



Factsheet 2020-2

Toekomstgerichte begeleiding en vrijwillige terugkeer van afgewezen alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Knelpunten en mogelijke oplossingen

Auteurs:

I. Kulu-Glasgow, M. van der Meer,
S.M. Noyon, E.M.T. Beenackers, M. Smit

Samenvatting

- In het nieuwe opvangmodel voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) dat sinds 2016 geldt, worden jongeren met een afgewezen asielaanvraag apart opgevangen van jongeren met een verblijfsstatus. Op deze manier kunnen ze begeleid worden naar een toekomst die in principe in het land van herkomst ligt, terwijl de jongeren met een verblijfsstatus begeleid worden richting integratie in Nederland. Deze factsheet beschrijft hoe de toekomstgerichte begeleiding van AMV's met een afgewezen asielaanvraag eruitziet en welke knelpunten en mogelijke oplossingen er zijn met betrekking tot zowel deze begeleiding als aantoonbaar, vrijwillig vertrek uit Nederland. De bevindingen zijn gebaseerd op acht focusgroepen met begeleiders (mentoren en jeugdbeschermers) van deze jongeren en met overige betrokkenen uit verschillende organisaties (49 deelnemers in totaal).
- Voor de begeleiders van AMV's met een afgewezen asielaanvraag is het meest prominente knelpunt de bespreekbaarheid van een toekomst in het land van herkomst: jongeren willen het er niet over hebben en mentoren vinden het op hun beurt moeilijk om het onderwerp aan te kaarten. Andere knelpunten zijn: onvoldoende tijd om te investeren in een betere vertrouwensrelatie, een negatieve groepsdynamiek in de opvang, verwachtingen van mentoren en jeugdbeschermers die niet altijd overeenkomen betreffende elkaars taakverdeling, een onderwijssysteem dat gericht is op integratie en een starre Internationale Schakel Klas. Ten tijde van de focusgroepen was het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) bezig met het doorvoeren van het traject 'Toekomstperspectief van AMV gericht op terugkeer' dat gericht is om de toekomstgerichte begeleiding van afgewezen AMV's te verbeteren.

- Er zijn verschillende knelpunten die in de weg staan van vrijwillige terugkeer van afgewezen jongeren: ouders en/of jongeren die niet mee willen werken aan terugkeer of jongeren die niet terug willen naar hun ouders, het stellen van uitgeprocedeerde jongeren in vreemdelingenbewaring (of het dreigen daarmee), het beëindigen van begeleiding en opvang bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd, lange doorlooptijden van verblijfsrechtelijke procedures, het gebrek aan een ondersteunend netwerk en aan langdurige herintegratiemogelijkheden na terugkeer. Sommige van deze knelpunten kunnen ertoe leiden dat jongeren uit de opvang vertrekken met onbekende bestemming. Het inzetten van kindvriendelijke informatie en communicatietechnieken vanaf het begin van de asielpcedure, het afschaffen van vreemdelingenbewaring voor AMV's, langdurige begeleiding van teruggekeerde jongeren en monitoring van hun situatie in het herkomstland zijn oplossingen die aangedragen zijn voor vrijwillige, duurzame terugkeer van AMV's.

1 Inleiding

Met ingang van 1 januari 2016 geldt er een nieuw opvangmodel voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's). De belangrijkste elementen van dit opvangmodel zijn kleinschaligheid en onderscheid in opvang naar verblijfsperspectief. Anders dan onder het oude model worden alle AMV's die niet in opvanggezinnen worden geplaatst, in kleinschalige opvangvoorzieningen opgevangen. Jongeren met een ingewilligde asielaanvraag krijgen andere opvang en begeleiding dan degenen van wie de asielaanvraag is afgewezen. Met deze gescheiden opvang wordt beoogd onderscheid te maken in de aard van de toekomstgerichte begeleiding van deze twee groepen, om zo 'meer duidelijkheid en eenduidigheid te creëren over het toekomstperspectief van AMV's voor hen zelf en hun omgeving' (*Kamerstukken II* 2013/14, 27 062, nr. 95): de eerste groep jongeren krijgt begeleiding die gericht is op hun integratie in Nederland terwijl de tweede groep begeleid wordt naar een toekomst die in principe in het land van herkomst ligt (zie kader voor een korte beschrijving van het nieuwe en oude opvangmodel). Alle AMV's hebben recht op opvang en begeleiding tot hun 18e verjaardag. Daarnaast moeten ze tot die leeftijd naar school.¹ Dit geldt ook voor de jongeren met een afgewezen aanvraag; zolang ze nog doorprocederen of niet terug kunnen keren naar hun herkomstland

hebben ze recht op opvang, begeleiding en onderwijs.

Uit recente cijfers blijkt dat vrijwillig, aantoonbaar vertrek uit Nederland vrij beperkt is en dat een belangrijk deel van de AMV's 'met onbekende bestemming' (MOB) uit de opvang vertrekt (Nijboer & Van Gastel, 2018; WODC/CBS, 2020). Het WODC voert een onderzoek uit naar de toekomstgerichte begeleiding van jongeren met een afgewezen asielaanvraag, om inzicht te krijgen in (1) hoe de toekomstgerichte begeleiding van deze groep AMV's er (in de praktijk) uit ziet, (2) welke knelpunten en mogelijke oplossingen er zijn met betrekking tot zowel deze begeleiding als aantoonbaar, vrijwillig vertrek uit Nederland, en (3) hoe de jongeren zelf deze begeleiding ervaren. In deze factsheet worden de resultaten betreffende de eerste twee onderdelen gepresenteerd. Ervaringen van jongeren met de toekomstgerichte begeleiding zullen aan de orde komen in een toekomstige publicatie.

De resultaten in deze factsheet zijn gebaseerd op focusgroepen met begeleiders (mentoren en jeugdbeschermers) van AMV's van wie de asielaanvraag is afgewezen en met overige personen die zijn betrokken bij de begeleiding of het vertrekproces van, of hulp aan (ex-)AMV's (zie paragraaf 2). De bevindingen hebben geen betrekking op de beschermde opvang, die bedoeld is voor AMV's die slachtoffer zijn van mensenhandel of risico daarop lopen.

¹ Alle leerlingen zijn tot hun 16e verjaardag leerplichtig. Mochten ze dan geen diploma hebben, geldt tot hun 18e kwalificatieplicht. De kwalificatieplicht houdt in dat jongeren naar school moeten totdat zij een

startkwalificatie behalen (minimaal een diploma mbo niveau-2); www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leerplicht/leerplicht-en-kwalificatieplicht.

Het opvangmodel voor AMV's in vogelvlucht

Sinds 1 januari 2016 geldt er een nieuw opvangmodel voor AMV's, dat door Stichting Nidos (de voorgedij-instelling voor AMV's, hierna Nidos) en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) gezamenlijk is ontwikkeld. In het model staan kleinschaligheid en het belang van het kind voorop. Daarnaast wordt bij de opvang onderscheid gemaakt naar leeftijd en verblijfsperspectief. De belangrijkste kenmerken van het nieuwe opvangmodel zijn:

- Alle AMV's tot 15 jaar worden bij binnenkomst in Nederland vanuit het aanmeldcentrum direct in opvanggezinnen geplaatst, onder de verantwoordelijkheid van Nidos.
- Jongeren van 15 jaar en ouder worden opgevangen door het COA. Ze doorlopen de rust- en voorbereidingstijd en de algemene asielprocedure (AA) in een Procesopvanglocatie voor AMV's (POL-AMV of POA).
- Uitzonderingen op dit onderscheid naar leeftijd zijn: (1) AMV's van 15 jaar of ouder die extra kwetsbaar zijn, worden ondergebracht in een opvanggezin, en (2) kinderen van 13-14 jaar worden door het COA opgevangen wanneer Nidos ze niet direct in een opvanggezin kan plaatsen.
- Jongeren van 15 jaar en ouder die een afwijzing op hun asielverzoek hebben gekregen, blijven opgevangen worden door het COA en stromen van de POL-AMV door naar kleinschalige woonvoorzieningen in de regio (KWV's), samen met jongeren die een verlengde asielprocedure (VA) doorlopen. In gevallen dat AMV's uitgeduceerd raken, blijven ze in de KWV's wonen tot hun 18e verjaardag. In de KWV's verblijven maximaal zestien tot twintig jongeren en er is 24-uursbegeleiding aanwezig.
- AMV's vanaf 15 jaar van wie de asielaanvraag is ingewilligd (hetzij in de AA, hetzij in de VA), worden onder de verantwoordelijkheid van Nidos opgevangen in een opvanggezin of in kleine opvangvoorzieningen – kleine wooneenheden (KWE's) of kindergroepen (KWG's). In een KWE wonen ongeveer vier jongeren die (redelijk) zelfstandig zijn; 28,5 uur per week is er een mentor aanwezig. KWG's bieden opvang aan maximaal twaalf jongeren die nog niet voldoende zelfstandig zijn; daar zijn 24 uur per dag meerdere mentoren aanwezig.
- In de opvang en begeleiding van AMV's wordt rekening gehouden met hun verblijfsperspectief: er wordt gewerkt aan integratie als er een vergunning is verleend, of aan vrijwillig aantoonbaar terugkeer/vertrek als de aanvraag is afgewezen.

De situatie onder het oude opvangmodel was als volgt:

- Kinderen tot 12 jaar werden in opvanggezinnen geplaatst.
- Voor kinderen vanaf 12 jaar werd het onderscheid in opvang gemaakt op grond van hun zelfstandigheid. Kinderen die nog niet zelfstandig waren, werden geplaatst in een KWG met ongeveer veertig jongeren, waar intensieve begeleiding aanwezig was. Kinderen die (redelijk) zelfstandig waren, werden opgevangen in KWE's met ongeveer vier jongeren, of naar de grootschalige campus geplaatst. Al deze opvangvormen vielen onder de verantwoordelijkheid van het COA. Onder het nieuwe opvangmodel is de grootschalige opvang vervallen (persoonlijke communicatie, COA).

Bron: www.nidos.nl/voor-jongeren/begeleiding/opvangvormen/wonen-in-een-kwe/; www.nidos.nl/voor-jongeren/begeleiding/opvangvormen/wonen-in-een-kwg/; www.coa.nl/opvanglocaties/locaties-voor-jongeren (geraadpleegd april 2020)

2 Methode

De bevindingen in deze factsheet zijn gebaseerd op informatie uit acht focusgroepen - met totaal 49 deelnemers - die gehouden zijn van juli 2019 t/m januari 2020:

- Vier focusgroepen met COA-mentoren en locatie-regiomanagers in drie AMV-regio-opvanglocaties (totale aantal deelnemers: 27). In een van deze focusgroepen was een locatie-manager uit een vierde regio aanwezig, in een andere een gedragsdeskundige.
- Twee focusgroepen met jeugdbeschermers en regiomanagers van Stichting Nidos (hierna Nidos) (totale aantal deelnemers: 9). Tijdens de dataverzamelingsperiode was het om verschillende redenen voor Nidos niet mogelijk om te bemiddelen voor het houden van focusgroepen in meer regio's.
- Een focusgroep met deelnemers vanuit Nidos, COA, Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) (totale aantal deelnemers: 5).
- Een focusgroep met deelnemers vanuit zes belangenorganisaties (Defence for Children, Kerk

in Actie, Unicef, Stichting Los, VluchtelingenWerk Nederland (VWN), Vrienden van Samah) en een advocaat (totale aantal deelnemers: 8).

De zes focusgroepen met mentoren en jeugdbeschermers kenmerkten zich als volgt:

- De gesprekken vonden plaats in verschillende COA AMV-regio-opvanglocaties en Nidos regiolocaties verspreid in het land.
- Alle deelnemende COA-mentoren en jeugdbeschermers hadden ervaring met het begeleiden van afgewezen jongeren met verschillende nationaliteiten.
- Een aantal jeugdbeschermers had ook ervaring met het begeleiden van afgewezen jongeren in opvanggezinnen (die nog in de procedure zitten en/of uitgeprocedeerd zijn).
- Meerdere deelnemers hadden ook AMV's begeleid onder het oude opvangmodel.
- De ervaring die de mentoren hadden met het begeleiden van (afgewezen) AMV's liep uiteen van één tot tien jaar; voor jeugdbeschermers was dat van twee tot zeven jaar.
- De locatie- of regiomanagers hadden ruime ervaring als mentor/jeugdbeschermer.

3 Resultaten

3.1 Doelen van de toekomstgerichte begeleiding van afgewezen AMV's

Volgens zowel jeugdbeschermers als mentoren is het uiteindelijke doel van de begeleiding van AMV's die een afwijzing hebben gekregen op hun asielaanvraag om hen [een duurzaam toekomstperspectief](#) te bieden. De tussendoelen daarbij zijn jongeren voor te bereiden op [zelfstandigheid en weerbaarheid na hun 18e](#), en hen [leren om te gaan met trauma's](#). Deze doelen gelden voor alle AMV's, ongeacht de uitkomst van de asielprocedure. Voorbereiding op zelfstandigheid en weerbaarheid kan betrekking hebben op de toekomst van jongeren alsook op verschillende aspecten in het dagelijks leven op dit moment.

Toekomstgerichte begeleiding wordt door de begeleiders als maatwerk beschouwd en is vooral afhankelijk van de fase van de asielprocedure waarin jongeren zich bevinden. Er wordt gekeken naar wat er (nog) mogelijk is wat betreft het ontwikkelen van vaardigheden, waarbij ook rekening wordt gehouden met de competenties en wensen van jongeren. Jeugdbeschermers hebben als hoofddoel jongeren met een afgewezen asielaanvraag zo veel mogelijk

[tools mee te geven en van informatie te voorzien](#) over verschillende opties voor hun leven na hun 18e, zodat ze een weloverwogen beslissing kunnen nemen over hun toekomst. *'Dat de jongeren, hoe moeilijk het ook is, en in welke situatie ze ook maar zitten, nadenken over hun toekomst, waar dat ook is.'* In dit kader worden jongeren ook geïnformeerd over hun opties na het bereiken van het 18e levensjaar indien ze uitgeprocedeerd zouden raken: in Nederland blijven zonder papieren met alle consequenties en bijbehorende nadelen van dien, doorreis, of terugkeer naar het herkomstland.

In de KVV's hebben de mentoren 'dagelijkse' begeleidingsdoelen die in dienst staan van de bredere doelen (zelfstandigheid, weerbaarheid, leren omgaan met trauma's en een duurzaam toekomstperspectief). Op deze manier wordt gestreefd naar het creëren van een optimale omgeving in de opvang om de ontwikkeling tot volwassenheid mogelijk te maken. Deze doelen hebben te maken met het welzijn van jongeren maar ook met praktische zaken. Gezien de uitkomst van de asielaanvraag en de teleurstelling die er mee gepaard gaat, behoren het [dagelijks activeren](#) en [stabiliseren](#) van jongeren tot de belangrijkste doelen van mentoren. Activeren heeft betrekking op aspecten zoals het aanhouden van een dag- en nachtritme en het hebben en bijhouden van een dag-structuur, het motiveren van jongeren om naar school te gaan, en het leren nakomen van afspraken. Stabiliseren verwijst naar emotionele regulatie, bijvoorbeeld door troost te bieden en te helpen de teleurstelling van de uitkomst van de asielprocedure te verwerken. Daarnaast hebben de mentoren [doelen](#) in de begeleiding [die te maken hebben met het dagelijks leven](#), zoals zelfzorg, koken, en met geld omgaan. Ook wordt er seksuele voorlichting gegeven.

Zowel de jeugdbeschermers als de mentoren geven aan dat de mate waarin de bovengenoemde begeleidingsdoelen bereikt worden per jongere verschilt. Doordat zij in principe geen contact meer hebben met jongeren na hun 18e, hebben ze ook weinig zicht op of jongeren dan inderdaad zelfstandig en weerbaar zijn.

3.2 Aanpak toekomstgerichte begeleiding

Wanneer AMV's in een KVV geplaatst worden, worden zij begeleid vanuit de zogenoemde AMV-methodiek van het COA. De methodiek is gericht op begeleiding vanuit de individuele omstandigheden

van jongeren met het oog op zelfstandigheid. Mentoren zijn samen met de jeugdbeschermers, in samenspraak met de jongeren, verantwoordelijk voor het opstellen van een begeleidingsplan. Het begeleidingsplan gaat uit van een algemene competentielijst, maar wordt gedurende de begeleiding steeds op maat aangepast.

In het begeleidingsplan wordt rekening gehouden met de fase van de asielpcedure (bijv. een lopend beroep) en zowel met de mogelijkheid van een verblijfsvergunning als met een afwijzing. In dat kader vormt het bespreken van toekomst een standaard onderdeel van de begeleiding. De begeleiding op de KVV en de langetermijndoelen worden afgestemd met de jeugdbeschermer die een overkoepelende verantwoordelijkheid heeft, en mentoren vertalen de bredere doelen naar meer kortetermijndoelen: *'Als wij daar naartoe willen werken, wat betekent het voor de dagelijkse begeleiding van de jongeren?'* Mentoren werken aan het ontwikkelen van competenties van jongeren om hen zo een houvast en structuur te bieden. Jongeren van 17,5 jaar die zelfstandig zijn worden in kleine, aparte groepen geplaatst om extra aandacht te kunnen besteden aan hun toekomstgerichte begeleiding. Mentoren bespreken het begeleidingsplan om de zes weken met jongeren. Daarnaast wordt ernaar gestreefd om elke drie maanden zogenoemde 'drie-gesprekken' te houden waarbij ook de jeugdbeschermer aanwezig is. Tijdens deze gesprekken wordt het begeleidingsplan verder geëvalueerd en bijgesteld.

Naast hun taak om de jongeren in het kader van het individueel plan te begeleiden, worden de mentoren geacht om zo veel mogelijk aanwezig te zijn in de groep, in het kader van de 'presentie' aanpak van het COA. De bedoeling is dat door aanwezig te zijn in de groep, mentoren op een laagdrempelige manier individuele contacten leggen met de jongeren, hen op alle mogelijke manieren ondersteunen, een vertrouwensband opbouwen en waar nodig hen ook aanspreken op hun gedrag.

In de toekomstgerichte begeleiding van AMV's (met een afgewezen asielaanvraag) staat het leggen van contact met de familie in het herkomstland vanaf het begin centraal voor de jeugdbeschermers. Contact met de familie wordt belangrijk geacht om door te geven dat hun kind veilig is, hen geïnformeerd te houden over het verloop van de procedure, en ouders uit te leggen dat het niet de schuld van hun kind is dat hij/zij (wellicht) geen verblijfsvergunning

krijgt in Nederland. Volgens ervaring van Nidos speelt de familie in veel gevallen namelijk een belangrijke rol in de besluitvorming betreffende de migratie van AMV's. Volgens de visie van de organisatie is 'dubbel commitment' nodig voor een duurzame terugkeer naar het herkomstland: die van de jongere zelf en die van de familie. Daarnaast wordt de steun van de bredere familie en van overige netwerken in het herkomstland maar ook die in Nederland belangrijk geacht. De jeugdbeschermers proberen de bestaande netwerken van de jongere in Nederland te benutten maar zetten ook in op netwerkontwikkeling (bijvoorbeeld door hen kennis te laten maken met de IOM) om zo bij te dragen aan zelfstandigheid en weerbaarheid, zodat jongeren uiteindelijk zelf een beslissing kunnen nemen over hun toekomst.

Jeugdbeschermers hebben, naast de drie-gesprekken, in principe een keer per maand contact met jongeren. Deze frequentie kan meer of minder zijn afhankelijk van de situatie van de jongere. Daarnaast is er de mogelijkheid tot formele of informele contactmomenten tussendoor.

3.3 Knelpunten in de toekomstgerichte begeleiding en dagelijkse praktijk

Het blijkt niet altijd makkelijk te zijn de toekomstgerichte begeleiding van jongeren met een afgewezen asielaanvraag in de praktijk te brengen. Er spelen volgens de deelnemers aan de focusgroepen diverse knelpunten die vaak nauw met elkaar verweven zijn.

Bespreekbaarheid van een toekomst in het herkomstland

Het begrip 'toekomst' en leeftijd jongeren: volgens de begeleiders ligt het primaire knelpunt in de toekomstgerichte begeleiding van afgewezen AMVs in het begrip toekomst zelf. Dat is moeilijk te bevatten voor veel jongeren omdat ze nog erg jong zijn en daarbij vaak aan gebeurtenissen op korte termijn denken. Zelfs op hun 18e weten de jongeren vaak nog niet wat ze in de 'toekomst' willen bereiken omdat dat voor hen nog te ver weg ligt (net zoals voor vele Nederlandse leeftijdsgenoten). Dit maakt het voor zowel jongeren als begeleiders moeilijk aan een 'toekomstplan' te werken. De '18 jaar'-grens in de opvang en begeleiding van AMV's wordt ook ter discussie gesteld in verband met vrijwillige terugkeer

(zie onder '18 jaar als grens voor het beëindigen van opvang').

In een COA-locatie waar jongeren van 17,5 jaar apart, in kleine woonunits van vier jongeren opgevangen en begeleid worden, liep ten tijde van de gesprekken een pilot betreffende toekomsttraining. Er werden laagdrempelige, kleinschalige groepsbijeenkomsten georganiseerd met maximaal vier jongeren die in dezelfde woonunit wonen en allemaal een negatieve beschikking hadden. Daarbij komen verschillende onderwerpen kort en bondig aan de orde. Volgens de opgedane ervaring slaat dat goed aan bij de jongeren.

'Toekomst in het herkomstland' is een nog moeilijker bespreekbaar onderwerp. Daarbij spelen verscheidene factoren een rol:

- **Hoop op een verblijfsvergunning:** de meeste jongeren komen naar Nederland met als doel hier te blijven. Ondanks een negatieve beschikking hebben ze nog hoop op een verblijfsvergunning – onder andere door een herhaalde asielaanvraag. Jongeren willen niet praten over een eventuele terugkeer naar het herkomstland, zelfs niet als er in algemene termen over gepraat wordt. Zoals verwoord door een mentor, *'klappen ze dicht of steken ze hun kop in het zand'* als het onderwerp aan de orde komt. Ook in gevallen waarbij het onderwerp toekomst in eigen land wel voorzichtig aan bod komt, hebben de mentoren de indruk dat het niet altijd 'meegenomen wordt'. Door de hoop op een verblijfsvergunning wordt het bespreken van andere scenario's lastig. Sommige begeleiders geven aan dat ze in hun begeleiding ook geneigd zijn om uit te gaan van een mogelijke positieve uitkomst van de asielprocedure en dat pas te veranderen na een uiteindelijke negatieve uitkomst. Een deelnemer die betrokken is geweest bij de aanloop naar het nieuwe opvangmodel, vindt dat, hoe moeilijk het ook is, het onderwerp terugkeer telkens op de agenda moet komen als begeleiders gesprekken hebben met jongeren over het begeleidingsplan *'en dat het bij jongeren doordringt dat een toekomst bij de ouders, als er enige basis daartoe is, beter is dan illegaliteit in Nederland'*. Tijdens de gesprekken wordt vermeld dat Nidos bezig is met het ontwikkelen van een nieuwe methodiek, waarbij in de begeleiding meer gekeken wordt naar de ontwikkelingsfase waarin een jongere zich bevindt, in plaats van de begeleiding af te stemmen op de fase van de asielprocedure. Met deze aanpak wordt beoogd meer nabijheid en een beter contact met de jongeren te realiseren,
- en een beter inzicht te krijgen in hun beweegredenen en in hun wensen voor de toekomst.
- **Rol van de familie in het herkomstland:** de familie in het herkomstland die over het algemeen op gezinshereniging hoopt, oefent druk uit op de jongeren. Daarom is een toekomst in het herkomstland niet of moeilijk denkbaar voor veel jongeren. Opgemerkt wordt dat er eigenlijk met de familie op de achtergrond gesproken wordt wanneer met een jongere over zijn of haar toekomstmogelijkheden gesproken wordt. Een deelnemer: *'Als je het ze vraagt, zeggen heel veel jongeren, dat ze niet tegen hun familie durven te zeggen dat ze een afwijzing hebben, laat staan dat ze praten over terugkeer.'*
- **Wantrouwen tegenover mentoren:** hoewel er verschillen zijn tussen jongeren in de mate van openheid naar mentoren toe, hebben veel jongeren volgens de mentoren geen vertrouwen in hen: *'Ze denken dat we alles aan de IND of de DT&V doorgeven. We zijn een overheidsorganisatie, hebben contacten met de IND en de DT&V en dat weten ze.'* Mentoren (ook sommige jeugdbeschermers) geven aan dat jongeren vaak een 'plan B' hebben waarvan begeleiders meestal niet op de hoogte zijn: MOB-gaan – zonder papieren in Nederland blijven of doorreizen. Daardoor werken de jongeren en begeleiders eigenlijk niet aan hetzelfde begeleidings- of toekomstplan.
- **Dubbele rol mentoren:** mentoren vinden dat ze een dubbele opdracht hebben die moeilijk te combineren is: zorgen voor de jongere én praten over toekomst om terugkeer te stimuleren. Zoals verwoord door een mentor zitten ze daarom *'tussen twee werelden in'*. Ze zijn er dagelijks voor de jongeren en proberen een vertrouwensband met hen op te bouwen en hen op allerlei mogelijke manieren te ondersteunen. Tegelijkertijd moeten ze, vanuit hun opdracht vanuit de overheid, over een gevoelig onderwerp praten waar jongeren het niet over willen hebben. Het creëren van een vertrouwensband is nog moeilijker als jongeren al ouder zijn bij het doorstromen naar de KWV en er relatief weinig tijd is totdat ze op hun 18e de opvang moeten verlaten.
- **Capaciteitsproblemen in de KWV's:** een ander knelpunt dat het bespreken van een toekomst gericht op het herkomstland in de weg staat, is gerelateerd aan capaciteitsproblemen in de KWV's. Meerdere mentoren wijzen erop dat de 'presentie' aanpak vaak in de theorie blijft steken: ze staan met weinig mentoren op de groep (meestal twee per twintig jongeren) en zijn naast de begelei-

dingstaken ook belast met administratieve werkzaamheden. Ze zouden het liefst vaker op een informele manier (bijvoorbeeld door huiskamer-gesprekken of spelletjes) tijd door willen brengen met jongeren, om zo een vertrouwensband te kunnen ontwikkelen – iets wat ze als 'dé voorwaarde' bestempelen voor gesprekken over de toekomst. In de praktijk komen de mentoren er echter slechts vooral aan toe aan kleinere, dagelijkse en/of praktische doelen te werken. De bredere toekomstgerichte begeleiding en de doelen die daarmee samenhangen, komen weinig aan bod: *'Als je meer begeleiding biedt, en je hebt een mentor naast je staan die veel met je optrekt, kan je veel beter samen aan hetzelfde doel werken.'*

Door sommige deelnemers wordt opgemerkt dat een aantal van de bovengenoemde knelpunten in kleinschalige opvangvormen weggenomen kunnen worden. Daarbij worden twee voorbeelden gegeven: de pilot betreffende opvang van overlastgevende jongeren, en de Nidos opvang in gezinnen. In het eerstgenoemde geval worden de jongeren in kleinere groepen opgevangen en begeleid door mentoren uit de eigen cultuur die ook de taal van jongeren spreken. Uit de ervaringen is gebleken dat het in deze setting voor de mentoren gemakkelijker is om snel met ouders in contact te komen en zelfs om dagelijks contact met hen te houden. Een aantal van deze jongeren is teruggegaan naar het land van herkomst. Jeugdbeschermers die, naast de begeleiding van AMV's in de KVV's, ook ervaring hebben met de begeleiding van kinderen in opvanggezinnen wijzen erop dat in de opvanggezinnen, in vergelijking met de KVV's, makkelijker en vaker contact gelegd wordt met de ouders in het herkomstland. Hierbij wordt wel opgemerkt dat opvangouders verschillen in of zij het voeren van gesprekken over de toekomst ook zien als behorende tot hun taak, naast de zorg voor jongeren. Door de intiemere en vertrouwelijke sfeer, en doordat opvangouders vaak zelf naar Nederland gevlucht zijn en dezelfde taal spreken, is het voor hen makkelijker in gesprek te gaan met de kinderen over gevoelige onderwerpen en contact te leggen met de ouders in het herkomstland. Jeugdbeschermers horen ook over deze gesprekken, wat het maken van toekomstplannen gericht op het land van herkomst gemakkelijker maakt. Dit punt wordt beaamd door een advocaat met jaren ervaring in het bijstaan van afgewezen kinderen in opvanggezinnen: *'Je ziet ook wel een verschil in kinderen die in een gezin zitten, dat daar toch meer zicht komt op welke familie er nog in het thuisland zit, want die kinderen*

hebben vaak wel contact met hun ouders. Maar in zo'n setting als een groepsopvang heb je dat niet zo in de gaten. Als je in een gezin zit, wordt dat vrij snel duidelijk en dan zie je ook dat Nidos de mogelijkheid heeft om samen met het kind de familie te bellen, samen uit te leggen wat de situatie is, en dat levert dan een heel ander resultaat op.'

Een negatieve groepsdynamiek door gescheiden opvang

Volgens meerdere jeugdbeschermers en mentoren heeft de groepsdynamiek in de KVV's invloed op hoe jongeren zich tegenover de mentoren en de toekomstgerichte begeleiding opstellen. Sommige begeleiders die ook ervaring hebben met het oude opvangmodel vinden dat er in de huidige situatie over het algemeen een negatievere groepsdynamiek is doordat opvang nu naar toekomstperspectief gescheiden is. Als redenen worden verschillende factoren genoemd: in het nieuwe opvangmodel ligt meer nadruk op terugkeer; een afwijzing die een jongere krijgt, bijvoorbeeld op zijn of haar beroep, heeft direct impact op de hele groep die in een vergelijkbare situatie zit. Er zijn meerdere jongeren die kampen met soms ernstige psychologische problemen die nog verergeren door de stress die de asielprocedure met zich mee brengt, en er is weinig motivatie om dingen te ondernemen in het dagelijkse leven. Een begeleider die ervaring heeft met het oude model, maakt een vergelijking met de toenmalige situatie: *'Daar zaten toen best veel Afghanen, zonder verblijfsvergunning, maar ook een groep Afghaanse jongens mét een verblijfsvergunning, en ook Afrikaanse jongeren, en je merkte wel dat dat elkaar positief kon beïnvloeden. Dat was juist wel heel mooi, want nu merk je echt heel veel negativiteit. En ze trekken elkaar mee.'*

Daarentegen is de wijze waarop de groepsdynamiek werkt, volgens sommige begeleiders afhankelijk van de specifieke samenstelling van de groep en dat jongeren die bijvoorbeeld wel motivatie hebben om naar school te gaan of bepaalde trainingen te volgen, juist een positieve invloed op anderen hebben. Volgens een aantal deelnemers zouden nog kleinschaligere KVV's ervoor zorgen dat er een minder negatieve groepsdynamiek is in de groep, en dat er in de begeleiding meer individuele aandacht besteed kan worden aan jongeren, met meer culturele sensitiviteit.

Samenwerking tussen mentoren en jeugdbeschermers

Zowel de mentoren als de jeugdbeschermers geven aan dat ze goed samenwerken met betrekking tot de begeleiding van afgewezen AMV's. Zo wordt er bijvoorbeeld met elkaar gezocht naar mogelijkheden om methodieken beter op elkaar aan te laten aansluiten, en de overlegstructuren en communicatie te verbeteren. Een deelnemer merkt op dat er in de samenwerking tussen het COA en Nidos grote stappen zijn gemaakt ten opzichte van het verleden. Toch wordt door beide partijen nog een aantal punten genoemd ter verbetering van toekomstgerichte begeleiding van jongeren met een afgewezen asiel-aanvraag:

- Drie-gesprekken verwateren soms indien er geen bijzonderheden zijn rond een jongere of als de jeugdbeschermers vaak contact met de jongere hebben. Er wordt aan gewerkt om de drie-gesprekken een structureler onderdeel te laten zijn van de begeleiding.
- De verwachtingen van de jeugdbeschermers en de mentoren betreffende de taakverdeling wanneer het gaat om de toekomstgerichte begeleiding komen niet altijd overeen. Sommige mentoren merken op dat ze niet altijd voldoende informatie hebben over het verloop van de asielprocedure waardoor de dagelijkse begeleiding lastig wordt. Daarentegen vinden sommige jeugdbeschermers dat in de praktijk de gesprekken over de toekomst vooral bij hen komen te liggen omdat de meeste mentoren vinden dat dat niet hun taak is, of omdat ze het moeilijk vinden om het gesprek over terugkeer aan te gaan. Een jeugdbeschermer wijst erop dat op het thema terugkeer beter samengewerkt zou kunnen worden door samen op zoek te gaan naar antwoorden op vragen als: *'Hoe pak je dat thema samen aan, hoe kan je de jongere samen begeleiden, hoe wissel je dingen uit die je met de jongere bespreekt, en hoe kun je elkaar daarin aanvullen?'*
- Capaciteitsproblemen: door capaciteitsproblemen en personeelsverloop in beide organisaties kost het veel tijd en energie om met elkaar in contact te blijven en overlegstructuren betreffende de begeleiding van jongeren in stand te houden.

Ten tijde van de focusgroepen was het COA bezig met het doorvoeren van het traject 'Toekomstperspectief van AMV gericht op terugkeer' met een aantal speerpunten. Een van deze speerpunten heeft betrekking op het verbeteren van keten- en

netwerksamenwerking, o.a. door het ontwikkelen van een stappenplan ten behoeve van betere samenwerking tussen het COA en Nidos (en DT&V). Een tweede speerpunt betreft de toekomstgerichte begeleiding waarbij het de bedoeling is dat het onderwerp terugkeer daarbinnen een prominent onderdeel wordt door het vergroten van het begeleidingsaanbod, deskundigheid en vakkennis van de mentoren.

Een 'westerse' aanpak in de begeleiding

Volgens sommige begeleiders past een 'ik'-gerichte aanpak niet altijd bij de cultuur van jongeren. Een mentor geeft aan dat jongeren het werken aan zelfstandigheid op hun 18e wellicht wel belangrijk vinden, maar dat het werken aan verschillende competenties als middel eigenlijk een westerse aanpak is. Sommige jongeren willen liever dat hen verteld wordt wat ze moeten doen. In dit verband wordt vooral de Afghaanse en Eritrese groep genoemd, hoewel tegelijkertijd wordt opgemerkt dat het werken aan het opstellen van eigen doelen ook voor een Nederlandse puber lastig is.

'Conflict' tussen toekomstgerichte begeleiding en het onderwijssysteem

Een belangrijk onderdeel van de toekomstgerichte begeleiding voor alle AMV's is onderwijs. Onderwijs biedt hen immers de mogelijkheid om zich met verschillende vaardigheden en competenties te wapenen voor hun toekomst. Dit geldt ook voor jongeren met een negatieve beschikking. In alle focusgroepen is steeds als aandachtspunt naar voren gebracht dat schoolverzuim onder deze groep hoog is en dat het huidige onderwijssysteem niet goed aansluit bij de behoeften van deze jongeren. Jongeren die al getraumatiseerd zijn, kampen na het resultaat van hun aanvraag met stress en hebben onder andere slaapproblemen, moeite met het vasthouden aan een dagstructuur, gaan zich sociaal isoleren en hebben weinig motivatie om naar school te gaan. Het gebrek aan gericht beleid voor deze groep verergert het schoolverzuim. Daarbij worden de volgende knelpunten genoemd:

- **Een integratiegericht onderwijssysteem:** het huidige onderwijssysteem, inclusief de Internationale Schakelklas (ISK) waar de meeste jongeren op zitten, is integratiegericht. De ISK is bedoeld voor *alle* nieuwkomers, dus ook voor statushouders en reguliere migranten, om de transitie naar het reguliere onderwijssysteem gemakkelij-

ker te maken. De overgrote meerderheid van de lessen wordt in het Nederlands gegeven. Dit beleid geeft een dubbele boodschap aan jongeren met een negatieve beschikking: *'Je mag hier niet blijven of het is nog niet zeker dat je hier mag blijven, maar je moet wel Nederlands leren en in het Nederlands studeren.'* Zowel de jongeren als de begeleiders hebben last van deze dubbele boodschap. Jongeren zijn nog minder gemotiveerd om naar school te gaan (*'Waarom zou ik naar school gaan en Nederlands leren als ik niet hier mag blijven?'*); tevens blijft het in de begeleiding moeilijk om jongeren te motiveren ondanks de motivatiestrategieën die ingezet worden: *'Je kan je door school bewapenen met verschillende vaardigheden en competenties voor je toekomst waar dat het ook is. Afhankelijk van de volgende fase [van de procedure] kijken we nog hoe we je een aangepaste begeleiding en dagprogramma kunnen bieden.'* Het blijft echter ingewikkeld om dit in de praktijk toe te passen.

- **Een starre ISK:** er is weinig ruimte om het onderwijs op de ISK (op maat) aan te passen aan de behoeften van deze groep jongeren, door bijvoorbeeld praktijkonderwijs aan te bieden om hen zo praktische 'tools' mee te geven voor het opbouwen van een leven in het herkomstland of elders. Ook is een aangepast lesrooster niet mogelijk, en voor jongeren die niet goed Nederlands spreken is er weinig mogelijkheid voor het lopen van een stage. In een COA-locatie is opgemerkt dat er een initiatief is om samen met de school te kijken of aan deze groep jongeren een aangepast rooster aangeboden kan worden, vooral in het kader van het aanbieden van een dagstructuur.
- **Gebrek aan middelen voor het volgen van een praktijkgerichte training:** er zijn beperkte (financiële) middelen vanuit de overheid beschikbaar voor praktijkgerichte training; deze gelden vooral in het kader van herintegratieprojecten en kunnen niet voor alle nationaliteiten gebruikt worden, zelfs niet als een jongere wil terugkeren.² De begeleiders zoeken naar mogelijkheden om jongeren alsnog praktijkgerichte trainingen aan te bieden. Voor praktische trainingen wordt er vooral samengewerkt met het maatschappelijk middenveld dat ook afhankelijk is van subsidies. In sommige COA-locaties zijn er pilots op de locatie zelf, die er

bijvoorbeeld op gericht zijn jongeren in groepjes webdesign of blind typen te leren.

Om het onderwijs beter aan te laten sluiten bij de toekomstgerichte begeleiding van AMV's met een negatieve beschikking zijn door de deelnemers verschillende suggesties gedaan:

- Benut onderwijs door het te laten aansluiten op de begeleiding die wordt gegeven aan deze groep jongeren. Gebruik bijvoorbeeld de onderwijsuren ook om in gesprek te gaan met de jongeren over een (mogelijk) terugkeerperspectief.
- Zoek naar mogelijkheden in het reguliere onderwijs en maak gebruik van maatschappelijke stages in plaats van de ISK en stel daar middelen voor beschikbaar.
- Bied onderwijs aan deze groep aan in een andere taal, bijvoorbeeld in het Engels, Spaans of Arabisch. Hierbij is opgemerkt dat er in een POL-AMV in het Engels lesgegeven wordt aan jongeren en dat dat beter aansluit bij de behoeften van deze groep.

In het eerdergenoemde traject van het COA ('Toekomstperspectief van AMV gericht op terugkeer') is het 'lokaal en passend scholingsaanbod gericht op het toekomstperspectief en terugkeer van AMV's' (praktijkonderwijs en Engelse taal) ook als een speerpunt meegenomen.

3.4 Vrijwillig terugkeer naar het land van herkomst, knelpunten en mogelijke oplossingen

Hoe werkt terugkeer?

Met behulp van de hierboven beschreven aanpak proberen het COA en Nidos jongeren voor te bereiden op vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst.

Bij terugkeer zijn onder andere de DT&V (zowel bij vrijwillige als gedwongen terugkeer) en de IOM (alleen bij vrijwillige terugkeer) betrokken. Nadat een jongere een negatieve beschikking heeft gehad, komt de DT&V in beeld – wanneer dit gebeurt is afhankelijk van de situatie van de jongere. Een specialistisch regievoerder die zich alleen bezighoudt met gesprekken met AMV's gaat in gesprek met de jongere. Tijdens deze gesprekken worden, afhankelijk van de individuele situatie van de jongere, verschillende mogelijke scenario's voor de toekomst

² Alleen de landen die in de lijst van ontwikkelingssamenwerking (ODA-DAC lijst) zijn opgenomen, komen in aanmerking voor herintegratiebudget van de overheid.

doorgenomen. Daarbij wordt aan de jongere uitgelegd wat de bijbehorende voor- en nadelen van deze mogelijkheden zijn en wordt gekeken of en hoe vrijwillig terugkeer vorm kan krijgen. De individuele casuïstiek van de jongere wordt besproken in het Lokale Terugkeer Overleg (LTO) samen met de ketenpartners (COA, IND, AVIM – de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel).

Een belangrijke voorwaarde voor vertrek van AMV's uit Nederland is dat er adequate opvang gerealiseerd kan worden in het herkomstland. Adequate opvang wordt in Vreemdelingencirculaire gedefinieerd als: 'iedere opvang (ongeacht de vorm) waarvan de omstandigheden vergelijkbaar zijn met de omstandigheden waaronder opvang wordt geboden aan leeftijdsgenoten die zich in een gelijkwaardige positie als de AMV bevinden' (B8/6 Vc). Daarbij wordt aangenomen dat er adequate opvang aanwezig is als sprake is van een van de volgende omstandigheden: (a) er is familie tot in de vierde graad aanwezig; (b) uit feiten en omstandigheden komt naar voren dat een ander familielid dan in (a) gesteld of een meerderjarige, niet zijnde een familielid, adequate opvang kan bieden; (c) er is een (particuliere) opvang instelling die volgens de lokale normen opvang biedt; (d) uit het landgebonden asielbeleid volgt dat de autoriteiten zorgdragen voor de opvang; of (e) op grond van algemene informatie blijkt dat de algemene opvangvoorzieningen beschikbaar en toereikend zijn.

In eerste instantie wordt geprobeerd om de jongere met de ouder(s) te herenigen. Opvang bij ouders wordt in beginsel als adequaat beschouwd. Bij opvang door opvangvoorzieningen wordt bekeken of er volgens de lokale normen (1) voedsel, kleding en hygiëne beschikbaar is; (2) toegang is tot onderwijsvoorzieningen; en (3) medische voorzieningen aanwezig zijn.

De DT&V checkt via de ambassade in het herkomstland, of waar nodig zelf, de omstandigheden in het herkomstland met betrekking tot adequate opvang. Daarnaast wordt de jongere doorverwezen naar organisaties die ondersteuning kunnen bieden bij vrijwillige terugkeer, zoals de IOM (de IOM benadert jongeren ook op eigen initiatief op verschillende manieren). Die gaat in gesprek met de jongere, ook

in de eigen taal via collega's in het herkomstland, om erachter te komen of de jongere een bewuste beslissing neemt om vrijwillig terug te keren. De organisatie kan vervolgens de volledige terugkeer regelen.³ De terugkeer van een AMV kan niet plaatsvinden zonder toestemming van Nidos. De organisatie doet op aanvraag van Nidos een zogenoemde 'family assessment' in het herkomstland om na te gaan hoe de woonsituatie is waar de jongere in zal terugkeren en of er ouders of andere familieleden zijn die de zorg voor de jongere op zich kunnen nemen. De voorkeur van de IOM gaat uit naar terugkeer naar familie – wat de IOM ook tot nu toe kon realiseren. Overige adequate opvang vormen beschouwt de IOM als de laatste oplossing. De organisatie stelt een budget voor de jongere beschikbaar in het kader van de herintegratie en monitort de uitgaven van het herintegratie project in het herkomstland in principe gedurende één jaar (in sommige gevallen is dit niet mogelijk omdat er, om verschillende redenen, geen contact meer gelegd kan worden met de jongere).

In gevallen waarin een jongere geen medewerking verleent aan vrijwillig vertrek, maar de DT&V na onderzoek tot de conclusie komt dat er wel adequate opvang is, kan de DT&V beslissen tot gedwongen terugkeer.⁴ Deze vorm van terugkeer komt wel weinig voor (zie WODC/CBS, 2020).

AMV's jonger dan 15 jaar die buiten hun schuld niet terug kunnen keren, kunnen onder bepaalde voorwaarden in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning (het zogenoemde buitenschuldbeleid). In de praktijk krijgen zo goed als geen AMV's een verblijfsvergunning op grond van het buitenschuldbeleid, vooral vanwege grond van het niet voldoen aan het vereiste van 'zich actief inzetten voor terugkeer'. Een focusgroepeelnemer geeft aan dat het buitenschuldbeleid voor AMV's complexer is dan voor volwassenen, aangezien er voor AMV's aanvullende voorwaarden gelden, bovenop het vereiste van het 'zich actief inzetten voor terugkeer'. AMV's moeten namelijk een eerste asielaanvraag hebben ingediend voordat ze 15 jaar zijn geworden en binnen drie jaar na het indienen van deze aanvraag buiten eigen schuld niet terug kunnen keren naar het herkomstland. De deelnemer vraagt zich af of deze aanvul-

³ De IOM heeft voor AMV's een speciale werkwijze om de zorgvuldigheid van de terugkeer te waarborgen; zie: <https://iom-nederland.nl/vrijwillige-terugkeer/ben-je-in-een-kwetsbare-situatie> (geraadpleegd mei 2020).

⁴ www.dienstterugkeerenvertrek.nl/VertrekuutNederland/Bijzondere-categorieenvreemdelingen/amv.aspx (geraadpleegd maart 2020).

lende voorwaarden nodig zijn, gezien het 'zich actief inzetten voor terugkeer' in de praktijk veelal het doorslaggevende criterium is.

Knelpunten bij de realisatie van (vrijwillige) terugkeer

In de praktijk spelen er verschillende knelpunten die vrijwillige terugkeer van uitgeprocedeerde AMV's belemmeren. Deze hebben betrekking op onder andere, de familie of de houding van jongeren tegenover terugkeer, en (implementatie van) beleid.

Ouders die niet mee willen werken aan terugkeer

Verschillende deelnemers wijzen erop dat in sommige gevallen waarin jongeren zelf eigenlijk terug zouden willen keren of terugkeer aan het overwegen zijn, de familie in het herkomstland niet meewerkt aan terugkeer. Een jeugdbeschermer vertelt over het contact van een jongere met zijn moeder: *'Ik maak me zorgen over jou, over je toekomst in [het herkomstland], ik heb samen met jou besloten dat je naar Nederland gaat, om daar een toekomst op te bouwen, ... geen sprake van dat je terugkomt.'*

Adequate opvang

Voor adequate opvang in het land van herkomst wordt in eerste instantie gekeken naar de aanwezigheid van ouders. Volgens sommige deelnemers komt het echter ook voor dat kinderen niet terug willen naar hun ouders en *al panisch worden bij de gedachte dat ze daar weer onder een dak moeten leven*. Als de relatie met de familie moeizaam is, kan dit ook betekenen dat jongeren uit de opvang weggaan voordat ze 18 jaar worden – ook in het kader van hun 'plan B' waar terugkeer naar het herkomstland van herkomst geen onderdeel van is. Er is niet altijd overeenstemming tussen de verschillende partijen over de manier waarop er in de praktijk invulling gegeven zou moeten worden aan de beleidsdefinitie van adequate opvang. De belangenorganisaties uiten kritiek op de officiële criteria voor adequate opvang en de implementatie daarvan: *'Wat is adequate opvang, behalve financiën, en veiligheid verder, ook voor kinderen die niet naar een gezin teruggaan? We weten vanuit DT&V dat als het land van herkomst zegt dat er adequate opvang is, dat voldoende is, er wordt niet gekeken vanuit Nederland wat dat dan inhoudt, of het voldoet aan de standaarden die wij daarbij hanteren.'*

Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat de DT&V wel naar de officiële criteria kijkt maar dat, als blijkt dat adequate opvang niet goed te regelen is, het terugkeerproces niet doorgezet wordt. Zo is het eens voorgekomen dat na aankomst van de jongere in het herkomstland alsnog van uitzetting afgezien werd, omdat de indruk bestond dat aan de eisen van de adequate opvang toch niet voldaan werd.

De invulling van de voorwaarden voor adequate opvang brengt Nidos in sommige gevallen in een lastige positie, gezien haar *'tegenstrijdige opdrachten'*, aldus een deelnemer, namelijk *'handelen binnen beleid'* en het *'bewaken van de ontwikkeling van het kind'*. Niet altijd kan aan beide opdrachten voldaan worden. Hoewel volgens deze deelnemer Nidos adequate opvang niet per se op een andere manier definieert, benadert zij de situatie van een jongere wel meer vanuit het individu en de specifieke omstandigheden waarin deze zich bevindt: *'Als voogd kijk je naar het individu, en dat leg je langs: wanneer kan ik mijn verantwoordelijkheid als voogd verantwoord uit handen geven? Dat hangt af van de jongere, je kijkt naar een medische situatie; hoeveel vertrouwen heb je in overheden die iets hebben gezegd, hoe zelfredzaam is een jongere? Je gaat dat checken: wanneer kunnen we dit uit handen geven?'*

Ontbreken van documenten

Een ander knelpunt met betrekking tot de realisatie van terugkeer betreft het verkrijgen van documenten die ervoor nodig zijn, bijvoorbeeld het aanvragen van reisdocumenten en het verkrijgen van een nationaliteitsverklaring, waarvoor een bezoek aan de ambassade noodzakelijk is. Voor sommige nationaliteiten (bijvoorbeeld de Eritrese) is het moeilijk om documenten te krijgen, vanwege de voorwaarden en opstelling van het land van herkomst.

Volgens sommige deelnemers spelen hierbij ook twee andere, gerelateerde knelpunten een rol:

- **Jongeren werken vaak niet mee aan hun terugkeer:** door geen medewerking te verlenen, bemoeilijken jongeren het verkrijgen van documenten. Zij houden zich vast aan de hoop op een verblijfsvergunning; ook speelt de familie in het herkomstland een rol wanneer deze niet mee werkt aan terugkeer en/of hoop op gezinshereniging heeft.
- **Nederland heeft niet met alle herkomstlanden een terugkeerovereenkomst:** het ontbreken van een terugkeerovereenkomst leidt ertoe dat de DT&V

niet kan bemiddelen voor terugkeer bij de autoriteiten van het herkomstland en bij het verkrijgen van de benodigde reisdocumenten. Gedwongen terugkeer is in die gevallen niet mogelijk. Door de deelnemers in dit verband vaak genoemde landen zijn Eritrea en Marokko. Jongeren uit deze landen die zelf vrijwillig terug willen keren, kunnen een beroep op de IOM doen. Wat betreft Eritrea is het regelen van terugkeer lastiger, ook wat betreft het doen van een family assessment.

18 jaar als grens voor het beëindigen van opvang

Een punt dat in meerdere focusgroepen naar voren is gebracht als belangrijk knelpunt in zowel de toekomstgerichte begeleiding van afgewezen AMV's als in hun vrijwillige terugkeer, is de al eerdergenoemde leeftijdsgrens van 18 jaar voor de opvang. Meerdere begeleiders van jongeren en deelnemers uit NGO's zien hier een spanning tussen het beleid en de ontwikkeling van het kind. Hoewel de ontwikkeling van het kind na het bereiken van de 18-jarige leeftijd nog doorgaat, is er een plotselinge verandering in het beleid op het moment van 18 worden: jongeren hebben vanaf dat moment geen recht meer op opvang en begeleiding en er zijn ruimere mogelijkheden voor uitzetting. Volgens meerdere deelnemers is dit contrast te groot en de naderende 18e verjaardag speelt voor veel jongeren een rol in hun keuze om MOB te gaan. Sommige begeleiders zien het als hun morele plicht om jongeren voor te bereiden op het leven in Nederland of elders zonder papieren. Zo verwoordt een mentor: *'Je begeleidt hen tot hun 18e, en dan zeg je 'gister was je welkom maar vandaag niet meer'. Ik heb twee of drie jaar voor je gezorgd, en toch zet ik je op straat, ik stuur je gewoon de jungle in, want dat is het daar, richting de mensenhandel of wat dan ook, je zoekt het maar uit.'*

In dit kader vraagt men zich af *in hoeverre het systeem zijn eigen probleem creëert* en wordt ervoor gepleit de druk van het systeem af te halen door het verhogen van de leeftijdsgrens tot wanneer AMV's recht op opvang hebben (tot bijvoorbeeld 21 jaar), en jongeren te motiveren door hen de gelegenheid te geven om tot dan aan een terugkeerprogramma te werken en een opleiding te volgen. In het kader hiervan wordt Duitsland als voorbeeld genoemd: afgewezen AMV's behouden daar na hun 18e recht op opvang om een opleiding die ze al volgen af te kunnen ronden en krijgen een verblijfsstatus als ze hun diploma halen. Ook in Nederland mogen

ex-AMV's die al ISK, beroepsonderwijs of onderwijs aan een hogere onderwijsinstelling volgen, deze opleiding na hun 18e afronden. De overheid bekostigt deze mits er recht is op opvang. Het volgen van onderwijs alleen leidt niet tot recht op opvang. In dit verband is door deelnemers uit verschillende organisaties de opmerking gemaakt dat er, vanwege hun relatief hoge leeftijd bij aankomst in Nederland, in de praktijk maar weinig AMV's zijn die de ISK kunnen afronden en bijvoorbeeld met een mbo-opleiding kunnen beginnen voor hun 18e.

In vreemdelingenbewaring stellen van AMV's:

In 'uiterste gevallen waarbij er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat een uitgeprocedeerde jongere niet zelfstandig uit Nederland zal vertrekken en zich aan het toezicht van de overheid zal onttrekken' kan de jongere in vreemdelingenbewaring worden gesteld (bijvoorbeeld omdat vertrek naar het herkomstland niet meteen kan plaatsvinden omdat er nog reisdocumenten of adequate opvang geregeld moet worden) (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2016).

Sommige deelnemers uit de belangenorganisaties zijn van mening dat AMV's 'bedreigd' worden met vreemdelingenbewaring en zijn zowel kritisch daarop als op het daadwerkelijk in vreemdelingenbewaring stellen van jongeren. Het dreigen met vreemdelingenbewaring en de druk die dat geeft, bezorgt jongeren extra angst en stress. Volgens een deelnemer uit een organisatie die AMV's begeleidt, zijn jongeren bang om naar de DT&V te gaan voor gesprekken. Deze situatie kan bovendien averechts werken, namelijk ervoor zorgen dat de jongeren MOB gaan: *'We hadden twee [nationaliteit] broers, die zijn samen gedwongen uitgezet. Dat heeft zoveel angst gebracht bij de hele groep, dat is puur angst. Dus daarna zijn er volgens mij wel tien jongens meteen de illegaliteit in gegaan. Die dachten 'dat gaat ons niet overkomen', die [broers] werden echt 's morgens van hun bed gelicht en in detentie gezet, twee of drie weken [...]'*

Volgens andere deelnemers uit deze organisaties worden jongeren vanuit vreemdelingenbewaring soms alsnog vrijgelaten omdat terugkeer uiteindelijk niet gerealiseerd kan worden. Vreemdelingenbewaring wordt aldus niet gezien als een bijdrage aan het realiseren van terugkeer van AMV's; bovendien is het volgens sommigen niet in overeenstemming met het Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Deze deelnemers pleiten dan ook voor het afschaffen van vreemdelingenbewaring voor deze groep. In dit

kader noemt een deelnemer uit een NGO het Verenigd Koninkrijk als voorbeeld van een land waar AMV's niet in vreemdelingenbewaring geplaatst worden. In plaats van vreemdelingenbewaring zou ingezet moeten worden op jongeren vanaf het begin voorzien van kindvriendelijke informatie over de asielprocedure en de mogelijke uitkomsten daarvan, en op het met hen in open gesprek gaan met gebruik van kindvriendelijke communicatietechnieken. Zo kan beter inzichtelijk gemaakt worden hoe de toekomst van de jongere, ook die in het herkomstland, eruit zou kunnen zien. Dit zal bijdragen aan een effectievere toekomstgerichte begeleiding van AMV's met een afgewezen asielaanvraag.

Looptijd verblijfsrechtelijke procedures

Een ander knelpunt betreft de looptijd van verblijfsrechtelijke procedures. Doordat de procedures vaak lang duren, zijn sommige jongeren tot op zekere hoogte 'vernederlandst', wat tot herintegratieproblemen in het herkomstland kan leiden. Kortere looptijden van procedures zouden mogelijk bijdragen aan een minder moeizame herintegratie in het herkomstland; een deelnemer uit een belangenorganisatie pleit er zelfs voor dat jongeren veel eerder uitgezet moeten kunnen worden indien hun verblijfsprospectief uitzichtloos is. Tegelijkertijd is er tijd nodig om in het reine te komen met het niet verkrijgen van een verblijfsvergunning in Nederland, door jongeren en door hun familie.

Situatie na terugkeer

Jongeren die terugkeren moeten weer integreren in de gemeenschap waar zij vandaan komen, iets dat jaren kan duren. Deelnemers uiten in dit verband zorgen over het gebrek aan een ondersteunend netwerk en de mogelijkheden om een bestaan op te kunnen bouwen: *'(...) dat hebben we in Sierra Leone gezien, al die jongeren worden verstoten door hun familie, want niemand gelooft dat je terugkomt uit Europa zonder geld. Óf je hebt iets erg verkeerd gedaan, óf je liegt tegen ons en houdt het geld weg bij ons.'*

Tijdens de focusgroepen hebben deelnemers ook voorbeelden van 'succesverhalen' gedeeld, vooral onder oudere cohorten AMV's, waarbij is aangegeven dat het om uitzonderingen gaat. Een voorbeeld betreft de linkshandige onderwaterlassers die Shell zocht in Angola: *'Die jongens gingen met opgeheven hoofd terug, want ze hadden een baan waar mee aan*

hun wensen werd voldaan: ik wil een gezinnetje, huisje, boompje, beestje.'

Sommige deelnemers uit belangenorganisaties zijn kritisch op het feit dat de Nederlandse overheid de situatie en het welzijn van jongeren na terugkeer naar het herkomstland, factoren die ze belangrijk achten voor een duurzame terugkeer, niet monitort. Meerdere deelnemers uit deze organisaties opperen dat er (te) weinig zicht is op hoe het op de langere termijn met de teruggekeerde jongeren gaat en in welke situatie ze zich bevinden. Een deelnemer verwoordt dat als volgt: *'Het is heel lastig, zeker als je een tijd weg bent geweest, en je bent relatief jong, om dat in je eentje op te lossen. Dus is het belangrijk dat er begeleiding is in het land van herkomst. Maar de Nederlandse overheid laat de verantwoordelijkheid na de overdracht volledig los, en ik denk dat dat niet werkt, dat is onze ervaring.'* De IOM monitort teruggekeerde jongeren wel, maar alleen in het kader van hun herintegratieproject. In landen waar dat mogelijk is, begeleidt de organisatie de jongeren tot één jaar na terugkeer. Tegelijkertijd heeft de Nederlandse overheid volgens andere deelnemers, formeel geen verantwoordelijkheid meer na terugkeer. Een van de deelnemers spreekt in het kader hiervan van juridisch *lastig vaarwater* omdat het te maken heeft met het betreden van de soevereiniteit van het betreffende land.

Door de deelnemers uit belangenorganisaties zijn een aantal suggesties gedaan over hoe terugkeer benaderd kan worden als een langdurig proces en niet slechts als een moment:

- Terugkeer begint niet op het moment van aankomst in het herkomstland; de voorbereiding daarop en de begeleiding, in ieder geval gedurende de eerste maanden na terugkeer, zijn essentieel om de kans op herintegratie en duurzame terugkeer te vergroten. Stel daarom een individueel terugkeerplan op dat voor elke jongere op maat gemaakt is. Zo bied je jongeren een toekomstperspectief en zorg je ervoor dat zij zich een leven in het herkomstland kunnen voorstellen.
- Denk na hoe monitoring en begeleiding op de langere termijn gefaciliteerd zouden kunnen worden. De overheid zou financiële middelen kunnen vrijmaken voor de monitoring en begeleiding van jongeren en NGO's en andere (internationale) organisaties zou kunnen gebruiken om er vorm aan te geven. In dit verband wordt het zogeheten 'Met opgeheven hoofd'-project van het VWN genoemd, waarbinnen onder andere uitgeprocedeerde asielzoekers die terug willen keren ondersteund

en begeleid worden in het vinden van huisvesting, werk en scholing in het land van herkomst, en nog een jaar na terugkeer gemonitord worden. Dit project zou volgens deze deelnemers onder de jongeren die bijna 18 worden goed kunnen werken.

Referenties

- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2016). *Gesloten Gezinsvoorziening: Detentiecentrum Zeist*. Dienst Justitiële Inrichtingen, Dienst Terugkeer en Vertrek, Centraal Opvang voor asielzoekers, Immigratie en Naturalisatie Dienst. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Nijboer, I. & Gastel, M. van (2018). *Evaluatie opvangmodel Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen*. Den Haag: ABDTOPConsult.
- WODC/CBS (2020). *Integratie en vertrek van een recent cohort AMV's in Nederland (2014-2019)*. Den Haag: WODC. Factsheet 2020-3.

Deze reeks omvat korte verslagen van onderzoek dat door of in opdracht van het WODC is verricht. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud het standpunt van de Minister van Justitie en Veiligheid weergeeft. Alle rapporten van het WODC zijn gratis te downloaden van www.wodc.nl.