

# Samenvatting

## Achtergrond van het onderzoek, doel en onderzoeksmethoden

### *Achtergrond*

In 2016 werd een nieuw opvangmodel voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) van kracht. Het model wordt gekenmerkt door kleinschaligheid en begeleiding naar toekomstperspectief: jongeren van wie de asielaanvraag is ingewilligd en jongeren van wie deze is afgewezen worden, anders dan de situatie onder het oude model, apart opgevangen. Terwijl de eerste jongeren worden begeleid met het oog op hun integratie in Nederland, worden de laatste jongeren in principe begeleid naar een toekomst buiten Nederland. Uitgeprocedeerde jongeren moeten Nederland verlaten, maar wanneer er geen adequate opvang is in het land van herkomst, worden ze tot hun 18e verjaardag opgevangen. Daarna worden ze geacht Nederland te verlaten. In de praktijk vertrekken veel van deze jongeren echter voor dat moment met onbekende bestemming (mob) uit de opvang, en komt vrijwillig, aantoonbaar vertrek uit Nederland weinig voor.

Alle AMV's komen bij aankomst in Nederland onder voogdij van Nidos en krijgen een jeugdbeschermer (hierna voogd) toegewezen die de jongeren begeleidt tot hun 18e jaar. Jongeren van 15 jaar en ouder van wie de asielaanvraag is afgewezen verblijven in kleinschalige woonvoorzieningen (KVV) van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), waar maximaal zestien tot twintig jongeren verblijven en waar in principe 24-uursbegeleiding aanwezig is. Jongeren die bij aankomst jonger dan 15 jaar zijn en 15+ jongeren die extra kwetsbaar zijn worden opgevangen in opvanggezinnen onder de verantwoordelijkheid van Stichting Nidos. Alle AMV's, hebben, ongeacht het resultaat van hun asielaanvraag, recht op onderwijs en toegang tot de gezondheidszorg.

### *Doel en onderzoeksvragen*

Uit eerder onderzoek onder experts bleek dat de toekomstgerichte begeleiding van jongeren in de KVV's te veel gericht was op praktische zaken die nodig zijn voor een toekomst in Nederland (Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Veiligheid en Justitie, 2018). Informatie over de ervaringen van jongeren zelf met de begeleiding in KVV's en opvanggezinnen ontbrak. De Directie Migratiebeleid verzocht het WODC om hier onderzoek naar te doen. Het onderhavige onderzoek had als doel meer zicht te krijgen op hoe AMV's wier asielverzoek is afgewezen de begeleiding onder het nieuwe opvangmodel ervaren en wat hun ideeën zijn over de toekomst.

De onderzoeksvragen luiden:

- 1 Wat zijn de ervaringen van jongeren van wie de asielaanvraag is afgewezen met de opvang en de (toekomstgerichte) begeleiding?
- 2 Past de begeleiding die ze krijgen bij hun behoeften?
- 3 Wat zijn hun ideeën over de toekomst (o.a. m.b.t. verblijf in Nederland of terugkeer naar het land van herkomst)?

## *Method*

Het onderzoek was kwalitatief van aard. Om de onderzoeksvragen over jongeren in KVV's te beantwoorden zijn 29 (ex-)AMV's die (ooit) onder het nieuwe opvangmodel in een KVV verbleven geïnterviewd. De selectie van de jongeren werd gedaan op basis van gesproken taal – Tigrinya, (Marokkaans-)Arabisch, Berbers, Frans, Engels of Dari – en leeftijd (16 jaar en ouder). Een deel van de ex-AMV's was (ooit) mob uit de opvang vertrokken.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen over in opvanggezinnen verblijvende AMV's van wie de asielaanvraag is afgewezen zijn 15 opvangouders geïnterviewd. Omdat er in opvanggezinnen geen professionele begeleiding aanwezig is om eventuele problemen van jongeren naar aanleiding van het interview op te vangen zijn de jongeren zelf niet geïnterviewd.

Bijna alle interviews vonden plaats via video-bellen in verband met beperkingen vanwege Covid-19.

## **Resultaten**

### *Ervaringen van jongeren en opvangouders met de (toekomstgerichte) begeleiding*

#### **Interviews met (ex-)AMVs**

Uit de gesprekken met jongeren komt naar voren dat zowel mentoren als voogd hen praktische begeleiding bieden en hen individuele aandacht geven. De dagelijkse, praktische begeleiding door de mentoren houdt bijvoorbeeld in de jongeren leren koken, hen wakker maken voor school en helpen met huiswerk, en het regelen van afspraken. Mentoren geven jongeren individuele aandacht en steunen ze emotioneel door met hen te praten over zowel dagelijkse zaken als persoonlijke situatie en problemen, waarbij de mentoren de jongeren een luisterend oor en troost bieden. Meerdere jongeren zien hun mentoren als een broer-zus of een ouder. De praktische en individuele begeleiding door de voogd richt zich vooral op de asielprocedure, zaken rond school (zoals bespreken van de onderwijssituatie van de jongere, contact onderhouden met school en de jongere motiveren om naar school te gaan), en op het welzijn en de gezondheid van de jongere.

De meeste respondenten hebben met hun mentor, voogd of beiden weleens gesprekken gehad over de toekomst. Dit geldt voor bijna alle ex-AMV's en voor ongeveer de helft van de AMV's. Daarbij gaat het vooral om gesprekken over hoe ze hun toekomst zien of over hun ambities. In tegenstelling tot de AMV's, hebben veel ex-AMV's ook toekomstgerichte gesprekken gevoerd over hun mogelijkheden na het bereiken van 18 jaar (bijvoorbeeld indienen van een herhaalde asielaanvraag – HASA – en doorstromen naar een AZC, vertrek uit Nederland als ze uitgeprocedeed zouden raken, of wat het voor hen zou betekenen om zonder verblijfsrecht in Nederland te blijven). Het maken van een concreet toekomstplan, gericht op het land van herkomst, kwam echter zelden voor. Volgens deze ex-AMV's vonden de gesprekken met de mentor over de overgang naar 18+ meestal kort voor of op hun 18e verjaardag plaats.

Veel AMV's vinden toekomstgerichte gesprekken moeilijk vanwege de onzekerheid van het resultaat van hun asielaanvraag. Dat veel van hen hun toekomst in Nederland zien (zie verder) speelt daarbij waarschijnlijk ook een rol.

### **Interviews met opvangouders**

Opvangouders geven aan een affectieve relatie te hebben met de jongere die ze opvangen. Volgens de meerderheid van de opvangouders gaat het over het algemeen thuis en op school goed met de jongere, en ze zijn tevreden over diens gedrag. Tegelijkertijd zijn de jongeren, volgens veel van de opvangouders, wel (altijd) verdrietig en hebben ze (veel) last van stress- en slapeloosheidsklachten als gevolg van het negatieve resultaat van hun asielaanvraag. De opvangouders, die zichzelf vaak als moeder of vader van hun opvangjongere zien, begeleiden de jongeren op meerdere manieren. Ten eerste bieden ze de jongeren dagelijkse, praktische begeleiding (zoals hen voorzien van eten en kleding en ervoor zorgen dat de jongere iedere dag naar school gaat). Ten tweede zien de opvangouders het als hun verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor de opvoeding en ontwikkeling van de jongeren (bijvoorbeeld hen adviseren over het hebben van 'goede' vrienden en geen drugs gebruiken, hen voorbereiden op zelfstandigheid) en bieden ze de jongeren emotionele ondersteuning na de afwijzing van de asielaanvraag of wanneer de jongeren zich alleen voelen. Ten derde hebben bijna alle opvangouders toekomstgerelateerde gesprekken met hun opvangjongeren. Daarbij benadrukken zij vooral het belang van goed onderwijs. Anderen hebben het ook over de mogelijkheden van jongeren na de 18e verjaardag. Opvangouders uit de zogenoemde netwerkgezinnen (waarbij het in dit onderzoek vooral familie van de jongere betreft) lijken vaak concrete acties te (willen) ondernemen wanneer de jongere uitgeprocedeed is of dreigt te raken, zodat de jongere nog een kans maakt op een verblijfsvergunning. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het indienen van een HASA. Opvangouders en jongeren worden, tot de 18e verjaardag van de jongere, bijgestaan door de voogd. Deze ondersteunt de opvangouders bij verschillende formele en administratieve zaken, voornamelijk op het gebied van de asielprocedure, maar ook rond school en gezondheid van de jongere. Terwijl een deel van de opvangouders van een duidelijke rolverdeling spreekt tussen hen en de voogd – waarbij de voogd verantwoordelijk is voor de asielprocedure en andere formele zaken en zij voor de dagelijkse zorg en opvoeding – vertelt een ander deel dat er sprake is van samenwerking (bijvoorbeeld betreffende het nemen van belangrijke beslissingen rond school).

### *Aansluiting begeleiding bij wensen en behoeften van de jongeren*

### **Interviews met (ex-)AMVs**

Uit de interviews met jongeren komt naar voren dat de opvang en de begeleiding door de mentor en de voogd in ieder geval gedeeltelijk aansluit bij hun wensen en behoeften.

Jongeren geven over het algemeen de voorkeur aan het wonen met een kleine groep in de KWV. Wonen met andere afgewezen jongeren – en met jongeren in de verlengde asielprocedure (VA) die ook in de KWV wonen – ervaren ze echter over het algemeen als stressvol. Volgens hen heeft de stress die veroorzaakt wordt door de onzekere verblijfssituatie een negatieve invloed op de sfeer in de opvang en leidt het naar de mening van sommigen ook tot spanningen en ruzies. De behoeften of wensen met betrekking tot opvang verschillen. Terwijl een aantal jongeren een voorkeur heeft 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 – geven andere jongeren de voorkeur aan 'gemengde' opvang, waarbij degenen met een verblijfsvergunning een bron van steun zouden kunnen zijn voor anderen zonder een verblijfsvergunning.

Wat betreft de tevredenheid over de begeleiding door de mentor lijkt er verdeeldheid te zijn onder AMV's en ex-AMV's. Vooral de AMV's vertellen tevreden te zijn over diens praktische begeleiding, individuele aandacht en toegankelijkheid. Daarbij noemen meerdere jongeren de ouderrol die zij aan de mentoren toeschrijven, bijvoorbeeld dat mentoren een huiselijke sfeer creëren, hen 's ochtends persoonlijk wakker maken, serieus meedenken over oplossingen voor hun problemen en dat ze hen emotioneel ondersteunen. Hoewel een aantal ex-AMV's tevredenheid uit over toekomstgerichte gesprekken die ze hadden met hun mentoren – dat de mentor positief en aanmoedigend was of hen de waarheid vertelde over het mogelijk negatieve resultaat van de asielaanvraag – zijn de meeste ex-AMV's ontevreden over de begeleiding door hun mentoren toen ze in een KWV zaten. Veel ex-AMV's vertellen dat de gesprekken over hun mogelijkheden na het bereiken van 18 jaar te laat kwamen en dat in dezen een proactieve houding van hun mentoren nodig was geweest, omdat ze het zelf te moeilijk vonden om over hun toekomst te praten.

Als redenen voor ontevredenheid noemen de jongeren (vooral ex-AMV's) voornamelijk het ontbreken van toekomstgerichte begeleiding of negatieve ervaringen daarmee, gebrek aan individuele begeleiding en negatieve bejegening (zoals weinig meelevend en weinig empathisch zijn, bijvoorbeeld toen ze op hun 18e op straat gezet werden door hun mentoren, en ervaren discriminatie). Overige behoeften en wensen die sommige jongeren met betrekking tot de opvang en begeleiding door de mentoren noemen, zijn: meer verschillende groepsactiviteiten (bijvoorbeeld computer, teken-, dans-, en muziek cursussen), meer culturele sensitiviteit bij de mentoren, niet streng zijn en niet schreeuwen, de belangen van de jongeren vooropstellen en niet alles noteren (dat leidt tot wantrouwen bij de jongeren).

Onder de jongeren is er minder verdeeldheid over de begeleiding door de voogd. De meerderheid van de jongeren, zowel AMV's als ex-AMV's, is daar (erg) tevreden over. De jongeren waarderen de begeleiding door de voogd rond de asielprocedure en diens individuele aandacht. Toch zijn er ook punten die sommige jongeren anders zouden willen zien in de begeleiding door hun voogd, zoals meer begrip of empathie voor hun situatie, bereidheid om zich actiever in te zetten voor de asielprocedure, en meer contactmomenten dan één of twee keer per maand. Daarnaast uiten meerdere jongeren wensen en behoeften met betrekking tot de toekomstgerichte begeleiding, waarbij bijvoorbeeld het samen werken aan een toekomstplan en de jongere daarbij stimuleren, worden genoemd.

Zowel met betrekking tot de mentor als de voogd geven de jongeren aan behoefte te hebben aan daadwerkelijke, concrete hulp in het verkrijgen van een verblijfsvergunning.

Met betrekking tot school geven meerdere jongeren aan focussen op school moeilijk te vinden (of te hebben gevonden) vanwege stress, maar sommige AMV's zijn wel enthousiast over school en het leren van Nederlands. In dat kader geeft een aantal jongeren suggesties voor een andere samenstelling van de klassen zodat ze beter Nederlands zouden kunnen leren. Klassen zouden bijvoorbeeld zowel uit AMV's als Nederlandse leerlingen kunnen bestaan, of meer gemengd kunnen zijn qua land van herkomst, zodat het spreken van de Nederlandse taal nodig is voor de onderlinge communicatie tussen de leerlingen en daardoor gestimuleerd wordt in plaats van het spreken van de eigen taal.

### **Interviews met opvangouders**

Het overgrote deel van de opvangouders geeft aan tevreden te zijn over de begeleiding door de voogd: inzet in de ondersteuning, bereikbaarheid en interesse in hoe het met de jongere en in het opvanggezin gaat zijn de hiervoor genoemde redenen. Daarentegen noemt een aantal ouders redenen voor ontevredenheid over die begeleiding: een lage contactfrequentie (die door een paar ouders gerelateerd is aan de Covid-19 uitbraak of aan de hoge caseload van de voogd), gebrekkige ondersteuning bij praktische zaken (bijvoorbeeld de jongere naar afspraken brengen) en bij de asielpcedure (bijvoorbeeld afwezigheid tijdens een, volgens de ouder, cruciale zitting in de rechtbank), en een negatieve bejegening van de jongere (zoals het op 'demoraliserende' wijze tegen de jongere praten over zijn kansen op een verblijfsvergunning). Een paar opvangouders zeggen expliciet dat ze de voogd meer 'aanwezig' zouden willen zien, waarbij de voogd meer contact zoekt zowel met hen als met de jongere en vaker langskomt.

### *Ideeën over de toekomst en contact met de familie van de jongere*

#### **Interviews met (ex-)AMV's**

Hoewel de meeste jongeren wensen of dromen hebben over hun toekomst (zoals (door)studeren, eigen zaak opstarten, aan de slag gaan bij hun droombaan, eigen gezin stichten) zijn zij onzeker over hoe hun leven er over een jaar uitziet, vanwege hun verblijfsperspectief. Toch zien zij zichzelf wel in Nederland blijven. Ook op de langere termijn zien bijna alle jongeren hun toekomst in Nederland, waarbij sommige AMV's dit nuanceren door het hebben van een verblijfsvergunning als een voorwaarde te noemen. Het valt op dat ex-AMV's over het algemeen vaker dan AMV's aangeven onzeker te zijn over hoe hun toekomst eruitziet en waar zij zich in de toekomst zullen bevinden. Dit heeft hoogstwaarschijnlijk te maken met het feit dat ze nog steeds geen verblijfsvergunning hebben en met negatieve ervaringen, zoals het mob gaan. Geen van de geïnterviewde jongeren spreekt echter de intentie uit om terug te keren naar het land van herkomst. Enkele jongeren, met name AMV's, zijn van plan om naar een ander land door te reizen als ze uitgeprocedeerd raken. Als redenen om niet terug te willen naar hun land van herkomst noemen de jongeren de onmogelijkheid om daar een toekomst op te bouwen (vanwege de slechte situatie, oorlog en gebrek aan vrijheid), dat ze te veel dingen hebben mee gemaakt, te veel tijd en geld hebben geïnvesteerd om naar Nederland te komen en dat hun land van herkomst hen vreemd is omdat ze al op jonge leeftijd naar een ander land migreerden.

AMV's en ex-AMV's verschillen in de redenen waarom ze in Nederland willen blijven. De AMV's focussen vooral op de mogelijkheden die Nederland biedt op een goed of beter leven, of zeggen bijvoorbeeld dat het een mooi, goed land is, of dat ze van Nederland houden. De ex-AMV's refereren vooral aan de lange periode die ze al in Nederland doorgebracht hebben: ze zijn in Nederland opgegroeid, hebben hier een leven opgebouwd en zijn gewend geraakt aan het land, de taal, de cultuur en de samenleving.

De overgrote meerderheid van de jongeren heeft contact met hun familie. Jongeren geven over het algemeen aan dat de familie overwegend negatief zou reageren op hun eventuele terugkeer. De veranderde levensstijl van de jongere, de slechte economische situatie in het land van herkomst, het gevoel 'gefaald te hebben' en de hoop van ouders op gezinshereniging in Nederland zijn voorbeelden van redenen die de jongeren hiervoor genoemd hebben.

### **Interviews met opvangouders**

Ook uit de interviews met de opvangouders komt naar voren dat de jongeren die zij opvangen hun toekomst in Nederland zien. Dit geldt evenzeer voor de opvangouders. Zij vinden dat de jongere niet terug kan keren naar het herkomstland. De onveilige situatie en twijfels over of de jongere op zijn 18e zelfstandig genoeg is om aldaar voor zichzelf te zorgen spelen hierbij een rol.

Volgens de opvangouders heeft iets meer dan de helft van de jongeren contact met eigen familie die in het land van herkomst of elders woont. In de meeste gevallen hebben ook de opvangouders zelf contact met familie van de jongeren; het gaat hierbij vooral om opvangouders uit netwerkgezinnen. De voogd heeft volgens de opvangouders in enkele gevallen ook contact met familie van de jongere. Voor zover dit bekend is ziet ook de familie van deze jongeren, volgens de opvangouders, de toekomst van de jongeren in Nederland.

### **Overkoepelend: vertrek met onbekende bestemming en overgang naar 18 jaar**

Negen van de geïnterviewde ex-AMV's zijn (ooit) mob uit de opvang vertrokken. Een belangrijk knelpunt dat zowel uit de interviews met deze jongeren als die met de opvangouders naar voren komt, is de overgang van uitgeprocedeerde AMV's naar meerderjarigheid en het stoppen van de opvang en overige voorzieningen voor AMV's bij het bereiken van de 18e verjaardag. Op één jongere na, bij wie er op zijn 17e sprake was van uitzetting naar het land van herkomst, geven alle geïnterviewde mob-jongeren aan dat het feit dat ze op of kort na hun 18e verjaardag op straat waren gezet of zouden worden gezet, de reden was om mob te gaan. Ook geïnterviewde opvangouders geven voorbeelden van jongeren die op hun 18e mob zijn gegaan uit het opvanggezin en elders in Nederland zijn ondergedoken of doorreisden naar een ander EU-land. Sommige opvangouders uiten hun zorgen over het stoppen van alle voorzieningen bij 18 jaar. Ze vinden het daarnaast moeilijk om jongeren, die zij vele jaren verzorgd hebben, op hun 18e op straat te moeten zetten. Dat alle voorzieningen bij het bereiken van 18 jaar stoppen voor uitgeprocedeerde AMV's, is volgens deze opvangouders de reden waarom de jongeren op hun 18e mob gaan. Mede door de eerdergenoemde zorgen over beperkte zelfredzaamheid op die leeftijd pleiten meerdere opvangouders ervoor om de jongeren tot hun 21e op te vangen.

### **Tot slot**

In het onderhavige onderzoek werden de ervaringen van (ex-)AMV's die onder het nieuwe opvangmodel in KVV's wonen en die van opvangouders die een jongere opvangen van wie de asielaanvraag is afgewezen, tegen het licht gehouden. De resultaten laten zien dat de toekomstgerichte begeleiding van deze jongeren nog niet goed van de grond komt. AMV's vinden het moeilijk om over een toekomst zonder verblijfsvergunning in Nederland te praten, mentoren in de KVV's zijn volgens de jongeren ook terughoudend op dit punt en de opties na het bereiken van 18 jaar komen niet of pas laat ter sprake. Dat bijna alle jongeren van wie de asielaanvraag is afgewezen hun toekomst alsnog in Nederland zien, maar dat alle voorzieningen voor deze jongeren bij het bereiken van 18 jaar stoppen, maakt dat een deel van de jongeren op of kort voor dat moment mob gaat. Ex-AMV's geven, terugkijkend op hun tijd in de opvang, aan dat ze eerder gesprekken hadden willen hebben over de opties na hun 18e jaar. Dit impliceert dat het van belang is om de

begeleiding gericht op het toekomstperspectief van de jongeren eerder te beginnen. Dit kan gerealiseerd worden door jongeren, rekening houdend met hun ontwikkelingsfase, vanaf het begin van hun procedure op kindvriendelijke wijze over de procedure en de mogelijke uitkomsten daarvan te informeren. Daarnaast is het aan te raden om beter aan te sluiten bij de ontwikkeling van het kind, door het verhogen van de leeftijdsgrens voor de opvang naar 21 jaar. In deze periode kan verder gewerkt worden aan concrete vaardigheden voor een duurzaam toekomstperspectief elders dan in Nederland.