

Vergaderjaar 2018–2019

27 062

Alleenstaande minderjarige asielzoekers

Nr. 107

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2018

Inleiding

In de afgelopen periode zijn drie onderzoeken over alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) uitgevoerd. Het WODC heeft onderzocht wat de redenen zijn waarom amv's ervoor kiezen om in Nederland asiel te vragen. Het nieuwe amv opvangmodel is geëvalueerd door ABDTOPConsult. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de inspecties) hebben gezamenlijk gekeken naar de kwaliteit van de opvang en begeleiding van amv's. Hierbij bied ik u de rapporten van deze drie onderzoeken aan¹. Ik zal in deze brief mijn reactie geven op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen. Daarbij deel ik graag met u de ervaringen die ik zelf heb opgedaan tijdens verschillende werkbezoeken aan amv-opvanglocaties in de afgelopen maanden.

WODC onderzoek: Unaccompanied minor asylum seekers in the Netherlands: choice or chance?

Op 9 oktober 2018 heeft het WODC het rapport gepubliceerd van haar onderzoek naar de push en pull factoren die een rol speelden in de migratie van amv's die in 2015 naar Nederland zijn gekomen. Aanleiding voor het onderzoek was het feit dat het aantal amv's dat naar Nederland kwam in 2015 was verviervoudigd ten opzichte van het jaar daarvoor. Het onderzoek geeft een beeld van de beweegredenen van deze groep amv's en bevat geen aanbevelingen. Voor het onderzoek zijn interviews gehouden met 45 amv's van Syrische, Eritrese en Afghaanse afkomst, die 14 jaar of ouder waren toen zij Nederland binnenkwamen. Een belangrijke constatering van het WODC-onderzoek is dat het aantal amv's dat in 2015 naar Europa kwam ook verviervoudigde. Uit het onderzoek blijkt dat slechts een minderheid van de amv's, voornamelijk Syriërs, Nederland al

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

bij het vertrek als bestemming zag. Geen van de Afghaanse amv's, en slechts een minderheid van de Eritrese amv's, had bij aanvang de intentie om naar Nederland te komen. Minderjarigen die Nederland al als bestemming zagen bij hun vertrek, waren meestal goed geïnformeerd. De voornaamste redenen voor de respondenten om voor Nederland te kiezen – genoemd door bijna de helft van hen – was de inrichting van de procedures in Nederland (vooral snellere en makkelijkere asiel- en gezinsherenigingsprocedures), gevolgd door toekomstmogelijkheden voor studie en werk. Naast de positieve reputatie van Nederland was een belangrijke reden om voor Nederland te kiezen het bestaan van een netwerk.

ABDTOPConsult: Evaluatie nieuw opvangmodel amv's

Op 1 januari 2016 is het nieuwe opvangmodel voor amv's in werking getreden. In de brief waarin de Kamer over het nieuwe opvangmodel is geïnformeerd², is aangegeven dat het nieuwe opvangmodel binnen een jaar zal worden geëvalueerd. Door (de nasleep van) de verhoogde instroom, waardoor het nieuwe opvangmodel pas volledig kon worden geïmplementeerd in juli 2016, was een evaluatie een jaar na de inwerking-treding van het model niet mogelijk en niet wenselijk. De periode waarover geëvalueerd zou kunnen worden was immers te kort.

In maart 2018 heb ik ABDTOPConsult verzocht om het nieuwe amv-opvangmodel te evalueren. De evaluatie is in november 2018 afgerond en het evaluatierapport bied ik u hierbij aan. Doel van de evaluatie was om te onderzoeken of het opvangmodel is uitgevoerd zoals het was beoogd en heeft geleid tot de gewenste resultaten. Om dit te evalueren heeft ABDTOPConsult in het onderzoek enerzijds bekeken of de doelen van het nieuwe opvangmodel zijn behaald en of er een kwalitatieve verbetering van de opvang heeft plaatsgevonden. Anderzijds is met de betrokken ketenpartners bekeken hoe het model verder verbeterd zou kunnen worden.

Met het nieuwe opvangmodel is beoogd een drietal doelen te behalen. Ten eerste moeten alle amv's opvang krijgen in een kleinschalige opvanglocatie. ABDTOPConsult concludeert dat op dit moment alle amv's inderdaad verblijven in een kleinschalige opvanglocatie (voor amv's zonder verblijfsvergunning is dat aantal maximaal 20 amv's per woonunit en voor amv's met een verblijfsvergunning zijn dat er maximaal twaalf per woonunit). Amv's jonger dan vijftien jaar worden in het nieuwe opvangmodel zoveel mogelijk opgevangen in opvanggezinnen. Ook dit komt naar voren in de evaluatie. Opvang in gezinnen is de opvangvorm waarin thans de meeste amv's verblijven. Het tweede doel betreft het bieden van opvang conform het toekomstperspectief van de amv. Volgens ABDTOP-Consult voorziet het nieuwe opvangmodel ook hierin. Amv's met een verblijfsvergunning verblijven op andere locaties dan amv's die geen verblijfsvergunning hebben. Tot slot moeten amv's in het nieuwe opvangmodel zoveel mogelijk in dezelfde omgeving of regio blijven, wanneer zij verhuizen voor hun achttiende verjaardag, zodat zij zoveel mogelijk hun netwerk kunnen behouden. ABDTOPConsult concludeert dat het niet duidelijk is of dit doel is behaald, omdat het aantal regio- of gemeentegrens overschrijdende verhuisbewegingen van amv's niet wordt bijgehouden.

Daarnaast hebben de onderzoekers van ABDTOPConsult gekeken of het nieuwe opvangmodel heeft geleid tot een kwalitatieve verbetering voor amv's op het gebied van onderwijs, begeleiding en veiligheid. ABDTOP-

² Kamerstuk 27 062, nr. 95.

Consult constateert dat het nieuwe opvangmodel meer mogelijkheden biedt voor maatwerk en heeft geleid tot verbeterde expertise van mentoren en begeleiders. Op basis van de door ABDTOPConsult voor de evaluatie afgenomen interviews blijkt dat het nieuwe opvangmodel in sterkere mate voor amv's met een verblijfsvergunning heeft geleid tot verbeteringen op deze terreinen. Dit met als belangrijkste reden dat in de kleine woonvoorzieningen waar amv's verblijven zonder verblijfsvergunning een negatieve sfeer kan ontstaan.

In het rapport benoemt ABDTOPConsult ook een paar zorgpunten. Hoewel onderwijsdeelname van amv's met het nieuwe opvangmodel is verbeterd, blijft schoolverzuim onder amv's relatief hoog. Daarnaast wijst ABDTOPConsult erop dat verschillende geïnterviewden hebben geopperd dat nog kleinschaliger opvang voor de groep zonder vergunning zou kunnen bijdragen aan een betere begeleiding naar terugkeer. Een ander punt van aandacht is dat de amv's met een verblijfsvergunning bij het bereiken van de achttienjarige leeftijd op zichzelf komen te staan en dat velen niet zelfstandig genoeg zijn om zaken als opleiding, werk, sociaal netwerk en financiën op orde te houden. Volgens ABDTOPConsult verdient het nader onderzoek wat de amv's zelf vinden van gescheiden opvang naar perspectief (integratie of terugkeer), omdat dit niet bekend is.

Inspecties IGJ en IJenV: Zelfstandig verder? De opvang en begeleiding van amv's

De inspecties hebben in 2018 een onderzoek afgerond over de opvang en begeleiding van amv's. Het rapport is vandaag, 20 december 2018, door de inspecties gepubliceerd en bied ik u hierbij aan. De Inspecties hebben onderzocht of het COA en Nidos goede en passende opvang en begeleiding bieden aan amv's. Het onderzoek heeft mede plaatsgevonden aan de hand van zelfevaluaties uitgevoerd door het COA en Nidos. De inspecties constateren dat de medewerkers betrokken en bevlogen zijn met een positieve aandacht voor en interesse in de jongeren. Daarnaast constateren zij dat de kwaliteit van de opvang en begeleiding op meerdere onderdelen niet voldoet aan de verwachtingen en dat een verbeterslag nodig is om ervoor te zorgen dat amv's zich optimaal kunnen ontwikkelen en na hun achttiende jaar zelfstandig verder kunnen. De inspecties zien mogelijkheden voor verbetering op de thema's passende opvang en begeleiding, bestuurlijke organisatie, veiligheid en leefklimaat.

Bij het thema passende opvang en begeleiding komen de inspecties met zes verbeterpunten, die gelden voor amv's met en zonder verblijfsvergunning. Zij constateren dat 1) de informatieoverdracht bij de verhuizing van een amv of als een amv een nieuwe voogd krijgt beter zou kunnen, 2) voor een amv ten onrechte niet altijd een begeleidingsplan wordt opgesteld, 3) in de begeleidingsplannen onvoldoende aandacht is voor sociaal-emotionele ontwikkelingsbehoeften van de amv, 4) amv-mentoren en voogden de inhoud van de begeleiding onvoldoende op elkaar afstemmen, 5) de begeleiding van de amv's nog onvoldoende toekomstgericht is, en 6) de begeleiding zich te weinig richt op het in kaart brengen van een netwerk dat de amv's kan helpen na hun achttiende verjaardag.

In het kader van bestuurlijke organisatie geven de inspecties aan dat amv-medewerkers hebben aangegeven behoefte te hebben aan nadere scholing in de amv-methodiek.

Met betrekking tot het thema veiligheid geven de inspecties aan dat onvoldoende in kaart wordt gebracht welke risico's voor de amv's spelen wanneer een amv op een locatie aankomt. Volgens de inspecties

ontbreekt een goed instrument om de veiligheidsrisico's voor amv's in de opvang te bepalen. Hier speelt ook mee dat niet duidelijk is gedefinieerd bij welke veiligheidsrisico door medewerkers dient te worden geëscaleerd.

Over het leefklimaat op de opvanglocaties geven de inspecties aan dat verbeteringen mogelijk zijn bij het bieden van een schone, passende en veilige fysieke leefomgeving voor de amv's. Zo zijn locaties vaak sober ingericht en hebben de locaties beperkte financiële middelen voor het organiseren van een zinvolle vrijetijdsbesteding. Hierbij merken de inspecties wel op dat mentoren zich inzetten om de inrichting passend te maken bij de culturele en religieuze achtergrond van de jongeren en dat zij de jongeren stimuleren in het hebben van hobby's en vrijetijdsbesteding.

COA en Nidos hebben bij het uitvoeren van de zelfevaluaties grotendeels dezelfde verbeterpunten geconstateerd en hebben reeds verbetermaatregelen in gang gezet. De inspecties zien naast deze maatregelen nog verdere mogelijkheden voor verbetering en zij verzoeken Nidos en het COA om in de komende twee maanden te laten zien hoe hun verbetertraject eruit ziet. Hierbij verzoeken zij specifiek om aandacht voor twee COA-locaties waar veiligheidsrisico's bestaan voor amv's. De inspecties zullen beoordelen of deze verbetering goede opvang en begeleiding aan alle amv's waarborgt. Belangrijk is volgens de inspecties verder dat de verbeteracties nauwgezet worden gemonitord.

Reactie op de evaluatie door ABDTOPConsult en het rapport van de Inspecties

Allereerst valt mij in positieve zin op dat uit zowel de evaluatie van ABDTOPConsult als het onderzoek van de inspecties het beeld naar voren komt dat de amv-medewerkers van COA en Nidos zich kenmerken door hun betrokkenheid en bevoegenheid, dat zij positieve aandacht besteden aan de jongeren, geïnteresseerd zijn in hoe het met de amv's gaat en zich inspinnen om ervoor te zorgen dat de jongeren na hun achttiende verjaardag zelfstandig kunnen functioneren. Een punt van zorg is wel het arbeidsverloop onder mentoren en voogden van amv's, die de uitwisseling van informatie kan bemoeilijken. Daarnaast ben ik verheugd dat uit de evaluatie van ABDTOPConsult blijkt dat in ieder geval twee van de drie doelen van het nieuwe amv-opvangmodel zijn behaald. Wat betreft het derde doel zal ik met Nidos en het COA bezien hoe de registratie van regio- of gemeentegrens overschrijdende verhuisbewegingen kan worden verbeterd. Alles bij elkaar genomen blijkt uit de evaluatie van ABDTOPConsult dat de opvang duidelijk is verbeterd ten opzichte van voor 1 januari 2016. Het rapport van de Inspecties brengt in kaart hoe de opvang van amv's nog beter vorm kan worden gegeven.

Tijdens het AO opvang, terugkeer en vreemdelingenbewaring van 28 maart 2018 heb ik toegezegd op werkbezoek te gaan naar een amv-opvanglocatie, waarover bij verschillende partijen het beeld bestaat dat deze niet zou voldoen aan het vereiste van kleinschaligheid en de Kamer over mijn bevindingen te informeren.³ De te bezoeken locaties heb ik in overleg Defence for Children bepaald. De afgelopen maanden heb ik werkbezoeken gebracht aan kleinschalige amv-opvanglocaties in Almelo, Dronten, Kampen en Tilburg en de procesopvanglocatie voor amv's in Oisterwijk. Deze bezoeken hebben op mij een positieve indruk achtergelaten over de wijze waarop amv's in Nederland worden opgevangen. Op alle locaties trof ik, net als ABDTOPConsult en de inspecties, enthousiaste

³ Kamerstuk 19 637, nr. 2383.

en betrokken medewerkers van het COA en Nidos aan, die zich elke dag inzetten om de amv's goed te begeleiden. Op alle kleinschalige locaties werden de amv's, in overeenstemming met het nieuwe amv-opvangmodel, kleinschalig en naar toekomstperspectief opgevangen, met niet meer dan twintig amv's per woonunit. Op de locatie in Almelo zijn enkele woonunits voor amv's naast elkaar geplaatst, waardoor de indruk kan ontstaan dat hier geen sprake is van kleinschaligheid. Echter, de inrichting van de woonunits, met aparte voordeuren, woonkamers en keukens, waar begeleiding plaatsvindt door aparte teams van COA-mentoren, is naar zijn aard duidelijk kleinschalig. De woonunits voor amv's bevinden zich bovendien, afgezien van de woonunits die bedoeld zijn voor amv's die bij instroom 17,5 jaar of ouder zijn (en dus binnen korte tijd naar reguliere opvang zullen doorstromen), allemaal buiten het terrein van het reguliere azc. In een procesopvanglocatie (POL), zoals in Oisterwijk, verblijven amv's niet op een apart terrein, omdat deze locaties bedoeld zijn voor verblijf tijdens het doorlopen van de AA-procedure in afwachting van doorstroom naar een azc. Maar ook hier worden amv's opgevangen op een afgescheiden gedeelte van het terrein, in kleinschalige woonunits (met maximaal acht amv's per unit), met 24-uurs begeleiding. Ik herken dan ook uit persoonlijke ervaring de bevindingen van ABDTOPConsult dat de opvang van amv's, in overeenstemming met het nieuwe opvangmodel, kleinschalig en met onderscheid naar perspectief is ingericht.

De aandachtspunten die door ABDTOPConsult en de inspecties worden genoemd komen in grote mate overeen en herken ik. In beide onderzoeken worden met name belangrijke verbetermogelijkheden gesignaleerd voor de begeleiding van amv's. Het is van belang dat amv's op hun achttiende verjaardag goed voorbereid op hun toekomst de amv-opvang uitstromen, ongeacht of deze toekomst in het land van herkomst of Nederland ligt. In beide onderzoeken komt aan bod dat amv's ook na hun achttiende verjaardag nog begeleiding nodig hebben die helpt bij hetzij integratie in Nederland, hetzij terugkeer naar het land van herkomst.

Het COA en Nidos zullen de komende twee maanden een plan van aanpak opstellen voor de aanbevelingen van de inspecties. Hierbij zal in het bijzonder aandacht zijn voor de aanbevelingen die de inspecties maken op het thema veiligheid. Een paar aanbevelingen zijn al opgepakt. Zo heeft het COA de amv-methodiek, waarin ook werkafspraken op het gebied van veiligheid zijn opgenomen, geëvalueerd en aangepast. Ook het door ABDTOPConsult gesignaleerde schoolverzuim onder amv's heeft aandacht. Er lopen reeds verschillende projecten die tot doel hebben om onderwijs aan te bieden aan amv's dat beter aansluit bij hun behoeften. Uw Kamer wordt in het voorjaar van 2019 over de ingezette verbetermaatregelen geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
M.G.J. Harbers