kinder ombudsman

nationale ombudsman



Alleen volwassen worden

Onderzoek naar knelpunten bij overgang meerderjarigheid amv's met verblijfsstatus

Onderzoeksteam
Marieke Ruitenburg, projectleider
Alexandra de Jong, wetenschappelijk medewerker
Rhea Verheul, senior beleidsadviseur
Samra el Haji, ondersteunend onderzoeker
Selin Tuzgöl, stagiaire
Sterre Naaktgeboren, stagiaire

Tekstopmaak
Xerox/OSAGE

Datum: 25 mei 2022
Rapportnr: KOM006/2022 en No2022/097

Inhoudsopgave

Kinder- en jongerensamenvatting 4

De verhalen van Dawit en Selma 6

1. Waarom dit onderzoek? 7
1.1. Achtergrond en aanleiding 7
1.2. Doel van het onderzoek en onderzoeksvraag 8
1.3. Reikwijdte en terminologie 9
1.4. Aanpak 9
1.5. Leeswijzer 11

2. Wat kenmerkt jongeren die alleen naar Nederland zijn gevlucht? 12
2.1. Gewone jongeren, in bijzondere omstandigheden 12
3.2. Doorzettingsvermogen, verantwoordelijkheidsgevoel en gemotiveerd 12
2.3. (Ouderlijk) vangnet ontbreekt; weinig Nederlandse vrienden 13
2.4. Bepaalde vaardigheden ontbreken 13
2.5. Grote zorg over en voor familie 14
2.6. Weinig vertrouwen in mensen en de overheid 15

3. Welke problemen hebben amv's in Nederland als zij 18 jaar worden? 16
3.1. Zelfstandigheid ontbreekt bij 18 jaar, problemen stapelen zich snel op 16
3.2. Financiële problemen 17
3.3. Problemen met onderwijs 22
3.4. Psychische problematiek 25

4. Is de ondersteuning in de praktijk adequaat om problemen na 18 jaar te voorkomen? 28
4.1. Hoe ziet de begeleiding er in de praktijk uit vanaf 18 jaar? 28
4.2. Wat hebben de jongeren nodig vanaf 18 jaar? 29
4.3. Knelpunten in de praktijk 30

5. Waarom lukt het de overheid niet om na 18 jaar de noodzakelijke ondersteuning te geven? 33
5.1. Gemeenten zien intensieve begeleidingsbehoefte, maar lopen vast 33
5.2. Regie van het Rijk wordt gemist 35

6. Conclusie en aanbevelingen 38
6.1. Alleenstaande vluchtelingenkinderen na 18 jaar te veel aan hun lot overgelaten 38
6.2. Aanbevelingen 39

BIJLAGE 1 – Gespreksleidraad en format rapportage interviews met (ex-)amv's 41

BIJLAGE 2 – Gespreksleidraad en format rapportage interviews met intermediairs/begeleiders 43

Kinder- en jongerensamenvatting

Dit onderzoek gaat over kinderen die zonder ouders naar Nederland zijn gevlucht. Zij worden in de wet alleenstaande minderjarige vreemdelingen genoemd. Deze kinderen hebben een verblijfsvergunning. Dat betekent dat zij in Nederland mogen blijven.

In Nederland krijgen deze kinderen hulp bij alles wat ze nodig hebben. Met deze hulp leren ze hoe alles in Nederland werkt: hoe je een dokter belt, waar je boodschappen kunt halen, hoe je met de bus of trein reist en waar je kunt sporten. Ook gaan ze naar school om de Nederlandse taal te leren en wonen ze in een huis met andere kinderen die ook zonder ouders naar Nederland zijn gekomen.

De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman hebben gehoord dat deze kinderen als zij 18 jaar worden alles zelf moeten doen. De hulp aan hen stopt dan. Dat vinden ze erg lastig.
Ze kunnen vaak nog niet zo goed Nederlands en ze weten niet zo goed waar ze om hulp kunnen vragen. Zo kunnen er makkelijk problemen ontstaan. Vanaf 18 noemen we deze groep niet meer kinderen maar jongeren.

De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman vinden dat deze kinderen beter geholpen moeten worden. Daarom hebben zij in dit onderzoek gekeken naar wat ze nodig hebben wanneer zij 18 jaar worden.

Wat hebben we gedaan?
In dit onderzoek hebben we verschillende mensen gevraagd wat deze jongeren nodig hebben als zij 18 jaar zijn. We hebben gesproken met hulpverleners en organisaties die deze jongeren helpen en wegwijs maken in Nederland. We hebben ook gesproken met gemeenten en ministeries die de hulp voor deze jongeren moeten regelen en betalen. En natuurlijk hebben we met kinderen van onder de 18 en met jongeren boven de 18 zelf gesproken.

Er zijn ook andere onderzoeken gedaan naar asiel zoekende kinderen die alleen naar Nederland zijn gekomen gedaan. Informatie uit deze onderzoeken over het leven van deze kinderen en wat zij nodig hebben, hebben we in ons onderzoek gebruikt.

Wat hebben we gevonden?
De belangrijkste resultaten uit het rapport zijn:
- Deze jongeren hebben veel meegemaakt op hun reis naar Nederland. Sommige jongeren hebben daarom psychische hulp nodig.
- In Nederland hebben deze kinderen weinig mensen om zich heen. Ze hebben geen familie of vrienden bij wie ze om hulp kunnen vragen. Ze staan er vaak echt alleen voor.
- Het leven in Nederland is veel ingewikkelder dan het leven in hun thuisland. Het is niet makkelijk om zelf uit te zoeken hoe alles in Nederland werkt.
- Zonder hulp komen deze kinderen na 18 jaar vaak in de problemen. Ze vallen uit op school, verdienen te weinig geld, maken schulden of krijgen psychische problemen.

De belangrijkste conclusie uit het rapport is:
- Deze kinderen hebben ook nadat ze 18 jaar zijn geworden hulp nodig om zelfstandig te worden.

Wat moet er veranderen en wie moet dat doen?
De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman maken zich zorgen over deze groep kinderen en jongeren en vinden dat zij na 18 jaar ook hulp moeten krijgen. De belangrijkste zaken die voor deze kinderen moeten veranderen zijn:
- De Rijksoverheid moet ervoor zorgen dat deze groep jongeren tot 21 jaar de hulp krijgen die zij nodig hebben.
- Gemeenten moeten samen met hulpverleners en de jongere een toekomstplan maken. In dit plan moet staan wat de jongere nodig heeft om zelfstandig te worden. Belangrijk is dat er in het plan gekeken wordt naar: opleiding, werk, gezondheid, wonen, inkomen en netwerk.
- Gemeenten moeten zorgen dat deze groep jongeren tot 21 jaar voldoende inkomen heeft, door de bijstandsuitkering aan te vullen.

De verhalen van Dawit en Selma

Het verhaal van Dawit, 22 jaar
Ik ben uit Eritrea gevlucht, alleen zonder mijn familie. Het was een moeilijke reis. Ik was 15 jaar toen ik in Nederland aankwam. Ik kwam hier eerst in een opvangkamp voor minderjarigen terecht waar ik geen geld kreeg, alleen maar eten. Ik ging twee keer per week naar school. Ik was erg ongelukkig toen en maakte me veel zorgen om mijn familie.

Na een tijdje kreeg ik een vergunning en mocht ik in een huis wonen met andere amv's. Ik wilde heel graag de Nederlandse taal leren, maar op school kon ik me niet zo goed concentreren. Het was moeilijk, mijn familie belde vaak met vragen: 'heb je geld voor ons?' en 'wanneer kunnen wij komen?' De gezinshereniging duurt erg lang en ik begrijp niet zo goed waarom. Het is daar niet veilig, dat weet iedereen.

Toen ik 18 werd, ging ik alleen wonen. Dit vond ik best moeilijk. In Eritrea en tijdens mijn reis heb ik zoveel nare dingen gezien, zoals dode mensen. Wanneer ik alleen ben, denk ik gelijk aan deze nare dingen. Ik vind het niet fijn om alleen te slapen. Daarom woon ik nu bij een vriend en heb ik mijn eigen woning opgezegd. Mijn vrienden hebben ook veel problemen, maar we begrijpen elkaar en proberen elkaar te steunen.

Twee jaar geleden ben ik met mijn opleiding gestopt om meer te kunnen werken. Het was moeilijk om rond te komen, mijn familie financieel te ondersteunen en een opleiding te volgen. Ik werkte dagenlang tot 1 uur 's nachts. De ochtend erna moest ik vroeg op om naar school te gaan. Dat was erg zwaar en lukte me niet meer.

Het verhaal van Selma, 20 jaar
Ik was 12 toen ik uit Syrië vluchtte. Eerst naar Turkije en Griekenland en daarna naar Nederland. Ik was 16,5 jaar toen ik in Nederland aankwam. Hier ben ik opgevangen door Erik van Nidos, eerst in een huis met één huisgenoot en later in een huis met z'n vieren. Toen werden we ook geholpen door Machteld. Het was heel fijn dat zij ons hielpen, want we konden niets zelf. Alles was nieuw en het is hier zo anders dan in Syrië. Het is ook niet makkelijk om een hele nieuwe taal te leren. Erik en Machteld hebben me dingen geleerd zoals over een zorgverzekering, reizen met een ov-chipkaart, geld opnemen met een bankpas en over huur en het regelen van huurtoeslag.

Toen ik 18 werd moest ik gelijk weg en op mijzelf wonen. Dat was zwaar en ook wel eenzaam. Ik kon vragen stellen bij VluchtelingenWerk, maar moest wel lang wachten op een antwoord of hulp. Heel anders dan voor 18 jaar, waarbij we samen dingen uitzochten. Nu ga ik ook nog met brieven naar VluchtelingenWerk, maar zij zeggen vaak dat ik het zelf moet regelen, dat ik dat al zelf zou moeten kunnen, omdat ik al vier jaar in Nederland ben. Maar ik begrijp nog niet alles en de Nederlandse taal is moeilijk. Ik vind dat ze meer moeten helpen.

Mijn ouders en zus wonen nu een jaar in Nederland en ik help hen veel. Voor hen is alles nieuw. Ik help ze graag, dat hoort ook zo in mijn cultuur. Maar het is ook zwaar, omdat ik ook werk en een opleiding volg.

1. Waarom dit onderzoek?

1.1. Achtergrond en aanleiding

Dit onderzoek gaat over kinderen die zonder ouders naar Nederland zijn gevlucht en in Nederland een verblijfsvergunning hebben gekregen. Zij worden ook wel alleenstaande minderjarige vreemdelingen (hierna: amv's) genoemd. Het afgelopen jaar nam het aantal kinderen dat alleen naar Nederland vluchtte flink toe. In 2020 ging het nog om 986 kinderen. In 2021 waren het er 2.106. De kinderen komen vooral uit Syrië en Eritrea[1] en zijn meestal 16 of 17 jaar als ze hier aankomen na een reis die soms jaren duurde.[2] Ze zijn vaak getraumatiseerd door wat ze hebben meegemaakt in land van herkomst en de zware vluchtroute die ze alleen hebben afgelegd.

Tegen die achtergrond moeten deze jongeren zich redden in Nederland. Tot 18 jaar is er veel voor hen geregeld. Zo voert Nidos (als jeugdbeschermingsinstelling) voogdij uit en wordt via het COA en Nidos de opvang geregeld. Meestal wonen de kinderen in een opvanggezin of in een kleinschalige woongroep waar begeleiding bij aanwezig is. Vanaf hun 18e stopt deze hulp en staan ze er in principe alleen voor. Wel kunnen gemeenten ervoor kiezen amv's langer te ondersteunen, onder meer op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo) en de Participatiewet.

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat deze overgang naar 18 jaar bij veel amv's tot problemen leidt.[3] De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman maken zich zorgen over deze jongeren. Met dit onderzoek willen zij daarom te weten komen wat er wel en niet goed gaat in de overgang naar meerderjarigheid voor deze alleenstaande gevluchte kinderen en wat er gelet daarop verbeterd moet worden.

Dit onderzoek richt zich specifiek op amv's mét een verblijfsstatus. Ten aanzien van deze jongeren heeft de overheid een specifieke verantwoordelijkheid. Zij mogen in Nederland blijven en aanspraak maken op voorzieningen die beschikbaar zijn voor alle Nederlanders. Het is belangrijk dat zij hun weg kunnen vinden in Nederland, niet alleen voor hun eigen toekomst, maar ook voor de samenleving waaraan zij een belangrijke bijdrage kunnen leveren.

1 IND, *Asylum Trends. Monthly Report on Asylum Applications in The Netherlands*, Den Haag: IND Business Information Centre February 2022.

2 UNHCR Nederland, *In de eerste plaats een kind*, Den Haag: UNHCR Nederland 2019, p. 32 en 49.

3 Onder meer: J. Verloove & J. Poerwoatnodjo, *'Desnoods eet ik twee weken brood met pindakaas.' Handreiking over de financiële zelfredzaamheid van jonge alleenstaande vluchtelingen*, Utrecht: Kennisinstituut Integratie en Samenleving 2021; UNHCR Nederland, *In de eerste plaats een kind*, Den Haag: UNHCR Nederland 2019 en Pharos, *Factsheet Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen*, Utrecht: Pharos 2019.

Kinderrechtenverdrag, behoorlijkheid en de Sustainable Development Goals
De ombudsmannen kijken naar het handelen van de overheid door de bril van behoorlijkheid en kinderrechten. Het is een vereiste van behoorlijk overheidshandelen om grondrechten en mensenrechten te respecteren. Voor amv's volgen deze vooral uit het Internationaal Verdrag Inzake de Rechten van het Kind (IVRK). De Nederlandse overheid heeft zich eraan gecommitteerd rekening te houden met de vier basisprincipes uit het verdrag: non-discriminatie (art. 2 IVRK), recht op leven en ontwikkeling (art. 6 IVRK), recht op participatie (art. 12 IVRK) en het recht dat het belang van het kind bij besluiten een eerste overweging is (art. 3 IVRK). Het Kinderrechtenverdrag bevat ook rechten die specifiek gelden voor kinderen die zonder ouders zijn gevlucht. Allereerst hebben vluchtelingenkinderen op grond van artikel 22 IVRK recht op bijzondere bescherming en bijstand van de overheid en wanneer zij zonder ouders zijn, recht op dezelfde bescherming als elk ander kind zonder ouderlijke zorg. Daarnaast hebben amv's op grond van artikel 10 IVRK het recht om herenigd te worden met hun ouders. Aanvragen voor gezinsherenging moeten door de overheid met welwillendheid, menselijkheid en spoed worden behandeld. Bovendien hebben ze op grond van artikel 20 IVRK recht op alternatieve opvang in een gezinsvervangende situatie, bijvoorbeeld een pleeggezin. Tot slot hebben deze kinderen recht op onderwijs (art. 28 IVRK), gezondheidszorg (art. 24 IVRK) en een toereikende levensstandaard (art. 27 IVRK). Dit laatste houdt in dat een kind recht heeft op alle basisvoorzieningen om veilig en gezond te kunnen opgroeien (onderdak, kleding, voldoende eten en drinken, gezondheidszorg, onderwijs en speelmogelijkheden).

Daarnaast onderschrijft de Nederlandse overheid de Sustainable Development Goals (SDG's) zoals deze door de Verenigde Naties zijn opgesteld. Een aantal SDG's heeft in het bijzonder relevantie voor amv's. SDG 1 richt zich op het uitroeien van armoede in al haar vormen. SDG 3 ziet op de inzet van overheden om gezondheid te verzekeren, met specifieke aandacht voor seksuele gezondheid en rechten. En volgens SDG 10 stellen overheden zich ten doel om ongelijkheid te verminderen, in en tussen landen. De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman dragen bij aan deze SDG's door gezamenlijk verantwoordelijkheid te nemen en aandacht te vragen voor passende en gelijke ondersteuning te vragen voor amv's, ook vanaf 18 jaar.

1.2. Doel van het onderzoek en onderzoeksvraag

Met dit onderzoek willen de ombudsmannen te weten komen wat kinderen die alleen naar Nederland zijn gevlucht en een verblijfsstatus hebben gekregen, aan ondersteuning nodig hebben om zich in de overgang naar meerderjarigheid te redden en welke knelpunten zij daarbij in de praktijk ervaren. We focussen ons vooral op de belangrijkste leefdomeinen: netwerk, wonen, school en werk, inkomen, welzijn en gezondheid.[4] De ombudsmannen willen met dit onderzoek duidelijk krijgen waar verbeteringen nodig zijn en de overheid hiervoor aanbevelingen meegeven.

De centrale onderzoeksvragen luiden:
Welke knelpunten ervaren (ex-)amv's met verblijfsstatus rondom en in de eerste jaren na de overgang naar volwassenheid? Welke oplossingen en ondersteuning verwachten zij en wat mógen zij in redelijkheid van de overheid verwachten? Wat zijn de belemmeringen voor de overheid om deze jongeren vanaf 18 jaar de ondersteuning te bieden die zijn nodig hebben?

4 Dit zijn de leefdomeinen die ook zijn geformuleerd voor jongvolwassen in een kwetsbare positie *in de landelijke aanpak 16-27*. Per 1 mei 2022 is deze aanpak in de huidige vorm gestopt.

1.3. Reikwijdte en terminologie

Dit onderzoek richt zich op amv's met een verblijfsstatus. Er zijn ook serieuze zorgen over amv's zonder verblijfsstatus, juist ook in de overgang naar 18 jaar, zoals onder meer blijkt uit onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (hierna: WODC).[5] De problematiek van jongeren met en zonder verblijfsstatus is echter dusdanig verschillend, dat wij de laatste groep niet in dit onderzoek hebben betrokken. Van belang voor dit onderzoek is dat jongeren met een verblijfsstatus zich in Nederland vestigen en daarmee dezelfde rechten en plichten hebben als andere burgers. Het is in het belang van deze jongeren en van de samenleving dat zij zelfstandig en weerbaar zijn, zodat zij zo goed mogelijk mee kunnen doen in Nederland.

Verschillende recente en lopende onderzoeken van de Nationale ombudsman en Kinderombudsman houden verband met dit onderzoek naar de situatie van amv's. Deze onderzoeken gaan over sociale minima en complexe jeugdzorg.[6] De meerwaarde van dit onderzoek naar amv's is dat de situatie van amv's afwijkt van andere statushouders, sociale minima en kwetsbare jongeren. De bevindingen van de verschillende onderzoeken verrijken elkaar wel en waar nodig, wordt onderling verwezen.

Voor het leesgemak, wordt in dit rapport gesproken over amv's, ook als zij meerderjarig zijn. Met amv's wordt altijd gedoeld op amv's met een verblijfsstatus.

1.4. Aanpak

Om een beeld te vormen van hoe de opvang en begeleiding voor amv's wordt geregeld, hebben we in dit onderzoek de situatie in zes gemeenten onderzocht.[7] Binnen deze gemeenten hebben we gesproken met alle betrokken partijen. Daarnaast hebben we zoveel mogelijk jongeren rond de leeftijd van 18 jaar geïnterviewd, zowel jongeren die binnen de gekozen gemeenten wonen, als jongeren die in andere gemeenten wonen. Om meer zicht te krijgen op het landelijke beeld is ook gesproken met de betrokken ministeries, de VNG, Nidos en met belangenorganisaties die zich inzetten voor amv's en statushouders. Hieronder worden de verschillende onderdelen van het onderzoek verder toegelicht.

Literatuuronderzoek

In een literatuuronderzoek is gezocht naar eerdere (internationale) publicaties gerelateerd aan de problematiek en ervaringen van kinderen die zonder hun ouders zijn gevlucht. De analyse van deze stukken richtte zich op de risico's voor deze kinderen tijdens de reis en in de landen waar zij worden opgevangen, wat zij nodig hebben om zich goed te kunnen ontwikkelen en waar zij tegenaan lopen bij de overgang naar 18 jaar.

5 I. Kulu-Glasgow, M. van der Meer, M. Smit & S.M. Noyon, *Een onzekere toekomst. Kwalitatief onderzoek naar de ervaringen van afgewezen (ex-)alleenstaande minderjarige vreemdelingen en opvangouders met toekomstgerichte begeleiding*, Den Haag: WODC 2021.

6 Coalitie 'Samen verder', *Samen verder. Kinderen en gezinnen met complexe problemen samen verder helpen*, Den Haag: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Kinderombudsman, Nationale ombudsman, Nederlandse Zorgautoriteit en Raad voor Volksgezondheid & Samenleving 2021; Nationale ombudsman, *De Nationale ombudsman start een onderzoek naar jongeren tot 21 jaar met een bijstandsuitkering*, nieuwsbericht van 20 december 2021; Nationale ombudsman, *Een status met weinig armslag*, 25 april 2022, rapportnr. 2022/082.

7 In het onderzoek zijn de volgende gemeenten betrokken: Tilburg, Hoorn, Huizen, Apeldoorn, Sittard-Geleen en Den Haag.

Onderzoek in zes gemeenten
De gemeenten Tilburg, Hoorn, Huizen, Apeldoorn, Sittard-Geleen en Den Haag[8] zijn geselecteerd op basis van diversiteit in grootte, geografische ligging en aanpak in de begeleiding van amv's. De aanpak in deze gemeenten is niet representatief voor alle gemeenten – uit dit onderzoek blijkt hoe divers de aanpak in gemeenten is – en het geeft inzicht in de thema's die voor gemeenten spelen bij de ondersteuning van amv's.

Binnen deze gemeenten is gesproken met alle betrokken organisaties:
- Begeleiders van de jeugdhulporganisaties[9] die de opvang en begeleiding voor 18 jaar uitvoeren;
- Jongerencoaches die ambulant hulp verlenen na 18 jaar;
- Lokale afdelingen van VluchtelingenWerk die in de betrokken gemeenten hulp na 18 jaar bieden;
- Jeugdbeschermers van Nidos die de voogdij tot 18 jaar uitvoeren;
- Ambtenaren en/of bestuurders die binnen de gemeenten betrokken zijn bij de opvang en begeleiding aan deze groep.

In de interviews met deze partijen zijn alle aspecten van de opvang en begeleiding van amv's vóór 18 jaar en na 18 jaar en de voorbereiding op deze overgang binnen de zes gemeenten uitgevraagd.[10] Daarbij is specifiek gevraagd naar de belangrijkste knelpunten voor amv's die uit de literatuur naar voren zijn gekomen rondom: netwerk, wonen, school en werk, inkomen, welzijn en gezondheid. Ook zijn we ingegaan op wat de jongeren nodig hebben en wat ervoor nodig is om dit te regelen.

Daarnaast zijn alle documenten over de werkwijze van gemeenten ten aanzien van de opvang en begeleiding vóór en na 18 jaar opgevraagd. Deze documenten zijn gebruikt om de situatie per gemeente in kaart te brengen en de verschillen tussen de gemeenten bloot te leggen.

Interviews met de jongeren
In dit onderzoek is gesproken met 21 jongeren die als kind zonder ouders naar Nederland zijn gevlucht. Een groot deel komt uit Eritrea en een deel uit Syrië. 13 jongeren zijn volwassen en hebben de overgang naar 18 jaar al doorgemaakt. 8 jongeren waren ten tijde van het onderzoek nog minderjarig. Er is gekozen voor een mix in leeftijden om zo goed zicht te krijgen op de voorbereiding, overgang en situatie na 18 jaar.
In de interviews zijn hun ervaringen met de opvang en begeleiding voor en na 18 jaar uitgevraagd. Ook is hen gevraagd hoe zij zijn voorbereid op de veranderingen na 18 jaar. Wat gaat of ging er goed? En wat kan of kon er beter? Daarnaast is hen gevraagd of zij specifiek op het gebied van netwerk, wonen, school en werk, inkomen, welzijn en gezondheid problemen ervaren.[11]

Uit de gesprekken met begeleiders, die geholpen hebben bij de selectie van de jongeren, blijkt dat de jongeren die de ombudsmannen spraken relatief zelfstandig en weerbaar zijn. De meest kwetsbare amv's zijn niet in staat om deel te nemen of melden zich niet aan voor interviews. Daarmee is rekening gehouden in het onderzoek door de interviews met de jongeren aan te vullen met de ervaringen van begeleiders die dagelijks met de doelgroep werken.

8 Voor het onderzoek in de gemeente Den Haag is samengewerkt met de Jeugdombudsman Den Haag. De Jeugdombudsman Den Haag deed al eerder onderzoek naar de situatie van amv's in Den Haag: Jeugdombudsman Den Haag, *AMV'S in Den Haag. Een oriënterend onderzoek naar de opvang van Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen in Den Haag*, Den Haag: Jeugdombudsman Den Haag 2017.

9 Yoin, Sterk Huis, Jeugdformaat en Parlan.

10 In bijlage 2 is de gespreksleidraad voor de interviews met intermediairs en begeleiders terug te vinden.

11 In bijlage 1 is de gespreksleidraad voor de interviews met amv's terug te vinden.

Interviews met ministeries en andere landelijk betrokken organisaties
Voor het landelijke beeld zijn interviews gehouden met:

- Beleidsmedewerkers van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS), Justitie en Veiligheid (hierna: J&V), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW);
- Medewerkers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG);
- Beleidsmedewerkers en regiomanagers van Nidos;
- Medewerkers van belangenorganisaties die zich inzetten voor amv's; SAMAH, Stichting Lemat en Stichting Nieuwlander;
- Onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen, het UNHCR en Project Rise UP.

Ook in deze interviews stond de opvang en begeleiding van amv's voor en na 18 jaar centraal. Er is gevraagd naar de rollen die de partijen spelen in het organiseren van de zorg en opvang voor amv's, waar zij knelpunten zien ontstaan en wat er nodig is om deze knelpunten op te lossen.[12]

Analyse interviews
De verslagen van de interviews zijn geanalyseerd om de rode draden eruit te halen; waar liggen de knelpunten en hoe kunnen deze worden opgelost? Hierbij is niet alleen gekeken naar de situatie van de jongeren en wat zij nodig hebben, maar ook naar wat jeugdhulporganisaties, Nidos en gemeenten nodig hebben om de opvang en begeleiding zo goed mogelijk te regelen.

1.5. Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 bespreekt wat alleenstaande gevluchte kinderen kenmerkt. Uit dit hoofdstuk blijkt dat zij door hun specifieke omstandigheden zowel bijzonder sterk als kwetsbaar zijn. Dit brengt kansen en risico's met zich mee om deel te kunnen nemen aan de Nederlandse samenleving. In hoofdstuk 3 wordt besproken welke problemen de jongeren ervaren in Nederland als zij 18 jaar worden. Hoofdstuk 4 beantwoordt vervolgens de vraag of de ondersteuning in de praktijk aan de jongeren vanaf 18 jaar adequaat is om problemen te voorkomen. In hoofdstuk 5 bespreken we waarom het de overheid niet lukt om vanaf 18 jaar de noodzakelijke ondersteuning te geven. Hoofdstuk 6 sluit af met een conclusie en aanbevelingen aan de Rijksoverheid en gemeenten.

12 De gespreksleidraad voor intermediairs en begeleiders is in deze interviews als uitgangspunt gebruikt. Zie daarvoor bijlage 2.

2. Wat kenmerkt jongeren die alleen naar Nederland zijn gevlucht?

Elke jongere die – als kind – zonder ouders naar Nederland is gevlucht en hier een bestaan probeert op te bouwen, heeft zijn of haar eigen verhaal en geschiedenis. Tegelijk komen er uit de gesprekken met de jongeren en hun begeleiders een aantal factoren naar voren die hen als groep kenmerken. Door alles wat zij hebben meegemaakt en de bijzondere omstandigheden waar zij in Nederland in verkeren, zijn ze bijzonder krachtig en ook kwetsbaar. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste kenmerken van deze jongeren beschreven die uit de interviews naar voren zijn gekomen.

2.1. Gewone jongeren, in bijzondere omstandigheden

Amv's zijn gewone jongeren in bijzondere omstandigheden.[13] Ze zijn uit hun geboorteland gevlucht en hebben een verblijfsvergunning gekregen in Nederland, omdat het leven in hun geboorteland onveilig is. Zo woedt er een burgeroorlog in Syrië[14] en leven mensen in Eritrea[15] onder een zwaar repressief regime waarbij mensenrechten continue geschonden worden. Een deel van hen heeft een zware vluchtroute in zijn of haar eentje afgelegd. Tijdens de vlucht lopen zij kans op bedreigingen, martelingen, uitbuiting en geweld. Het ontbreken van steun en bescherming van ouders, maakt hen tijdens de vlucht extra kwetsbaar. Ook seksueel geweld is een groot risico. Vooral meisjes en vrouwen worden hiermee geconfronteerd tijdens de vlucht, maar ook in Nederland zijn ze kwetsbaar voor misbruik en prostitutie.[16]

> Een 22-jarige jongeman uit Eritrea vertelt over de impact van de reis naar Nederland: *"Wij hebben heel veel meegemaakt. We hebben dode mensen gezien, we hebben alles gezien. Dan kom je hier. Voor sommigen is het moeilijk; de stress komt gelijk in hun hoofd wanneer ze alleen wonen. […] Je hebt dus veel meegemaakt en je hebt dingen gezien die je niet wil zien."*

3.2. Doorzettingsvermogen, verantwoordelijkheidsgevoel en gemotiveerd

De moeilijke omstandigheden waarin de jongeren zich alleen redden en hebben gered, getuigen van veel doorzettingsvermogen. Veel jongeren die wij spraken, laten in Nederland een groot verantwoordelijkheidsgevoel zien. Ze willen graag zelf hun zaken regelen, geld verdienen en hun familie helpen. Vanuit hun cultuur zijn ze gewend om niet hun eigen behoeften centraal te zetten, maar ook voor de mensen om zich heen te zorgen. De jongeren ondersteunen elkaar bij de moeilijkheden en uitdagingen in Nederland. Ze voelen zich bovendien erg verantwoordelijk voor achtergebleven familie, die ze financieel steunen en voor wie ze proberen de gezinshereniging te regelen. Wanneer er gezinshereniging heeft plaatsgevonden en de familie in Nederland is, maken de jongeren hun familie wegwijs en ondersteunen hen bij alles waar zij tegenaan lopen.[17]

13 Zie ook SAMAH, *Volg je dromen tot je niet langer kunt leven. Een retrospectief onderzoek onder voormalige alleenstaande asielzoekers naar toekomstbeleving*, Vrienden van SAMAH 2016.

14 VluchtelingenWerk Nederland, *Syrië: miljoenen mensen op drift*, nieuwsbericht van 12 februari 2018.

15 Amnesty International, *Wat is er aan de hand in Eritrea?*, online bericht op www.amnesty.nl, geraadpleegd op 1 maart 2022.

16 UNHCR Nederland, *In de eerste plaats een kind*, Den Haag: UNHCR Nederland 2019.

17 M.J. de Gruijter, R. Yohannes, I. Razenberg, *Vluchtelingengezinnen succesvol met AMV herenigd*, Utrecht: Kennisinstituut Integratie en Samenleving 2021.

De jongeren die wij spraken zijn gemotiveerd om in Nederland een toekomst op te bouwen. Ze zijn naar Nederland gekomen met bepaalde verwachtingen van vrijheid en mogelijkheden om hun familie te helpen en trots te maken. Succes hebben draagt bij aan de eer en het welzijn van de familie.[18] De amv's die wij spraken maken vaak lange dagen, omdat ze naast hun opleiding ook werken. Ze zijn zich bewust van wat er nodig is om in Nederland te slagen. Zo vertelden bijna alle jongeren dat ze graag beter Nederlands willen leren spreken om zelfredzamer te worden. In dit onderzoek gaven veel jongeren aan dat ze graag zelf willen leren hoe dingen werken.

> Een Eritrese jongere van 19 jaar: *"Als er brieven zijn, regel het niet voor ons, maar mét ons, lees met ons mee. Zo leren we het zelf."*

2.3. (Ouderlijk) vangnet ontbreekt; weinig Nederlandse vrienden

Amv's missen in Nederland meestal een volwassene die duurzaam voor hen beschikbaar is en op wie zij kunnen terugvallen. Hun ouders zijn nog in het land van herkomst of verblijven in een ander land en ook andere familieleden zijn vaak niet in Nederland.

Daarnaast geven veel jongeren aan dat ze het moeilijk vinden om vriendschappen op te bouwen in Nederland. De contacten die ze wel hebben, zijn veelal met andere amv's. De culturele verschillen maken het lastig om Nederlandse vrienden te maken. Een begeleider vertelt dat tijdens de strenge coronamaatregelen de jongeren zich verveelden en daardoor extra hun best deden om contact te maken met Nederlanders. Ze stellen vaak de vraag: hoe maak ik nou toch contact met Nederlanders? *"Ze proberen een praatje te maken, maar bij dit minimale contact blijft het vaak. Dit is moeilijk te begrijpen omdat ze bijvoorbeeld in Eritrea gewend zijn dat de deur altijd bij iedereen open staat."*

> Een Eritrese jongeman van 20 jaar vertelt: *"Ik heb niet echt Nederlandse vrienden. Buiten school spreek ik alleen met Eritrese vrienden. Het is lastig om met Nederlandse mensen bevriend te raken. Ik weet niet precies waarom dit zo is, maar er is gewoon een verschil. Het heeft te maken met de cultuur."*

Begeleiders vertellen dat amv's ook door de gescheiden opvang en het gescheiden onderwijs weinig in contact komen met Nederlandse leeftijdsgenoten. Ook is het moeilijk om naast het werk en hun opleiding, tijd en geld vrij te maken voor activiteiten die hun netwerk kunnen vergroten, zoals sport. Begeleiders zagen bovendien dat de coronamaatregelen deze jongeren in een nog verder isolement brachten; het fysieke onderwijs viel weg, amv's verloren hun baan in bijvoorbeeld de horeca en de loketten van gemeenten waar zij om hulp konden vragen, waren gesloten.

Ten slotte geven sommige begeleiders aan dat er bij de jongeren een grote behoefte is om dicht bij elkaar te blijven. Ze begrijpen elkaar, zitten in hetzelfde schuitje, spreken elkaars taal.

2.4. Bepaalde vaardigheden ontbreken

Amv's missen de eerste jaren in Nederland een aantal belangrijke vaardigheden die van belang zijn om zich zelfstandig te redden. De vaardigheden die de jongeren hebben ontwikkeld in hun thuisland en tijdens de vlucht zijn niet altijd de vaardigheden waarmee ze makkelijk een weg kunnen vinden in de Nederlandse samenleving.

18 Pharos, *Factsheet Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen*, Utrecht: Pharos 2019.

Het leren van de Nederlandse taal is een eerste barrière. De jongeren vertelden ons dat zij – ook nadat ze 18 jaar zijn geworden – de Nederlandse taal onvoldoende beheersen. Ze zijn dan vaak nog niet zo lang in Nederland – de meeste jongeren zijn 16 of 17 jaar als ze in Nederland aankomen – en ze geven aan dat ze graag meer taalonderwijs zouden krijgen om de taal goed te leren.

Daarnaast vinden ze het leven in Nederland erg ingewikkeld. Reizen met het openbaar vervoer, verzekeringen afsluiten, reageren op brieven van (overheids)instanties, huur betalen, een studie kiezen en schoolgeld betalen, belastingzaken regelen, toeslagen aanvragen, gezondheidszorg: het is veel en complex. Het leven in Nederland is totaal anders dan het leven in hun thuisland.

> Een amv (moeder van 19 jaar) vertelt: *"Er kwam iemand aan de deur bij de opvang waar ik toen woonde om een kinderboekenabonnement te verkopen. Ik begreep het niet en dacht dat het eenmalig om kinderboeken ging voor €10. Toen zat ik ineens vast aan een contract."*

De meeste amv's zijn bij 18 jaar niet financieel zelfredzaam.[19] Volgens Nibud zijn daarvoor bepaalde competenties[20] nodig. Naast basisvaardigheden als taal en rekenen, gaat het over competenties als geldzaken kunnen organiseren en voorbereid zijn op (on)voorziene gebeurtenissen. Een begeleider die zelf een Eritrese achtergrond heeft, legt uit: *"In Eritrea zijn er geen vaste lasten om te betalen. Het geld dat je vandaag verdient, geef je vandaag uit aan eten."* Daarom willen jongeren soms hun zorgverzekering niet betalen. Ze zijn namelijk niet ziek. Het vraagt een denkomslag en tijd om het Nederlandse systeem en de daarbij behorende vaardigheden je eigen te maken.[21]

Ook de cultuurverschillen zijn groot. Een begeleider noemt als voorbeeld: *"Nederland kent een ik-cultuur, waarbij eigen zaken zelf geregeld moeten worden. Maar in de meeste niet-Nederlandse landen waar deze jongeren uit afkomstig zijn, is er juist een wij-cultuur waarin er voor elkaar gezorgd wordt."* Ze maken daardoor soms – voor Nederlanders – moeilijk te begrijpen keuzes ten koste van zichzelf, bijvoorbeeld een vriend helpen in plaats van naar school gaan. Een veelgehoord ander voorbeeld waarin culturen verschillen, is dat de jongeren gewend zijn om uit beleefdheid op vragen 'ja' te zeggen, terwijl ze iets anders denken.

2.5. Grote zorg over en voor familie

Alle jongeren die wij spraken, gaven aan dat de zorg over en voor hun familie zwaar op ze drukt. Ze missen hun familie, die in het geboorteland of een vluchtelingenkamp verblijft, en zijn bezorgd over hun veiligheid. De jongeren voelen zich verantwoordelijk voor de procedure voor gezinshereniging, die jaren kan duren. Familieleden begrijpen vaak niet waarom het zo lang duurt en leggen een enorme druk op de jongeren.

> Een Eritrese jongeman van 22 jaar vertelt: *"Toen ik in Nederland kwam, was alles moeilijk. Ik was jong, 15 jaar, ik had veel stress door familie. Ik zag mijn moeder niet, ik mis vrienden, zussen en broers, school. Hier heb je kleding en alles wat je nodig hebt. Maar vanbinnen ben ik niet tevreden, omdat ik alles moet achterlaten hier."*

19 J. Verloove & J. Poerwoatnodjo, *'Desnoods eet ik twee weken brood met pindakaas.' Handreiking over de financiële zelfredzaamheid van jonge alleenstaande vluchtelingen*, Utrecht: Kennisinstituut Integratie en Samenleving 2021.

20 *https://www.nibud.nl/nieuws/koopkracht-2021-2022-stilte-voor-de-storm/*

21 Samah, (Voormalig) *Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen en financiën. 8 standaarden voor en door jongeren rondom financiële zelfredzaamheid*, online geraadpleegd op 1 maart 2022 op www.samah.nl.

Een Syrische jongeman van 20 jaar vertelt dat hij al 3,5 jaar met de gezinshereniging bezig is: *"Ik heb altijd mijn familie ver van me. Ik zit altijd te denken, straks komen zij in gevaar. Ik wil iets doen maar ik kan niets doen. Dat vind ik heel erg. Soms krijg ik daar stress van, kan ik niet slapen de hele nacht. Het is gewoon afwachten wat de IND zegt."*

De familie doet ook een beroep op amv's om hen financieel te ondersteunen. Bijna alle jongeren sturen regelmatig geld naar hun familie. Dat vinden ze vanzelfsprekend, je helpt je familie. Dit heeft soms meer prioriteit dan hun eigen ontwikkeling en welzijn. Een Eritrese jongeman van 22 jaar zegt hierover: *"Ik moet mijn ouders blij maken. Daarvoor heb ik geld nodig, daarvoor moet ik werken. Ik kon wel goed leren, maar het was mijn doel om mijn ouders te helpen en niet meer naar school te gaan."*

2.6. Weinig vertrouwen in mensen en de overheid

Veel begeleiders geven aan dat amv's het moeilijk vinden om mensen te vertrouwen. Dat geldt zeker voor medewerkers van overheidsinstanties. Dit komt deels door ervaringen uit het land van herkomst, maar ook door slechte ervaringen tijdens de vlucht. Sommigen hebben geleerd de overheid te wantrouwen en continue op hun hoede te zijn.

De jongeren zijn volgens hun begeleiders daarom niet open over problemen waar ze tegenaan lopen en vragen niet snel om hulp. Een begeleider: *"Sommige amv's hebben totaal andere ervaringen met de overheid. Ze zijn vaak bang voor de overheid en willen er het liefst niets mee te maken hebben. Om deze reden schakelen ze vaak geen hulp in."* Ook spelen cultuurverschillen hier een rol. Ze zijn niet gewend om hulp te vragen en schamen zich soms voor hun problemen.

Een begeleider: *"Een meisje vertelde pas in de laatste maand van haar begeleidingsperiode dat ze besneden was en daar last van had."*

In dit onderzoek vertelden de jongeren weinig over persoonlijke problemen. Met hen gaat alles goed. Over andere amv's vertellen ze wel dat ze zien dat zij worstelen met eenzaamheid, depressies, schulden, verslavingen en gokproblemen. Begeleiders vertellen dat dit past bij de doelgroep die niet open is over eigen mentale of gezondheidsproblemen. Het kost tijd om het vertrouwen van de jongeren te winnen. Een begeleider: *"Het duurt erg lang (jaren) voordat ze je voldoende vertrouwen om hun problemen te vertellen. Ze zoeken daarom ook weinig hulp."*

3. Welke problemen hebben amv's in Nederland als zij 18 jaar worden?

In het vorige hoofdstuk is besproken wat jongeren die – als kind – alleen naar Nederland zijn gevlucht, kenmerkt. Hun bijzondere omstandigheden brengen kansen en risico's met zich mee om deel te kunnen nemen aan de Nederlandse maatschappij. In dit hoofdstuk wordt besproken waar de jongeren vanaf 18 jaar tegenaan lopen.

3.1. Zelfstandigheid ontbreekt bij 18 jaar, problemen stapelen zich snel op

Uit gesprekken met begeleiders, gemeenten en Nidos blijkt dat veel jongeren in de problemen komen als ze 18 jaar worden en geen of onvoldoende begeleiding krijgen vanaf die leeftijd.

De overgang naar meerderjarigheid is groot

Tot hun 18e levensjaar zitten de jongeren in een pedagogische en beschermde omgeving. Ze krijgen vanuit het Rijk – via de landelijke jeugdbeschermingsinstelling Nidos – een voogd, opvang en begeleiding. Ook gaan ze naar een Internationale Schakelklas (ISK), waar veel aandacht is voor hun specifieke omstandigheden. Als zij 18 jaar worden, stoppen deze voorzieningen en staan ze er in principe alleen voor. Het uitgangspunt is dan dat ze, net als iedere andere jongvolwassene, om moeten kunnen gaan met de rechten en plichten die meerderjarigheid met zich mee brengt. Ze moeten zelfstandig gaan wonen, huur betalen, hun eigen geldzaken regelen en inkomen vergaren, een reguliere studie volgen. Wanneer het de jongeren niet lukt een reguliere studie te volgen, geldt er voor hen bovendien een inburgeringsplicht.

In het schema hieronder wordt duidelijk wat er voor amv's verandert als ze 18 jaar worden.

	Voor 18 jaar	Na 18 jaar
Begeleiding	• Jongere heeft een voogd • Dagelijkse begeleiding geregeld door Nidos	• Voogdijschap stopt • Dagelijkse begeleiding vanuit Nidos stopt • Gemeente kan ambulante begeleiding bieden via Wmo of Participatiewet • Gemeente kan verlenging inkopen bij Nidos
Wonen	• Opvanggezin • Kleinschalige opvang met andere amv's	• Jongere gaat in principe zelfstandig wonen • De gemeente moet helpen bij het vinden van een woning • Jongere moet zelf huur betalen
Onderwijs	• 2 jaar school in een ISK • Daarna doorstromen naar regulier onderwijs	• Inburgeringsplicht, tenzij: • Doorstroom naar regulier onderwijs
Inkomen	• Vaste lasten uit handen van de jongere • Zakgeld • Bijbaantje	• Vaste lasten verantwoordelijkheid amv (huur, verzekeringen, gas/elektriciteit/water, lokale lasten, telefoon/internet, onderwijs, vervoer etc.) • Jongerenuitkering van €269,51. Gemeente kan aanvullen • Studiefinanciering mbo €867,39 • Bruto minimumloon tussen €862,50 (18-jarigen) en €1.380,- (20-jarigen)
Psychische Gezondheid	• Jeugdhulp op basis van de Jeugdwet (hier valt niet de opvang en begeleiding door Nidos onder)	• Verlenging mogelijk tot 23 jaar indien de jeugdhulp al voor 18 jaar is ingezet en de gemeente voorzetting nodig vindt

Zelfstandigheid ontbreekt bij 18 jaar
Begeleiders, Nidos en gemeenten geven aan dat de overheid een te grote zelfstandigheid verwacht van de jongeren op het moment dat zij 18 jaar worden, omdat zij op dat moment zelf verantwoordelijk worden op alle levensgebieden. In de praktijk ontbreekt echter de noodzakelijke zelfstandigheid bij de meeste van deze jongeren die 18 jaar worden. Dat komt door de bijzondere omstandigheden van de jongeren en omdat de begeleiding die zij tot 18 jaar krijgen vaak te kort en te weinig intensief is, om hen klaar te stomen voor zelfstandigheid. De meeste amv's zijn al 16 of 17 jaar als ze in Nederland aankomen en hebben dan ook nog te maken met lange wachttijden voor de asielprocedure. Daarnaast vertelden jeugdbeschermers ons dat zij een te hoge caseload hebben, waardoor er in de begeleiding tot 18 jaar vooral tijd is voor praktische zaken en weinig tijd voor ontwikkelingstaken.[22] Ten slotte is het moeilijk de jongeren vóór hun 18e voor te bereiden op zaken die pas gaan spelen ná 18 jaar. De meeste van hen leren het pas in de praktijk; hetgeen ze geleerd hebben vóór 18 jaar beklijft niet goed.

Vanaf 18 jaar stapelen problemen zich snel op
Begeleiders zien dat amv's vanaf 18 jaar niet weten hoe ze problemen moeten voorkomen en oplossen. Vanaf 18 jaar kunnen de problemen zich snel opstapelen en begeleiders zien dat de jongeren gemakkelijk in een neerwaartse spiraal komen. Ze vallen bijvoorbeeld uit op school, vanwege stress of omdat ze de zelfstandigheid voor een reguliere opleiding missen. Vervolgens hebben ze niet in de gaten dat daardoor het recht op studiefinanciering stopt, wat leidt tot financiële problemen. Sommigen lopen ook vast door wat ze allemaal hebben meegemaakt en worstelen met een depressie of middelengebruik. Pas als de problemen hoog zijn opgelopen – bij grote schulden of ernstige psychische problemen – komen de jongeren in beeld bij (overheids)instanties.

> Een begeleider: *"Op het moment dat ze zelfstandig gaan wonen, missen ze gelijk het vangnet dat ze hadden toen ze nog geen 18 waren. Vragen stellen ze binnen hun vriendengroep, maar dat zijn vaak mensen in dezelfde situatie en die weten het ook niet."*

Hieronder lichten we de specifieke problemen waar amv's tegenaanlopen nader toe. We zien problemen op het gebied van financiën, onderwijs en mentale gezondheid.

3.2. Financiële problemen

Het risico op schulden en armoede vanaf 18 jaar, is één van de meest genoemde problemen voor amv's in dit onderzoek. Tot 18 jaar betalen ze geen eigen vaste lasten. Via Nidos ontvangen ze zakgeld en ze kunnen een bijbaantje nemen. Na hun 18e zijn de jongeren volledig verantwoordelijk voor hun financiële situatie.

In hoofdstuk 2 werd al benoemd dat de jongeren door hun specifieke omstandigheden op dat moment vaak nog niet de benodigde financiële zelfredzaamheid hebben. Ze spreken de Nederlandse taal nog onvoldoende en begrijpen vaak nog te weinig hoe het Nederlandse financiële systeem werkt. Daarbij hebben de jongeren veelal een (zeer) beperkt inkomen en maken zij makkelijk fouten in het complexe en strenge systeem van inkomensondersteuning. Ook ontbreekt er een vangnet dat hen kan helpen een weg te vinden of om financiële tegenslagen op te vangen.

22 Zie ook UNHCR Nederland, *In de eerste plaats een kind*, Den Haag: UNHCR Nederland 2019; Inspectie GJ en Inspectie J&V, *Zelfstandig verder? De opvang en begeleiding van alleenstaande minderjarige vreemdelingen*, 2018.

Het inkomen is laag, de vaste lasten zijn dat niet
Amv's hebben moeite hun vaste lasten – huur, verzekeringen, gas/elektriciteit/water, lokale lasten, telefoon/internet, onderwijs, vervoer et cetera – te betalen, omdat ze een (zeer) beperkt inkomen hebben. Als ze studeren krijgen ze studiefinanciering, daarnaast kunnen ze werken. Wanneer studeren niet tot de opties behoort, kunnen ze gaan werken en als dat niet lukt, een bijstandsuitkering aanvragen.

Hieronder volgt een overzicht van wat de jongeren maandelijks aan inkomen ontvangen, afhankelijk van hun inkomstenbron.

Inkomstenbron	Toelichting
Studiefinanciering	• Jongeren die studeren ontvangen studiefinanciering. Ter indicatie: voor een mbo-student is dit in totaal **€867,39** per maand (basisbeurs, aanvullende beurs en lening). • Zij mogen hiernaast werken.
Loon uit werk	• Jongeren die geen vervolgopleiding (kunnen) doen, kunnen – naast de verplichting om in te burgeren – gaan werken. Het bruto minimumloon ligt tussen **€862,50** (18-jarigen) en **€1.380** (20-jarigen) per maand.
Bijstandsuitkering	• Jongeren die geen vervolgopleiding (kunnen) doen en niet (kunnen) werken, ontvangen een bijstandsuitkering voor jongeren onder de 21 jaar van **€269,51** per maand. • Andere inkomsten worden verrekend met de bijstandsuitkering. • Er geldt een zoekperiode van vier weken: jongeren kunnen pas officieel een aanvraag doen, nadat zij vier weken hebben gezocht naar een opleiding of werk. • Gemeenten *kunnen* de jongerennorm via bijzondere bijstand aanvullen.
Toeslagen	• De jongeren hebben recht op zorg- en huurtoeslag. • Een voorwaarde voor huurtoeslag is dat de huurprijs maximaal €442,46 per maand bedraagt. Vanaf 23 jaar geldt een hoger maximum voor de huurprijs.

Het minimumloon en de bijstandsuitkering voor jongvolwassenen en de studiefinanciering zijn laag in vergelijking met het minimumloon en de bijstandsuitkering voor volwassenen boven de 21 jaar (respectievelijk €1725 en €1.091,71). Uit een onderzoek van Nibud blijkt dat zelfstandig wonende 18-jarigen met een bijstandsuitkering, studiefinanciering of het minimumloon onvoldoende rondkomen.[23] In het onderzoek van de ombudsmannen komt naar voren dat voor amv's de huur vaak al het grootste deel van het inkomen opslokt. Door het grote woningtekort is het voor gemeenten moeilijk om hen een goedkope woning aan te bieden en de jongeren kunnen de aangeboden woning vaak ook niet weigeren.[24] Als het niet lukt om een goedkope woning aan te bieden, kan het zijn dat een jongere geen aanspraak maakt op huurtoeslag, omdat de huur daarvoor niet hoger mag zijn dan €442,46. Amv's hebben bovendien aanvullende uitgaveposten die op het inkomen drukken: vaak ligt er nog een schuld voor de vluchtreis[25] en bijna allemaal sturen ze geld naar familie in het buitenland. Ook is er geld nodig om het gezin

23 G. van Gaalen, *Analyse vijf jaar armoedebeleid in tachtig gemeenten*, Utrecht: Nibud 2021. Aangezien gemeenten tekorten van 18-jarigen met een minimuminkomen, die neerkomen op honderden euro's per maand, nooit aan kunnen vullen, ligt hier volgens het Nibud in de eerste plaats een opdracht voor het Rijk.

24 In sommige gemeenten wordt slecht één keer een woning aangeboden en hebben amv's feitelijk geen keuze.

25 Onderzoek wijst uit dat bijvoorbeeld zo'n 80% van de Syrische statushouders schulden moet maken om de vlucht te bekostigen (zie: E.Miltenburg, J. Dagevos & W. Huijnk, *Opnieuw beginnen. Achtergronden van positieverschillen tussen Syrische statushouders*, Den Haag: SCP 2019, p. 90). Ter indicatie: een gemiddeld vluchtelingengezin start volgens VluchtelingenWerk al snel met € 12.000 schuld (zie: B. Avric, M. Odekerken, S. de Vries en M. van Rooijen, *De financiële zelfredzaamheid van statushouders: belemmeringen en bouwstenen*, Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving 2019).

over te laten komen.[26] Door het lage inkomen en hoge uitgaven is er geen speelruimte en kan er niet gespaard worden.[27]

> Een 18-jarige Eritrese jongeman vertelt: *"Het gaat wel goed. Maar soms maak ik me wel eens zorgen. Eerst moet ik voor eten zorgen en huur. En dan heb je weinig om een beetje te sparen voor kleding. Het lukt wel. Eigenlijk is het geld alleen genoeg om eten van te betalen. Voor sparen of kleding kom je tekort."*

De jongerenuitkering wordt niet altijd (voldoende) aangevuld
Het inkomen van amv's is dus over het algemeen laag. Begeleiders en Nidos vragen echter bijzondere aandacht voor jongeren die moeten leven van een bijstandsuitkering, waarbij de gemeente de bijstandsuitkering niet (voldoende) aanvult vanuit de bijzondere bijstand. De jongeren-bijstandsuitkering bedraagt €269,51 per maand. Dat is ongeveer een vierde van wat een alleenstaande volwassene (€1.091,71) ontvangt. Van dit bedrag moeten de jongeren alle vaste lasten, eten, kleding et cetera betalen.

De lage bijstandsnorm voor jongeren tot 21 jaar is gekoppeld aan een onderhoudsplicht voor ouders: tot 21 jaar moeten ouders hun kinderen financieel ondersteunen. Gemeenten hebben de mogelijkheid om de jongerenuitkering aan te vullen vanuit de bijzondere bijstand als het ouderlijk vangnet ontbreekt. Begeleiders en Nidos wijzen er op dat gemeenten daartoe niet verplicht zijn en dit ook niet altijd doen. En als ze het wel doen, verschilt het per gemeente hoeveel ze aanvullen. Een deel van de gemeenten verhoogt de jongerennorm tot het niveau van de norm voor een alleenstaande volwassene. Andere gemeenten maken een berekening van de specifieke kosten en vullen dat aan vanuit de bijzondere bijstand. Ten slotte zijn er gemeenten die niet aanvullen. Een gemeentemedewerker: *"Wij verstrekken een jongerenuitkering. Op zich is dat inderdaad heel erg weinig, maar wij hebben geen informatie dat het niet lukt om hiervan rond te komen."* Dat niet alle gemeenten de jongerenuitkering aanvullen voor jongeren die zich zonder ouderlijk vangnet moeten redden – dus niet alleen amv's – is een bekend probleem.[28]

> Een beleidsmedewerker van Nidos zegt: *"De situatie van ex-amv's verschilt wezenlijk van jongeren die een thuissituatie hebben met ouders met een onderhoudsplicht. Er is altijd een inkomensaanvulling nodig."*

Het verschil tussen de – lage – bijstandsuitkering voor jongvolwassenen en het – ook al niet te hoge – minimumloon en de studiefinanciering moet jongvolwassen stimuleren om te gaan werken of studeren. Voor sommige amv's is studeren en/of werken echter geen reële optie, omdat ze de taal nog onvoldoende beheersen of vanwege stress en psychische problemen (waarover meer in paragraaf 3.3 en 3.4).

---

26 Samah, podcast Money: Statushouders, die hun gezin willen laten overkomen, moeten hiervoor binnen drie maanden na vergunningverlening een aanvraag doen. Doen zij dat tijdig dan zijn geen kosten aan de verblijfsvergunning aanvraag verbonden (leges) en krijgen de familieleden een zogenoemde afgeleide asielvergunning. De kosten voor de reis van de familieleden naar Nederland komen wel voor eigen rekening van de statushouder.

27 J. Verloove & J. Poerwoatnodjo, *'Desnoods eet ik twee weken brood met pindakaas.' Handreiking over de financiële zelfredzaamheid van jonge alleenstaande vluchtelingen*, Utrecht: Kennisinstituut Integratie en Samenleving 2021.

28 Zie bijvoorbeeld: Binnenlands Bestuur, *Gemeenten verdeeld over jongerennorm in de bijstand*, nieuwsbericht van 10 juni 2021 en Podcast Het Bouwdepot: *Bouwen met staatssecretaris Blokhuis*, 2020.

Inkomensondersteuning is complex en streng
Een veelgenoemd probleem in dit onderzoek is het complexe systeem van inkomensondersteuning: aan de verschillende vormen van inkomensondersteuning zijn veel voorwaarden verbonden, die niet altijd aansluiten op de realiteit van amv's. Hierdoor is een foutje door de jongere of diens begeleider makkelijk gemaakt. Het systeem van inkomensondersteuning wordt ook als streng ervaren door begeleiders: fouten leiden al snel tot sancties in plaats van een oplossing. Schulden stapelen zich vervolgens gemakkelijk op door het lage inkomen van de jongeren in combinatie met het gebrek aan (financiële) zelfstandigheid en het ontbreken van een ondersteunend (financieel) vangnet.[29]

Gaten in het inkomen: bij eerste aanvraag en overgang van bijstand naar werk
Zodra een amv 18 wordt en vanuit de opvang zelfstandig gaat wonen, moet er inkomen geregeld worden. De toekenning van een bijstandsuitkering of toeslagen neemt vaak enige tijd in beslag. Tussen 18 jaar worden en ontvangst van een studiefinanciering kan ook een inkomensgat ontstaan. Dit terwijl vaak al wel de eerste zorgkosten en huur moeten worden betaald. Nidos vertelde aan de ombudsmannen: *"In sommige gemeenten duurt het lang om een uitkering te regelen. Het aanvragen kan pas vanaf 18 jaar en vervolgens duurt het nog weken voordat de bijstand wordt uitgekeerd. Daarom is nu afgesproken dat een maand eerder de bijstand kan worden aangevraagd. Of bij DUO, bij jongeren die in april 18 worden, terwijl de studiefinanciering pas begint in het nieuwe schooljaar. Soms ontstaat er een overgangsperiode waarin jongeren het financieel heel moeilijk hebben."*

Er vallen ook gaten in het inkomen in de overgang van werk naar bijstand en omgekeerd. Veel jongeren uit dit onderzoek hebben af en aan werk: baantjes van korte duur en/of nul-urencontracten. In Coronatijd is het behoud van baantjes extra moeilijk geweest. Het schakelen van werk naar bijstand levert vaak een overgangsperiode op zonder inkomen. In die tijd ontstaan er gemakkelijk schulden. Uitstromen van de bijstand naar werk levert het risico op van verrekeningen en terugvorderingen van bijstandsuitkering en toeslagen.

Fouten en schulden door ingewikkelde voorwaarden
Als bijstandsgerechtigde moet een amv aan de verplichtingen voldoen van de Participatiewet, waaronder de inlichtingenplicht. Dit betekent dat de jongere verplicht is om wijzigingen door te geven over zijn of haar inkomsten of de leefsituatie. Als ze de veranderingen niet tijdig melden, dan riskeren ze een stopzetting, verlaging of terugvordering van de bijstandsuitkering en een boete. Van begeleiders hoorden de ombudsmannen dat de jongeren zich vaak niet bewust zijn van deze regels en gaan werken en vergeten om dit aan de gemeente te melden. Zonder een begeleider die dit samen met de amv in de gaten houdt, gaat dit gemakkelijk mis. Een vrijwilliger van VluchtelingenWerk legt uit: *"Er ontstaan vaak financiële problemen doordat de jongeren zowel in de bijstand zitten als aan het werk zijn. VluchtelingenWerk probeert dit in de begeleidingsperiode van 8 maanden wel in de gaten te houden. Maar vaak na die 8 maanden is er juist sprake van 'life events', er veranderen dingen in het leven van de ex-amv bijvoorbeeld omdat ze trouwen of een kind krijgen. Deze veranderingen in hun leven hebben invloed op bepaalde regelingen, maar mensen realiseren zich dit vaak niet en dat resulteert soms in boetes of het moeten terugbetalen."*

29 Voor een uitgebreide analyse van de complexiteit en strengheid van het systeem van inkomensondersteuning voor statushouders, wordt verwezen naar: Nationale ombudsman, *Een status met weinig armslag*, 25 april 2022, rapportnr. 2022/082.

Ook de voorwaarden verbonden aan de studiefinanciering en zorgtoeslag zijn ingewikkeld voor de jongeren van dit onderzoek. Ze begrijpen bijvoorbeeld niet dat de hoogte van de zorgtoeslag afhangt van je gezinssamenstelling of dat stoppen met school gevolgen heeft voor de studiefinanciering. Een medewerker van een gemeente vertelt: *"Er komen vaak jongeren naar het jongerenloket met schulden. [...] Je kunt sommige dingen 10x zeggen, maar dan hebben ze nog geen idee waar het over gaat en wordt er sociaal wenselijk geantwoord."*

Het systeem is niet alleen complex voor de jongeren, ook professionals of vrijwilligers zien niet altijd dat er een fout is gemaakt. Ook dan hebben de jongeren behoefte aan een begeleider die kan helpen de problemen op te lossen.

Een begeleider vertelt: *"Voor 18 jaar en nog een paar maanden daarna, begeleidde ik een jongen. Hij kreeg een uitkering en had op een gegeven moment zelf door dat hij te veel kreeg. Ik vond het knap dat hij dat had gezien. Hij trok aan de bel bij de gemeente en VluchtelingenWerk, maar die zeiden dat het wel klopte. Uiteindelijk bleek dat de jongen gelijk had. Hij moest €1.000,- terug betalen."*

Een 19-jarige Eritrese vrouw vertelt: *"Mijn vorige begeleider had een fout gemaakt bij het invullen van mijn formulieren. Toen moest ik €3.000,- terugbetalen aan de Belastingdienst. Als mijn nieuwe begeleider er niet was geweest, had ik een groot probleem gehad. Dit had ik niet zelf kunnen doen, niemand zou mij begrijpen."*

Niet oplossingsgericht, maar bestraffend

Ten slotte wordt regelmatig genoemd dat instanties – zoals de Belastingdienst/Toeslagen en gemeenten – niet preventief, coulant en oplossingsgericht werken om fouten te voorkomen, maar veel meer gericht zijn op bestraffen als het misgaat. Uit de voorbeelden blijkt dat instanties niet altijd in staat zijn om zich voldoende in te leven in de situatie van de amv's, waardoor problemen in stand blijven.

Een begeleider geeft het volgende voorbeeld: *"Ik was coach van een zorg mijdende jongen. Iedereen bestempelde hem als boos, agressief en onhandelbaar. Bovendien dachten ze dat hij een lage intelligentie had. Ik heb een band met hem opgebouwd. Samen hebben we op een groot vel papier alles uitgeschreven waar hij moeite mee had en wat hem dwars zat. Het bleek dat hij dingen in Nederland gewoon niet begreep. Met een paar ontmoetingen is het gelukt om de jongen bijna uit zijn schulden te helpen. Nu zit mijn taak er op en moet ik de casus terugleggen bij WerkSaam, omdat de jongen nu wel bemiddelbaar is.*
Bij WerkSaam gebeurt er vervolgens niets mee. De casus komt daar onderin de kaartenbak en tegen de tijd dat de jongen opgeroepen wordt, is hij weer terug bij af."

Daarnaast vertellen begeleiders dat als het mis gaat bij deze jongeren het meteen goed misgaat. Ze krijgen dan te maken met schuldsanering of dreigen uit huis gezet te worden. Een begeleider vertelt: *"Jongeren krijgen een handvol formulieren en worden vervolgens het bos in gestuurd. Ze moeten bijvoorbeeld bonnetjes bewaren en dan wordt bepaald of de jongere recht heeft op schuldhulp. Er is weinig sensitiviteit om de jongeren wat meer bij de hand te nemen."*

Ontzorgen in de Wet inburgering 2021
Inmiddels is de nieuwe Wet inburgering 2021 in werking getreden, hetgeen betekent dat amv's aan wie na 1 januari 2022 een verblijfsvergunning is verleend, en die moeten inburgeren en bijstand ontvangen, ten minste voor zes maanden financieel 'ontzorgd' worden door de gemeente.[30] Dit houdt in dat zij de betalingen van huur, gas, water, elektra en het regelen van de verplichte zorgverzekering uit handen nemen. Daarnaast bieden gemeenten statushouders – en dus ook amv's – begeleiding die erop gericht is om hen financieel zelfredzaam te maken.

Deze nieuwe taak van gemeenten zal waarschijnlijk niet voor alle amv's de financiële problemen wegnemen. In een recent onderzoek van de Nationale ombudsman naar financiële problemen van statushouders, uitte hij onder meer zijn zorgen over de grote verschillen in kwaliteit en continuïteit van de begeleiding naar financiële zelfredzaamheid. Daarnaast vallen amv's die een opleiding volgen in principe buiten de regeling van ontzorgen, omdat zij dan studiefinanciering ontvangen en geen bijstandsgerechtigde zijn. Ten slotte vallen statushouders – en dus ook amv's – die vóór 1 januari 2022 in het bezit zijn gesteld van een verblijfsvergunning onder de oude Inburgeringswet, waarvoor de regeling van ontzorgen niet geldt.[31]

3.3. Problemen met onderwijs

Ook in het onderwijs lopen de jongeren regelmatig vast. Uit de gesprekken met begeleiders blijkt dat het taalniveau en taalbegrip van de jongeren vaak te laag is om een opleiding – op hun niveau – te volgen en er weinig wordt ingezet op talentontwikkeling. Een groot deel van de amv's begint niet eens aan een opleiding.

Hieronder wordt kort toegelicht hoe het onderwijs en de inburgering geregeld is. Daarna worden de verschillende knelpunten nader toegelicht.

Leerplicht en inburgeringsplicht
Alle kinderen zijn tot hun 16e leerplichtig en tot hun 18e kwalificatieplichtig. Dit geldt ook voor amv's. Zij krijgen onderwijs in een ISK. Dat zijn vaak afdelingen op reguliere scholen voor het voortgezet onderwijs. Kinderen mogen twee jaar, met soms een uitloop van een half jaar, onderwijs volgen op een ISK.[32] Na de ISK is het de bedoeling dat kinderen uitstromen naar het reguliere onderwijs.

Vanaf 16 jaar zijn amv's volgens de Wet inburgering inburgeringsplichting. Omdat de jongeren tot 18 jaar nog kwalificatieplichtig zijn, hoeven ze voor hun 18e nog niet in te burgeren. Vanaf 18 jaar verandert dat. De jongeren moeten dan een diploma van de middelbare school kunnen overleggen of van mbo 2 niveau 2 of hoger. Ook het volgen van een opleiding kan soms een tijdelijke vrijstelling geven, indien dit leidt tot een diploma of certificaat. Daarmee moet de jongere dan wel beginnen op zijn of haar 18e verjaardag.[33]

30 Art. 56a Participatiewet.

31 Nationale ombudsman, *Een status met weinig armslag*, 25 april 2022, rapportnr. 2022/082.

32 VNG & Platform Opnieuw Thuis, *Factsheet Alleenstaande Minderjarige Vreendelingen (amv's)*, Den Haag: VNG 2016. Zie ook: www.lowan.nl/vo/doorstroom.

33 Artikel 5 Wet inburgering 2021.

Taalniveau maakt het moeilijk om door te stromen naar vervolgonderwijs
Het is voor amv's moeilijk om na hun 18e jaar door te stromen naar regulier onderwijs, omdat ze vaak nog niet het juiste taalniveau hebben gehaald. Begeleiders geven aan dat 2 jaar ISK te weinig is, vooral voor jongeren die een zware reis achter de rug hebben en zorgen hebben om hun familie. Het lukt hen niet goed om zich te focussen op het onderwijs. Tegen de tijd dat zij de rust en ruimte hebben voor onderwijs zijn de 2 jaar op de ISK al voorbij. Internationaal onderzoek laat bovendien zien dat 2 jaar taalonderwijs vermoedelijk te kort is voor de jongeren om uit te stromen in het reguliere onderwijs op een vergelijkbaar gemiddeld niveau als reguliere leerlingen.[34] Leerlingen zouden minimaal 5 á 6 jaar nodig hebben om op hetzelfde gemiddelde niveau te komen als leeftijdsgenoten die niet de tweede taal hebben hoeven leren en 7 á 10 jaar wanneer een leerling geen onderwijs heeft gevolgd in zijn eerste taal.[35]

Amv's die na hun 18e wel doorstromen naar bijvoorbeeld mbo entree niveau, vallen hier vaak uit. Recent onderzoek van het Verwey-Jonker instituut laat zien dat de overgang van de ISK naar het mbo voor statushouders groot is.[36] Zij blijken in de praktijk onvoldoende voorbereid te zijn op een mbo-opleiding. Ze hebben vaak een taalachterstand, beschikken (nog) niet over de benodigde studievaardigheden en hebben slecht zicht op wat de opleiding in de praktijk zal inhouden. Daarnaast bieden mbo-opleidingen alleen generieke begeleiding. Waar de ISK jongeren ondersteunt en rekening houdt met hun situatie, zorgen en achtergrond, beschikken mbo-opleidingen over onvoldoende middelen om statushouders adequaat te ondersteunen. Er wordt hiermee een groot beroep gedaan op hun zelfstandigheid.

Een begeleider vertelt: *"De ISK is een warm bad. Als jongeren niet op school komen, wordt er direct telefonisch contact opgenomen, docenten doen huisbezoeken en bij te laat komen zijn er weinig consequenties. Bij de stap naar een ROC (mbo) staat de amv volledig op eigen benen. Op het ROC in mijn gemeente haakt 90% af, daarom heeft het ROC ervoor gekozen dat ze geen jongeren meer vanuit de ISK opnemen."*

Jongeren die het inburgeringstraject volgen, pakken meestal geen vervolgstudie meer op
De druk op jongeren om geld te verdienen voor hun familie is groot. Begeleiders vertelden dat veel jongeren er daarom voor kiezen om niet naar school te gaan na hun 18e, maar om te gaan werken en het inburgeringstraject te volgen. De overgang van de ISK naar het inburgeringstraject is voor de jongeren echter niet makkelijk.[37] Ze gaan van dagvullend onderwijs naar taalonderwijs dat maar een keer in de week plaatsvindt. De jongeren in ons onderzoek die deze route hebben genomen, vinden dat ze te weinig taalonderwijs kregen tijdens de inburgering en meer hebben geleerd door te werken. Begeleiders zien daarnaast dat jongeren die gaan inburgeren – volgens de oude Wet Inburgering 2013 – zich volledig richten op werken en geen vervolgstudie meer oppakken ook al hebben ze dit niveau misschien wel.

34 S. Van der Ploeg, *Is twee jaar Internationale Schakelklas voor nieuwkomers voldoende om goed te kunnen instromen in het reguliere onderwijs? Antwoord Kennisrotonde 428*. Den Haag: NRO Kennisrotonde 2019.

35 W. Thomas & V. Collier, *A National Study of School Effectiveness for Language Minority Students' Long-Term Academic Achievement*, Viginia: George Mason University 2002.

36 S. de Winter-Koçak, R. Yohannes en I. Razenberg, *Statushouders in het MBO. Onderwijsroutes, struikelblokken en goede voorbeelden van ondersteuning*, Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving 2021.

37 Ten tijde van het onderzoek was dat het inburgeringstraject onder de Wet inburgering 2013.

Een begeleider vertelt: *"Ze kiezen voor zekerheid: werken of leven van een uitkering. Ze zouden meer bij de hand genomen moeten worden om meer uit hun studie of werk te halen. Niet te blijven hangen bij werken in een fabriek."*[38]

Op 1 januari 2022 is zoals gezegd de nieuwe Wet inburgering 2021 in werking getreden. Met deze nieuwe wet krijgen inburgeraars een persoonlijk plan inburgering en participatie waarin opgenomen staat welke van de 3 leerroutes[39] zij gaan volgen om in te burgeren. Amv's die voor 1 januari 2022 hun verblijfsvergunning hebben gekregen, vallen buiten deze nieuwe wet. Het is nog onduidelijk wat deze wet in de praktijk voor amv's gaat betekenen en of zij met de nieuwe routes gestimuleerd worden om verder te studeren en zich verder te ontwikkelen.[40] De grote vraag is of de kansen die deze nieuwe wet biedt ook benut gaan worden, zeker waar het gaat om een van de meest kwetsbare groep inburgeraars: de amv's. Goede begeleiding en de juiste kennis bij gemeenten is hierbij cruciaal. Mogelijk biedt de zgn. onderwijsroute kansen voor een meer passende opleiding voor amv's. In een taalschakeltraject zouden zij bijvoorbeeld een opleiding kunnen volgen in combinatie met het verder leren van de Nederlandse taal. Sommige gemeenten zien kansen, anderen uiten hun zorgen. Een gemeentemedewerker gaf bijvoorbeeld aan te verwachten dat geen van de jongeren die zij opvangen het taalniveau haalt om de onderwijsroute te kunnen voltooien.

Te weinig inzet op talentontwikkeling

Begeleiders zien ook dat sommige jongeren afhaken op de ISK omdat het vooral gericht is op het leren van Nederlands en ze daarom weinig inhoudelijke kennis opdoen. Op het moment dat ze afhaken komen ze in het inburgeringstraject terecht waarin ze ook niet worden uitgedaagd. Een begeleider vertelt hierover: *"Er is een jongere die erg talentvol is in fotografie, terwijl inburgering en school niet goed lukken. Wij zijn aan het kijken hoe we fondsen kunnen verzamelen waardoor hij een fotografieopleiding kan volgen. Dit soort stappen worden gezet zolang er begeleiding is."*

De VO-raad heeft in een peiling in 2016 geconstateerd dat ruim een derde van de asielkinderen na de ISK doorstromen naar een schoolsoort die niet bij zijn of haar talenten past.[41] Het onderzoek laat zien dat middelbare en mbo-scholen geneigd zijn asielkinderen laag te plaatsen, omdat ze vaak een taalachterstand hebben. Bovendien ontbreekt er subsidie om asielkinderen die doorstromen extra taalles te bieden, waardoor zij een hoger niveau wel aan zouden kunnen. Een begeleider vertelt over haar Eritrese pupil (19 jaar) die een mbo 2 opleiding volgt: *"Ze zit daar vanwege de taal, niet vanwege haar niveau, anders had ze hbo of universiteit kunnen doen."*

Het onderzoek van het Verwey-Jonker instituut laat daarnaast zien dat jonge statushouders die een mbo-opleiding gaan doen, geen goed beeld hebben van wat de opleiding inhoudt en het bijbehorende beroep dat je hierna kunt uitoefenen.[42] Begeleiders die wij hebben gesproken zijn van mening dat de jongeren te weinig worden geholpen om hun talenten te ontdekken en te bepalen welk beroep hierbij past.

38 Zie ook: Nationale ombudsman, *Een valse start: een onderzoek naar behoorlijke inburgering*, 10 oktober 2018, rapportnr. 2018/065. Ook in dit rapport vroeg de Nationale ombudsman aandacht voor het belang van duurzame inburgering.

39 *Wet inburgering 2021*, online bericht op www.rijksoverheid.nl, geraadpleegd op 1 maart 2022.

40 Het SCP heeft enkele aandachtspunten geformuleerd voor de nieuwe Wet Inburgering in het nieuwsbericht: *Nieuwe inburgeringswet is veelbelovend, maar effectiviteit hangt af van uitvoering*, 9 september 2021.

41 VO-raad, *Asielkind leert onder zijn niveau*, nieuwsbericht van 24 mei op www.vo-raad.nl.

42 S. de Winter-Koçak, R. Yohannes en I. Razenberg, *Statushouders in het MBO. Onderwijsroutes, struikelblokken en goede voorbeelden van ondersteuning*, Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving 2021.

Een begeleider vertelt: *"We zien dat jongeren blijven hangen in laag opleidingsniveau of laag werkniveau. Dat is zonde. Er is geen begeleiding naar studie, geen ondersteuning in wat er eigenlijk mogelijk is in Nederland en achterhalen wat bij een jongere past of waarin ze zich willen ontwikkelen. Hier is echt iets voor nodig."*

3.4. Psychische problematiek

Naast de knelpunten op het gebied van financiën en onderwijs, bestaat er bij een deel van de jongeren zorgen om hun mentale welzijn. Trauma's, de langdurige stress waar ze onder staan – onder meer door de zorgen over en voor hun familie – en het gebrek aan zicht op een goede toekomst, zorgen dat sommige jongeren vastlopen. Ook op dit gebied vragen ze moeilijk om hulp. Wanneer zij eenmaal hulp krijgen, sluit deze vaak niet aan bij wat ze nodig hebben en vaak is hulp niet in hun eigen taal beschikbaar.

Trauma, seksueel misbruik, stress en gebrek aan toekomstperspectief

Begeleiders, gemeenten en Nidos maken zich zorgen over het psychisch welzijn van een deel van de jongeren. Ze wijzen daarbij in de eerste plaats op de trauma's – waaronder seksueel misbruik – die jongeren in het thuisland of tijdens de vlucht naar Nederland hebben opgelopen. Volgens onderzoek kan de aanwezigheid van ouders na deze traumatische gebeurtenissen het risico op het ontwikkelen van psychische problemen bij kinderen verminderen. Alleenstaande gevluchte kinderen zijn meer kwetsbaar voor het ontwikkelen van psychische problemen, omdat zij vaak niet de hechte relaties hebben die hen kunnen helpen om te gaan met moeilijke gebeurtenissen.[43]

In Nederland aangekomen, ervaren de jongeren veel stress van familie in het buitenland. De jongeren zelf noemen de onzekerheid rondom de gezinshereniging en de druk die ze vanuit hun familie ervaren om dit te regelen, hun grootste probleem. Ze maken zich zorgen over hun familie die nog niet in veiligheid is, en ze voelen een grote verantwoordelijkheid om hun familie naar Nederland te halen en financieel voor hen te zorgen.

Een jongeman van 23 jaar vertelt hierover: *"[...] en wat familie betreft, zij verwachten meer dan je bent. Ze bellen iedere week: waar ben je, ga je ons helpen. Als je dat hoort is het heel moeilijk om verder te gaan met school. [...] Dat houdt je wel tegen in je ontwikkeling."*

Ten slotte benoemt een aantal begeleiders dat het ontbreken van een toekomstperspectief bijdraagt aan psychische problemen. Een begeleider en ervaringsdeskundige vertelt: *"Begeleiders denken aan regels, maar dit is niet het belangrijkste. Amv's hebben hoop, perspectief en dromen nodig, anders loopt het zelfvertrouwen weg."* Begeleiders vertellen dat de jongeren met verwachtingen naar Nederland komen die niet waargemaakt worden. Zo is het leven in Eritrea zwaar, maar wel eenvoudig. In Nederland is het leven complex en dat schrikt de jongeren af. Het is daardoor moeilijk om een toekomstperspectief te ontwikkelen: 'als je dit doet, dan kom je daar'.

43 K. Eide en A. Hjern (UNCHR), *'Unaccompanied Refugee Children – Vulnerability and Agency'*, Acta Paediatrica 2013, vol. 102, no. 7, p. 20. DOI: 10.1111/apa.12258.

Voorgaande factoren leiden volgens begeleiders, gemeenten en Nidos bij amv's regelmatig tot depressies, drugs- en alcoholverslavingen, psychoses, agressie en suïcide. Ook zijn er zorgen bij professionals over seksueel misbruik dat in Nederland plaatsvindt. Een gemeentemedewerker: *"We zien dat voor het gebruik van een telefoon door meiden allerlei diensten worden verleend."* Cijfers over de exacte omvang van de problematiek zijn niet bekend. Volgens het journalistiek onderzoekscollectief Lost in Europe – waarbij Argos het onderzoek in Nederland uitvoert – maken hulpverleners zich ernstig zorgen over de mentale gezondheid van jonge asielzoekers en steeg het aantal gevallen van 'zelfdestructief geweld' onder minderjarige migranten sinds 2015 explosief.[44]

Hulp komt niet altijd (op tijd)

Internationaal onderzoek uit 2009 laat zien dat ongeveer 60% van de amv's psychische hulp nodig heeft. En dat slechts 10 tot 20% deze hulp ook daadwerkelijk krijgt.[45] Het is onduidelijk of deze cijfers voor amv's in Nederland anno 2022 hetzelfde zijn. Echter, ook in het onderzoek van de ombudsmannen vertellen begeleiders dat een deel van de jongeren psychische problemen ervaren, maar dat ze in veel gevallen geen psychische hulp ontvangen.

Dat komt deels omdat de jongeren niet open zijn over eigen mentale of gezondheidsproblemen en niet gemakkelijk om hulp vragen. Begeleiders vertellen dat de cultuur hierin een grote rol speelt, waarin psychische problematiek een taboe is. Een begeleider geeft als voorbeeld: *"Eritrese meisjes doen geen aangifte van mensenhandel of prostitutie. Ze zwijgen. Daardoor is het probleem ook niet landelijk in beeld. Ze zitten dus ook niet in de beschermde opvang. Dit is echt een groot probleem."* Dat alle jongeren die wij spraken, vertelden dat het goed met ze gaat, is volgens begeleiders daarvoor tekenend.

Een andere reden die begeleiders noemen waarom hulp niet (op tijd) komt, is dat er steeds weer andere begeleiders en hulpverleners bij amv's betrokken zijn. Daardoor missen jongeren het vertrouwen om zich kwetsbaar op te stellen en worden signalen gemist.

> Een begeleider vertelt: *"Er was zelfdoding van een jongere van 19. Door alle knips in zijn vertrouwenspersonen hebben we op zijn minst dingen laten liggen. De GGZ is bovendien niet cultuursensitief ingericht. Het leed hadden we niet weg kunnen nemen, maar we hadden op zijn minst een betrouwbare vaste persoon kunnen zijn. Het was een intelligente jongen, die door taalgebrek te laag ingeschat was. Daardoor is het kind in nood gekomen."*

Wanneer duidelijk is dat een jongere hulp nodig heeft, is het ten slotte niet altijd makkelijk om dit te regelen. Voor 18 jaar kan hulp worden geboden vanuit de Jeugdwet. Dit wordt dan geregeld door de begeleiders en de jeugdbeschermers van Nidos. Een begeleider vertelt: *"Amv's passen onvoldoende in de jeugdhulp. Ze zijn complex, maar eigenlijk ook niet. Het zijn kinderen met een soms traumatisch verleden, maar ze zijn daadkrachtig. Er moet veel meer hulp op maat komen. Ze passen niet binnen de lijntjes."* Daarnaast kampt de jeugdhulp met wachtlijsten, waardoor hulp ook niet snel kan worden ingezet. Een begeleider vertelt over een pupil die traumaverwerking nodig had: *"Tegen de tijd dat hij hiervoor terecht kon bij de GGZ was hij al bijna 19. Dit had eerder moeten gebeuren, op zijn 16e of 17e."*

44 Zie hiervoor www.lostineurope.eu.

45 J. Huemer, N.S. Karnik, S. Voelkl-Kernstock, E. Granditsch, K. Dervic, M.H. Friedrich & H. Steiner (UNCHR), 'Mental health issues in unaccompanied refugee minors', Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health, vol 3, no 13, p. 20. DOI: 10.1186/1753-2000-3-13.

De jongeren hebben bovendien behoefte aan cultuursensitieve hulpverlening en dan het liefst in hun eigen taal. Zo zegt een 22-jarige jongeman uit Eritrea in reactie op de vraag of psychische hulpverlening goed zou zijn voor amv's: *"Ja, maar wel in hun eigen taal. Want nuances zijn voor ons in het Nederlands en via een tolk moeilijk over te brengen."* Helaas zijn er in Nederland maar weinig aanbieders die hier aan voldoen.

Een ander probleem is dat de overgang van jeugd GGZ naar de volwassen GGZ vaak niet goed verloopt. Begeleiders vertellen dat traumabehandeling na 18 jaar alleen voortgezet kan worden als de gemeente verlengde jeugdhulp inkoopt voor na 18 jaar. Gebeurt dat niet dan moet de behandeling worden stopgezet. Na 18 jaar moet de jongere dan zelf via de zorgverzekeringswet zijn weg naar de GGZ vinden.[46]

46 Zie hiervoor www.kenniscentrum-kjp.nl/gemeenten/18-min-18-plus/

4. Is de ondersteuning in de praktijk adequaat om problemen na 18 jaar te voorkomen?

In hoofdstuk 2 is beschreven wat de jongeren uit dit onderzoek kenmerkt. In hoofdstuk 3 is beschreven waar de jongeren tegenaan lopen vanaf 18 jaar, mede gelet op de bijzondere omstandigheden waar zij in verkeren. In dit hoofdstuk bespreken we – vanuit het perspectief van de jongeren en begeleiders – hoe de begeleiding er in de praktijk uitziet voor amv's vanaf 18 jaar, wat ze nodig hebben en waar knelpunten in de geboden begeleiding precies zitten.

4.1. Hoe ziet de begeleiding er in de praktijk uit vanaf 18 jaar?

Gemeenten kunnen alleenstaande vluchtelingenkinderen vanaf 18 jaar ondersteunen door gebruik te maken van voorzieningen die ook beschikbaar zijn voor andere inwoners: de Wmo, Participatiewet of maatschappelijke begeleiding vanuit VluchtelingenWerk. Of gemeenten dit doen en op welke wijze verschilt sterk in de praktijk. In dit onderzoek kwamen grofweg drie manieren naar voren waarop gemeenten de jongeren ondersteunen.

Hulp vanuit VluchtelingenWerk

In een deel van de gemeenten is het uitgangspunt dat de jongere vanaf 18 jaar alles zelf regelt en daarbij in de eerste periode hulp kan krijgen bij VluchtelingenWerk. Uit gesprekken met lokale afdelingen van VluchtelingenWerk uit de bij dit onderzoek betrokken gemeenten, blijkt dat de hulp wordt geboden door vrijwilligers en vooral reactief is. Een jongere moet dus over het algemeen zelf naar het kantoor van VluchtelingenWerk komen als er een probleem is. De hulp die VluchtelingenWerk kan bieden, ziet vooral op het aanvragen van voorzieningen en hulp bij de gezinshereniging.

Ondersteuning voor een paar uur per week

Andere gemeenten bieden extra ondersteuning aan amv's op basis van de Wmo en/of Participatiewet. Gemeenten zijn hiertoe niet verplicht, maar kunnen de jongeren voor een aantal uur per week ambulante begeleiding bieden, bijvoorbeeld van een wijkteam, participatiecoach of jongerencoach. Dit zijn professionals, maar ze hebben niet altijd specifieke kennis van de doelgroep. De begeleiding is meer proactief, omdat de begeleiders jongeren op vaste momenten thuis bezoeken, maar is veelal beperkt tot een paar uur per week.

Verlenging van de opvang en begeleiding na 18 jaar

Ten slotte is in sommige gemeenten geregeld dat de jongeren langer opgevangen en/of begeleid worden door de 18- begeleider. Wanneer een jongere nog een intensieve begeleidingsbehoefte heeft, wordt de 18- begeleiding en/of opvang verlengd met een half jaar of jaar. Deze variant wordt door gemeenten niet vaak toegepast, omdat de gemeente dit zelf moet bekostigen.

> Een gemeentemedewerker vertelt: *"Als er verlenging nodig is, behandelt de gemeente de situatie van de amv alsof het om verlengde jeugdzorg gaat, zoals het bij alle andere jongeren ook gaat. In dat geval zou het Centrum voor Jeugd en Gezin beoordelen of er verlenging nodig is en dat doen we voor een amv ook. Als het nodig is, wordt het uit eigen zak betaald."*

Sommige gemeenten combineren de verschillende vormen, zodat ze per jongere kunnen bepalen welke begeleiding geboden wordt. Om te bepalen wat een jongere bij 18 jaar nodig heeft, is er meestal een casusoverleg met betrokken instanties voordat de amv 18 wordt. Dit overleg moet bijdragen aan een goede overdracht van Nidos en de 18- begeleider naar gemeenten. In sommige gemeenten is dit een beperkt overleg met alleen de gemeente en Nidos; in andere gemeenten zitten bijvoorbeeld ook school, een leerplichtambtenaar, VluchtelingenWerk, de Wmo-aanbieder, participatiecoaches aan tafel. Uit dit onderzoek blijkt bovendien dat de vorm van begeleiding die de jongeren krijgen, niet altijd afhangt van wat de jongere nodig heeft. Externe factoren zijn soms mede bepalend, vooral de vraag of er huisvesting beschikbaar is. Het komt regelmatig voor dat er bij 18 jaar geen huisvesting beschikbaar is, waardoor een jongere langer moet blijven wonen in de 18- opvanglocatie. Deze verlenging wordt door gemeenten bekostigd.

4.2. Wat hebben de jongeren nodig vanaf 18 jaar?

Voor amv's is een stapsgewijze overgang naar zelfstandigheid in hun eigen tempo noodzakelijk. Jongeren (en hun begeleiders) vertellen ons dat zij daarom ook na 18 jaar behoefte hebben aan begeleiding die voor hen laagdrempelig, proactief en vertrouwd is.

> Een Syrische jongeman van 21 jaar vertelt: *"Op dit moment kan ik niet alles zelfstandig regelen, maar ik krijg niet zo veel hulp van VluchtelingenWerk. Zij zeggen: jij bent al vier jaar in NL. Jij moet het zelf regelen. Maar ik kan nog niet alles zelfstandig."*

Daarbij is belangrijk dat de begeleider **getraind is om te werken met deze doelgroep** en in kan spelen op **cultuurspecifieke zaken** en problemen. Sommige jongeren schamen zich, weten niet hoe ze om hulp moeten vragen en willen niet tot last zijn.

> Zo vertelt een jongeman (20 jaar) uit Eritrea: *"We gingen ook vaak dingen samen bezoeken en uitzoeken, dat vond ik erg fijn. Door de culturele verschillen heb je echt begeleiding nodig. In het begin is het niet erg, maar later is het erg belangrijk om je eigen weg te vinden. Je moet goed geïnformeerd worden."*

Begeleiders wijzen er bovendien op dat **vaardigheden en kwetsbaarheden** kunnen verschillen per jongere. Daarom zou **de duur, intensiteit en focus van de begeleiding** daarop afgestemd moeten worden. Een begeleider: *"Er is behoorlijk wat verschil in leerbaarheid van de jongeren. Sommige jongeren gaan als een speer en andere jongeren hebben veel moeite met het opnemen van nieuwe dingen. In één van de gemeenten waar ik werk is er een inburgeringscursus waar daar rekening mee wordt gehouden. Langzame en snellere klassen. Begeleiden op maat is heel erg belangrijk."*

De begeleiding moet zich richten op het creëren van een **stabiele basis op de verschillende levensgebieden**: netwerk, wonen, school en werk, inkomen, welzijn en gezondheid. Begeleiders wijzen op het nut van een toekomstplan gericht op deze levensgebieden, dat samen met de jongere opgesteld zou moeten worden. Een begeleider: *"Er moet meer geïnvesteerd worden in een lange termijn plan. Niet alleen maar zo snel mogelijk aan het werk zetten. Meer inzetten op ambities van jongeren."*

Ten slotte moeten problemen en oplossingen op de verschillende levensgebieden **integraal** opgepakt worden. De jongeren hebben vaak problemen op verschillende terreinen, die met elkaar samenhangen en elkaar kunnen versterken. Voor een integrale aanpak is een goede samenwerking tussen organisaties die bij de jongere betrokken zijn cruciaal. Het gaat dan in ieder geval om samenwerking tussen Nidos, scholen, woningcorporaties en verschillende afdelingen binnen gemeenten, zoals de sociale diensten en wijkteams. Een begeleider: *"Vooral rondom jongeren valt er veel te winnen als stakeholders meer met elkaar in gesprek gaan. Meer ketensamenwerking en domeinsamenwerking. Ken als stakeholder je rol, maar het is ook belangrijk voor een amv om te weten bij wie hij voor wat terecht kan. Nu is er vaak sprake van kastje naar de muur binnen het sociale domein."*

4.3. Knelpunten in de praktijk

Begeleiders, Nidos en ook gemeenten zelf benoemen dat de begeleiding op basis van de Wmo, Participatiewet en door vrijwilligers van VluchtelingenWerk vaak niet aansluit op de begeleidingsbehoefte van de jongeren uit dit onderzoek. De ondersteuning vóór 18 jaar vanuit begeleidende organisaties en de ISK is pedagogisch en beschermend van aard. Dit sluit niet aan op de begeleiding na 18 jaar die veelal vraaggericht en eisen stellend is. De organisaties die na 18 jaar bij amv's betrokken zijn, zoals sociale diensten of corporaties, zijn bovendien voor 18 jaar vaak nog nauwelijks in beeld, waardoor de begeleiding niet goed op elkaar aansluit. De mate waarin de jongeren binnen hun gemeente tegen problemen aanlopen kan sterk verschillen. Maar ook in gemeenten die zich extra inzetten voor de doelgroep, komen dezelfde soort signalen naar boven. Hieronder worden de belangrijkste knelpunten benoemd.

Zoektocht naar begeleiding vanaf 18 jaar

Begeleiders geven aan dat ze moeten 'leuren' bij de gemeente om begeleiding na 18 jaar te kunnen bieden aan de jongeren. Steeds moeten zij gemeenten ervan overtuigen dat begeleiding voor een bepaalde jongere echt nodig is, terwijl dat eigenlijk voor alle amv's die 18 jaar worden – in meer of mindere mate – gewenst is. Volgens sommige begeleiders komt dit mede omdat gemeenten 'zelfredzaamheid' te beperkt uitleggen, namelijk dat een jongere geen uitkering meer nodig heeft.

Een begeleider: *"De snelheid waarmee ambtenaren werken richting uitstroom uit de uitkering, heeft behoorlijke consequenties voor de jongeren. Het is niet bevorderlijk voor inburgeren en creëert teleurstellingen in het onderwijs. Binnen no-time stopt de jongere met school en dus stopt de studiefinanciering. Dan komt zo'n jongere weer in de uitkering; weer drie maanden wachten en dan zijn er weer nieuwe schulden, enzovoort. Het is een vicieuze cirkel. Het hoeft niet zo ingewikkeld te zijn. Maar dat is wel wat er nu gebeurt."*

Als het lukt om voor een jongere ambulante begeleiding te regelen, is het aantal uren begeleiding per week vaak te weinig.

Een voorbeeld van een begeleider: *"Ik gaf aan bij de gemeente dat er een beschikking nodig was van 20 uur per week voor de begeleiding van een jongere die 18 jaar was geworden. De gemeente gaf toen een beschikking af van 3 uur per week. Ik vond dit niet verantwoord: ze kenden de jongere al en hadden gezien dat een eerder traject niet werkte. […] Als er echt meer nodig is voor een jongere is dat heel moeilijk voor elkaar te krijgen."*

Door het beperkte aantal uren is er vooral ruimte om de jongeren te helpen met praktische dingen, maar de noodzakelijke begeleiding in ontwikkelingstaken blijft achterwege. Begeleiders zetten er op in dat de jongeren de basis op orde krijgen, een huis, inkomen, netwerk, school/ werk en (geestelijke) gezondheid. Het beperkte aantal uren laat dat echter niet toe.

Door het gebrek aan begeleiding ontstaan er binnen korte tijd nadat de begeleiding is gestopt alsnog problemen, waarop ingegrepen moet worden. De problemen zijn dan al uit de hand gelopen. Gemeenten en begeleiders wijzen daarbij ook op de gevolgen voor de samenleving. Het geld dat niet wordt geïnvesteerd om de jongeren duurzaam zelfredzaam te maken, wordt vervolgens uitgegeven aan kosten voor de GGZ, bijstand en schuldhulpverlening.

Begeleiding is niet 'outreachend' genoeg
Een volgend knelpunt is dat de begeleiding vaak niet voldoende 'outreachend' is. De jongeren moeten zelf contact opnemen met een instantie om aan te geven dat ze hulp nodig hebben. Alle begeleiders geven aan dat deze jongeren dit over het algemeen niet doen. Een medewerker van VluchtelingenWerk vertelt: *"Wij verwachten dat ze hier op kantoor komen als ze vragen hebben en als ze niet komen, kunnen we nabellen. Maar als ze niet komen, niet willen komen, dan verdwijnt die jongere uit beeld. Als iemand ineens 2 maanden later met een zak post en schulden op de stoep komt, is het vaak te laat."* Een andere begeleider: *"Na 6 maanden stopte de begeleiding van een amv. Het ging niet goed met hem, hij zat niet lekker in zijn vel en had schulden. Ik heb dit gemeld bij het wijkteam, maar het werd niet opgepakt. Zo bleef het probleem hangen, waardoor er in de tussentijd voor deze jongen al veel fout was gegaan. Er werd bijvoorbeeld verwezen naar een inloopspreekuur, terwijl dit niet helpt."*

Als er wel wekelijkse begeleiding is, is die begeleiding vaak alsnog niet 'outreachend' en laagdrempelig genoeg. De begeleider komt bijvoorbeeld op een vast moment in de week langs, maar als de jongere de afspraak mist, dan is er pas een week later weer contact.

Een begeleider: *"Ik begeleidde een jongen, die naar het mbo ging. Hij was slim, maar was nog heel jeugdig in gedrag. Ik belde hem elke ochtend even, om hem aan te moedigen naar school te gaan. Toen werd de begeleiding overgenomen door een Wmo-aanbieder, die één keer in de week langsging. Binnen korte tijd is hij van school getrapt."*

Geen vaste begeleiders
Een volgend probleem is dat er een 'knip' zit in de begeleiding: na 18 jaar krijgt de amv vaak een andere begeleider dan voor 18 jaar. Bijvoorbeeld omdat de organisatie die de 18- begeleiding biedt, geen contractpartner is voor de Wmo. Of omdat de begeleiding door VluchtelingenWerk wordt geboden. De vertrouwensband moet dan weer opnieuw opgebouwd worden en dat kost veel tijd. Als de begeleiding beperkt is, is het nog moeilijker om die vertrouwensband op te bouwen. Het risico is daardoor dat de jongeren niet openstaan voor de begeleiding en hun problemen niet delen. Een begeleider geeft aan dat zij vaak als reactie bij amv's ziet: *"Je begrijpt mij niet, dus waarom zou ik erop vertrouwen dat je mij kan helpen?"*

Een begeleider vertelt: *"Je moet de jongeren blijven monitoren na 18 jaar en niet pas als het al slecht gaat met de jongere. Dan kun je eerder ingrijpen. Ik ben zelf onderdeel geworden van het netwerk van veel ex-amv's. Ik zie ze dus op feestjes of bij filmavonden. Dat zijn laagdrempelige momenten om te checken hoe het met ze gaat."*

Geen gespecialiseerde jeugdprofessionals, die cultuursensitief werken
Ten slotte blijkt uit het onderzoek dat de begeleiding die de jongeren na 18 jaar krijgen, vaak niet gespecialiseerd en cultuursensitief genoeg is. Vrijwilligers, maar ook gemeentemedewerkers hebben vaak niet voldoende ervaring met de doelgroep, waardoor de begeleiding niet effectief is. Een begeleider: *"VluchtelingenWerk doet wat ze kunnen, maar er ontbreekt wel veel expertise bij oudere vrijwilligers en studenten en maar 1 uur per week is onvoldoende om een band te creëren met de jongeren."* Een begeleider ziet dat vrijwilligers vanwege hun gebrek aan kennis over de doelgroep regelmatig vastlopen in hun contact met amv's: *"Ze kennen de doelgroep en cultuur vaak niet goed genoeg en worden daarom vaak snel overvraagd. [..] Ook kunnen de verwachtingen van de vrijwilligers hoog zijn, wat tot frustratie kan leiden. Jongeren komen niet op tijd, bellen niet af, etcetera."* Begeleiders geven aan dat dit ervoor zorgt dat gedrag van de jongeren verkeerd wordt uitgelegd en dat de hulpverlening niet aansluit op wat de jongere nodig heeft.

Een Syrische jongeman van 18 jaar legt uit: *"Een vriend van mij ging niet altijd naar school. En kreeg toen problemen met zijn uitkering. De meeste jongens bedoelen het niet verkeerd, maar hebben serieuze andere problemen. En als zij minder geld krijgen, zorgt dit alleen maar voor problemen. Als jongens lui zijn of geen zin hebben in school, als ze de hele dag hasjiesj roken, kan het wel werken, maar er zijn ook jongens die niet kunnen gaan door andere omstandigheden. De gemeente moet de reden begrijpen."*

5. Waarom lukt het de overheid niet om na 18 jaar de noodzakelijke ondersteuning te geven?

Uit hoofdstuk 4 blijkt dat de begeleiding aan alleenstaande vluchtelingenkinderen in de overgang naar meerderjarigheid vaak niet aansluit op hetgeen zij nodig hebben. In dit hoofdstuk wordt – vanuit de invalshoek van gemeenten – besproken wat de oorzaken zijn van de knelpunten in de begeleiding van de jongeren vanaf 18 jaar en waarom deze nog niet zijn weggenomen. Dit zijn zowel knelpunten op gemeentelijk niveau als op landelijk niveau.

5.1. Gemeenten zien intensieve begeleidingsbehoefte, maar lopen vast

Gemeenten die wij spraken zien dat amv's na 18 jaar nog intensieve begeleiding nodig hebben om te voorkomen dat ze vastlopen. Toen zij deze jongeren opvingen – veelal na de grote instroom van vluchtelingen in 2015 en 2016 – hebben zij onderschat hoeveel dit van de gemeente zou vragen. Gemeenten hadden aanvankelijk gedacht dat Nidos het grootste deel van de begeleiding voor 18 jaar op zich zou nemen. In de praktijk bleek dat er vooral 16- en 17-jarigen naar hun gemeenten kwamen, die maar kort gebruik konden maken van de opvang en begeleiding via Nidos. Er bleek veel inzet vanuit de gemeente nodig om ervoor te zorgen dat de jongeren in hun gemeente zich vanaf 18 jaar zouden redden.

> Een gemeentemedewerker: *"Het vroeg veel meer inzet en geld dan de gemeente vooraf had voorzien. […] Het is anders dan het huisvesten van andere asielzoekers."*

Gemeenten vinden het moeilijk om aan deze intensieve begeleidingsbehoefte tegemoet te komen. Zij geven daarvoor een aantal redenen.

Reguliere voorzieningen zijn niet passend voor de begeleiding aan amv's
Zoals in hoofdstuk 4 ook is benoemd, sluiten de bestaande voorzieningen van de Wmo, Participatiewet en VluchtelingenWerk niet voldoende aan op de intensieve begeleidingsbehoefte van amv's. Daar waar deze jongeren vooral behoefte hebben aan proactieve, vertrouwde en gespecialiseerde begeleiders, is de hulp vanuit de Wmo en door VluchtelingenWerk vooral vraaggericht en de begeleiding op basis van de Participatiewet eisen stellend. Deze voorzieningen zijn niet voldoende gericht op de ontwikkelings- en adolescententaken waarvoor de jongeren staan.

Bestaande processen ontbreken
Een deel van de gemeenten ziet zich genoodzaakt om daarom voor alleenstaande vluchtelingenkinderen een aparte aanpak te ontwikkelen. Zij lopen er daarbij tegenaan dat er geen bestaande processen zijn, zoals in de jeugdzorg. De opvang en begeleiding van amv's – zoals verzorgd door Nidos – is namelijk niet geregeld in de Jeugdwet, maar in asielwetgeving. En die opvang en begeleiding stopt in principe als zij 18 jaar worden. Alles wat de gemeente na 18 jaar voor de jongeren doet is extra en niet standaard geregeld. Daardoor moet bij elke situatie bekeken worden hoe het aangepakt moet worden. Een gemeentemedewerker: *"Bij alles wat we doen is de vraag: 'Oh, hoe doen we dat dan?' Niets is standaard ingeregeld, de processen die je wil automatiseren zijn er niet."* Doordat gemeenten vooraf vaak niet hadden ingeschat dat er intensieve begeleiding nodig was, liepen zij na plaatsing van de jongeren in hun gemeente direct achter de feiten aan.

> Een gemeentemedewerker: *"Op een dag stonden er ineens vier amv's met hun begeleider aan het Jongerenloket met de vraag wat er moest gebeuren na hun 18e verjaardag. De gemeente had voor die tijd niks geregeld voor deze groep."*

Integraal werken is moeilijk
Gemeenten geven aan dat ze met vallen en opstaan deze processen proberen vorm te geven, maar ze lopen er tegenaan dat er bij veel jongeren waarop dit onderzoek zich richt sprake is van complexe en gestapelde problemen. Het blijkt moeilijk om deze problemen integraal op te pakken, omdat er zoveel partijen betrokken zijn.
Binnen de gemeente moeten verschillende afdelingen met verschillende wettelijke kaders op één lijn komen. Ook moet de gemeente samenwerken met organisaties buiten de gemeente, zoals begeleidende organisaties, Nidos, scholen en woningcorporaties, waarbij ieder zijn eigen taken en verantwoordelijkheden heeft. Gemeenten geven aan dat vaak niet duidelijk is wie wat doet en dat er daardoor frictie ontstaat, waar uiteindelijk de jongeren de dupe van worden.

Een gemeentemedewerker vertelt: *"Als amv's 18 worden is er een grijs gebied. Steeds is er de vraag wie verantwoordelijk is. Daardoor ontstond er gedoe tussen de gemeente en Nidos. Het ging niet meer over de kinderen, maar over andere belangen. [...] Het voelde als falen."*

Niet alleen gemeenten vinden de samenwerking met andere partijen lastig. Doordat elke gemeente het anders aanpakt en de gemeentelijke infrastructuur zo complex is, moeten begeleidende organisaties en Nidos steeds andere processen bedenken en afspraken maken. Een jeugdbeschermer van Nidos vertelt: *"Door de enorme verschillen tussen gemeenten is het voor betrokken jeugdbeschermers soms zoeken hoe het goed te organiseren. In veel gemeenten is het zoeken wie wat doet en welke partij welke taak heeft. Dit is vaak onduidelijk. Voor de jongeren is het daardoor ook onduidelijk waar ze terecht moeten met bepaalde zaken."*

Kennis over amv's is beperkt
Ondanks hun inspanningen voor de jongeren, geven veel gemeenten aan te twijfelen of wat ze doen voldoende en passend is om de jongeren te begeleiden naar zelfstandigheid. Ze ervaren een gebrek aan kennis over wat de jongeren in hun gemeente voor problemen hebben, waar hun behoeften liggen en hoe ze verbinding kunnen maken met de jongeren. Verschillende gemeenten hebben behoefte aan meer informatie over de jongeren die in hun gemeente komen wonen en aan professionals die cultuursensitief kunnen werken en de taal van de jongeren spreken. In dit onderzoek zien we dat er daarbij weinig kennis tussen gemeenten wordt gedeeld en er dus weinig van elkaar wordt geleerd.

Een gemeentemedewerker zegt hierover: *"Elke gemeente doet maar wat en dat is zonde. We kunnen beter met elkaar het wiel uitvinden, dan allemaal dezelfde fouten maken."*

Daarnaast mist er in de gemeenten een beeld van hoe het met de jongeren op langere termijn gaat. Als de begeleiding stopt zijn veel amv's uit beeld van de gemeente en begeleidende organisaties. Daardoor is het moeilijk vast te stellen of de aanpak van de gemeente effectief is en weten gemeenten vaak niet of het goed gaat met de jongeren in hun gemeente.

Gebrek aan middelen
De zorg aan amv's drukt zwaar op de gemeentelijke voorzieningen, zoals het uitkeringsbestand, scholing en woningen. Die druk wordt verzwaard door nareizende familieleden, die ook in de gemeente gehuisvest moeten worden. De extra begeleiding die gemeenten bieden aan deze jongeren gaat vaak buiten de bestaande voorzieningen om en daar is geld voor nodig. Gemeenten lopen er verder tegenaan dat als er bij 18 jaar niet direct woonruimte beschikbaar is, de jongeren langer op de opvanglocatie blijven wonen. Zij moeten de kosten daarvoor zelf dragen. Dit leidt tot hoge zgn. overschrijdingskosten. Een gemeentemedewerker: *"Wij geven als gemeente tonnen per kwartaal uit aan overschrijdingskosten. […] Het is nou eenmaal gemeenten tegen Nidos. Nidos zegt: wij zijn klaar vanaf 18. Gemeenten zeggen: 'sorry we hebben net ons huis nog niet klaar staan bij 18 jaar, maar volgende maand is het verder'. En dan wordt er toch weer naar de gemeenten gekeken."* Gemeenten, Nidos en begeleiders geven aan dat daardoor de discussie rondom begeleiding aan amv's te veel gaat over kosten en organisatiebelangen in plaats van wat deze jongeren nodig hebben.

Jongeren zijn afhankelijk van politiek-bestuurlijk commitment binnen hun gemeente
Gemeentemedewerkers maken zich zorgen over de continuïteit van de begeleiding aan amv's binnen hun gemeente. Er is veel politiek-bestuurlijk commitment binnen de gemeente nodig om de extra begeleiding die de jongeren nodig hebben, te realiseren. Als die er niet is, leidt dit tot verschraling van de begeleiding of gemeenten besluiten geen alleenstaande vluchtelingen-kinderen meer op te vangen. Daarmee gaat de moeizaam opgebouwde infrastructuur en kennis verloren.

> Een begeleider van een gemeente waar de opvang is gestopt: *"De lijntjes met school waren kort, taalonderwijs goed, begeleiders zijn goed. Alle jongeren zijn nu onderdeel van een groot netwerk. Ze kunnen bij elkaar langs, bij begeleiders terecht voor vragen, echt een gemeenschap. Door de sluiting van de locaties wordt dat nu niet gecontinueerd. Begeleiders gaan weg. Er is een infrastructuur opgebouwd die goed is voor de jongeren en die wordt nu onderbroken. Het is zonde dat je dat nu ergens weer opnieuw moet gaan opbouwen."*

Nidos geeft aan dat het gebrek aan draagvlak onder gemeenten om amv's op te vangen, te voelen is bij de huidige hoge instroom van amv's in Nederland: er zijn veel gemeenten die niet willen meewerken. Sinds half december is er een wachtlijst ontstaan bij de doorstroom van amv's vanuit aanmeldcentra en procesopvanglocaties (hier verblijven amv's op het moment dat de IND hun vergunningaanvraag beoordeelt) naar de kleinschalige opvang van Nidos. Dit is problematisch voor amv's, omdat die locaties grootschaliger zijn en amv's langer moeten wachten op (passende) begeleiding. Om deze wachtlijst terug te dringen is (onder meer) medewerking van gemeenten nodig.[47]

5.2. Regie van het Rijk wordt gemist

Gemeenten, Nidos en begeleiders vinden het noodzakelijk dat het Rijk de regie neemt om de problemen in de begeleiding van amv's vanaf 18 jaar op te lossen. Dit is herhaaldelijk bij het Rijk aangekaart, maar tot op heden is er nog geen structurele oplossing vanuit het Rijk gerealiseerd.

47 Kinderombudsvrouw: kinderen in Ter Apel verwaarloosd, nieuwsbericht van 15 april 2022 op nos.nl; Kamerbrief van de Staatsecretaris van Justitie en Veiligheid van 21 april 2022, 3973864; *Aanhangsel Handelingen II* 2021/22, nr. 1886.

Landelijke regeling noodzakelijk
Gemeenten, Nidos en begeleiders zijn van mening dat een landelijke regeling noodzakelijk is om de knelpunten in de begeleiding aan amv's vanaf 18 jaar op te lossen. Ze trekken daarbij de vergelijking met de Jeugdwet, waarin de ondersteuning voor andere jongvolwassenen in een kwetsbare positie is geregeld die wel door kan lopen na 18 jaar. Enkele jaren geleden is ten aanzien van deze jongvolwassenen geconcludeerd dat niet de kalenderleeftijd van 18 jaar doorslaggevend moet zijn, maar de zelfstandigheid van de jongere. De wetgever heeft vastgesteld dat jongeren die in een pleeggezin of gezinshuis wonen vaak die zelfstandigheid nog niet hebben. En dat het daarom goed is als zij nog tot 21 jaar bij hun pleegouders of in het gezinshuis mogen wonen, tenzij ze dat zelf niet willen.[48] Bovendien biedt de Jeugdwet de mogelijkheid om alle vormen van jeugdhulp te verlengen tot 23 jaar, als dat nodig is.

Voor amv's is deze optie er niet. Zij vallen namelijk in een ander wettelijk hokje: opvang en begeleiding is voor hen niet geregeld in de Jeugdwet, maar in asielwetgeving. Dat is de reden dat gemeenten vanaf 18 jaar voor deze jongeren moeten terugvallen op de voorzieningen die ook voor andere burgers beschikbaar zijn, zoals de Wmo en Participatiewet. Hiervoor werd beschreven waarom deze voorzieningen onvoldoende oplossing bieden voor deze jongeren die in zulke bijzondere omstandigheden verkeren.

De geïnterviewden vinden het niet te rechtvaardigen dat eenzelfde soort voorziening als uit de Jeugdwet niet is geregeld voor alleenstaande gevluchte kinderen, die in sommige opzichten wellicht nog kwetsbaarder zijn, door het ontbreken van enig netwerk en de onbekendheid met onze samenleving.

Een begeleider: *"Het gaat over kinderrechten; we schenden het verdrag. We hebben voor Nederlandse kinderen de landelijke integrale aanpak, maar niet voor deze kinderen. Dat vind ik zo schaamtevol."*

Een medewerker van een gemeente: *"We proberen vanuit het kind te kijken, maar er zijn spanningen door het beschikbare budget. Bij reguliere verlengde pleegzorg lopen de bedragen die daarin omgaan mee in de discussies met het Rijk. Maar deze groep valt altijd buiten al dat soort vergoedingendiscussies van het Rijk. Het Rijk gaat ervanuit dat wij het allemaal zelf oplossen."*

48 *Kamerstukken II* 2020/21, 35833, 3 (MvT).

Wat vindt de Rijksoverheid?
Bij het Rijk zijn de problemen in de begeleiding van amv's vaak onder de aandacht gebracht en is verzocht om meer regie vanuit het Rijk, bijvoorbeeld door UNHCR, de VNG en Nidos.[49] Ook in de Tweede Kamer zijn door verschillende partijen zorgen geuit. In reactie op twee moties en Kamervragen, gaf de toenmalige Staatssecretaris van J&V aan zich voor te kunnen stellen dat voor een verantwoorde overgang naar 18 jaar voor amv's een uniforme regeling voordelen heeft. Ze zag echter geen ruimte om hiervoor financiële middelen ter beschikking te stellen en benadrukte dat niet het ministerie, maar gemeenten in de eerste plaats verantwoordelijk zijn. Wel wees zij op gesprekken op ambtelijk niveau met relevante organisaties en departementen over (on)mogelijkheden voor betere begeleiding.[50] Met de hoge instroom van amv's sinds de zomer van 2021 heeft het vorige kabinet eind vorig jaar alsnog incidenteel 10 miljoen euro vrijgemaakt voor gemeenten ten behoeve van de verlengde opvang en begeleiding van deze groep amv's. Of er een structurele oplossing komt, is nog onduidelijk. De huidige Staatssecretaris van J&V gaf recent aan dat momenteel wordt bezien of het standaard verlengen van opvang en begeleiding van amv's tot 21 jaar bijdraagt aan een betere voorbereiding op volwassen- en zelfstandigheid en daarbij de resultaten van het onderzoek van de ombudsmannen af te wachten.[51]

De ombudsmannen spraken met ambtenaren van betrokken ministeries om te horen wat het ambtelijk overleg waarover de vorige Staatssecretaris van J&V sprak, oplevert. Naast het ministerie van J&V zijn dat de ministeries van VWS, BZK, OCW en SZW. De meeste betrokken Rijksambtenaren zijn van mening dat een regeling voor verlengde opvang en begeleiding veel van de in dit rapport gesignaleerde knelpunten wegneemt. Tot op heden is het echter niet gelukt om dit te realiseren, omdat de onderwerpen waarop de jongeren vanaf 18 jaar problemen ondervinden, belegd zijn bij verschillende ministeries en dat geen van die ministeries de regie heeft voor de groep als geheel, zoals dat wel geldt voor de jeugdzorg. Steeds speelt daardoor de discussie wie (financieel) over de brug moet komen.

Een Rijksambtenaar: *"Er is bij dit vraagstuk geen duidelijke hoofdverantwoordelijke en het is dus niet duidelijk waar het budget vandaan moet komen."*

Een Rijksambtenaar: *"We praten met elkaar al jaren in een cirkeltje over amv's. Een actieplan is nooit van de grond gekomen."*

49 UNHCR Nederland, *In de eerste plaats een kind*, Den Haag: UNHCR Nederland 2019; VNG, *Blijvende inspanning gemeenten betaalt zich nog niet terug*, nieuwsbericht van 20 november 2021 en *Jaarverslag Nidos*, 2019.

50 *Kamerstukken II* 2020/21, 27062, nr. 118 en *Kamerstukken II* 2020/21, 1722 (Aanhangsel).

51 *Kamerstukken II* 2021/22, 35925 VI, 135.

6. Conclusie en aanbevelingen

6.1. Alleenstaande vluchtelingenkinderen na 18 jaar te veel aan hun lot overgelaten

Voor dit onderzoek spraken de ombudsmannen met krachtige jonge mensen, die graag mee willen doen in Nederland. Door trauma's en doordat zij zich in een vreemd land alleen moeten redden, bevinden ze zich in een bijzonder kwetsbare positie. Tegen die achtergrond moet er niet alleen bij aankomst in Nederland, maar juist ook als zij 18 jaar worden, veel geregeld worden: studie en/of werk, inkomen, eigen rekeningen betalen, een zorgverzekering afsluiten en zelfstandig wonen. Dit is voor veel (jonge) mensen op zichzelf al een hele uitdaging. Daar komt voor amv's nog bij dat er vaak een netwerk ontbreekt van familie of vrienden om te vragen hoe dingen werken of om op terug te vallen als er iets misgaat. Bovendien is het verschil tussen het land van herkomst en Nederland voor veel van deze jongeren enorm groot: de vaardigheden die zij hebben ontwikkeld in hun thuisland en op reis, zijn niet de vaardigheden waarmee je je redt in Nederland. Als er vanaf 18 jaar geen of onvoldoende begeleiding is, kunnen de problemen voor de jongeren zich snel opstapelen. Ze vallen bijvoorbeeld uit op school en er kunnen financiële en psychische problemen ontstaan.

Alleenstaande vluchtelingenkinderen krijgen tot 18 jaar opvang en begeleiding via Nidos. De begeleiding tot 18 jaar is echter veelal te kort en te weinig intensief om de jongeren goed klaar te stomen voor zelfstandigheid. Juist op het moment dat er veel voor de jongeren verandert, namelijk als ze 18 worden, stopt de hulp, moeten ze alles zelf regelen en zelfstandig wonen. Net als andere jongeren worden ze geacht om te gaan met de rechten en plichten die meerderjarigheid met zich meebrengt. Maar in tegenstelling tot amv's kunnen de meeste jongeren stapsgewijs en in hun eigen tempo zelfredzaam worden. Ze blijven nog iets langer thuis wonen, worden financieel ondersteund door hun ouders en ze kunnen met vrienden en familie overleggen over hoe ze dingen moeten aanpakken.

De ombudsmannen stellen vast dat het ontbreken van een uniforme regeling voor de begeleiding van deze jongeren vanaf 18 jaar in de praktijk ertoe leidt dat het begeleidingsaanbod niet aansluit op hetgeen zij nodig hebben om zich te redden in Nederland. Gemeenten moeten voor de begeleiding terugvallen op de Wmo, Participatiewet of maatschappelijke begeleiding vanuit VluchtelingenWerk. Maar deze voorzieningen voldoen niet aan de begeleidingsbehoefte van de meeste van deze jongeren. Er zijn verschillen in de mate van begeleiding die deze jongeren nodig hebben, maar voor bijna alle jongeren zijn proactieve, vertrouwde en gespecialiseerde begeleiders ook vanaf 18 jaar nog cruciaal. Dat staat in contrast met de vraaggerichte hulp, vanuit de Wmo en de Participatiewet die sterk gericht is op het nakomen van verplichtingen behorend bij een bijstandsuitkering. Gemeenten kunnen wel afspraken maken met Nidos over verlengde begeleiding, maar die kosten moeten de gemeenten zelf dragen. Uit het onderzoek van de ombudsmannen blijkt dat zij hierin daarom over het algemeen terughoudend zijn. In de praktijk zijn amv's vanaf 18 jaar qua voorzieningen afhankelijk van het politiek-bestuurlijke commitment in de gemeente waar zij wonen.

De ombudsmannen maken zich zorgen over het welzijn van amv's vanaf 18 jaar, doordat de begeleiding tekortschiet. De problemen waar zij tegenaanlopen zijn niet zomaar weg te nemen, maar begeleiders zien een groot verschil tussen jongeren die nog passende begeleiding ontvangen – totdat de basis op orde is – en jongeren die dat niet ontvangen. Het is al aangegeven dat het ontbreken van goede begeleiding een enorme negatieve impact op het leven van deze groep jongeren kan hebben. Daar komt bij dat de maatschappelijke kosten hiervan ook groot kunnen zijn. Kosten voor bijvoorbeeld de GGZ, bijstand en schuldhulpverlening in het geval de problemen ernstige vormen aannemen.

De ombudsmannen concluderen dat het Rijk al jaren op de hoogte is van deze problemen, maar tot nu toe onvoldoende in actie is gekomen. Niet de belangen van de jongeren lijken uitgangspunt van de vormgeving van de ondersteuning, maar discussies tussen ministeries en gemeenten over het wettelijke kader en wie (financieel) verantwoordelijk is. De ombudsmannen vinden het hoog tijd om te zorgen dat de begeleiding van amv's vanaf 18 jaar geborgd wordt. Op een manier die aansluit bij dat wat zij nodig hebben om als volwassene goed deel te kunnen nemen aan de maatschappij.

6.2. Aanbevelingen

Gezien de bevindingen en conclusies achten de ombudsmannen het noodzakelijk dat op korte termijn de begeleiding aan amv's vanaf 18 jaar geborgd wordt. Zij doen daarvoor de volgende aanbevelingen:

Aan het Rijk:

- **Laat de begeleiding en, zo nodig, de opvang vóór 18 jaar doorlopen tot 21 jaar voor huidige en toekomstige amv's.**

De begeleiding en, zo nodig, opvang moet doorlopen tot 21 jaar, tenzij de jongere aangeeft hier geen gebruik van te willen maken. Deze begeleiding moet proactief, vertrouwd en gespecialiseerd – en cultuursensitief – zijn en aangepast op de specifieke behoefte van een amv voor wat betreft de duur, intensiteit en focus. De verlenging van begeleiding en opvang moet niet alleen voor toekomstige, maar ook voor de huidige groep amv's tot 21 jaar mogelijk zijn.

- **Wijs één ministerie aan als portefeuillehouder namens de Rijksoverheid voor de zorg aan amv's. Het ministerie van VWS ligt hierbij voor de hand.**

Bij de knelpunten waar amv's na 18 jaar tegenaanlopen hebben het ministerie van J&V, VWS, BZK, OCW en SZW een verantwoordelijkheid. Om de hulp aan deze jongeren in de overgang naar meerderjarigheid te borgen is van belang één ministerie als portefeuillehouder aan te wijzen. De opvang en begeleiding tot 18 jaar vindt op dit moment plaats onder verantwoordelijkheid van het ministerie van J&V. De ombudsmannen geven echter in overweging dat het voor de hand ligt de regie voor de overgang naar meerderjarigheid te leggen bij het ministerie van VWS, omdat dit ministerie ervaring heeft met en verantwoordelijk is voor de ondersteuning aan jongvolwassenen in kwetsbare posities.

- **Monitor de impact van de Wet inburgering 2021 op de onderwijskansen van amv's. Heb daarbij ook bijzondere aandacht voor (ex-)amv's die formeel niet onder de nieuwe Wet inburgering 2021 vallen.**

Onderwijs moet voor amv's meer toegankelijk zijn. De capaciteiten en ambities van de jongeren moeten leidend zijn en niet hun taalniveau of psychische problemen. Daarvoor moeten zij tijd en ondersteuning krijgen. De nieuwe Wet inburgering 2021 lijkt kansen te bieden voor onderwijs op een voor deze jongeren passend niveau. Of dit in de praktijk voor hen tot een verbetering leidt, moet het Rijk monitoren, zodat eventueel noodzakelijke aanpassingen doorgevoerd kunnen worden. Daarbij moet ook bijzondere aandacht zijn voor (ex-)amv's die formeel niet onder de nieuwe Wet inburgering 2021 vallen. Gemeenten moeten in staat worden gesteld om ook aan hen de benodigde ondersteuning te bieden.

Aan gemeenten:

- **Maak bij de overgang naar meerderjarigheid samen met de amv en zijn of haar begeleider een toekomstplan voor alle levensgebieden (netwerk, wonen, school en werk, inkomen, welzijn en gezondheid) en werk integraal samen met andere partijen om dit toekomstplan te realiseren.**

Om een integrale aanpak te realiseren op alle levensgebieden uit het toekomstplan is noodzakelijk dat binnen de gemeente een regievoerder wordt aangewezen, die samenwerkt met partijen (binnen en buiten de gemeente) die bij de amv betrokken zijn. Hierbij dient aandacht te zijn voor de in hoofdstuk 3 beschreven veelvoorkomende knelpunten op het gebied van financiën, school en taalverwerving en psychisch welzijn. Problemen dienen tijdig gesignaleerd te worden en preventief en oplossingsgericht te worden opgepakt.

- **Vul de bijstandsuitkering voor amv's tot 21 jaar aan.**

De bijstandsuitkering voor jongeren is voor amv's vanwege het ontbreken van een ouderlijk vangnet niet toereikend. Het Nibud geeft aan dat dit ook geldt voor andere 18-jarigen zonder ouderlijk vangnet en ziet hier in de eerste plaats een opdracht voor het Rijk. De ombudsmannen vinden dat – zolang het Rijk hier geen oplossing voor biedt – gemeenten een verantwoordelijkheid hebben om amv's voldoende middelen te bieden om van rond te komen. Vul de jongeren-bijstandsuitkering voor deze jongeren daarom altijd aan.

BIJLAGE 1 – Gespreksleidraad en format rapportage interviews met (ex-)amv's

Algemeen	
Naam en leeftijd (ex)-AMV	
Overige aanwezigen bij interview	
Datum interview	
Achtergrondinformatie	
Waarom ben je naar Nederland gekomen/gevlucht?	
Wanneer ben je in Nederland aangekomen?	
Hoe oud was je toen je in Nederland aankwam?	
Hoe werd je hier in Nederland opgevangen? *Ben je in een pleeggezin opgevangen?* *Ben je in een woongroep gaan wonen?*	
Waar woon je nu?	
Door wie wordt je nu begeleid/geholpen?	
Heb je een voogd (gehad)?	
Specifiek over overgang 18-/18+	
In Nederland zijn verschillende organisaties verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van minderjarige vreemdelingen en volwassen vreemdelingen.	
Groep 1: nu 16/17 jaar – voorbereiding voor de overgang naar 18+	
Jij bent hier gekomen toen je _____ jaar was. Je wordt nu begeleid door _____ (Nidos en jeugdhulporganisatie). Als je straks 18 jaar bent geworden wordt de begeleiding overgedragen aan een andere organisatie. Ook zul je dan ergens anders gaan wonen. We willen je graag wat vragen stellen over deze verandering.	
Groep 2: nu 18/19 jaar – midden in de overgang 18-/18+	
Jij bent hier gekomen toen je XX jaar was. Omdat je al 18 jaar bent, wordt je nu door een andere organisatie begeleid dan voor je 18e jaar. Of je zit precies het overgangstraject en krijgt nog hulp van je oude begeleiders. We willen je graag wat vragen stellen over deze verandering.	
Groep 3: nu tussen 19 en 23 jaar – na overgang 18+	
Jij bent hier gekomen toen je XX jaar was. Je bent nu al XX jaar in Nederland en krijgt begeleiding en ondersteuning van organisatie XX. Maar dat is niet altijd zo geweest. Voor je 18e kreeg je hulp van anderen. We willen je graag wat vragen stellen over deze verandering.	
Kun je ons vertellen hoe dit gaat/is gegaan?	
Wat gaat er veranderen na je 18e? Wat is er allemaal veranderd na je 18e jaar?	

Hoe was de begeleiding tot je 18e jaar? Wie hielp jou? Waarmee hebben ze je geholpen?	
Wordt/werd je bij deze veranderingen geholpen? Wie helpt jou? Waar helpen ze je precies mee?	
Hoe ben je voorbereid op de veranderingen die na je 18e zouden plaatsvinden?	
Wie gaat jou begeleiden/helpen als je 18 jaar bent? Wie helpt jou nu?	
Wat is het verschil tussen de begeleiding voor je 18e en na je 18e?	
Wat vind/vond je dat er goed is gegaan bij de voorbereidingen op 18 jaar?	
Wat vind/vond je dat er beter kan bij de voorbereidingen op 18 jaar? Wat had je graag anders gewild? Wat zou voor andere amv's anders geregeld moeten worden?	
Ruimte voor aanvullende punten en onderwerpen	
Knelpunten & Quotes	
Belangrijkste knelpunten -18/18+ uit verhaal	*Studie (incl. taalbegeleiding)*
	Werk
	Huisvesting
	Informatievoorziening
	Sociaal netwerk
	Begeleiding/ondersteuning
	Inkomen
	Gezondheidszorg
	Andere punten?
Quotes van knelpunten	
Algemene indruk van interview (moeizaam, soepel, gevoel dat niet alles verteld is, etc.)	

BIJLAGE 2 – Gespreksleidraad en format rapportage interviews met intermediairs/begeleiders

Algemeen	
Naam professional	
Functie professional	
Aanwezig vanuit NO/KOM	
Datum interview	
Uitleg onderzoek	
De overgang van 18- naar 18+ kan voor verschillende groepen kinderen moeizaam verlopen, bijvoorbeeld in de jeugdzorg of gezondheidszorg. Uit een vooronderzoek van de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman is gebleken dat er nog maar weinig aandacht is voor de knelpunten in de overgang naar volwassenheid bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) die in Nederland mogen blijven (statushouders). Deze jongeren zijn extra kwetsbaar omdat zij zich zonder ouders in een vreemd land bevinden, waarbij zij afhankelijk zijn van de hulp die wordt geboden. *Met dit onderzoek willen achterhalen tegen welke problemen amv's aanlopen in de overgang naar volwassenheid. Welke oplossingen en ondersteuning verwachten zij en wat mógen zij in redelijkheid verwachten? En wat hebben begeleiders vanuit Nidos, gemeenten en andere organisaties nodig om voldoende begeleiding en ondersteuning te kunnen bieden?*	
Beschrijving begeleiding van amv's in de praktijk – algemeen	
Hoe ziet de begeleiding van (ex)-amv's er uit? Waar richt de begeleiding en ondersteuning zich op? (studie, huisvesting, inkomen, etc..)	
Overgang 18-/18 – wat komt daarbij kijken	
Wat verandert er precies voor een amv-er bij de overgang naar 18 jaar?	
Hoe worden amv's hierop voorbereid? Is hier een handleiding voor? (Zo ja, mogen we die ontvangen?)	
Wat gaat er goed in dit proces? Wat maakt dat dit goed gaat? (Naar een voorbeeldcasus vragen)	
Wat kan er beter in dit proces? Hoe moet dit aangepakt worden? (Naar een voorbeeldcasus vragen)	

Samenwerking met partners/gemeenten bij overgang 18-/18+	
Met wie werken jullie samen bij de overgang van de begeleiding van amv's die 18 jaar worden?	
Wat gaat er goed in deze samenwerking?	
Wat kan er beter in deze samenwerking?	
Behoefte en wensen hulpverleners	
Wat hebben jullie nodig om de overgang van amv's naar 18 jaar zo soepel mogelijk te laten verlopen? Wie moet dit oppakken?	
Ruimte voor aanvullende knelpunten en onderwerpen (Zijn er nog zaken die we zijn vergeten te vragen?)	
Knelpunten & Quotes	
Belangrijkste knelpunten -18/18+	*Studie (incl. taalbegeleiding)*
	Werk
	Huisvesting
	Informatievoorziening
	Sociaal netwerk
	Begeleiding/ondersteuning
	Inkomen
	Gezondheidszorg
	Andere punten?
Quotes van knelpunten	
Quotes van best practices	
Algemene indruk van interview (moeizaam, soepel, gevoel dat niet alles verteld is, etc.)	



Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon 070 356 35 63
nationaleombudsman.nl

Dit rapport is een uitgave van
de Nationale ombudsman en
de Kinderombudsman.