

Vergaderjaar 2021–2022

27 062

Alleenstaande minderjarige asielzoekers

Nr. 125

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 september 2021

Op 13 augustus jl. heeft het WODC het rapport «Een onzekere toekomst: kwalitatief onderzoek naar de ervaringen van afgewezen (ex-)alleenstaande minderjarige vreemdelingen en opvangouders met toekomstgerichte begeleiding» opgeleverd. Doel van het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit rapport was het verkrijgen van meer zicht op hoe alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) wier asielverzoek (in ieder geval in eerste aanleg) is afgewezen de begeleiding onder het nieuwe opvangmodel ervaren en wat hun ideeën zijn over de toekomst. Ik ben het WODC erkentelijk voor het uitvoeren van dit onderzoek en voor het rapport. Hierbij bied ik uw Kamer het rapport aan¹. In deze brief zal ik reageren op de voornaamste conclusies van het rapport.

Op 1 januari 2016 is het nieuwe opvangmodel voor amv's in werking getreden.² Dit is in 2018 geëvalueerd door ABDTopconsult.³ In deze evaluatie werd onder andere geconcludeerd dat er in de literatuur en inspectierapporten niets is gevonden over wat amv's zelf vinden van de scheiding tussen amv's met en zonder verblijfsvergunning. Hierbij werd opgemerkt dat nader onderzoek nodig is om beter in beeld te krijgen wat dat onderscheid met hen doet. Inzicht in de ervaringen van de amv's met de opvang en begeleiding onder het nieuw opvangmodel ontbraken. Dit is ook aanleiding geweest tot dit onderzoek van het WODC. In dit kader zijn er in 2020 twee publicaties verschenen: een factsheet van het CBS en het WODC over integratie en vertrek van een recent cohort amv's in Nederland (2014–2019)⁴ en een factsheet van het WODC over toekomstge-

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 27 062, nr. 95.

³ Kamerstuk 27 062, nr. 107

⁴ WODC/CBS (2020). *Integratie en vertrek van een recent cohort AMV's in Nederland (2014–2019)*. Den Haag: WODC. Factsheet 2020-3. Integratie en vertrek van een recent cohort AMV's in Nederland (2014–2019) (wodc.nl)

richte begeleiding en vrijwillige terugkeer van afgewezen amv's⁵. Het bijgesloten rapport is het derde en laatste onderdeel van dit onderzoek, waarbij met name het perspectief van de amv's zelf centraal staat.

Ten behoeve van het onderzoek zijn amv's van 16 jaar en ouder die verblijven in een kleinschalige woonvoorziening (kwv), ex-amv's die in een kwv hebben verbleven en opvangouders geïnterviewd. Kleinschalige woonvoorzieningen zijn voorzieningen van het COA voor amv's van 15 jaar en ouder die reeds een afwijzende beschikking op hun asielverzoek hebben ontvangen (en al dan niet al uitgeprocedeerd zijn) of een verlengde asielprocedure doorlopen. In een kwv verblijven maximaal zestien tot twintig jongeren en er is in principe 24-uursbegeleiding aanwezig. Opvanggezinnen vallen onder de verantwoordelijkheid van Nidos en zijn bedoeld voor jongeren die bij aankomst jonger dan 15 jaar zijn of voor jongeren van 15 jaar of ouder die extra kwetsbaar worden geacht. Er is besloten alleen de opvangouders te interviewen en niet de jongeren in opvanggezinnen zelf omdat daar geen professionele begeleiding aanwezig is om eventuele problemen van jongeren naar aanleiding van het interview op te vangen.

Begeleiding in de kleinschalige woonvoorziening

Uit het onderzoek blijkt dat de jongeren over het algemeen een voorkeur hebben voor het wonen in een kleine groep in de kwv. Kleinschaligheid is in het nieuwe opvangmodel voorop komen te staan. Met kleinschaligheid na de doorstroom uit de eerste opvang (poa) wordt invulling gegeven aan het belang van het kind. De bevinding dat jongeren aangeven een voorkeur te hebben voor het wonen in een kleine groep sluit goed aan bij deze intentie. Ik ben dan ook niet voornemens de kleinschaligheid van de opvang te wijzigen. Tevens blijkt dat een meerderheid het wonen met andere jongeren die een afgewezen asielaanvraag hebben of in de verlengde asielprocedure zitten als stressvol ervaart. Deze stress, veroorzaakt door de onzekere verblijfssituatie, leidt onder andere tot een als negatief ervaren sfeer in de opvang. Door sommigen wordt dit genuanceerd omdat zij aangeven dat niet de verblijfsstatus maar het gedrag bepalend is voor de sfeer in de opvang. Een aantal jongeren geeft ook aan een voorkeur te hebben voor gescheiden opvang omdat jongeren met en zonder verblijfsvergunning met elkaar kunnen botsen of de inwilliging van de asielaanvraag van andere jongeren confronterend kan zijn. Andere jongeren geven juist de voorkeur aan gemengde opvang, waarbij degenen met een verblijfsvergunning een bron van steun zouden kunnen zijn voor anderen zonder verblijfsvergunning. Dit is een soortgelijk resultaat als de ervaringen van experts zoals gerapporteerd in de eerdergenoemde factsheet van het WODC. Het is begrijpelijk dat de situatie waarin jongeren zich verkeren tot stress kan leiden. Zij hebben immers of niet de verblijfsvergunning verkregen die zij hebben aangevraagd of verkeren nog in een onzekere situatie omdat zij in de verlengde asielprocedure zitten. Het onderscheid naar perspectief is er echter op gestoeld meer duidelijkheid en eenduidigheid te creëren over het toekomstperspectief, zowel voor amv's zelf als voor hun omgeving. Deze duidelijkheid en eenduidigheid acht ik nog steeds gewenst.

In de eerdergenoemde factsheet van het WODC werd gewezen op een tegenstrijdigheid tussen de toekomstgerichte begeleiding gericht op vertrek en het op integratie gerichte onderwijssysteem (Nederlandstalig

⁵ Kulu-Glasgow, I., Meer, M. van der, Noyon, S.M. et al. (2020). *Toekomstgerichte begeleiding en terugkeer van afgewezen alleenstaande minderjarige vreemdelingen: Knelpunten en mogelijke oplossingen*. Den Haag: WODC. Factsheet 2020-2. Toekomstgerichte begeleiding en vrijwillige terugkeer van afgewezen alleenstaande minderjarige vreemdelingen (wodc.nl)

onderwijs). Daarbij zijn door de deelnemers aan de focusgroepen, bestaande uit begeleiders (mentoren en jeugdbeschermers) en overige betrokkenen uit verschillende organisaties, tevens diverse knelpunten en behoeftes opgemerkt. Uit het huidige rapport blijkt dat sommige amv's, alhoewel het focussen op school soms moeilijk wordt gevonden door onder andere stress, diverse positieve punten kunnen noemen uit hun tijd in het Nederlandse onderwijs, enthousiast zijn over het Nederlandstalige onderwijs en (vaker) in contact zouden willen komen met Nederlandse leerlingen. De amv's zouden dit anders kunnen ervaren dan de experts; doordat ze nog hoop op een verblijfsvergunning hebben, zijn ze gefocust op het leren van Nederlands. De onderzoekers wijzen er tevens op dat hier ook een selectie-effect mee zou kunnen spelen, namelijk dat jongeren die mee wilden doen aan het onderzoek ook meer gedreven zijn wat betreft naar school gaan en de taal leren dan jongeren die niet geïnterviewd wilden worden. Er wordt echter geen eenduidige verklaring voor gegeven. Ook ex-amv's hebben stress benoemd als reden waarom zij zich niet goed konden focussen op school. Hierbij wordt de overgang van minderjarig naar meerderjarig en de breuk die dit geeft in hun schoolcarrière benoemd. Tevens hebben een aantal jongeren specifieke behoeften aangegeven, zoals klassen die voldoende gemengd zijn en de behoefte om stages te lopen. Ik ben voornemens op korte termijn in gesprek te gaan met de betrokken partijen om te bezien wat praktisch en juridisch mogelijk is voor wat betreft de knelpunten en behoeften die zijn geuit door zowel de deelnemers aan de eerder benoemde focusgroepen als de amv's zelf. Het COA en Nidos zijn al gestart met gesprekken over een aantal behoeftes, namelijk Engelse les en praktijkgericht onderwijs, van amv's met een terugkeerperspectief. Het Ministerie van J&V zal met deze partijen en het Ministerie van OCW in gesprek gaan om te bezien wat mogelijk is om te zorgen dat deze jongeren zo goed mogelijk worden voorbereid op hun toekomst. Hierbij merk ik ook op dat, ook al kan dit in de praktijk lastig zijn omdat er geen recht meer op opvang en op vergoeding van de onderwijskosten is, het bereiken van de 18-jarige leeftijd niet per definitie een breuk in de schoolcarrière betekent. Na hun 18^e verjaardag mogen onrechtmatig verblijvende vreemdelingen geen nieuwe opleiding meer beginnen. Echter mogen zij wel de opleiding waaraan zij zijn begonnen vóór de 18^e verjaardag blijven volgen totdat deze opleiding is afgerond, inclusief de stage, ook als zij op een bepaald moment gedurende deze opleiding meerderjarig worden. Dit geldt enkel zolang het vertrek nog niet gerealiseerd kan worden om andere redenen. Het continueren van de opleiding staat vertrek niet in de weg. Onder voorwaarden is het mogelijk voor het lesgeld een buiteninvorderingstelling aan te vragen.

Uit dit onderzoek, en uit de eerdergenoemde factsheet van het WODC, blijkt dat de toekomst een moeilijk bespreekbaar onderwerp is, zowel voor jongeren als voor hun begeleiders. Wel heeft de meerderheid van de respondenten weleens met hun mentor, voogd of met beiden gesprekken gehad over hun toekomst (bijna alle ex-amv's en ongeveer de helft van de amv's). De ex-amv's geven aan dat de gesprekken over hun toekomst meestal kort voor hun 18^e verjaardag plaatsvonden. Ik vind het van belang dat amv's tijdig begeleid worden in hun toekomstperspectief. Ik zal dan ook extra aandacht vragen bij het COA en Nidos voor het tijdig voeren van gesprekken over de toekomst, ook al kan dit in de praktijk voor zowel de amv als de mentor en voogd lastig zijn. Duidelijkheid over de toekomst is immers in het belang van amv's. Dit betreft onder andere de gevolgen die met onrechtmatig verblijf gepaard gaan en de mogelijkheden voor ondersteuning bij vrijwillige terugkeer. Overigens vinden in dat kader al de nodige activiteiten plaats, zoals een binnenkort te implementeren «toekomsttraining amv» voor amv zelf en is reeds een training geïmplementeerd «juridische aspecten in het werk – amv» voor begeleiders van

het COA. Voorts hebben Nidos, COA en DT&V een stappenplan ontwikkeld, zodat de partijen een gezamenlijk terugkeerplan hebben voor amv's met een afwezen asielaanvraag. In het stappenplan is als ambitie opgenomen om het vrijwillig tijdig vertrek uit Nederland te bevorderen van de amv's die niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning en daarmee (langdurig) illegaal verblijf te voorkomen.

Over de begeleiding door de mentor geven meer amv's dan ex-amv's aan tevreden te zijn. Er worden meerdere redenen gegeven voor de tevredenheid of ontevredenheid over de rol van de mentor. Redenen voor tevredenheid hebben voornamelijk te maken met de individuele aandacht die de jongeren ontvangen van de mentor en met de praktische/dagelijkse begeleiding. Voor meerdere jongeren heeft dit ook te maken met de ouderrol die zij aan de mentoren toeschrijven, bijvoorbeeld door hoe de mentoren een huiselijke sfeer in de opvang creëren. De twee voornaamste redenen voor ontevredenheid die genoemd worden zijn ontevredenheid over de toekomstgerichte begeleiding en over het gebrek aan individuele begeleiding. Voornamelijk ex-amv's geven dit aan. De ontevredenheid over de toekomstgerichte begeleiding ziet bijvoorbeeld op het late moment dat ex-amv's door hun mentor geïnformeerd werden dat zij de opvang moesten verlaten bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd en op ervaringen met gesprekken over eventuele terugkeer met hun mentoren. Ik zal het COA vragen aandacht te hebben voor zowel de positieve als negatieve bevindingen zodat dit binnen de organisatie op de juiste wijze opgepakt wordt.

Het merendeel van de jongeren is tevreden over de voogd. In sommige gevallen verschilt de tevredenheid per voogd wanneer de jongeren meerdere voogden hebben gehad. Jongeren zijn onder andere tevreden over de voogd vanwege de hulp die wordt geboden door de voogd, zoals het goed uitleggen van de asielprocedure. Over de toekomstgerichte begeleiding wordt als positieve ervaring genoemd dat jongeren goed met de voogd kunnen praten. Redenen voor ontevredenheid zien onder andere op onvoldoende praktische en individuele begeleiding en op onvoldoende ondersteuning bij de toekomst. Zo had een jongere bijvoorbeeld meer actie gewild van de voogd met betrekking tot het kijken naar een goede school en het verkrijgen van een verblijfsvergunning, en noemt een andere jongere het gebrek aan concrete adviezen. Voorts melden de onderzoekers dat jongeren soms hogere verwachtingen lijken te hebben van de begeleiding door de voogd dan wat een voogd kan bieden op basis van zijn of haar mogelijkheden of (formele) taken. Dit geldt – in mindere mate – overigens ook voor de begeleiding door de mentor. Ik zal Nidos vragen aandacht te hebben voor de bevindingen.

Voor wat betreft de aansluiting van de begeleiding van de mentor en voogd op de behoeften van de jongeren melden de onderzoekers dat jongeren op bepaalde punten in hun behoeften worden voorzien, maar dat er zeker nog verbetering mogelijk is. De jongeren noemen verschillende behoeften. Een deel van deze behoeften begrijp ik, zoals de behoefte aan een meer proactieve houding van hun mentor of voogd ten aanzien van toekomstgerichte gesprekken. Het is van belang voor het toekomstperspectief van de jongeren dat in deze behoefte wordt voorzien. Zoals eerder genoemd heeft de binnenkort te implementeren «toekomsttraining amv» voor amv, verzorgd door begeleiders van het COA hier ook aandacht voor. Ook binnen Nidos zijn er specifieke terugkeertrainingen voor voogden en zijn er functionarissen werkzaam die de voogden ondersteunen bij casuïstiek waarbij terugkeer speelt. Voorts zal ik, voor hetgeen binnen de huidige kaders praktisch mogelijk is, het COA en Nidos vragen hier hernieuwde aandacht voor te hebben. Voor een aantal andere zaken, zoals de behoefte aan daadwerkelijke hulp van de mentor en voogd

bij het verkrijgen van een verblijfsvergunning, geldt dat ik de behoefte vanuit de amv begrijpelijk vind maar dat dit niet is waarvoor in ieder geval de mentor begeleiding biedt aan amv's. Hierbij merk ik ook op dat tijdens de asielprocedure de amv's worden bijgestaan door een advocaat. Het kan dus voorkomen dat de behoeften en verwachtingen van amv's niet altijd aansluiten op hetgeen beoogd wordt of passend is in het amv-opvangmodel. Het is van belang dat dit voor een amv duidelijk is. Dit kan bijvoorbeeld ook deel uitmaken van gesprek tussen een amv en zijn of haar mentor en/of voogd voor zover dit niet al gebeurt. Tijdens het eerste kennismakingsgesprek en vervolggesprekken ter voorbereiding op de asielprocedure worden amv's nu al door de mentoren geïnformeerd dat zij rechtsbijstand ontvangen, dat de IND hun asielaanvraag beoordeelt en dat het COA geen invloed heeft op het verloop op de uitkomsten hiervan. Ook zal dit in de binnenkort te implementeren «toekomsttraining amv» aanbod komen.

Uit het onderzoek blijkt dat bijna alle jongeren hun toekomst op de langere termijn in Nederland zien. Geen van de geïnterviewde jongeren spreekt de intentie uit om terug te keren naar het land van herkomst. Dit vind ik zorgelijk. Het is immers van belang dat deze jongeren werken aan hun toekomstperspectief, indien de asielaanvraag wordt afgewezen betekent dit terugkeer naar het land van herkomst. Ik vind het van belang dat in de begeleiding nog meer aandacht komt voor het bieden van een realistisch toekomstbeeld en daarbij ook te spreken over de gevolgen van onrechtmatig verblijf in Nederland. Ook dit zal onderdeel uitmaken van de eerdergenoemde «toekomsttraining amv». De bevinding dat bijna alle jongeren hun toekomst op de langere termijn in Nederland zien vind ik ook relevant in het kader van de verwachtingen en behoeften die amv's hebben voor wat betreft de begeleiding. De begeleiding is immers gericht op het toekomstperspectief, wat voor het merendeel van de geïnterviewde amv's terugkeer is. In de begeleiding verdient dit ook aandacht.

Begeleiding in de opvanggezinnen

Zoals vermeld zijn alleen de opvangouders geïnterviewd en niet de jongeren in opvanggezinnen zelf. Uit het onderzoek blijkt dat de opvangouders jongeren niet alleen praktische en individuele begeleiding en emotionele steun bieden, maar ook een belangrijke rol in de opvoeding spelen. Dit vind ik positief en belangrijk. Jongeren dienen in een veilige omgeving op te groeien waar aandacht voor emotionele steun en praktische en individuele begeleiding is. Tegelijkertijd blijkt dat sommige opvanghouders hun opvoedingsverantwoordelijkheden expliciet in verband brengen met de toekomst van de jongere, en met een toekomst in Nederland in het bijzonder. Ook wordt gemeld dat het erop lijkt dat netwerkopvangouders vaker dan poolopvangouders actie (willen) ondernemen om de jongere in hun gezin kans te laten maken op een verblijfsvergunning. Ook al kunnen aan dit laatste deel geen definitieve conclusies worden verbonden, vind ik dit zorgwekkende signalen. In dit kader blijkt ook dat volgens de opvangouders vrijwel alle jongeren hun toekomst in Nederland zien. Ook geldt dit voor de opvangouders zelf die terugkeer van de jongere niet als mogelijkheid zien vanwege de onveilige situatie in het land van herkomst. Dit vind ik tevens zorgelijk. Het is van belang dat iedereen in de omgeving van de amv, met name de opvangouders en voogd, duidelijk zijn over het toekomstperspectief van de amv. Ook al is dit toekomstperspectief anders dan wat de amv beoogde, namelijk verblijf in Nederland, is het in het belang van de amv om hier eenduidig over te communiceren. Dit maakt binnen Nidos integraal onderdeel uit van de begeleiding en expliciet onderdeel van de screening van opvanggezinnen. Ik zal bij Nidos benadrukken dat dit van belang is voor het opvangmodel in het algemeen en voor de individuele amv's

specifiek, zodat zij hierover ook in gesprek kunnen met opvangouders. Voorts geldt dat indien is geconstateerd dat er geen internationale bescherming verleend hoeft te worden een persoon terug kan naar het land van herkomst en een vertrekplicht heeft, dit het toekomstperspectief dient te zijn waaraan gewerkt wordt. Ook de opvangouders dienen hierover realistisch te zijn richting de amv's.

Verder blijkt dat het overgrote deel van de opvangouders tevreden is over de begeleiding door de voogd. Dit vind ik positief. De onderzoekers constateren ook verschillen over hoe de opvangouders de taakverdeling tussen zichzelf en de voogd zien. Dit acht ik niet problematisch zolang de taakverdeling binnen de wettelijke kaders valt. Per jongere kan namelijk ook verschillen wat precies wenselijk, effectief, en in het belang van het betreffende individu is. Redenen voor ontevredenheid zijn niet anders dan (ex-)amv's in de kwv hebben genoemd. Nidos zal worden gevraagd hiernaar te kijken en te bezien in hoeverre dit onderdelen zijn die opgepakt kunnen worden of voortkomen uit onrealistische verwachtingen van de jongeren of de opvangouders.

Overgang naar 18+ en jongeren die mob gaan

Naast de bevindingen over de begeleiding in de kwv en de opvanggezinnen blijkt uit de interviews met de jongeren en de opvangouders dat de overgang van uitgeprocedeerde amv's naar meerderjarigheid en het stoppen van de opvang en overige voorzieningen een knelpunt is. Veel van deze jongeren vertrekken met onbekende bestemming (mob).

Meerderjarige onrechtmatig verblijvende vreemdelingen hebben geen recht op opvang. De opvang in de kwv of het opvanggezin wordt dan ook beëindigd bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd. Opvangouders, en ook verschillende experts, zouden opvang van jongeren willen tot hun 21^e jaar. De langere opvangduur zou jongeren met een afgewezen asielaanvraag kunnen motiveren om een opleiding te volgen en te werken aan een vrijwillig terugkeerprogramma in plaats van met onbekende bestemming te vertrekken. De onderzoekers melden ook dat het feit dat de jongeren hun toekomst in Nederland zien, en niet van plan zijn om terug te keren naar hun land van herkomst, een belangrijke rol speelt in het vertrekken met onbekende bestemming.

Op basis van deze bevindingen ben ik niet voornemens de opvang voor deze groep jongeren te verlengen, zeker niet wanneer het jongeren betreft die al geruime tijd in de opvang hebben verbleven. Er is immers niet onderzocht of het verlengen van de opvang zal leiden tot vrijwillig vertrek of in het belang van de jongeren zal zijn. De ex-amv's die in de kwv hebben verbleven gaven bijvoorbeeld aan dat de gesprekken over hun verblijfsopties meestal kort voor hun 18^e verjaardag plaatsvonden. Daarnaast blijkt dat de betreffende jongeren hun toekomst in Nederland zien niet van plan zijn om terug te keren en dat dit een belangrijke rol speelt in het vertrek met onbekende bestemming. Ik vind het belangrijker duidelijker te zijn over het toekomstperspectief. De opvang verlengen verplaatst mogelijk alleen de realisatie dat er geen toekomst met legaal verblijf in Nederland zal zijn naar een later moment. Ik wil daarom meer focus leggen op de toekomstgerichte begeleiding in de opvang, vanuit de mentoren, opvangouders en voogden. Deze gesprekken dienen tijdig te starten, waarbij alle betrokkenen dezelfde boodschap brengen aan de jongeren. Ik zal hierover met het COA en Nidos in gesprek gaan. Dit maakt tevens onderdeel uit van de «toekomsttraining amv» en het eerdergenoemde stappenplan van Nidos, het COA en DT&V. Daarbij kunnen ex-amv's die meewerken aan terugkeer voor een beperkte periode opvang verkrijgen in de vrijheidsbeperkende locatie.

Slotbeschouwing

Het onderzoek geeft duidelijk weer wat de ervaringen van de jongeren in de kwv en van de opvangouders zijn in het huidige opvangmodel. Dit laat zowel positieve als negatieve ervaringen zien. Ik vind het van belang dat naar beide goed wordt gekeken. Er wordt immers veel goed werk verricht door de betrokkenen binnen het opvangmodel maar leren op basis van de ervaringen is van belang. Tegelijkertijd berust een deel van de redenen waarover jongeren ontevreden zijn op onrealistische verwachtingen die zij van de mentoren en voogden hebben. Het is van belang ook hierover duidelijkheid te scheppen richting de jongeren. Op basis van het rapport vind ik het vooral van belang dat er tijdig en effectief met de jongeren wordt gesproken over hun toekomst en dat de betrokken personen dit met dezelfde boodschap doen. Het is immers in het belang van de jongeren een realistisch beeld te hebben van hun toekomstperspectief in Nederland en hen te begeleiden naar terugkeer naar het land van herkomst. Dit zijn de voornaamste punten waarvan ik het COA en Nidos zal vragen deze de komende periode binnen de huidige kaders op te pakken, voor zover daar nog geen stappen in zijn gezet. Ook de DT&V wil ik hierbij betrekken.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol