

AMV'S IN DEN HAAG

Een oriënterend
onderzoek naar de
opvang van
Alleenstaande
Minderjarige
Vreemdelingen in
Den Haag

Oriënterend onderzoek Gemeentelijke jeugdbudsmen Den Haag naar de opvang van AMV's in de stad.

Datum: juni 2017

Aanleiding

In de afgelopen paar jaar is het aantal mensen dat naar Europa vlucht drastisch toegenomen. Onder de vluchtelingen die Europa bereiken zijn veel Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV's)¹, jongeren die zonder ouders of andere familie hun land van herkomst hebben verlaten. Ook in Nederland is het aantal vluchtelingen en AMV's sterk gegroeid.

Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers in Nederland, was echter niet berekend op zo'n grote toename op zo'n korte termijn. Er was een tekort aan beschikbare ruimte in de asielzoekerscentra (AZC) en een tekort aan opvanglocaties voor AMV's. Om dit tekort terug te dringen, deed de overheid een beroep op de Nederlandse gemeenten. Ook werd er een oproep gedaan om de opvang van AMV's te faciliteren. Aan de hand van deze oproep is het bestuursakkoord "Verhoogde Instroom Asiel" van de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) in november 2015 gesloten. Daarin is onder andere afgesproken dat AMV's vanwege hun kwetsbare positie niet in grootschalige AZC's maar in kleinschalige wooneenheden, zogenaamde KWE's, moeten worden opgevangen.²

De gemeente Den Haag nam haar verantwoordelijkheid en toonde zich bereid AMV's op te nemen, ondanks het tekort aan huisvesting. De gemeente was zich weliswaar bewust van het feit dat dit een grote uitdaging was, maar voelde een sterke verantwoordelijkheid voor deze doelgroep.

Rond de zomer van 2016 kreeg de Gemeentelijke Jeugdbudsmen Den Haag van meerdere kanten signalen over problemen rond de opvang van AMV's in Den Haag. Zo zouden er op de opvanglocaties veel ruzies tussen de jongeren zijn, vechtpartijen plaatsvinden, sprake zijn van overmatig drugsgebruik en zelfs van suïcidepogingen. Daarnaast zouden de jongeren beperkt worden in hun bewegingsvrijheid. Gezien de ernst van deze signalen en de kwetsbaarheid van de doelgroep hebben we besloten een 'oriënterend' onderzoek te doen naar de opvang van AMV's in Den Haag. Als de noodzaak aanwezig zou zijn, zou een nader onderzoek tot de mogelijkheden behoren. Het oriënterend onderzoek bestond uit gesprekken met partijen die bij de eerste opvang betrokken zijn geweest. In deze gesprekken zijn drie hoofdthema's als leidraad gebruikt. Deze thema's waren huisvesting, begeleiding en onderwijs.

Ook de Nationale Kinderombudsman besteedde reeds de nodige aandacht aan dit onderwerp. Ze heeft een onderzoek uitgebracht over de opvang van kinderen in AZC's, met speciale aandacht voor AMV's.³ De Kinderombudsman heeft het COA als verantwoordelijke voor de jongeren in AZC's aangesproken op knelpunten en tekortkomingen in de opvang van AMV's. De resultaten van haar onderzoek zijn op haar website te vinden (<https://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/2016.KOM008.Wachtenopjetoekomst.pdf>).

¹ Voorheen bekend als Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers (AMA's).

² In een KWE wonen in de regel zo'n 4 à 5 jongeren samen, met elk een eigen slaapkamer en een gedeelde keuken, woonkamer en badkamer. Voor meer informatie zie: <https://vng.nl/files/vng/20160531-factsheet-amv.pdf>

³ We hebben in ons onderzoek samengewerkt met de Nationale Kinderombudsman. Aangezien een deel van de opvang van vluchtelingen landelijk geregeld is, is de jeugdbudsmen Den Haag slechts ten dele bevoegd in dit onderwerp: alleen het handelen van de gemeente Den Haag valt onder de bevoegdheid van de jeugdbudsmen. De jeugdbudsmen Den Haag en de Nationale Kinderombudsman hebben samengewerkt in dit onderzoek. Waar nodig 'leent' de Kinderombudsman haar bevoegdheid aan de jeugdbudsmen Den Haag.

Over het onderwerp huisvesting is gesproken met de gemeente Den Haag, die de verantwoordelijkheid draagt voor beschikbaar stellen van huisvesting van deze jongeren. Op het gebied van begeleiding is gesproken met stichting Nidos als verantwoordelijke voogdijorganisatie en met stichting Jeugdformaat als verantwoordelijke voor de dagelijkse begeleiding. Over de eerste opvang is gesproken met Parnassia. Over de opvang in het onderwijs is gesproken met de betrokken onderwijsinstellingen, te weten de Johan de Witt Scholengroep, het Edith Steincollege en het Diamantcollege (de laatste twee vallen onder de stichting Lucas onderwijs) en ROC Mondriaan. Ook hebben we met jongeren zelf gesproken om ze naar hun ervaringen te vragen. Daarnaast is er met wethouder Wijsmuller als coördinerend wethouder over de situatie gesproken.

Alle betrokkenen zijn gevraagd naar de opvang van de jongeren en welke knelpunten zij hebben ervaren. Ook zijn ze gevraagd aanbevelingen te doen.

Aan de hand van deze gesprekken zijn we tot de conclusie gekomen dat er vooralsnog geen nader onderzoek noodzakelijk is. Wel zien we ruimte voor verbetering en doen daartoe een aantal aanbevelingen.

Doel

Het onderzoek was in eerste instantie gericht op het achterhalen van de tot ons gekomen signalen en de oorzaken van de ontstane situatie. We wilden nagaan hoe het is gegaan met de eerste opvang en hoe de huidige stand van zaken is rondom de AMV's in Den Haag. Daarnaast wilden we bij de betrokken instanties de ervaren knelpunten en verbeterpunten inventariseren, aan de hand waarvan we tot aanbevelingen wilden komen die de huidige én toekomstige opvang van AMV's verbeteren.

In dit verslag zullen eerst de gesprekken met de betrokken instellingen aan de orde komen. Daarna zullen onze aanbevelingen doen.

Bevindingen

Huisvesting

Gemeente Den Haag

Op het gebied van huisvesting voor AMV's is de gemeente Den Haag de belangrijkste partij. De gemeente is verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van geschikte woningen voor deze jongeren. De gemeente gaf aan dat na de toezegging AMV's op te vangen al snel bleek dat ze het bieden van adequate opvang aan AMV's had onderschat. Het vinden van voldoende en geschikte huisvesting bleek moeilijk.

Met name het COA wilde de jongeren snel uit de AZC's plaatsen wegens plaatsgebrek aldaar en de ongeschiktheid van deze locaties voor AMV's. Vanwege de korte termijn waarbinnen er opvang gerealiseerd diende te worden, zocht de gemeente een opvang waar de jongeren snel geplaatst zouden kunnen worden.

Parnassia (Kiwistraat)

Parnassia, een aanbieder van geestelijke gezondheidszorg (GGZ), had een pand op haar terrein aan de Kiwistraat leegstaan. Gezien de hoge nood waarin de gemeente en het COA zaten, bood Parnassia het terrein aan als tijdelijke opvanglocatie. De gemeente besloot dit aanbod aan te nemen, met als duidelijke insteek dat de opvang tijdelijk zou zijn. De locatie was namelijk niet kleinschalig, zoals de opvang idealiter ingericht diende te worden. Zo was de Kiwistraat meer een soort 'campus' dan een woning. De afspraak was dat Parnassia als 'huisbaas' en woonbegeleider zou optreden en niet als 'behandelaar' van trauma's, ook al had Parnassia deze expertise wel in huis. In oktober 2015 werden de eerste 40 AMV's in Den Haag ondergebracht in de Kiwistraat. Deze groep bestond uitsluitend uit jongens met in grote meerderheid de Eritrese nationaliteit.

Parnassia onderstreept dat het pand aan de Kiwistraat en de (geïsoleerde) locatie niet geschikt zijn voor opvang voor de lange termijn.

De eerste opvang (zoals in de Kiwistraat) zou volgens Parnassia moeten worden ingericht voor een korte periode van gewennen en 'tot rust komen', waarna de jongeren snel moeten doorstromen naar een KWE. Deze gewenningsperiode zou volgens Parnassia bovendien een goede mogelijkheid bieden om per jongere te bekijken wat voor begeleiding ze nodig zouden hebben en welke vorm van onderwijs het beste zou aansluiten. Kortom, een goede gelegenheid om het toekomstperspectief van elke individuele jongere te inventariseren. Doordat er maar weinig KWE's beschikbaar waren, hebben veel van de jongeren veel langer dan gepland in de Kiwistraat gewoond. Een klein aantal van de jongens heeft zelfs meer dan een jaar op de Kiwistraat gewoond.

Parnassia gaf aan dat de korte termijn waarbinnen de opvang moest worden opgezet de nodige problemen gaf. Ook verliep in de beginfase de communicatie met het COA stroef. Zo kreeg Parnassia pas enkele dagen van tevoren van het COA te horen hoe de samenstelling (man/vrouw, nationaliteit, leeftijd, etc.) van de groep AMV's was.

Parnassia gaf aan dat ook enkele praktische zaken in de beginfase niet goed liepen. Zo was er een probleem met het inschrijven van de jongeren op de Kiwistraat in de Basisregistratie bij de gemeente (BRP): in de gemeentelijke administratie was de locatie aan de Kiwistraat geen woonadres en konden de jongeren zich dus niet op dit adres inschrijven. Iedere inwoner van Nederland is verplicht zich in te schrijven in de BRP en het ontbreken van deze inschrijving heeft dan ook veel ingrijpende gevolgen. Zo kan er bijvoorbeeld geen ID-kaart worden aangevraagd en kan men geen uitkering of toeslagen aanvragen.

Als voorbeeld van de miscommunicatie noemt Parnassia dat het COA aan de AMV's liet weten dat ze in een KWE geplaatst zouden worden. Dit heeft bepaalde verwachtingen bij de jongeren gewekt die vervolgens niet zijn waargemaakt. Na aankomst in de Kiwistraat bleek dat de jongeren niet in een KWE zouden worden ondergebracht. Ook Parnassia begreep pas op dat moment dat de jongeren iets anders was beloofd. Dit heeft tot grote frustraties onder de jongeren geleid.

Op het moment dat Jeugdformaat de begeleiding van de AMV's kreeg, begon de uitstroom uit de Kiwistraat. Er waren echter bij lange na niet genoeg woningen beschikbaar, waardoor uitplaatsing uit de Kiwistraat lang op zich heeft laten wachten. De situatie in de Kiwistraat was onwenselijk gezien het gebrek aan privacy.

Op den duur zijn de jongeren uit de Kiwistraat, zij het veel later dan gepland, doorgestroomd naar KWE's en is de Kiwistraat als opvanglocatie gesloten.

Nidos/Jeugdformaat

Per 1 januari 2016 heeft Nidos de (uitvoering van de) dagelijkse begeleiding overgenomen van het COA. Nidos heeft vervolgens deze dagelijkse begeleiding uitbesteed aan Jeugdformaat (hierover later meer). Op 15 januari 2016 hebben Nidos en Jeugdformaat (naast de Kiwistraat) een tijdelijke opvanglocatie aan de Ad van Emmenesstraat geopend. Beide organisaties hadden op voorhand twijfels over de geschiktheid van de Ad van Emmenesstraat. Wegens de tijdsdruk is er toch voor gekozen de locatie te gebruiken. De opzet was wel dat de Ad van Emmenes voor slechts een half jaar in gebruik zou zijn, waarna de jongeren zouden doorstromen naar KWE's.

De locatie bleek inderdaad niet geschikt voor de opvang van AMV's. De jongeren hadden er weinig privacy en al snel was er sprake van onrust, opstootjes en vechtpartijen. Daarnaast kwamen er klachten van buurtbewoners over overlast. De jongeren zaten geïsoleerd aan de Ad van Emmenesstraat en met een grote groep dicht op elkaar. Ook het verwachtingspatroon van de jongeren was heel anders: net als bij de Kiwistraat hadden de jongeren van het COA te horen gekregen dat ze naar een KWE zouden gaan. Dat bleek niet juist. Vanwege de onrust is deze locatie versneld gesloten.

Begeleiding

Nidos

Volgens de Nederlandse wet krijgt een minderjarige (asielzoeker) die zonder ouders in Nederland verblijft een voogd toegewezen als zijn/haar wettelijke vertegenwoordiger. Deze voogd is verantwoordelijk voor het welzijn van de jongere. Stichting Nidos is in Nederland de aangewezen instantie die deze voogdij regelt. Nidos is een landelijke organisatie en een gecertificeerde voogdijinstelling.⁴

Doordat er per 1 januari 2016 een nieuw opvangmodel voor AMV's in werking is getreden, ging de uitvoering van de huisvesting en begeleiding van het COA over op Nidos. De wettelijke voogdij lag voor 1 januari 2016 al bij stichting Nidos, maar het COA was wel verantwoordelijk voor de opvang (zoals woonvoorziening, begeleiding, etc.). In de periode oktober tot december 2015 was het COA dus verantwoordelijk voor de dagelijkse begeleiding van de AMV's. Deze beginperiode verliep stroef en de begeleiding schoot tekort. Zo hadden bijvoorbeeld de scholen geen duidelijk aanspreekpunt. Met de komst van het nieuwe opvangmodel is dit verbeterd.⁵

In dit nieuwe model heeft Nidos ook de 'uitvoering van de begeleiding' voor haar rekening genomen. Er moet daarbij worden gedacht aan begeleiding rondom het 'dagelijkse functioneren' van de jongeren, zoals het 'de weg vinden' in de Nederlandse samenleving en het regelen van praktische zaken, zoals inschrijvingen, het aanvragen van een ID-kaart, financiële zaken, etc.. De stichting had

⁴ Zie voor meer informatie over stichting Nidos: www.nidos.nl

⁵ Zie voor meer informatie factsheet van de VNG: <https://vng.nl/files/vng/20160531-factsheet-amv.pdf>

echter niet het benodigde aantal voogden beschikbaar om deze uitbreiding van taken direct op te pakken. Om dit op te lossen, heeft Nidos gezocht naar instellingen waaraan deze taak aan kon worden uitbesteed. Jeugdformaat heeft deze taak toegewezen gekregen en heeft per 1 januari de verantwoordelijkheid over de ‘praktische begeleiding’ genomen.

Nidos heeft in ons gesprek aangegeven dat door het tekort aan bevoegd personeel in de beginfase de begeleiding van de jongeren onvoldoende was. Zo waren er te weinig ervaren voogden beschikbaar. Niet iedereen was voorbereid op de specifieke problematiek van deze groep. Een van de oorzaken dat deze begeleiding niet op het gewenste niveau was, ligt volgens Nidos onder andere bij de korte voorbereidingstijd. Zo kreeg Nidos pas kort van tevoren nadere informatie over de jongeren. In de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de huisvesting en begeleiding van het COA naar Nidos hebben beide instanties steken laten vallen.

Nidos hechtte eraan te zeggen dat er in het geval van een nieuwe toestroom er betere afstemming nodig is tussen alle betrokken partijen. Ook zal meer maatwerk geleverd moeten worden op het gebied van begeleiding. Om dit te bewerkstelligen zal er meer tijd genomen moeten worden.

Jeugdformaat

Ook Jeugdformaat constateert dat er in eerste instantie een tekort aan capaciteit (met name in de begeleiding en huisvesting) was en dat alles in rap tempo moest worden opgezet. In drie maanden tijd heeft Jeugdformaat voldoende extra krachten geworven en voor alle begeleiders extra scholing georganiseerd.

Jeugdformaat heeft per AMV (volgens de landelijke regelgeving) zeven uur per week aan begeleiding beschikbaar. De begeleiding is dusdanig georganiseerd dat de ‘contacturen’ maximaal benut kunnen worden. Zo wordt ernaar gestreefd dat begeleiders de bewoners van eenzelfde KWE begeleiden, zodat elk bezoek maximaal benut kan worden. Op deze manier kan de begeleider de tijd maximaal besteden door zo min mogelijk van KWE naar KWE te hoeven reizen. Jeugdformaat geeft aan dat in de begeleiding veel tijd moet worden besteed aan het ‘regelen’ van allerlei praktische zaken. Zo blijft er minder tijd over voor ‘zwaardere onderwerpen’ waarbij de jongeren begeleiding nodig hebben, zoals het opstellen van een toekomstplan.

Jeugdformaat heeft aangegeven dat de doorstroom van jongeren uit de Kiwistraat naar KWE’s traag is verlopen. De stichting kreeg veel klachten van de jongeren over de situatie in de Kiwistraat, maar kon hier weinig aan doen. Jeugdformaat geeft aan dat het te lang heeft geduurd voordat er voldoende geschikte woningen zijn gevonden. Het KWE tekort loste zich uiteindelijk zelf op doordat jongeren die 18 jaar oud werden uitstroomden en er zo goed als geen nieuwe aanwas kwam.

Jeugdformaat maakt zich zorgen over de mogelijke psychische trauma’s die de jongeren hebben opgelopen. Ze vreest dat er te weinig aandacht is voor traumaverwerking. De organisatie heeft niet de expertise om deze begeleiding te bieden. Jeugdformaat vindt dat er meer (financieel) in de jongeren moet worden geïnvesteerd dan nu het geval is. Dit om te voorkomen dat er een nieuwe kansarme groep zonder toekomstperspectief ontstaat. Gaandeweg is gebleken dat de jongeren veel intensievere en langduriger begeleiding behoeven willen ze succesvol in de samenleving integreren.

Gemeente

De gemeente erkent dat de doelgroep ‘pittiger’ bleek te zijn dan ze had verwacht. De jongeren hadden veelal meer dan een jaar rondgezworven op hun tocht naar en door Europa. Ook hebben deze jongeren in veel gevallen traumatische ervaringen opgedaan. Al snel ontstond een complexe situatie door slechte afstemming tussen de betrokken instanties. Om meer grip op de situatie te krijgen heeft de gemeente een periodiek overleg ingesteld met alle betrokken instanties. In dit overleg werden alle

jongeren individueel besproken en werd per jongere een (toekomst)plan opgesteld. Het is ons niet duidelijk geworden in hoeverre deze plannen met de jongeren zelf worden besproken.⁶

Op het gebied van integratie en het toekomstperspectief van de jongeren maakt de gemeente zich zorgen. De jongeren hebben volgens de gemeente over het algemeen intensievere begeleiding nodig dan er nu geboden wordt.

Onderwijs (Johan de Witt Scholengroep, Edith Stein College, Diamant College en ROC Mondriaan)

Alle jongeren die nog geen 18 jaar zijn, korter dan twee jaar in Nederland en niet langer dan twee jaar Nederlands onderwijs gevolgd hebben, kunnen onderwijs volgen in de Internationale Schakelklassen (ISK). ISK onderwijs legt de nadruk op het leren van Nederlands en het (weer) op gang brengen van het leerproces.

In de gemeente Den Haag is het ISK onderwijs als volgt ingericht: ISK voor kinderen tussen de 12 en 18 jaar (voortgezet onderwijs) is ondergebracht bij het Johan de Witt Scholengroep, het Edith Steincollege en het Diamantcollege. Voor kinderen van 6 tot 12 jaar zijn er 15 basisscholen met speciale opvangklassen, de zogenaamde 'neveninstroomgroep'. De opvangklas duurt ongeveer 1 jaar. Voor kinderen van 2,5 tot 6 jaar oud zijn er zogenaamde voorscholen in Den Haag. Stichting HCO (Haags Centrum voor Onderwijsadvies) ondersteunt deze scholen wat betreft het ISK onderwijs. De scholen krijgen per leerling op de ISK extra financiële ondersteuning van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

De AMV's in Den Haag zijn ondergebracht op de ISK van het Johan de Witt Scholengroep, het Edith Steincollege en het Diamant College. Ook volgen enkele jongeren MBO opleidingen op het ROC Mondriaan.

Johan de Witt Scholengroep (JdW)

Verreweg de meeste AMV's in Den Haag volgen de ISK op de Johan de Witt Scholengroep. De school heeft hier al veel ervaring mee. Het JdW verklaarde dat als ze de kwaliteit van het onderwijs wil waarborgen, ze maximaal 100 jongeren kon aannemen. De 'eerste groep' bestond uiteindelijk uit 85 jongeren uit voornamelijk Syrië en Eritrea. De school gaf te kennen dat het opleidingsniveau in het land van herkomst per leerling erg varieerde, waardoor het toekomstperspectief van de individuele leerling verschilde.

De school geeft aan dat er onder deze leerlingen sprake is van overmatig verzuim en dat de jongeren in sommige gevallen ernstig gedemotiveerd lijken. Met name in de beginfase kwamen veel jongeren vaak niet opdagen. Het Johan de Witt is van mening dat de informatievoorziening voor en begeleiding van de jongeren in deze beginfase onvoldoende was. Dit heeft de gewenning van de jongeren moeilijker gemaakt. Er is daarnaast ook nog een groep die ook na de 'gewenningsperiode' veel verzuimt. Deze groep zou veel intensievere begeleiding moeten krijgen.

Het Johan de Witt heeft de indruk dat het verzuim en de problemen rondom de motivatie van de jongeren voor een groot deel te verklaren was door de situatie in de Kiwistraat. Jongeren kwamen niet uit bed en er was niet altijd voldoende begeleiding beschikbaar om hierop in te grijpen. Zo kwamen in de beginfase de leraren zelf naar de Kiwistraat om de jongeren uit bed te halen. Met de komst van begeleiding van Jeugdformaat is dit wel verbeterd, maar de school blijft zich over sommige leerlingen zorgen maken.

Het JdW benadrukt dat elke scholier zonder stabiele thuissituatie soortgelijke problemen ervaart. De gedachte dat alleenstaande jongeren geacht worden in een nieuw land waar ze pas zijn opeens als zelfstandige volwassene te moeten leven, vindt de school een onrealistische. Jongeren hier hebben de

⁶ Uit aanvullende informatie van de gemeente blijkt dat het toekomstplan wordt opgesteld door de jongere met zijn/haar mentor. Daarnaast wordt er een hulpverleningsplan gemaakt door Nidos en Jeugdformaat, dat wordt besproken in het periodieke overleg tussen de betrokken instanties. Ook dit bespreekt de mentor met de jongere.

mogelijkheid gehad zich als jongere te ontwikkelen. Het ontbreekt de AMV's aan een stabiel thuisfront, waar hun leeftijdsgenoten 'normaal gesproken' wel op kunnen terugvallen. Het Johan de Witt geeft aan dat het moeilijk was om met Nidos over deze zorgen in gesprek te gaan.

Het Johan de Witt heeft gemerkt dat de algehele situatie verbeterd is nadat meer jongeren naar KWE's doorstroomden. Dit heeft hun 'thuisituatie' verbeterd. Ook is de begeleiding met de komst van Jeugdformaat verbeterd. Het aantal beschikbare uren dat Jeugdformaat aan begeleiding kan inzetten is naar hun ervaring echter niet voor elke jongere voldoende.

Ook geeft het Johan de Witt aan dat bij enkele leerlingen (met name de jongeren die uit een oorlogsgebied komen) sprake is van trauma's. De school maakt zich ook over deze groep ernstige zorgen.

Edith Steincollege/Diamant College (Lucas Onderwijs)

De ervaringen van het Edith Stein College en het Diamant College zijn besproken met bestuurders van de koepelorganisatie van deze scholen, te weten Lucas Onderwijs. Ook deze scholen gaven aan dat vooral de beginfase erg rommelig was door gebrekkige informatie van het COA. De school wist niet hoeveel jongeren er zouden komen, welk niveau onderwijs ze genoten hadden, waar ze vandaan kwamen, in welke leeftijdscategorie ze zaten, etc.. Deze gebrekkige voorbereiding was slecht voor de jongeren én voor de betrokkenen vanuit de school. Zo hadden de scholen maar twee weken de tijd om de komst van de AMV's voor te bereiden, waar ze zich vol overgave op stortten. Toen de voorbereidingen met veel kunst en vliegwerk waren getroffen, veranderde plots het aantal leerlingen en de samenstelling van de groep. Dit had een demotiverende werking en kwam het beeld van het COA niet ten goede.

De groep jongeren bleek uiteindelijk zeer divers, waardoor het snel inspelen op het juiste (onderwijs)niveau erg lastig werd. Daarnaast merkte ook de scholen van het Lucas Onderwijs dat de begeleiding van de jongeren in deze beginfase ernstig tekort schoot. De scholen hadden geen duidelijk aanspreekpunt.

Veel leerlingen waren al 17 jaar oud bij aankomst op de school. Men was van mening dat een MBO opleiding beter aansloot bij de (levens)ervaring van deze leerlingen. Om dit op te lossen heeft Lucas Onderwijs de afspraak met het ROC Mondriaan gemaakt dat bepaalde leerlingen konden doorstromen naar het ROC. De financiering voor deze leerlingen loopt wel nog via het Lucas Onderwijs volgens het principe "de financiering volgt de leerling".

Het voornaamste knelpunt is volgens het Lucasonderwijs de begeleiding van de jongeren. Hier moet meer in geïnvesteerd worden, met name in de beginfase. Het is belangrijk de jongeren zo snel mogelijk wegwijs te maken en te helpen hun draai te vinden. De jongeren zijn weliswaar nieuwkomers, maar het gaat volgens het Lucasonderwijs om pubers die grotendeels zonder direct toezicht zitten. Dit is onwenselijk voor alle jongeren van die leeftijd.

ROC Mondriaan

Op het Mondriaan college volgt een deel van de AMV's een MBO opleiding. Volgens het Mondriaan zijn veel jongeren slecht op de hoogte van wat er van ze verwacht wordt en weten niet goed waar ze aan toe zijn. Veel praktische zaken over 'het naar school gaan' zijn onbekend, de jongeren hebben vragen over inkomen, huisvesting, vervoer, etc.. De informatievoorziening op dit gebied dient volgens het Mondriaan verbeterd te worden. Daarnaast geeft het ROC aan dat het taalniveau vaak onder de maat is. Het Mondriaan denkt dat de (taal)achterstand groot blijft omdat de jongeren over het algemeen beperkt in aanraking komen met Nederlandsprekenden.

Wat betreft het opzetten van het onderwijs voor deze doelgroep en de verdere gang van zaken kwamen ook bij het Mondriaan college dezelfde punten naar voren als bij het Johan de Witt Scholengroep en het Lucas Onderwijs. De scholen lijken op één lijn te zitten wat betreft hun zorgen over de (toekomst van) de jongeren, de knelpunten die ze signaleren en de aanbevelingen die ze doen.

De jongeren zelf

We hebben ook met jongeren zelf gesproken. We zijn op bezoek gegaan bij een KWE waar op dat moment zeven jongens (uit Eritrea) woonden.

De jongens gaven unaniem aan dat ze de opvang in de Kiwistraat als zeer onaangenaam hebben ervaren. Er was weinig privacy, weinig rust (om bijvoorbeeld te studeren/leren) en er was grote onduidelijkheid over wanneer ze konden doorstromen naar een KWE. Daarnaast waren er naar het idee van de jongens te weinig voorzieningen voor de groep. Zo waren er bijvoorbeeld maar weinig ICT voorzieningen: slechts 4 computers voor alle bewoners, waarvan er regelmatig 1 of 2 stuk waren. Dit maakte het erg lastig om huiswerk te maken en andere zaken (online) te regelen. De jongens benadrukken dat ze de begeleiders op de Kiwistraat goed en erg betrokken vonden. De begeleiders luisterden goed naar ze en ze konden er met hun zorgen terecht. Ze hadden echter wel het gevoel dat de begeleiding niet veel kon doen met hun klachten en hun situatie niet kon verbeteren. Al deze beperkingen zorgden met name in de beginfase voor een gespannen sfeer. Er vonden soms opstootjes en vechtpartijen plaats.

Met de jongens in deze KWE ging het over het algemeen goed: ze gaan allemaal naar school en zijn gemotiveerd om door te leren. We hebben de jongens gevraagd naar hun ervaringen tot dusver en waar naar hun idee knelpunten zitten. Ook hebben we gevraagd wat er anders zou moeten met de opvang indien er in de toekomst een nieuwe groep AMV's naar Nederland komt.

Het voornaamste punt van zorg van jongens is het toekomstperspectief: hoe kunnen ze een zo goed mogelijke opleiding volgen, hoe komen ze aan voldoende inkomen, waar moeten ze gaan wonen als ze 18 worden? Ook zijn veel van de jongeren bezig met gezinshereniging. Dit levert duidelijk de nodige zorgen en stress op.

Daarnaast geven de jongeren aan dat ze het ook op financieel gebied lastig hebben. Ze beschikken over een zeer beperkt budget. Ook maken ze zich zorgen over hun financiële situatie nadat ze 18 zijn geworden. Er is een tekort aan geschikte huisvesting en ook zullen ze slechts beperkte financiële middelen tot hun beschikking hebben. Het tekort aan geschikte betaalbare huisvesting in combinatie met beperkte financiële middelen vergroten de zorgen en de stressfactor.

De jongens geven aan dat ze het prettiger gevonden hadden niet allen met landgenoten in een KWE te wonen. Nu dat wel zo is leren ze naar eigen zeggen het Nederlands veel minder snel. Het lijkt ze beter in een kleinere plaats te wonen dan in een grote stad. Dit lijkt een betere setting om te wennen aan een nieuw land en ze hebben het idee dat in kleinere plaatsen ook makkelijker contact te maken is met de samenleving.

Conclusies

We hebben van alle betrokken partijen veel medewerking gekregen in ons onderzoek, wat we erg op prijs stellen. Het contact met Stichting Nidos is echter van het begin af moeilijk verlopen. Nidos was erg terughoudend en leek zich zorgen te maken waarmee we ‘naar buiten’ zouden gaan. We betreuren de houding van Nidos. We hebben uiteindelijk wel de nodige informatie van de stichting ontvangen.

Aan de hand van de gevoerde gesprekken zijn we tot de conclusie gekomen dat nader onderzoek niet noodzakelijk is, omdat we genoeg informatie hebben verzameld om een helder beeld te krijgen van wat er zich heeft afgespeeld en wat de oorzaken van de onrust waren. Aanvullende informatie zal niet tot andere aanbevelingen leiden. Wel hebben we geconstateerd dat er veel dingen ‘fout’ zijn gegaan. Veel van deze fouten waren een gevolg van de zeer korte termijn waarin de opvang geregeld moest worden. Alle betrokken partijen hebben hun verantwoordelijkheid genomen en de AMV’s zo goed mogelijk opgevangen en begeleid. De knelpunten die zich voordeden, hielden echter te lang aan.

Op de drie hoofdthema’s van dit onderzoek (huisvesting, begeleiding en onderwijs) zal verbetering moeten komen.

Huisvesting

De knelpunten rondom de huisvesting zijn voornamelijk terug te voeren op de korte termijn waarbinnen de opvang gerealiseerd moest worden. Er was geen tijd een goede inventarisatie te maken van de beschikbare woonruimte en om eventueel aanvullende woonruimte tijdig beschikbaar te hebben. Er is echter nog steeds een tekort aan beschikbare huisvesting. De doorstroom van KWE’s naar reguliere woningen wanneer de jongeren 18 zijn geworden verloopt problematisch. Alle betrokken partijen hebben hun zorgen over de huisvesting nadrukkelijk uitgesproken.

Jupiterkade

Op dit moment (begin 2017) wonen veel van de jongeren die 18+ zijn in containerwoningen op de Jupiterkade. Deze woningen voldoen aan de wettelijke eisen en normen, maar zijn feitelijk niet geschikt. De huizen zijn zeer gehorig, zijn nauwelijks gemeubileerd en bieden geen rustige leefomgeving voor de jongeren. Daarnaast staan de woningen op een geïsoleerde locatie, waardoor integreren in de samenleving een lastige opgave blijkt.

Begeleiding

De signalen en informatie die we over de begeleiding hebben verzameld zijn eenduidig: de begeleiding in haar huidige vorm schiet tekort. Er is te weinig tijd beschikbaar om de jongeren in meer dan alleen praktische zaken te ondersteunen. Er lijkt daardoor te weinig aandacht uit te zijn gegaan naar de inhoudelijke begeleiding, waardoor er minder aandacht op psychische begeleiding kon worden gevestigd.

Onderwijs

Op het gebied van onderwijs lijkt er wegens de grote tijdsdruk niet goed te zijn nagedacht over de plaatsing van de jongeren. Zo was er bijvoorbeeld geen plan voor de jongeren die bij aankomst ouder waren dan 17 jaar: welke vorm van onderwijs past het beste bij deze groep? Zo lijkt de ‘plotselinge’ doorstroom naar het mbo van deze jongeren meer een ‘noodgreep’ dan een doordachte handeling. Dit blijkt onder andere uit de knelpunten die het ROC Mondriaan noemde: hun leerlingen bleken niet goed te weten wat er van ze verwacht werd en de taalbarrière was in veel gevallen erg groot.

Er is te weinig maatwerk geleverd waardoor er in veel gevallen geen aansluiting op de behoefte van de individuele leerling was. Daarnaast is er te weinig begeleiding geweest rondom ‘het naar school gaan’ in de algemene zin.

Problematiek rondom de overgang van 18- naar 18+

In alle gesprekken die we gevoerd hebben werden er zorgen uitgesproken over het toekomstperspectief van de jongeren. Er zijn meerdere knelpunten die ontstaan wanneer de jongeren 18 zijn geworden.

Ook de gemeente erkent dat er in eerste instantie niet genoeg is ingespeeld op het toekomstperspectief van de jongeren. De eerste aandacht ging uit naar de opvang in de meest praktische zin: ‘waar kunnen deze jongeren worden opvangen?’ Veel van de AMV’s waren rond de 16 of 17 jaar oud. Op het moment dat de jongeren 18 jaar oud worden, zijn ze volwassen en vallen ze niet meer onder de voogdij van Nidos en krijgen ze geen begeleiding meer vanuit Jeugdformaat.⁷ Ook wordt de financiële situatie lastig, aangezien de jongeren een uitkering moeten aanvragen.

Met de veranderingen die deze overgang van 18- naar 18+ met zich meebrengt, is in eerste instantie te weinig rekening gehouden.⁸ De gemeente geeft aan de zaak inmiddels beter onder controle te hebben en regelmatig te overleggen met alle betrokken instanties. De jongeren die bijna 18 zijn worden allen besproken in deze gezamenlijke overleggen. Het ontbreekt echter nog aan een ‘warme overdracht’ van deze jongeren: er is namelijk geen partij waarnaar ze overgedragen kunnen worden.

Ook in het onderwijs speelt de 18-/18+ problematiek een rol. Zo voorziet ook het Johan de Witt Scholengroep veel problemen op het moment dat de jongeren 18 jaar oud worden. De school merkt dat onder een deel van de jongeren het verzuim sterk toeneemt nadat de begeleiding is weggevallen. De school weet niet bij wie ze in dit soort gevallen moet aankloppen (gezien het wegvallen van Jeugdformaat en Nidos als aanspreekpunten). De jongeren zijn op papier zelf verantwoordelijk als meerderjarigen.

⁷ De Gemeente Den Haag heeft ervoor gezorgd dat de begeleiding vanuit Jeugdformaat met een half jaar verlengd is nadat de jongeren 18 jaar oud zijn geworden. In dit half jaar is voorsnog 2 uur per week per AMV ingecalculeerd, maar dit kan wordt uitgebreid indien nodig. Het wegvallen van de begeleiding op een cruciaal moment (waarop ook de ondersteuning vanuit Nidos stopt) werd als een te grote en abrupte overgang gezien. Naast de ‘verlengde begeleiding’ biedt Stichting Vluchtelingenwerk een jaar begeleiding gericht op het regelen van praktische zaken. Hier leek echter niet iedere betrokken instantie van op de hoogte te zijn. Daarnaast zijn er jongeren die (om wat voor reden dan ook) niet naar de eerste afspraak komen, waardoor de begeleiding niet opgestart wordt.

⁸ De overgang van 18- naar 18+ brengt ook voor veel Nederlandse jongeren de nodige problemen met zich mee, met name in de jeugdzorg. Zie hiervoor het onderzoek van Jong doet mee! en de jeugdbudsmans Den Haag (beschikbaar op de website van de jeugdbudsmans).

Aanbevelingen

Huisvesting

Op het gebied van huisvesting doen we de aanbeveling meer woningen beschikbaar te stellen die als KWE gebruikt kunnen worden. Daarnaast moeten de jongeren naar meer geschikte woningen kunnen doorstromen nadat ze 18 jaar zijn geworden. De jongeren komen nu vaak op geïsoleerde plaatsen terecht, zoals de Jupiterkade (zie het kader op pagina 9). Adequate huisvesting is van groot belang voor de verdere ontwikkeling van de jongeren en voor hun integratie in de maatschappij. De aanbeveling voor de ‘18+ groep’ is om geschikte woonvormen beschikbaar te stellen, zoals bijvoorbeeld bij stichting Migrascoop (zie kader).

Stichting Migrascoop

We zijn ook op bezoek geweest bij een woning van Stichting Migrascoop. Deze stichting organiseert kleinschalige huisvesting voor AMV's die 18+ zijn met aanwezige begeleiding. De ‘opvang’ is gericht op participatie en integratie. De belangrijkste pijlers om dit te kunnen bereiken zijn volgens de stichting adequate huisvesting en goede begeleiding. Daarnaast streeft stichting Migrascoop een diverse samenstelling van de bewoners na. Zo wil de stichting variatie in leeftijd, afkomst en achtergrond van de bewoners. Hiermee wil de stichting voorkomen dat de jongeren in een eigen ‘bubbel’ met hun landgenoten blijven zitten en ze onder andere stimuleren snel Nederlands te leren.

De begeleiding richt zich vooral op het assisteren bij het regelen van veel praktische zaken. De stichting heeft gemerkt dat het vooral op dit punt misgaat met veel jongeren. Ze worden overweldigd door het grote aantal zaken dat geregeld moet worden wanneer de leeftijd van 18 jaar bereikt wordt. Zo hadden bijna alle jongeren die binnenkwamen betalingsachterstanden bij de zorgverzekeraar en de huur.

We hebben enige tijd na ons bezoek aan deze woning het signaal ontvangen dat de stichting jongeren tussen de 18 en 21 jaar niet meer kan accepteren. De jongeren hebben te weinig financiële middelen om rond te komen, wegens de hoogte van de uitkering voor deze leeftijdscategorie. Deze groep heeft juist de grootste behoefte aan de ondersteuning en begeleiding die stichting Migrascoop biedt.⁹

We hebben van meerdere kanten verontrustende signalen ontvangen over de situatie op de Jupiterkade en we willen dan ook onze grote zorgen hierover kenbaar maken: als de situatie niet op zeer korte termijn verbetert zullen de problemen alleen maar groter worden en zullen de jongeren daar ernstige schade in hun ontwikkeling ondervinden.

Begeleiding

Een veelgehoorde aanbeveling bij alle betrokken instanties is “pak de jongeren op en laat ze niet los”. Wanneer de jongeren te veel aan hun lot worden overgelaten en ze niet goed weten te aarden in de maatschappij zullen de jongeren een slecht toekomstperspectief hebben. Betrokken partijen geven aan dat ‘we’ als Nederland een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor deze AMV's hebben. Niemand heeft er baat bij wanneer deze jongeren geïsoleerd raken, niet voor zichzelf kunnen zorgen en zich niet weten te redden in de maatschappij. Wanneer er van het begin af aan in ze geïnvesteerd wordt zal dit de maatschappij uiteindelijk meer opleveren. Het zou dan ook mogelijk moeten zijn de begeleiding langer te laten doorlopen dan tot de jongeren 18,5 jaar oud zijn.

We doen dan ook de aanbeveling meer maatwerk te leveren: er dient per individu gekeken te worden naar de noodzaak van begeleiding, op welk gebied en de mate waarin begeleiding nodig is. Ook dient er extra aandacht te worden besteed aan de herkenning en verwerking van trauma's die de jongeren mogelijk hebben opgelopen. Professionele psychische ondersteuning is hiervoor noodzakelijk. Bovenal moet er begeleiding mogelijk zijn voor de jongeren nadat ze 18,5 jaar oud zijn.

⁹ Inmiddels is dit na maatregelen van de gemeente opgevangen: jongeren tussen de 18 en 21 krijgen extra financiële middelen waardoor ze wel in aanmerking komen voor een plek bij Migrascoop.

We bevelen de gemeente aan een sturende rol op dit vlak in te nemen.



Onderwijs

Ook op het gebied van onderwijs bevelen we maatwerk per individuele jongere aan. Gezien de grote verschillen in (onderwijs) achtergrond van de jongeren is het van belang dat de jongeren de kans krijgen een opleiding te volgen die aansluit bij hun niveau. Het staat buiten kijf dat het leren van de Nederlandse taal een grote prioriteit is voor alle jongeren, ongeacht hun opleidingsniveau. Om dit maatwerk te kunnen leveren is het van belang per jongere het niveau te bepalen met behulp van een test.

Daarnaast is er meer maatwerk nodig rondom de doorstroom naar het vervolgonderwijs. Hiervoor is meer overleg tussen onderwijsinstellingen nodig.

Problematiek rondom de overgang van 18- naar 18+

Het is onrealistisch te verwachten dat deze kwetsbare doelgroep in staat is vanaf 18 jaar hun zaken zonder ondersteuning te kunnen regelen en zich verder te ontwikkelen tot zelfstandige volwassenen. De jongeren lopen het risico geïsoleerd te raken, afhankelijk te worden van bijstand, in de schulden te belanden of zelfs af te glijden naar het criminele circuit. We bevelen dan ook nadrukkelijk aan dat er meer begeleiding beschikbaar wordt gemaakt voor de jongeren nadat ze 18 jaar zijn geworden. Er moet een 'warme overdracht' zijn wanneer de jongeren niet meer onder de voogdij van Nidos vallen. Op dit moment is er geen partij om de jongeren 'naar over te dragen'. We zien hierin een rol weggelegd voor de gemeente: de gemeente draagt verantwoordelijkheid voor deze groep jonge en kwetsbare inwoners van de stad.

Colofon

Uitgever:

Bert van Alphen
Jeugdbudsmansman Den Haag
Sint Jacobstraat 125
2512 AN
Den Haag
070 – 752 82 00
www.jeugdbudsmansmandenhaag.nl

Tekst en onderzoek:

Sjoerd de Vries Lentsch
(Onderzoeker Gemeentelijke
ombudsmansman Den Haag)

Datum uitgave:

Juni 2017

Jeugdbudsmansman
Den Haag