting is hier het voornaamste probleem. De betreffende gemeente en ISK zijn met elkaar in gesprek om tot een oplossing te komen.

Vraag 8

Wat is de stand van zaken met betrekking tot de projecten die vanaf 2019 liepen op onderwijs aan amv's, met name ook voor de groep die geen verblijfsvergunning heeft? Hoe worden instellingen geholpen om voor hen kwalitatief en zinvol onderwijs aan te bieden?

Antwoord 8

Er lopen momenteel geen landelijke projecten specifiek gericht op onderwijs voor amv's. Wel bestaan enkele lokale projecten die raken aan onderwijs, zoals een stageaanbod of workshops voor amv's. Gebleken is dat de motivatie voor amv's om naar school te gaan vaak ontbreekt hetgeen mogelijk voortkomt uit hoe het onderwijs is georganiseerd en zich verhoudt tot het toekomstperspectief van amv's. Samen met betrokken partijen wordt daarom gesproken om te bezien wat praktisch en juridisch mogelijk is om knelpunten weg te nemen en aan behoeften te voldoen. Daarnaast hebben scholen en ISK's de vrijheid om maatwerk te leveren aan amv's.

Vraag 9

Is inmiddels een duidelijk beeld van het schoolverzuim van amv's? Kunt u aangeven wat is gedaan om het schoolverzuim te verminderen en in hoeverre het schoolverzuim is afgenomen (met cijfers)? Als dit beeld er (nog steeds) niet is – waarom wordt dit niet beter in kaart gebracht?

Antwoord 9

Het is helaas niet mogelijk om via de Leerplichttelling en de verzuimcijfers bij DUO deze cijfers te leveren voor de doelgroep amv's. Er wordt bij het in kaart brengen van de verzuimcijfers geen onderscheid gemaakt op basis van verblijfsstatus. Verzuimmeldingen worden in het voortgezet onderwijs en het mbo op leerlingniveau doorgegeven aan DUO. Ook voor amv's geldt het standaardbeleid rond schoolverzuim. Ieder kind heeft recht op onderwijs, ongeacht de verblijfstatus of de achtergrond. Het beeld van schoolverzuim van amv's wordt daarom niet anders in kaart gebracht dan andere leerlingen. Scholen zijn verantwoordelijk voor de aanpak van verzuim, de leerplichtambtenaar van de betrokken gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering en de handhaving van de Leerplichtwet 1969.

De jeugdbeschermer van Nidos is ervoor verantwoordelijk dat een amv zich aan de leer- of kwalificatieplicht houdt. De mentor van het COA motiveert de jongere om naar school te gaan. Verder werken Ingrado en Nidos met een aangepaste aanpak om schoolverzuim onder amv's terug te dringen. Deze aanpak is beschreven in de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS).

Vraag 10

Op hoeveel locaties voor kleinschalige opvang worden actief lokale partners (zoals sportclubs, jongerenwerk, welzijnsorganisaties) betrokken om te zorgen voor dagbesteding en contact met de Nederlandse samenleving? In hoeverre worden op iedere locatie lokale onderwijs-, jeugdzorg- en GGZ-partners betrokken om kinderen te voorzien van noodzakelijke begeleiding? In hoeverre is het voorbeeld van de gemeente Utrecht, waar een convenant is afgesloten tussen COA/Nidos en deze lokale organisaties om te komen tot

een gezond pedagogisch klimaat voor ieder kind, bruikbaar in andere gemeenten? Wilt u zich hiervoor inzetten?⁴

Antwoord 10

Op alle COA-locaties wordt bekeken in hoeverre lokale organisaties betrokken willen zijn en hoe de samenwerking kan worden ingericht. Dit geldt voor zowel de poa's als de kleinschalige woonvoorzieningen (kwv's). Mentoren bekijken in gesprek met de jongere waar de interesses liggen op het gebied van sport, dans, kunst etc. Jongeren worden begeleid om zich aan te melden bij een vereniging.

De kleinschalige opvang wordt zo maximaal mogelijk georganiseerd in regio-verband, juist ook om een sterk netwerk te kunnen organiseren. Op iedere locatie zijn met de lokale zorgketenpartners afspraken gemaakt, met als doel het welzijn/belang en de ontwikkeling van amv's te bevorderen. Hiervoor zijn verschillende overlegstructuren ingericht, zoals het multidisciplinair overleg (MDO) en het individueel casusoverleg (ICO). Het doel van het MDO is om afstemming met de diverse (zorg)ketenpartners te bereiken over begeleiding en zorg van amv's waar zorgen over zijn. Het ICO wordt ingesteld op het moment dat wordt vastgesteld dat de zorgen over een amv's aanhoudend en/of acuut en/of dermate ernstig zijn dat een uitgebreide inhoudelijke bespreking met de betrokken partijen nodig is. In gezamenlijkheid wordt dan een plan van aanpak met betrekking tot opvang, begeleiding en zorg van de jongere opgesteld.

Ook bij Nidos is het actief inzetten van lokale partners de geldende werkwijze. Bij opvang op nieuwe locaties dient uiteraard wel eerst een netwerk en contacten te worden opgebouwd. Het inzetten van onderwijspartners gebeurt in alle gevallen en het inzetten van jeugdzorg en GGZ gebeurt wanneer dat individueel nodig is. Beiden staan bij de kleinschalige opvang voor vergunninghouders niet onder druk als gevolg van de verhoogde instroom. Nidos streeft naar lokale afspraken in iedere gemeente met kleinschalige opvang; «oudere» samenwerkingsafspraken of convenanten zoals uit Utrecht, zijn hierbij vaak een voorbeeld voor nieuwe verbanden.

Vraag 11

Bent u het ermee eens dat een goede, persoonlijke band tussen mentoren en amv's en een duidelijk, integraal beeld van hoe het met de jongere gaat, kan helpen met het vroegtijdig signaleren van en mogelijk zelfs voorkomen van vertrek met onbekende bestemming? Wat is er de afgelopen jaren gedaan om deze band en dit beeld (verder) te versterken? Heeft de huidige druk op de opvang hieraan afbreuk gedaan?

Antwoord 11

Ik ben het ermee eens dat een band tussen mentoren van het COA en amv's van meerwaarde kan zijn bij het signaleren van een mogelijk vertrek met onbekende bestemming (mob). Er zijn 24 uur per dag mentoren aanwezig. Zij brengen door middel van de amv-methodiek in kaart hoe het met de jongere gaat en welke vaardigheden en competenties hij heeft of nog moet ontwikkelen om zijn toekomst vorm te kunnen geven. Binnen de mogelijkheden die er bestaan wordt ingezet op het bespreken van de risico's van het vertrek met onbekende bestemming, bijvoorbeeld ten aanzien van verblijf in de illegaliteit. Daarnaast wordt gewezen op de mogelijkheden die bestaan ten aanzien van terugkeer naar het land van herkomst. Ook onder de huidige druk, proberen de mentoren de jongeren zo goed mogelijk in beeld te hebben. De amv-opvang vindt echter niet plaats in een gesloten setting. Daardoor kan niet worden voorkomen dat de amv's die echt willen vertrekken ook kunnen vertrekken. Een band tussen een mentor en een amv kan dus zeker een bijdrage leveren aan het signaleren dat een amv mob wil gaan en/of het investeren in het voorkomen hiervan, maar de stelling dat een dergelijke band tussen de jongere en de mentor een mob-vertrek in alle situaties zal verhinderen kan ik niet zonder meer volgen.

⁴ Gemeente Utrecht, 13 oktober 2020, «Raadsbrief Gezond pedagogisch klimaat voor Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV) in de Kleinschalige woonvoorziening (KVV) De Meern», <https://ureka.utrecht.nl/app/instrument/a3a5468d-1d48-471b-81cd-019d4c284b92>

Vraag 12

Wat is de gemiddelde caseload van amv voogden, nu en in vergelijking met de afgelopen jaren? Bent u van mening dat de voogden voldoende tijd hebben hun taken (zowel de juridische als de sociale begeleiding) adequaat te doen?

Antwoord 12

De caseloadnormering is gedifferentieerd naar opvangvormen en maatregel. Zo hebben de jeugdbeschermers in een POA locatie een lagere caseload dan de jeugdbeschermers die jongeren in een opvanggezin of in de kleinschalige opvang begeleiden. Een gemiddelde zegt daarom weinig. Wel is het zo dat over de gehele breedte momenteel veel jeugdbeschermers een te hoge caseload hebben. Dit heeft tot gevolg dat ze te weinig tijd hebben voor alle werkzaamheden en dat er een prioritering moet plaatsvinden waarbij contact en veiligheid voorop staan.

Vraag 13

Hoe wordt de verlengde opvang voor amv's van 18 tot 21 jaar vormgegeven, nu er voor 2022 geld voor beschikbaar is? Wordt het effect van deze opvang op de jongeren en hun voorbereiding op zelfstandigheid/de toekomst gemeten voor het einde van het jaar? En (gezien de oproep van de VNG voor deze verlengde opvang) het effect op gemeenten? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 13

De vrijgekomen middelen zullen aan gemeenten worden overgedragen aan de hand van een verdeelsleutel. Met deze middelen zullen de gemeenten zelf de benodigde afspraken kunnen maken met Nidos ten aanzien van de ex-amv's met een status in hun gemeenten. Momenteel is de structurele financiering van de verlengde opvang nog onderwerp van gesprek en de vraag óf en de wijze waarop dit structureel vormgegeven zal worden, staat daarom nog niet vast. Wel acht ik het wenselijk om de verlengde opvang te zijner tijd te evalueren en daarbij is het van belang om zowel het effect op de jongeren als het effect op de gemeenten te betrekken. Dit hangt echter samen met de vraag óf en de wijze waarop de verlengde opvang structureel gefinancierd zal worden.

Vraag 14

Worden jongeren zelf actief betrokken bij de (continue) verbetering van de opvang en voor de opzet van de verlengde opvang? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 14

Participatie en inspraak is een belangrijk onderdeel van de methodische begeleiding van het COA. In de begeleidingsmethodiek is opgenomen om op elke locatie een jongerenraad (poa) en een huiskamervergadering (kwv) te organiseren. Daarnaast is in de begeleidingsplannen inspraak van de jongere van groot belang.

Nidos werkt met «Trusted Juniors», amv's van diverse nationaliteiten en wonend in verschillende opvangvormen. Zij geven gevraagd en ongevraagd feedback over onderwerpen waaronder ook opvang. Bij de aanbesteding van de kleinschalige opvang zijn partijen voorts actief bevraagd op participatie van jongeren bij de opvang.

De verlengde opvang wordt momenteel geregeld op basis van afspraken tussen gemeenten en aanbieders. De opzet voor een structurele variant van de verlengde opvang bevindt zich nog niet in een fase van praktische voorbereiding en is, zoals ook vermeld in mijn antwoord op vraag 13, afhankelijk van de vraag óf en de wijze waarop dit structureel gefinancierd zal worden.