

# 2<sup>e</sup> Evaluatie

## Perspectief Opvang Nidos (PON)

*juni 2021*

*Auteur: Joris van Wijk*

Over de auteur:

Joris van Wijk (dr.) is opgeleid als criminoloog en jurist. Hij werkt als onderzoeker en schrijft met name over zaken op het snijvlak van migratie en criminaliteit. Dit rapport heeft hij als zelfstandig adviseur voor Hoopoe Migration Research geschreven.



*Hoopoe Migration Research*

## Managementsamenvatting

In 2018 werd het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) steeds vaker geconfronteerd met overlastgevende alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv), merendeels uit 'veilige landen'. 1 januari 2019 is PON (Perspectief Opvang Nidos) van start gegaan. In dit kader werd een beperkt aantal overlastgevende amv's vanuit COA-locaties overgeplaatst naar gespecialiseerde kleinschalige opvang met intensieve en cultuursensitieve begeleiding. Dit rapport beschrijft in hoeverre PON er in 2020 in is geslaagd om de hoofddoelstelling - "het terugdringen van overlast van overlastgevende amv" - en aanverwante subdoelen te realiseren. De dataverzameling voor het rapport bestond uit een analyse van relevante documentatie en gesprekken met vertegenwoordigers van het COA, het PON-management, jeugdbeschermers en bij PON betrokken coaches en gedragswetenschappers.

PON heeft eraan bijgedragen dat er een veiliger leefklimaat op- en rond COA-locaties is ontstaan. Gegeven de - bewust - beperkte capaciteit van PON voorziet het niet in een behoefte om grote aantallen overlastgevers uit COA-locaties op te vangen. PON heeft vooral een belangrijke 'ventiel functie'. Door een beperkt aantal - vaak kwetsbare - jongeren met een hulpvraag uit de groep op een COA-locatie te plaatsen, kan de druk van de ketel gehaald worden.

Er zijn er sterke indicaties dat het overlastgevende gedrag van deelnemende pupillen vermindert op het moment dat zij bij PON instromen. PON-pupillen hadden ten tijde van een verblijf op COA-locaties gemiddeld veel meer geregistreeerde incidenten dan op een PON-locatie. Contact leggen, het betrekken van familieleden en het faciliteren en stimuleren van toekomstplannen zijn instrumenteel geweest in het winnen van vertrouwen en daarmee het brengen van meer rust in de levens van de merendeels kwetsbare jongeren. De pupillen zijn over het algemeen goed in staat een hulpvraag te formuleren en accepteren hulp en behandeling. Vooral voor pupillen met een complexe (meervoudige) problematiek is het voor PON-medewerkers echter soms moeilijk om instanties bereid te vinden hen op te nemen.

Het is voor PON-medewerkers bijzonder uitdagend om binnen of buiten Nederland daadwerkelijk een toekomstperspectief te creëren voor de deelnemende pupillen. De grote meerderheid van de pupillen heeft vanaf hun 18<sup>e</sup> geen verblijfsstatus in Nederland. Terugkeren naar eigen land kunnen of willen zij niet. Een klein gedeelte van de pupillen blijft illegaal in Nederland, de meesten reizen door naar andere landen in vooral Zuid - Europa (Spanje en Italië).

Mede door casuïstiek die door PON geagendeerd is, zijn hoopgevende stappen gezet om in Nederland gespecialiseerde interculturele jeugdzorg te organiseren. Dit is een illustratie dat het delen van ervaringen en resultaten van PON met andere relevante partijen waardevol is. 'Best practices' en informatie over de doelgroep wordt breed gedeeld. Dit maakt het aannemelijk dat PON niet alleen op korte, maar ook op langere termijn bijdraagt aan het terugdringen van overlast van amv in bredere zin.

PON is bijna niet meer weg te denken uit het beschikbare instrumentarium om met overlastgevende asielzoekers om te gaan. Alhoewel PON de 'projectfase' voorbij is, is het van belang dat de hoge mate van flexibiliteit die de afgelopen twee jaar zo kenmerkend is geweest, blijvend wordt nagestreefd. Dit betekent: laat teams met een hoge mate van autonomie werken, stimuleer 'out of the box' denken en -handelen en stel het leveren van maatwerk centraal.

Tot slot is het van belang te benadrukken dat PON wordt uitgevoerd in een politiek-maatschappelijke context waarbij het héél uitdagend is om pupillen daadwerkelijk toekomstperspectief te bieden. Het verdient aanbeveling meer te investeren in stage-aanbod voor amv en - hieraan gerelateerd - meer 'in natura' terugkeerondersteuning beschikbaar te stellen.

## Inhoudsopgave

Managementsamenvatting.....	3
Inhoudsopgave .....	4
1. Introductie.....	6
1.1 Aanleiding van deze studie.....	6
1.2 Onderzoeksvragen.....	6
1.3 Methode.....	6
2. Dezelfde uitdagingen in een veranderde context.....	8
2.1 Corona .....	8
2.2 Wijzigingen binnen- en naar aanleiding van PON .....	9
2.2.1 Wijzigingen binnen PON.....	9
2.2.2 Wijzigingen naar aanleiding PON.....	12
2.3 De PON-pupillen .....	12
3. Een veiliger leefklimaat op en rond COA-locaties .....	14
4. Overlastgevend gedrag verminderen.....	16
4.1 Vermindering overlastgevend gedrag.....	16
4.2 Vertrouwen creëren, de hulpvraag formuleren en dan proberen.....	18
4.2.1 Contact maken en vertrouwen creëren .....	18
4.2.2 Dagbesteding.....	20
4.2.3 Hulpvraag en de acceptatie van hulp en of behandeling.....	21
4.2.4 Hulp en/of behandeling krijgen.....	22
5. Het creëren van toekomstperspectief .....	26
5.1 Toekomstperspectief als statushouder in Nederland .....	26
5.2 Toekomstperspectief als uitgeprocedeerde binnen of buiten Nederland.....	26
5.2.1 Terugkeer .....	28
5.2.2 Voortgezet verblijf in Nederland of andere Europese landen .....	30
6. Knelpunten oplossen of verminderen.....	32
7. Resultaten vastleggen, delen en terugdringen van overlast van amv in bredere zin .....	34
8. Conclusie en aanbevelingen .....	36
8.1 Conclusie .....	36
8.2 Aanbevelingen.....	37
8.3 Concluderende reflectie .....	39
Bijlage 1 .....	40

## Afkortingen

Amv	Alleenstaande Minderjarige vreemdeling
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
HTL	Handhavings- en Toezichtslocatie
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
J&V	(Ministerie van) Justitie en Veiligheid
MBB	Met Bekende Bestemming
MOB	Met Onbekende Bestemming
PGA	Persoons Gerichte Aanpak
POA	Proces Opvanglocatie
PON	Perspectief Opvang Nidos
KWG	Kleine Woongroep
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten

# 1. Introductie

## 1.1 Aanleiding van deze studie

In 2018 werd het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) steeds vaker geconfronteerd met overlastgevende alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) zonder reëel perspectief op een verblijfsvergunning. 1 januari 2019 is de pilot PON (Perspectief Opvang Nidos) van start gegaan. In het kader van dit project werd een beperkt aantal overlastgevende amv vanuit COA-locaties overgeplaatst naar gespecialiseerde kleinschalige opvang met intensieve en cultuursensitieve begeleiding. In maart 2020 is het rapport “Evaluatie Perspectief Opvang Nidos (PON); Pilot opvang overlastgevende amv’s” opgeleverd. In deze evaluatie stond beschreven a.) in hoeverre PON heeft bijgedragen aan een veiliger leefklimaat op en rond COA-locaties, b.) in hoeverre het overlastgevende gedrag van deelnemende pupillen is verminderd and c.) in hoeverre het binnen PON gelukt is om voor deelnemende pupillen een toekomstperspectief binnen of buiten Nederland te creëren. Het rapport gaf een relatief uitgebreide beschrijving van de tijdens de pilot ontwikkelde werkwijze en methodiek en de (achterliggende) problematiek van de deelnemende pupillen.

Al voordat het rapport werd gepresenteerd, had het Ministerie van Justitie en Veiligheid toestemming gegeven om PON met nog een jaar te verlengen, waarbij Nidos en het Ministerie de afspraak hebben gemaakt dat ook dit tweede jaar geëvalueerd zou worden. Het resultaat van deze evaluatie is opgetekend in dit rapport. Bij deze tweede evaluatie is getracht een balans vinden tussen enerzijds het (opnieuw) beantwoorden van de vraag of en hoe de primaire doelstellingen van PON zijn behaald en anderzijds het aanbrengen van verdieping ten aanzien van elementen die in de eerste evaluatie minder uitvoerig zijn beschreven.

## 1.2 Onderzoeksvragen

Een belangrijke leidraad voor het rapport is het door Nidos opgestelde ‘Actieplan PON 2020’. Dit begin 2020 met het Ministerie gedeelde actieplan formuleert puntsgewijs de stappen en gewenste uitkomsten van PON. Het actieplan formuleert als hoofddoelstelling van PON “**Het terugdringen van overlast van overlastgevende amv.**” Daarbij worden - in een andere volgorde en een enigszins anders geformuleerd - de volgende zes subdoelen benoemd:

1. **Het bijdragen aan een veiliger leefklimaat op en rond COA-locaties**
2. **Het overlastgevende gedrag van deelnemende pupillen verminderen**
3. **Het creëren van toekomstperspectief voor de deelnemende pupillen, binnen of buiten Nederland**
4. **De knelpunten uit PON 2019 oplossen of verminderen**
5. **Het vastleggen van resultaten en deze deelbaar maken met andere relevante partijen**
6. **Het bijdragen aan het terugdringen van overlast van amv in bredere zin (niet-deelnemende pupillen, nu en in de toekomst)**

Nadat in hoofdstuk 2 wordt gereflecteerd op de veranderde context waarin PON is uitgevoerd, beschrijven de hoofdstukken 3-7 in hoeverre binnen PON de hoofddoelstelling en de zes subdoelen zijn behaald. Daarbij worden de laatste twee subvragen (5 en 6) in één hoofdstuk behandeld.

## 1.3 Methode

Net als in de eerste evaluatie is voor dit rapport vooral gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden. De onderzoeker heeft gebruik gemaakt van relevante documentatie (beleidsstukken, inclusief *drafts* van de op het moment van schrijven nog ontwikkelde ‘PON-methodiek’) en op regelmatige basis informele gesprekken en formele interviews gevoerd met

vertegenwoordigers van het COA, het PON-management, jeugdbeschermers en bij PON betrokken coaches en gedragswetenschappers. Bijlage 1 geeft een overzicht van de 7 respondenten waarmee gesproken is.

Anders dan in de eerste evaluatie is daarnaast ook expliciet getracht zoveel mogelijk informatie 'kwantificeerbaar' te maken. Het gaat daarbij vooral om in het Actieplan geformuleerde 'indicatoren' die onderbouwing zouden kunnen geven of aan de subdoelen gerelateerde 'resultaten' zijn behaald. Bijvoorbeeld: een indicator dat het overlastgevend gedrag van deelnemende pupillen verminderd (subdoel 2) is dat het aantal geregistreerde incidenten ná plaatsing in PON lager is dan ervoor. Om deze informatie gestructureerd te kunnen verzamelen heeft de onderzoeker in nauw overleg met het Bureau Opvang van Nidos beschreven welke kwantitatieve en kwalitatieve informatie aangeleverd zou moeten worden om uitspraken te doen met betrekking tot de geformuleerde indicatoren. Deze informatie kon gedeeltelijk uit de Nidos-systemen worden gehaald, maar daarnaast zijn PON-medewerkers<sup>1</sup> op drie vastgestelde momenten (augustus, november, januari) op pupilniveau aan de hand van een vragenlijst bevestigd op de vooraf vastgestelde onderwerpen. Deze informatie is met de onderzoeker gedeeld en verwerkt in deze rapportage. Verzamelde informatie heeft betrekking op pupillen die tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2021 in PON hebben verbleven. Van alle pupillen die in deze periode in PON hebben verbleven (of dit verblijf nu enkele weken of de gehele periode is geweest), is informatie verzameld. Wanneer naar pupillen wordt verwezen, worden pseudoniemen gebruikt. Wanneer dit meerwaarde in verband met de evaluatie heeft, zijn algemene ontwikkelingen ten aanzien van PON tot aan maart 2021 ook beschreven.

---

<sup>1</sup> Onder "PON-medewerkers" worden alle functieprofielen verstaan die een rol hebben bij de uitvoering bij PON: De jongerencoaches (begeleiders op de groep; in de eerste evaluatie werden deze beschreven als 'PON-begeleiders'), het management, de interventiefunctaris, gedragswetenschappers, jeugdbeschermers en de verslavingsdeskundige.

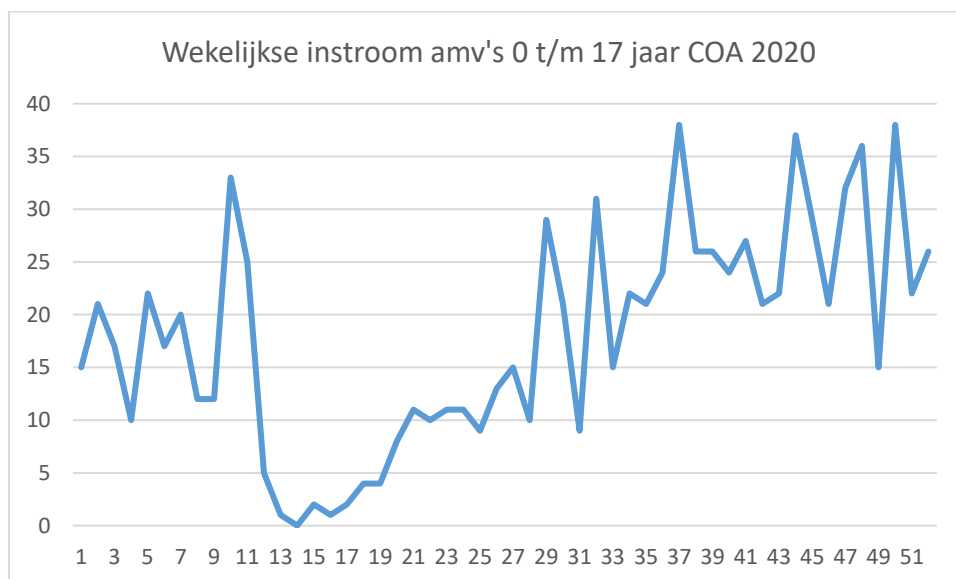
## 2. Dezelfde uitdagingen in een veranderde context

Alvorens te bespreken in hoeverre de hoofddoelstelling en subdoelen van PON zijn behaald, beschrijft dit inleidende hoofdstuk de veranderde context waarin PON is uitgevoerd. Paragraaf 2.1 gaat in op de invloed van Corona, in paragraaf 2.2 worden enkele wijzigingen die zich met betrekking tot de uitvoering van PON hebben voorgedaan beschreven, terwijl paragraaf 2.3 een beschrijving geeft van de kenmerken van de PON-pupillen die in het tweede jaar zijn ingestroomd.

### 2.1 Corona

Het eerste evaluatierapport was in maart 2020 opgeleverd. Het is tegenwoordig bijna niet meer te bevatten, maar de woorden 'Corona', 'Covid-19' of 'pandemie' kwamen niet in deze rapportage voor. Het behoeft weinig toelichting dat de context waarin PON werd uitgevoerd kort na het afkondigen van de intelligente lockdown half maart sterk is veranderd.

Ten eerste heeft het effect gehad op de instroomcijfers van amv bij COA. Eind 2019 meldden zich wekelijks tussen de 20-30 nieuwe amv bij COA aan. Zoals uit onderstaande figuur blijkt,<sup>2</sup> daalde dit aantal significant tussen week 12 en 25 (maart-juni) 2020, waarna het aantal in het najaar weer op het oude niveau of zelfs hoger was.



Deze tijdelijke dip in instroomcijfers heeft in de praktijk echter nauwelijks consequenties gehad voor PON, omdat de twaalf beschikbare bedden vrijwel altijd bezet zijn geweest. Zoals in heel Nederland vond communicatie – waar mogelijk – digitaal plaats. Dit was regelmatig uitdagend, omdat 'digitaal communiceren' met de doelgroep verre van zelfsprekend is. Voor PON-coaches, de crisisinterventiefunctionaris en de jeugdbeschermers was het belangrijk en soms gewoonweg noodzakelijk om de pupillen in persoon te blijven zien. Het behoeft weinig inbeeldingsvermogen dat digitaal - of op anderhalve meter afstand - communiceren met een sterk verwarde of psychotische jongere moeilijk of gewoonweg onmogelijk is. PON-medewerkers hebben een vitaal beroep, het werk moest doorgaan en ondanks de verschillende maatregelen die er zijn genomen, hebben zich binnen het team de nodige besmettingen voorgedaan.

<sup>2</sup> Cijfers afkomstig van COA (IRIS3\_DMT).



Een tweede uitdagende consequentie van Corona en de daaraan gerelateerde maatregelen, is het feit dat het nóg moeilijker dan het in het eerste jaar al was om pupillen een geschikte daginvulling te geven. Zoals in paragraaf 4.2.2 nader staat beschreven, had dit zowel impact op het vinden van scholing als bijvoorbeeld stages.

## 2.2 Wijzigingen binnen- en naar aanleiding van PON

Los van de sterk veranderde externe context door Corona, hebben zich binnen PON zelf ook een aantal wijzigingen voorgedaan die van belang zijn om te vermelden. In veel gevallen zijn deze wijzigingen tot stand gekomen op basis van voortschrijdend inzicht bij de PON-medewerkers en/of ingegeven door andere vormen van samenwerking met derde partijen.

### 2.2.1 Wijzigingen binnen PON

De in de eerste evaluatie benoemde 'leidende kenmerken' van de PON-methode zijn grotendeels ongewijzigd gebleven: 1. Er is kleinschalige opvang en intensieve begeleiding, 2.) een cultuursensitieve begeleiding waarbij 3.) flexibiliteit, informaliteit en maatwerk wordt geleverd door 4.) zelfsturende teams. Maar er zijn accentverschuivingen met betrekking tot de aanpak en methodiek:

- **Rust en observatieperiode** – In de originele opzet werden PON-pupillen gefaseerd opgevangen. Daarbij was voorzien dat zij eerst twee weken op een aparte Rust- en Observatielocatie zouden verblijven, waarna een inschatting zou worden gemaakt welke - bij voorkeur reguliere - opvang en ondersteuningsbehoefte het meest passend zou zijn. In het tweede jaar is de verwachting om pupillen snel naar reguliere opvang door te geleiden aangepast. Al in het eerste jaar werd ervaren dat het binnen twee weken doorplaatsen naar passende vervolgovang vaak niet haalbaar was. Dit heeft erin geresulteerd dat jongeren binnen PON langere tijd intensieve maatwerkbegeleiding wordt geboden. Als doorstromen kán, zal het zeker worden geprobeerd. Maar het is niet langer een doelstelling op zich.
- **Taal** – Geregeld ontstond er op PON-locaties onrust vanwege miscommunicatie tussen pupillen, beveiligers of coaches. Dit was vooral het geval als er geen Arabisch sprekende staf was, bijvoorbeeld wanneer een pupil die 's nachts last had van zijn kies dit - tevergeefs - duidelijk probeerde te maken. Er is daarom een praktijk ontstaan dat er tenminste één Arabisch sprekende medewerker op een PON-locatie aanwezig moet zijn. Hierdoor zijn er minder misverstanden en daarmee is er meer rust.
- **Personeel** - 2020 kenmerkte zich door een voortdurende zoektocht naar geschikt en vooral vast personeel. In de eerste evaluatie is al aangegeven dat het werk van PON-coaches zéér intensief is. Ook het afgelopen jaar is er veel uitval (o.a. vanwege de coronamaatregelen) en verloop geweest, waardoor de manager vaak sterk afhankelijk was van de inhuur van ZZP-ers om gaten in het rooster te vullen. Dat is niet alleen kostbaar, maar ook niet goed voor de stabiliteit, continuïteit voor de jongeren en het team. Met name in de tweede helft van 2020 en begin 2021 is veel energie geïnvesteerd om een nieuw, stabiel en toegewijd team van PON-medewerkers vorm te geven. De manager:

*"We bedachten op een gegeven moment: we moeten een onderscheid maken tussen dag en de nacht. Wij zijn toen twee verschillende functies gaan onderscheiden: 1.) de jongerencoach (gespecialiseerd op MBO niveau 4 en gekwalificeerd om te begeleiden tot 11 uur 's avonds) en 2.) de nachtwaker (iemand met een pedagogische achtergrond, maar nog niet de benodigde kwalificaties voor een jongerencoach). De nachtwakers hebben alleen maar nachtdiensten en*

*die bieden we perspectief dat ze middels opleidingen kwalificaties kunnen halen en uiteindelijk ook als jongerencoach aan de slag kunnen.” (R3)*

Met het vaste team dat nu aan de slag is, is er volgens de manager al meer rust gekomen op de PON-locaties.

- **Jeugdbeschermers** – In het eerste jaar was er een beperkt aantal jeugdbeschermers verantwoordelijk voor de PON-pupillen. Zij begeleidden daarnaast echter ook nog een substantieel aantal andere pupillen. Dit bleek in de praktijk niet werkbaar en in de loop van het tweede jaar is besloten om 3 jeugdbeschermers exclusief in te zetten op de PON-pupillen. Zij zijn nu ieder verantwoordelijk voor rond de 4 PON-pupillen en hebben daardoor meer tijd, meer focus en kunnen zich beter specialiseren. Zij kunnen daardoor beter aansluiten bij wat de dagelijkse PON-praktijk van hen vraagt.
- **Huisregels** – De huisregels op de PON-locaties zijn gedurende het tweede jaar strikter geworden en duidelijker geformuleerd. Harddrugs komen nog steeds niet op de locatie. De coaches weten wel dat sommige jongens blowen, maar dat mag alleen buiten de locatie. “Het gaat ook om kleine dingen; in huis wordt niet op schoenen gelopen. Als er dan een nieuwe jongen komt, gaat hij dat ook doen. Dat soort kleine dingen geeft structuur en wanneer nieuwe jongens zich niet aan de regels houden, worden ze daarop aangesproken door de anderen” (R3).
- **Onderwijs** – Zoals in paragraaf 4.2.2 nader staat omschreven, hebben PON-medewerkers een genuanceerdere visie ontwikkeld met betrekking tot het belang van- en de toeleiding naar onderwijs. Waar in het eerste jaar nog veelal actief werd ingezet op het plaatsen van de pupillen op een school, zijn de PON-medewerkers zich in het tweede jaar meer expliciet gaan richten op het maken van- en voorbereiden op realistische toekomstplannen. Scholing kán daar een onderdeel van uitmaken, maar dit hoeft niet per se het geval te zijn. Er wordt met name sterk ingezet op het aanbieden van stages of werk.
- **Terugkeer** – Eenzelfde ontwikkeling als hierboven is beschreven ten aanzien van onderwijs, heeft zich in zekere zin ook voorgedaan met betrekking tot het begeleiden van terugkeer. Zoals in hoofdstuk 5 uitgebreid staat beschreven, wordt de mogelijkheid van terugkeer naar het land van herkomst nog altijd uitgebreid met de pupillen verkend, maar zijn de PON-medewerkers steeds meer tot het inzicht gekomen dat pupillen zelf vooral bezig zijn met maken van toekomstplannen binnen Europa. In het tweede jaar is daarom meer nadruk komen te liggen op het faciliteren van toekomstplannen in meer algemene zin. Het begrip ‘terugkeer’ wordt breder geïnterpreteerd en kan bijvoorbeeld ook betekenen dat een jongere terugkeert naar familieleden in een ander Europees land als Italië of Spanje.
- **Integraliteit en verbreding van samenwerking met COA** – In het eerste jaar van PON waren er feitelijk twee relatief strikt gescheiden processen te onderscheiden: 1. Het plaatsingstraject vanuit COA en 2.) het begeleidingstraject binnen PON. Door voortschrijdend inzicht zijn zowel COA als Nidos in steeds sterkere mate ‘in gezamenlijkheid’ naar de problematiek gaan kijken en wordt ook veel meer in gezamenlijkheid afgewogen en besproken hoe in de breedste zin van het woord met overlastgevend jongeren om kan worden gegaan wanneer reguliere COA-opvang (tijdelijk) niet toereikend is. Het toeleidingsproces en de samenwerking tussen Nidos en COA zijn verbreed en is niet meer alleen op PON gericht; PON is één van de mogelijkheden

die afgewogen worden. Overlastgevende 16-plussers kunnen bijvoorbeeld ook worden geplaatst in de zogeheten handhaving en toezichtlocatie (HTL). Dit is een locatie waar voorafgaand aan plaatsing een vrijheidsbeperkende maatregel wordt opgelegd met een beperkt aantal plekken voor minderjarigen. Vaak treedt COA in dat geval met de jeugdbeschermer, die op zijn beurt met de gedragswetenschapper van Nidos en crisisinterventiefunctionaris van Nidos in overleg gaat welke optie voor de jongere het beste zou zijn. De manager van PON vindt het een goede ontwikkeling dat COA en Nidos in zo'n vroege fase al met elkaar in gesprek gaan. Het schept flexibiliteit en leidt tot meer creativiteit::

*“Er was een jongen en COA wilde hem eigenlijk naar de HTL plaatsen, maar de jeugdbeschermer had een sterke voorkeur voor PON. Toen ik dat las dacht ik: maar ik heb eigenlijk ook helemaal geen plek op PON. Toen is afgesproken dat hij eerst naar de HTL zou gaan en naar PON zou komen als er ruimte zou zijn. Om hem in de HTL al voor te bereiden op PON, gaat er ook al iedere week een PON-medewerker bij hem langs....Of nog een ander voorbeeld: COA zat op een gegeven moment met de vraag wat ze aan moesten met een jochie van een jaar of 13. Hij was te jong om naar een HTL te gaan. Toen belden de jeugdbeschermer me; zou dit een PON-jongere kunnen zijn? Kunnen we niet een crisisbed geven, zodat hij een aantal weken rust heeft en we daarna kijken waar hij heen kan? Toen zei ik: ik heb plek, maar we moeten wel de formele procedure doorlopen. Het verzoek moet van COA komen. Nog diezelfde middag is dat verzoek gekomen ” (R3)*

Een vertegenwoordiger van COA schetst dezelfde ontwikkeling en is daar ook positief over:

*“We hebben jongeren die overal tegenaan schoppen en bewust grenzen overgaan. Die moet je soms gewoon zeggen: hier maken we een pas op de plaats en ga je naar de HTL. Ik wil benadrukken dat de HTL geen strafmaatregel is; ze krijgen allerlei trainingen en leren copingsmechanismen in te zetten. Maar voor een bepaald type jongeren dat al weerbaarder is, kun je zeggen: nu is het even genoeg geweest. Aan de andere kant zijn er ook jongeren waar duidelijker een hulpvraag ligt en waarbij maatwerk meerwaarde kan hebben. Dát zijn vooral de jongeren die baat bij PON kunnen hebben. Belangrijk is steeds: kijk naar de casus, wie zit er tegenover me...”(R7)*

In het eerste jaar verzette Nidos zich over het algemeen sterk tegen het opvangen van pupillen in de gesloten opvang. Bij het PON-management is de visie hierop genuanceerder geworden:

*“Nu zeggen we: het moet een uitzondering blijven, maar als het écht nodig is, maken we gebruik van de bestaande mogelijkheden. Zo hadden we een pupil (Karim) die zwaar psychiatrisch was; hij vertoonde onaangepast gedrag en liep naakt over straat. Er waren sterke vermoedens dat hij al ruim in de twintig was, maar op papier was hij pas 16. We zaten helemaal klem; we konden hem misschien wel in een instelling opgenomen krijgen, maar omdat hij op papier 16 was, zou dat in een jeugdsetting moeten zijn. Dat vonden we niet verantwoord richting de andere bewoners. Opnemen in een volwassen-setting kon ook niet, omdat hij nog als minderjarige geregistreerd stond. Uiteindelijk hebben we hem in overleg met COA toch in de HTL kunnen onderbrengen. Het is een voorbeeld dat we meer zijn accepteren dat er grenzen zijn aan wat wij binnen PON kunnen bereiken en welke hulp we kunnen bieden.” (R1)*

De crisisinterventiefunctionaris uitte zich in soortgelijke bewoordingen:

*“We kijken nóg meer naar het individu, naar de zorgvraag en wat hij nodig heeft. Als de angst op incidenten groot is - als iemand serieuze criminaliteit pleegt, als de veiligheid van jongens of medewerkers in geding komt - zouden we vroeger hebben gezegd: ‘kom maar naar PON’. Maar is dat wat die jongere nodig heeft? Als hij niet met die vrijheid kan omgaan, als hij handhaving en toezicht nodig heeft? Dan is de HTL misschien beter, of gesloten jeugdzorg. Al die opties open houden, dat is óók maatwerk. Maar, als iemand naar HTL gaat, betekent dat niet Nidos hem is*

*vergeten. Zo iemand valt dan formeel niet onder PON, maar het betekent bijvoorbeeld wel dat de coach en de jeugdbeschermer er nog regelmatig heengaan. Ook dan proberen we te werken aan agressieregulatie, aan weerbaarheid...” (R4)*

- **Maatwerk en flexibiliteit** - In het eerste jaar is de afspraak gemaakt dat bij PON geplaatste jongeren niet meer terug zouden keren naar de COA-opvang. Dit principe staat nog steeds, maar het voornemen is om hier in de nabije toekomst flexibeler mee om te gaan. Instromen binnen PON betekent dan niet meer per se dat jongeren niet meer terug kunnen naar COA. Zo is hierboven al beschreven dat ook het afgelopen jaar een jongere tijdelijk – als een vorm van ‘crisisplaatsing’ - bij PON heeft verbleven. In algemene zin is er in de relatie tussen PON, COA en andere instanties in het tweede jaar nóg verder verkend hoeveel flexibiliteit en maatwerk geboden kan worden.<sup>3</sup>
- **Ambulante begeleiding** - In het eerste jaar is een praktijk ontstaan dat wanneer PON-jongeren bij andere instellingen zijn ondergebracht (een GGZ-instelling of bijvoorbeeld in detentie), de PON-coaches hen blijven begeleiden. Deze praktijk van ‘ambulante begeleiding’ is in het tweede jaar nog sterker doorgevoerd. Waar ze ook zijn, de PON-pupillen blijven actief door de PON-medewerkers gecoached worden.

### 2.2.2 Wijzingen naar aanleiding PON

Zoals hierboven al is aangegeven, hebben de ervaringen van PON eraan bijgedragen dat er vanuit Nidos en COA een meer gezamenlijke visie is ontstaan hoe om te gaan met overlastgevend amv. PON is daarbij instrumenteel geweest om - op basis van ervaringen die door beide organisaties zijn opgedaan - in gezamenlijkheid met andere relevante actoren zoals de jeugdzorg tot een overkoepelend plan te komen hoe in de toekomst middels een integrale benadering met deze doelgroep kan worden omgegaan. Dit is in gezamenlijkheid door COA en Nidos vastgelegd in de ‘Ontwikkelagenda aanpak overlast asielopvang amv’ dat begin 2021 aan het Ministerie van Justitie en Veiligheid is gepresenteerd.

Het gaat in het kader van onderhavige rapportage, die zich in principe beperkt tot een evaluatie van het tweede jaar van PON, te ver om gedetailleerd op deze toekomstplannen in te gaan. Het betreft het een lopend traject, waarin vooralsnog weliswaar de contouren, principes en beginselen van deze benadering zijn beschreven, maar hier nog niet definitief invulling aan is gegeven. In het kader van deze rapportage is het echter wel van belang om te benadrukken dat de casuïstiek binnen PON en de doorlopende interactie die in het kader van PON tussen de verschillende partijen plaats heeft gevonden een belangrijke basis heeft gelegd om deze integrale toekomstvisie te onderzoeken en vorm te geven.

### 2.3 De PON-pupillen

Gedurende het jaar 2020 waren er - net als in 2019 - continu 12 opvangplekken beschikbaar bij PON. Sinds 1 januari 2021 is dit aantal omhoog gegaan naar 16 opvangplekken. In het kader van deze rapportage is het traject van 18 pupillen die in 2020 meer dan twee weken daadwerkelijk op een PON-locatie hebben verbleven nauwkeurig gemonitord. Deze groep is redelijk vergelijkbaar met de groep pupillen van het eerste uur. Het zijn allemaal jongens, voor het overgrote merendeel tussen de 15 en 18 jaar. Ze zijn vaak uiterst kwetsbaar, hebben vaak al lange tijd op straat geleefd (zowel binnen als buiten Europa) en kampen met multi-problematiek. Ze gebruiken regelmatig of vaak drugs, plegen criminaliteit en/of hebben psychische problemen en veelal geen (reëel) perspectief op een

---

<sup>3</sup> De uitgebreide casus van Osman die in paragraaf 4.2.4 wordt besproken is in dit verband vooral illustratief.

verblijfsvergunning in Nederland. Regelmatig is er twijfel met betrekking tot de bij de IND geregistreeerde leeftijd en worden de pupillen ouder geschat. In sommige gevallen is hier later ook bevestiging voor gevonden en zijn pupillen nog gedurende hun verblijf op een PON-locatie meerderjarig verklaard.

<b>Fictieve naam</b>	<b>Geregistreeerde nationaliteit</b>
Amir	Marokko
Imran	Marokko
Ahmet	Marokko
Yussuf	Algerije
Yassin	Afghanistan
Ryan	Algerije
Safouan	Marokko
Eymen	Marokko
Abdullah	Syrië
Hasan	Syrië
Badr	Syrië
Wassim	Marokko
Mirza	Algerije
Salim	Marokko
Karim	Syrië
Osman	Marokko
Jamal	Marokko
Zaid	Algerije

Zoals uit bijgaand overzicht blijkt, is er ook het tweede jaar een sterke oververtegenwoordiging van Noord-Afrikaanse pupillen. Pupillen komen vooral uit Marokko en Algerije. Ten aanzien van de bij de IND geregistreeerde nationaliteit zijn er in sommige gevallen sterke twijfels. Een voorbeeld hiervan zijn de als Syriërs geregistreeerde Karim en Hasan. PON-medewerkers gaan er - op basis van hun accent en gedrag - vanuit dat zij in werkelijkheid uit Marokko of Algerije komen. Ten aanzien van de twee andere als Syriërs geregistreeerde pupillen (Abdullah en Badr) bestaan die twijfels overigens niet. Zoals later in dit rapport staat beschreven, zijn deze twee jongeren actief met gezinshereniging bezig.

### 3. Een veiliger leefklimaat op en rond COA-locaties.

Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag: “In hoeverre is PON erin geslaagd om bij te dragen aan een veiliger leefklimaat op en rond COA-locaties?”

In de eerste evaluatie kwam naar voren dat een plaatsing in PON de overlast op de betreffende locatie aanzienlijk verminderde, de rust op de groep meestal weer terugkeerde en meer aandacht kon worden gegeven aan overige jongeren. Toen een vertegenwoordiger van COA werd gevraagd of dit het tweede jaar van PON ook nog het geval was, antwoordde ze stellig:

*“Hier kunnen we kort over zijn; op het moment dat een jongere in aanmerking komt voor PON en geplaatst is, komt er direct rust op locatie” (R7).*

Indicatief voor de uitwerking die vertrek naar een PON-locatie kan hebben, is de plaatsing van de Marokkaanse Wassim. In de ongeveer 7 maanden die hij op COA-locaties heeft verbleven, zijn niet minder dan 58 incidenten geregistreerd (gemiddeld 8 per maand). Dit betrof onder meer ernstige overtredingen of misdrijven zoals straatroof, diefstallen en verbaal geweld. Alhoewel hij uiteindelijk slechts twee weken op een PON-locatie heeft verbleven - hij vertrok nadat hij meerderjarig werd verklaard - heeft dit er toch aan bijgedragen dat het leefklimaat op en rond de COA-locatie waar hij verbleef per direct kon verbeteren.<sup>4</sup> De conclusie uit de eerste evaluatie staat dus nog steeds: door een beperkt aantal - vaak ook kwetsbare - jongeren met een hulpvraag uit de groep op een COA-locatie te plaatsen, kan de druk van de ketel gehaald worden.

Zoals in het vorige hoofdstuk al is aangegeven, zijn er in het tweede jaar van PON steeds meer stappen gezet om nader te duiden en definiëren welke pupillen in aanmerking komen voor een PON-traject. Anders dan voorheen vaak het geval was, zijn dit niet per se de individuen die het meeste overlast veroorzaken. Zoals een vertegenwoordiger van COA - die al vanaf het begin bij PON betrokken is geweest - opmerkte:

*“De laatste tijd waren de plaatsingen in de PON vooral escalatiegericht. We zijn er nu weer, net als in het begin, meer op gericht hoe we escalaties kunnen voorkomen. Het gaat er uiteindelijk om: waar zijn de jongeren en de medewerkers op locatie het meest bij gebaat?” (R7)*

Met andere woorden; alhoewel het bijdragen aan een veiliger leefklimaat nog steeds de centrale doelstelling van PON, wordt PON in toenemende mate gezien als een instrument dat niet alleen op korte termijn, maar ook op langere termijn kan bijdragen aan een veiliger leefklimaat. Er wordt nóg kritischer dan voorheen bekeken welke jongeren het meest gebaat zijn bij een plaatsing in PON.

#### Aanzuigende werking

In de eerste evaluatie is beschreven dat bij aanvang van PON de vrees bestond dat het mogelijk een aanzuigende werking zou hebben. Er waren toen geen signalen dat amv zich op grote schaal bewust hebben misdragen in de hoop naar een PON-locatie doorverwezen te worden, maar COA-mentoren gaven wel aan dat ‘verhalen’ over PON soms een eigen leven gingen leiden en dat een beperkt aantal jongeren bewust probeerde op een PON-locatie terecht te komen.

COA en Nidos hebben afspraken gemaakt dat wanneer het vermoeden bestaat dat een jongere zich misdraagt om in de PON geplaatst te worden, deze jongere daar pertinent *niet* geplaatst zal worden. Maar respondenten die in het kader van deze tweede evaluatie zijn gesproken, gaven aan dat een

---

<sup>4</sup> Meer informatie over het effect van een PON-plaatsing op het gedrag van de pupillen, staat beschreven in paragraaf 4.1

eventuele aanzuigende werking van PON in het tweede jaar geen issue meer is geweest. Er zijn geen indicaties dat jongeren zich moedwillig hebben misdragen in de hoop naar PON doorverwezen te worden. Mogelijk is dit te verklaren doordat COA zich strikt heeft gehouden aan de voorwaarden dat een jongere pas voor PON in aanmerking komt als eerst alle andere mogelijke interventies doorlopen zijn. Mogelijk speelt ook een rol dat een overlastgevende jongere niet goed kan inschatten of hij naar de gesloten HTL-setting of PON zal worden gestuurd. Tot slot gaf één van de coaches aan dat PON wellicht bepaalde voordelen voor jongeren biedt, maar zeker niet als zaligmakend wordt ervaren:

*“Ze raken toch altijd teleurgesteld dat ze geen status krijgen en dat er eigenlijk geen vooruitzicht is..... die uitzichtloosheid hier, maakt het niet interessant. Ja, ze kunnen hier eten en drinken, er is rust, daar zijn ze soms aan toe. Maar dat is niet echt wat ze zoeken; daar gaat het ze niet om. Ik hoorde een van de jongens eens bellen met een ander; hij zei letterlijk; ‘ja, je kan op zich wel chillen, maar verder is er helemaal niets’... .. Het gaat ze om hun toekomst... Jongens die op het COA zitten denken echt niet: ‘ik wil daar ook heen!’”(R6)*

## 4. Overlastgevend gedrag verminderen

Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag: “In hoeverre is het overlastgevende gedrag van deelnemende pupillen tijdens hun verblijf op een PON-locatie verminderd?”

### 4.1 Vermindering overlastgevend gedrag

Zoals in de eerste rapportage al uitvoerig staat beschreven, kenmerkt het ‘overlastgevend gedrag’ dat jongeren die in de PON terecht komen zich over het algemeen door drugsmisbruik, fysiek of verbaal geweld (onderling or richting medewerkers), het plegen van overtredingen en misdrijven, zelfmutilatie en (dreiging met) suïcide. Vaak komt het vertoonde probleemgedrag voort uit trauma- en psychische klachten, waarbij drugs regelmatig gebruikt wordt als een vorm van zelfmedicatie.

Om vast te kunnen stellen of en in hoeverre overlastgevend gedrag tijdens het verblijf op een PON-locatie is verminderd, is getracht zoveel mogelijk ‘kwantificeerbare’ informatie te verzamelen. Daartoe zijn in de *eerste plaats* het aantal incidenten tijdens het verblijf op COA-locaties vergeleken met het aantal incidenten tijdens het verblijf op een PON-locatie. Daaruit komt naar voren dat pupillen voor aanzienlijk minder overlast zorgen wanneer zij op de PON locatie verblijven: Per PON-jongere werden gemiddeld per maand 4,9 incidenten op COA-locaties geregistreerd, terwijl dit tijdens het verblijf op PON-locaties terugliep tot gemiddeld 0,6 incidenten per maand. Deze cijfers behoeven echter enkele belangrijke nuanceringen. Registreren blijft mensenwerk en er moet vanuit worden gegaan dat niet alles even consequent is geregistreerd. Zo heeft Nidos ten aanzien van Hasan bijvoorbeeld in eerste instantie 2 incidenten van verbale agressie niet geregistreerd, terwijl de coaches en jeugdbeschermer in retrospect aangaven dat die wellicht wel geregistreerd hadden moeten worden. Er is daarom zowel ten aanzien van de COA- als de PON-locaties mogelijk sprake van een onderrapportage van incidenten. Ook is het mogelijk dat de ene COA-mentor of PON-coach bepaalde vormen van overlast wél als ‘incident’ registreert, waar een ander dit wellicht niet doet. Dit is vooral aannemelijk met betrekking tot relatief ‘milde’ incidenten zoals verbale agressie.

In de *tweede plaats* is getracht het aantal politie- en justitiecontacten van een pupil op een COA-locatie te vergelijken met het aantal contacten tijdens het verblijf op een PON-locatie. Het bleek in de praktijk echter onmogelijk om hier op basis van de voor Nidos beschikbare gegevens betrouwbare uitspraken over te doen. In sommige gevallen is betwistbaar of contact met de politie daadwerkelijk als ‘overlast’ zou moeten worden aangemerkt. Yassin, bijvoorbeeld, is tijdens zijn verblijf op de PON-locatie twee keer aangehouden omdat hij zijn W-document niet bij zich had en zich niet kon identificeren. Het is een ‘politiecontact’, maar er is in principe geen sprake van overlast. Soms is vanuit de politie een zorgmelding gedaan bij Veilig Thuis wanneer een pupil ‘verward op straat liep’ (Amin), waarbij moeilijk is te achterhalen of en in hoeverre de pupil daadwerkelijk overlastgevend gedrag vertoonde. Dit soort zaken maken het moeilijk om politie- en justitiecontacten - in relatie tot overlast - goed te operationaliseren en kwantificeren.

Een nog belangrijkere reden om de bij Nidos beschikbare gegevens met betrekking tot politie- en justitiecontacten uiteindelijk niet in de deze rapportage te gebruiken, is dat het zonder uitvoerig extra onderzoek niet mogelijk was voldoende betrouwbare gegevens te vinden. Voor bijvoorbeeld Yassin is niet bekend welk type politiecontacten hij tijdens zijn COA-periode allemaal heeft gehad, terwijl vanuit de gemeente wel een PGA (Persoonsgerichte Aanpak) voor hem was opgesteld, wat betekent dat hij vanwege wangedrag extra goed in beeld is bij de politie. Datzelfde gold voor Eymen. Hij staat in verband met verschillende (agressie)gerelateerde incidenten op de TOPX-lijst als overlastgever geregistreerd, maar de aard en omvang van al zijn politiecontacten was niet goed te achterhalen.



Met betrekking tot de politie-en justitiecontacten past eveneens de nuancering dat mentoren, coaches en jeugdbeschermers ‘alleen weten wat zij weten’. Als een jongere buiten de locatie bijvoorbeeld een reprimande van de politie krijgt dan kan er niet bij voorbaat vanuit worden gegaan dat de mentoren, begeleiders of jeugdbeschermers hierover altijd worden ingelicht.

Tot slot moet nog benadrukt worden dat amv regelmatig kortere of langere tijd MOB of MBB gaan of in een andere (gesloten) setting verblijven. Dat kan zowel tijdens een verblijf op een COA als PON-locatie het geval zijn. Wanneer zij MOB zijn of elders verblijven, zullen zowel COA- als PON-medewerkers incidenten die zich dan voordoen niet, of niet altijd, registreren. Dit beïnvloedt de hierboven gepresenteerde cijfers ook.<sup>5</sup>

Alhoewel het ten aanzien van de ontwikkeling van overlastgevend gedrag dus bijzonder uitdagend is om ‘harde data’ presenteren, ontstaat op basis van de beschikbare registraties - aangevuld met de subjectieve ervaringen van de geïnterviewde respondenten - tegelijkertijd onmiskenbaar het beeld dat jongeren die in PON instromen ‘in rustiger vaarwater’ terecht komen. Er zijn sterke indicaties dat zij gedurende het verblijf op de PON-locatie zowel op de opvanglocatie zelf als daarbuiten aanzienlijk minder overlast veroorzaken dan daaraan voorafgaand.

Illustratief is de ontwikkeling die de Marokkaanse Eymen doormaakte. Tijdens de ruim 2 jaar die hij op COA-locaties heeft verbleven, moet hij voor veel onrust, overlast en dreiging hebben gezorgd. In die periode zijn in totaal 54 incidenten geregistreerd, bestaande uit: het overtreden van huisregels (13), verwijtbaar brandgevaar (7), agressie en geweld tegen personen verbaal (17), agressie en geweld tegen personen non-verbaal (3), agressie en geweld tegen personen fysiek (13) en 1 geval van verbale suïcidedreiging. Hij stond op de ‘Top-X lijst’<sup>6</sup> geregistreerd als overlastgever. Het exacte aantal is onbekend, maar hij kwam zéér veelvuldig met de politie in aanraking. Sinds hij in augustus 2020 instroomde in PON is hij in zekere zin ‘als een blad aan een boom omgeslagen.’ Voor zover bekend is hij niet één keer meer met de politie in aanraking geweest en PON-medewerkers hebben geen enkel incident geregistreerd. Zoals in paragraaf 4.2.1 nader wordt uitgewerkt, is het met name de combinatie van afwezigheid van externe prikkels en de mogelijkheid om aan zijn passie (muziek) te werken die hem rust heeft gebracht.

Een ander voorbeeld van een pupil die schijnbaar veel baat heeft gehad van de PON-methodiek is de Syrische Badr. Hij heeft 1 jaar op COA-locaties gewoond waarbij in totaal 35 incidenten zijn geregistreerd, inclusief verbale en fysieke agressie tegen personen (11), verwijtbaar brandgevaar (4), zelfdestructieve acties (2) en verbale suïcidedreiging (1). Hij is juli 2019 in PON ingestroomd en sindsdien is er nog wel eens sprake van verbale agressie, maar niet zodanig dat de PON-medewerkers hier een incidentenregistratie van hebben opgesteld. In Badr’s geval was zijn probleemgedrag vooral te verklaren door de stress die hijervaarde vanwege de erbarmelijke omstandigheden waarin zijn familie in Syrië verkeerde en de druk die op hem lag om hen middels gezinshereniging naar Nederland te laten overkomen. Dit, gecombineerd met een - dat is althans de inschatting van de jeugdbeschermer - redelijk lage intelligentie, het feit dat hij zich gemakkelijk door andere jongeren (negatief) laat beïnvloeden en softdrugsgebruik, kunnen grotendeels zijn probleemgedrag verklaren. Met name de rust op de PON-locatie en het goede contact met de begeleiders hebben zijn probleemgedrag doen verminderen.

---

<sup>5</sup> Neem bijvoorbeeld Eymen – Hij is 2 jaar en 9 maanden ‘onder verantwoordelijkheid’ van COA opgevangen, maar daarvan is hij 4 maanden MOB geweest (waarbij onduidelijk is of en in hoeverre hij in die periode overlast heeft veroorzaakt) en ook nog ongeveer zes maanden in GGI Transferium gezeten (waar mogelijk ook incidenten zijn geweest die dan niet door COA zijn geregistreerd).

<sup>6</sup> Een lijst van namen samengesteld door gemeente, politie en Openbaar Ministerie van personen en/of groepen die overlast en/of criminaliteit veroorzaken, waaronder woninginbraken, geweldsdelicten, straatroven, druggerelateerde delicten.

Tegelijkertijd, zoals ook al in de vorige evaluatie aan de orde is gekomen, is plaatsing in het PON zeker niet altijd een oplossing.

Dat sommige pupillen onverminderd veel overlast veroorzaken illustreert de casus van de Marokkaanse **Osman**. Gedurende de slechts 2 twee maanden die hij op COA-locaties had verbleven, veroorzaakte hij al ruim 20 incidenten, merendeels aggressiegerelateerd. Na in september 2019 in PON te zijn geplaatst verminderde het aantal incidenten weliswaar, maar toch bleef hij problemen houden met middelengebruik, diefstal en agressie op de locatie. De situatie liep al snel uit de hand, waardoor hij binnen enkele weken gesloten is geplaatst. Daarna is hij weer teruggestroomd in PON, maar al snel werd de inschatting gemaakt dat hij niet met andere PON-pupillen in één huishouden zou kunnen functioneren. In plaats daarvan heeft hij - zie paragraaf 4.2.4 - bijna een half jaar op een vakantiepark verbleven met 24-uurs begeleiding.

Tot slot is er nog één jongere waarbij de uitzondering zich voordeed dat hij gemiddeld méér incident-registraties per maand heeft binnen PON dan bij COA.<sup>7</sup> Dit is de als Syriër geregistreerde (maar volgens de coaches waarschijnlijk Marokkaanse of Algerijnse) Karim.

**Karim** kwam gedurende zijn tijd bij COA zéér regelmatig met de politie in contact vanwege delinquent en ook agressief gedrag. Eenmaal binnen PON, gaf hij zelf aan niet stabiel te zijn en aan zijn psychische problemen te willen werken. De wachtlijsten waren echter enorm lang, hij raakte steeds meer gefrustreerd. Incidenten begonnen zich ook op de PON-locatie op te stapelen en op een gegeven moment is besloten dat hij ook daar niet meer handhaafbaar was en is hij naar de HTL overgeplaatst. Daar continueerde het probleemgedrag en bedreigde hij regelmatig COA medewerkers. Uiteindelijk is hij in detentie terecht gekomen.

## 4.2 Vertrouwen creëren, de hulpvraag formuleren en dan proberen.....

Net zoals tijdens het eerste jaar van PON zijn er dus sterke indicaties dat overlastgevend amv gedurende het verblijf op een PON-locatie minder overlast veroorzaken dan daaraan voorafgaand. In de vorige evaluatie staat al beschreven dat dit grotendeels verklaard kan worden door de kleinschalige opvang en intensieve begeleiding, de cultuursensitieve begeleiding en het feit dat zelfsturende teams flexibel en informeel kunnen opereren, waarbij zij trachten maatwerk te leveren. Aan de hand van de in het 'Actieplan PON 2020' geformuleerde indicatoren die maatgevend zijn voor het behalen van de verschillende subdoelen, wordt in deze paragraaf beschreven in hoeverre PON-medewerkers er in het tweede jaar van PON in zijn geslaagd om contact met de pupillen te maken en hun vertrouwen te winnen (4.2.1) en voor de pupillen een dagbesteding te organiseren (4.2.2). Vervolgens wordt beschreven in hoeverre de pupillen een concrete hulpvraag konden formuleren en ervoor open stonden om hulp of behandeling te krijgen (4.2.3) en in hoeverre de PON-medewerkers er uiteindelijk in geslaagd zijn deze hulp en/of behandeling te organiseren (4.2.4).

### 4.2.1 Contact maken en vertrouwen creëren

Met het voorbehoud dat het een 'subjectieve maat' is om succes te meten, is aan de jeugdbeschermers en coaches gevraagd of zij denken 'daadwerkelijk contact' met de pupillen te hebben gelegd en of ze er naar hun mening in geslaagd zijn 'een vertrouwensband' met de pupil te creëren. De antwoorden waren bijzonder eenduidig; bij 17 van de 18 pupillen gaven de PON-medewerkers aan het idee te hebben hierin geslaagd te zijn. Alleen ten aanzien van de Syrische Abdullah was het contact leggen en vertrouwen creëren erg complex. Jeugdbeschermer en coaches kwalificeerden hem als 'achterdochtig', 'onvoorspelbaar' en 'onberekenbaar' en als 'iemand die weinig deelt'. Zoals hieronder

<sup>7</sup> Er zijn 14 registraties tijdens zijn 11 maanden verblijf op COA locaties (1,3 incidenten per maand), terwijl tijdens de 3 maanden op PON-locaties 11 incidenten (3,6 incidenten per maand) staan geregistreerd.

uitgebreider wordt besproken, was Abdullah vooral met zijn asielpcedure en een mogelijke gezinshereniging bezig en vond hij het waarschijnlijk moeilijk om in dat verband volledig open kaart te spelen met de PON-medewerkers.

Dat de PON-medewerkers er bij de andere pupillen wél in geslaagd denken te zijn om een vertrouwensband te creëren, onderbouwen zij door aan te geven dat deze pupillen zich over het algemeen begeleidbaar opstellen, zich goed aan de huisregels houden en dat ze geregeld en op eigen initiatief met de PON-medewerkers communiceren. In lijn met het cultuursensitieve begeleidingsproces dat de PON-medewerkers nastreven,<sup>8</sup> spreken ze sommige medewerkers aan als 'oom' of 'mama'. Maar misschien wel de belangrijkste indicatie dat er een vertrouwensband ontstaat, is dat pupillen hun coaches en/of jeugdbeschermers regelmatig toelaten in hun 'inner-circle' van familieleden en vrienden. Zoals in het volgende hoofdstuk uitgebreider wordt beschreven, hebben coaches regelmatig contact met familieleden in het land van herkomst en houden zij ook wanneer de pupillen PON eenmaal hebben verlaten nog regelmatig contact met de pupillen en familie. Juíst het feit dat de meeste pupillen weten dat zij na hun 18<sup>e</sup> over het algemeen geen kans maken op legaal verblijf in Nederland, maakt dat zij - in vergelijking met bijvoorbeeld Abdullah die wél in een asielpcedure zit en in het kader van die procedure wellicht niet altijd de waarheid heeft verteld - zich mogelijk vrijer voelen om hun sores en plannen open en bloot met coaches te delen.

De waarde van zulke open en vertrouwelijke communicatie tussen de pupillen en PON-medewerkers kan moeilijk worden overschat. Het is mogelijk zelfs de belangrijkste verklaring voor het afnemende overlastgevendende gedrag. Veel van deze jongens hebben gedurende hun nog jonge leven een diepgeworteld wantrouwen ontwikkeld. In algemene zin tegen alles en iedereen, en in het bijzonder ten aanzien van volwassenen en instituties. Ze zijn thuis vaak verstoten of vergeten en tijdens hun zwervende bestaan op straat kwetsbaar voor uitbuiting. Ze hebben vaak slechte ervaringen met bureaucratische instanties. Wanneer zij dan in de eigen taal, vrijelijk en zonder afkeuring door een hulpverlener gevraagd worden waar zij behoefte aan hebben en ervaren dat ook daadwerkelijk hulp wordt getracht te geven, kan dit een de jongeren een gevoel van rust en vertrouwen geven die ze in geen tijden hebben gehad.

Eymen is zo'n jongen die tijdens zijn verblijf op de PON waarschijnlijk weer een klein beetje meer vertrouwen in de mensheid heeft gekregen. Hij is kwetsbaar, een typisch geval waarbij - zoals een jeugdbeschermer het kenmerkte - 'vertrouwen te voet komt en te paard gaat'. Hij heeft eigenlijk het liefst dat niemand zich met hem bemoeit. In paragraaf 4.1 is al beschreven dat hij op COA-locaties extreem veel overlast veroorzaakte, terwijl het aantal incidenten op de PON-locatie tot nul was gereduceerd. De belangrijkste verklaring voor deze radicale omslag in gedrag is waarschijnlijk dat hij eindelijk een luisterend oor kreeg en de mogelijkheid om zich op datgene te ontplooien waar hij zoveel behoefte aan had: muziek. Voordat hij in PON instroomde, verbleef hij in een gesloten setting waar de mogelijkheid om maatwerk te leveren ontbrak en hij een steeds dikkere schil om zich heen had gebouwd. Eenmaal binnen PON maakte hij al snel duidelijk dat hij eigenlijk alleen maar behoefte had aan rust en muziek, zijn passie en uitlaatklep. Toen PON-medewerkers dat eenmaal vaststelden, hebben zij geprobeerd hem verder te helpen, bijvoorbeeld door apparatuur te regelen. Corona heeft sommige plannen gedwarsboemd, zoals een project waarbij hij met de bekende rapper Ali B. in contact had kunnen komen. Toch is Eymen sinds hij de muziek heeft kunnen omarmen een veel rustigere en stabielere jongen geworden.

---

<sup>8</sup> Zie eerste evaluatie p. 27.

#### 4.2.2 Dagbesteding

Vanaf het begin van PON in 2019 hebben medewerkers getracht pupillen een daginvulling en structuur te geven. Die daginvulling was vooral gericht op school, stage en sport. In paragraaf 2.1 is al vermeld dat Corona het aanbieden van dagbesteding héél uitdagend heeft gemaakt. Imran bijvoorbeeld, is een van de vele pupillen die aanvankelijk naar school ging, maar vanwege Corona afhaakte omdat het onderwijs alleen nog maar digitaal werd aangeboden. Het zal geen verbazing wekken dat digitaal onderwijs heel slecht aansluit bij de behoeften van deze groep. Ook het vinden van een stageplaats was door Corona extra moeilijk. Desondanks hebben 7 van de 18 pupillen tijdens hun verblijf op een PON-locatie nog voor korte of langere tijd een dagbesteding in de vorm van school, stage of werk gehad. Daarbij is het overigens moeilijk om een gemene deler te onderkennen in de trajecten die zij doorlopen hebben. De ervaringen van Badr, Ryan en Yussuf geven een beeld van de diversiteit:

De Syrische **Badr** – die veel bezig was met gezinshereniging – weigerde naar school te gaan. PON-medewerkers hebben steeds het belang van het leren van de Nederlandse taal benadrukt, omdat hij zijn ouders zal moeten helpen als zij uiteindelijk naar Nederland komen. Toch bleef hij zich verzetten. De leerplichtambtenaar heeft uiteindelijk geaccepteerd dat er maar eerst op gezinshereniging moet worden gewacht voordat hij naar school moet. Ondertussen werkt hij - en dat kan omdat hij statushouder is - bij een supermarkt.

Toen **Ryan** net bij PON was ingestroomd, ging hij naar school. Maar dat was niet voor lange duur. Hij kon geen aansluiting vinden bij de klas, de motivatie ontbrak ook. Waarom zou hij Nederlands leren als hij op zijn 18e toch het land zou moeten verlaten? In plaats daarvan wilde hij zich zo goed mogelijk voorbereiden om later te kunnen werken en het is hem uiteindelijk gelukt bij een Kebab-zaak een stage te vinden. Hij werkte daar meestal 5 dagen in de week waardoor hij maar weinig op de groep was.

De Algerijnse **Yussuf** heeft geprobeerd naar school te gaan, maar kon in de klas niet functioneren. De klasgenoten waren te heftig voor hem; hij raakte overprikkeld. Een coach heeft in plaats daarvan een stage kunnen regelen bij een pizzeria. Uiteindelijk heeft hij daar ook niet lang kunnen functioneren, omdat hij snel Corona kreeg en in quarantaine moest. Sindsdien is hij veel thuis, waar hij voornamelijk aan het gamen is.

Alhoewel Corona het volgen van school of stage regelmatig frustreerde, moet ook worden aangetekend dat Corona zeker niet de belangrijkste reden is waarom PON-pupillen niet naar school zijn gegaan. Zoals al kort is aangegeven in paragraaf 2.2 heeft zich bij PON-medewerkers zelf ook een wijziging voorgedaan:

*“Er is nu minder nadruk om de jongens naar school te laten gaan. Kijk, wat gebeurt er als de jeugdbeschermer zegt: ‘als je naar school gaat, kom je in aanmerking voor een laptop?’ Dan gaat hij vooral voor die laptop en daarna niet meer! Dat creëert alleen maar spanningen. Als je weet dat een jongen in de Top-X lijst staat, dan wéét je van tevoren eigenlijk al dat zo’n jongen op school conflict gaat krijgen. Het ligt heel gevoelig natuurlijk, want er is een leerplicht en onderwijs volgen is in principe in het belang van het kind. Maar ja, je weet zelf ook dat die jongen denkt: ‘ik mag hier nog maar een half jaar blijven, ik heb verder geen kans in dit land’. Ze zijn met andere dingen bezig, niet met het leren van de Nederlandse taal. Er is nu een jongen in Almere; elke week krijgt hij 60 euro, 40 ervan gaat naar Tunesië. Hij moet zijn familie daar onderhouden...verwacht je van deze jongen dat hij elke dag naar school gaat? Hij denkt alleen maar: mijn vader is overleden, ik moet geld sturen. (...) Door ze naar school te laten gaan geef je ze eigenlijk valse hoop. Het kan tot frustratie leiden, want ze zitten daar vooral met jongeren die wél een verblijfsvergunning hebben en wél mogen blijven. Als jongens naar school willen, regelen we het,*

*maar vooral als ze niet meer lang in Nederland kunnen blijven, is onze prioriteit vooral het organiseren van een goede daginvulling en het maken van een toekomstplan.” (R3)*

De PON-medewerkers hechten er echter aan te benadrukken dat ook het enkel geven van structuur en het laten uitvoeren van taken in en om het huis een waardevolle daginvulling kan zijn. Het zijn momenten waarop de coaches tijd creëren om het gesprek aan te gaan:

*“We bieden ze binnenshuis van alles aan: er is een spelcomputer, wat leesgerei en ze moeten dagelijkse en wekelijkse schoonmaaktaken uitvoeren. We richten nu een sportkamer in, met een bokszak en kleine doeltjes. Ze gaan met mee boodschappen doen, ik probeer ze altijd bij koken te betrekken. Ik probeer ze vaak mee te nemen als ik voor Nidos ergens heen moet. Toen we bijvoorbeeld gingen verhuizen, konden ze meerijden, al meedenken, een kamer uitzoeken. Onderweg pak je een koffietje of AA-tje, mogen ze muziek uit hun telefoon op bluetooth zetten; dan raak je in gesprek. Dan bouw je vertrouwen op. Soms neem ik ze in de auto mee naar een voetbalveldje, naar een natuurpark. Ik ben naar Amsterdam geweest; daar wilden ze foto’s maken. Wat ze ook mooi vonden; ik heb ze geleerd online in te kopen via Marktplaats. Ik zeg: ‘waarom zou je nieuwe Airmax kopen – ze hebben weinig geld – als je ook mooie tweedehands kan krijgen?’ Nu kijken ze vaak, zien ze ergens iets, gaan we weer op pad om dat op te halen. Dat zijn hele uitjes...Dan praat je met ze. Eruit gaan, dat hebben ze echt nodig.... Hier in huis blijven zitten; dan bied je geen structuur en hoop. Ze moeten actief blijven, ze zitten vol energie, hebben veel meegemaakt, willen prikkels krijgen.” (R6)*

#### 4.2.3 Hulpvraag en de acceptatie van hulp en of behandeling

Vrijwel alle pupillen waren - aangemoedigd en ondersteund door de coaches en jeugdbeschermers - in staat een hulpvraag te formuleren. In de meeste gevallen stonden ze dan ook open voor behandeling of hulp. Safouan bijvoorbeeld, ontkende in het begin van zijn verblijf bij PON dat hij verslaafd was. Beetje bij beetje is hij toch tot erkenning gekomen, gaf hij aan af te willen kicken en aan zijn toekomst te willen bouwen. Datzelfde gold voor Ryan, die voordat hij bij PON kwam veel Rivotril gebuikte. Hij wilde ervan af komen en heeft in dat kader ook verschillende gesprekken gevoerd met de verslavingsdeskundige van Nidos. Yussuf vond het moeilijker een concrete hulpvraag voor zichzelf te formuleren. Hij had zeker wel een aantal concrete wensen (een beugel, een tattoo laten verwijderen, betaald werk), maar hij had moeite om een realistisch beeld te krijgen wat wél en niet mogelijk zou zijn. Het was bijvoorbeeld niet eenvoudig om hem te laten inzien dat je bijvoorbeeld Nederlands moet spreken en op tijd je bed moet uitkomen om überhaupt kans te maken op werk. Alhoewel er geen officiële diagnose is gesteld, hadden coaches soms het idee dat hij mogelijk wat autistisch is. Op de vraag of hij aan de slag zou willen om van zijn Rivotril-gebruik af te komen en te werken aan emotieregulatie en traumaverwerking, antwoordde hij echter altijd positief.

Uitzonderlijk aan Salim, die voordat hij bij PON kwam al eens had vastgezet, is dat hij zichzelf erg goed kende en zijn hulpvraag dan ook heel helder kon formuleren. Hij heeft herhaaldelijk gezegd: ‘hou mij bezig, anders ga ik domme dingen doen. Ik moet iets doen wat mij gaat afleiden, want anders ga ik weer het verkeerde pad op.’ Hij gebruikte drugs en had in zekere zin last van ‘kleptomanie’; een continue drang om te stelen. De daardoor gegenereerde inkomsten waren niet zozeer voor hemzelf, maar voor familieleden. Voor de PON-medewerkers was het echter niet eenvoudig om met zijn hulpvraag aan de gang te gaan, omdat hij al snel nadat hij bij PON was ingestroomd een celstraf voor eerder gepleegde delicten moest uitzitten. Op het moment van schrijven zijn coaches en de jeugdbeschermer vooral bezig om een daginvulling voor hem te realiseren als hij vrijkomt. Zelf gaf hij aan graag naar school te willen.

Toch is er ook een beperkt aantal pupillen waar eigenlijk ‘geen land mee te bezeilen’ was. Daarbij is de hulpvraag over het algemeen wel helder, maar staan de pupillen niet open voor assistentie. De Afghaanse Yassin was er zo een. Hij zei aan zijn problemen (emotie- en agressieregulatie) te willen

werken, maar tegelijkertijd zette hij alle stappen die daarvoor nodig waren 'on hold' totdat hij een verblijfsvergunning zou krijgen. Een andere pupil die zichzelf eigenlijk constant in de weg zat was de Marokkaanse Amir. Hij geeft aan stemmen te horen en antidepressiva, Rivotril Lyrica en XTC te gebruiken. Toch weigerde hij herhaaldelijk om concrete stappen te zetten om aan deze problematiek te werken. De coaches en jeugdbeschermer gaven aan dat hij vooral bezig was met de wens om terug te keren naar Marokko (zie 5.2.1). PON-medewerkers hebben geprobeerd om hem met kleine stapjes 'gaande te houden' door steeds subdoelen te stellen. Zo gaf hij op een gegeven moment aan wel graag te willen sporten, waaronder zwemmen. Op het moment dat de coaches hem uitnodigden om dan ook daadwerkelijk mee te gaan zwemmen, wilde hij dit echter weer niet. Mee boodschappen doen? Wilde hij niet.....Hij was simpelweg niet te motiveren en was alleen maar gefocust op de door hem zo gewenste terugkeer. In dit geval restte de coaches niet veel meer dan hem te stimuleren en faciliteren om zichzelf goed te verzorgen: zorgen dat hij geschoren is, naar de kapper gaat, voor hem koken, opruimen.....

#### 4.2.4 Hulp en/of behandeling krijgen

In de eerste evaluatie is al uitvoerig beschreven dat het voor PON-medewerkers heel moeilijk en frustrerend kan zijn om pupillen bij jeugdhulp(plus) onder te brengen. Voor deze tweede evaluatie is getracht met meer kwantitatieve data inzichtelijk te maken hoe weerbarstig het in de praktijk kan zijn om pupillen die daadwerkelijk hulp of behandeling nodig hebben hiervan te voorzien. Er zijn verschillende redenen waarom het niet voor alle pupillen mogelijk is gebleken hier een goed overzicht van te krijgen. Zo hebben sommigen slechts relatief kort (enkele weken) op een PON-locatie verbleven, bijvoorbeeld omdat zij al snel meerderjarig verklaard werden. In die gevallen is eigenlijk geen serieuze poging tot behandeling gestart. Anderen hadden eigenlijk geen behoefte aan ondersteuning vanuit jeugdzorg, maar andere hulpvragen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de nog maar 14 jaar oude Hasan die we in hoofdstuk 5 nog beter zullen leren kennen: hij wilde graag een 'thuis' vinden. Voordat hij in PON kwam, had hij al in drie crisisgezinnen verbleven en steeds leidde het tot conflict. Op de PON-locatie ging het beter; hij ging naar school en sportte, maar de coaches waren vooral bezig om ervoor te zorgen dat hij niet te veel beïnvloed zou worden door de oudere jongens. Hij is - nog steeds onder PON begeleiding - uiteindelijk naar een OWG-gezin geplaatst. Ook daar is hij toch weer weggelopen.

Toch zijn er zeker ook pupillen waarbij een duidelijker beeld is ontstaan van 1.) de (eigen) hulpvraag, 2.) het aantal gespecialiseerde instanties dat benaderd is om in die hulpvraag te voorzien en 3.) het aantal instanties dat uiteindelijk bereid- en in staat was om hulp te verlenen.

In sommige gevallen zijn de PON-medewerkers er relatief goed in geslaagd om bij de juiste loketten aan te kloppen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Syrische Badr. Er zijn twee instanties benaderd die allebei 'thuis gaven'. Budgetbeheer van de gemeente is verzocht en bereid gevonden hem te helpen met de omgang van geld (want hij maakte steeds schulden), terwijl het jeugdloket bereid was een IQ-test bij hem uit te voeren. Ook de Marokkaanse Safouan, de pupil die die zo graag wilde afkicken, heeft eigenlijk verbazingwekkend veel mogelijkheden gekregen om met zijn hulpvraag aan de slag te gaan. Maar liefst drie keer kon hij in een gesloten setting proberen van zijn drugsverslaving af te komen. Helaas was dit in alle gevallen zonder resultaat. Iedere keer viel hij weer terug in zijn oude patroon. De

getraumatiseerde Jamal (Marokko) kon behandeld worden bij de GGZ; hij heeft er echter zelf voor gekozen de behandeling stop te zetten omdat hij zich er niet op zijn pek voelde.

Hoe complexer de problematiek waarmee de pupillen te maken hebben, hoe ingewikkelder het echter ook in dit tweede jaar van PON bleek om geschikte instanties (inclusief verblijf) te vinden. De onderstaande casussen van Karim, Amir en Osman zijn illustratief:

Toen **Karim** bij PON instroomde, gaf hij zelf al aan niet 'stabiel' te zijn en met zijn psychische problemen te willen worden geholpen. Hij vertelde in Frankrijk tussen de volwassenen, gedwongen op een afdeling zware psychiatrie 'tussen mensen met witte jassen die daar werkten' te hebben verbleven. Hij gebruikt alcohol en XTC. In zijn geval zijn 4 verschillende instanties voor hulp benaderd (de huisarts, 2 psychologen en 2 keer de crisisdienst), maar uiteindelijk wist niemand wat met hem aan te moeten. Niemand kon een diagnose stellen. Hij pleegde - ook nadat hij bij PON was ingestroomd - nog regelmatig criminaliteit waardoor hij uiteindelijk in de HTL terecht is gekomen. Er staan nog strafzaken open, maar die zijn in verband met Corona niet vertraagd. Het laatste nieuws is dat hij in de HTL weer regelmatig conflict met medewerkers had.

In de paragraaf hierboven hebben we al kennis kunnen maken met de zeer moeilijk te begeleiden en veel drugs gebruikende 15 jarige **Amir**. Zijn casus is exemplarisch voor de grote uitdagingen om jongeren met multiproblematiek in de Nederlandse jeugdzorg onder te brengen. Op het moment dat hij in 2020 in de POA instroomde werd al door COA-mentoren en de jeugdbeschermer geconstateerd dat hij sterk beïnvloed werd door oudere amv en volwassen Noord-Afrikaanse asielzoekers. Hij gebruikte veel middelen, vertoonde manisch gedrag en had geregeld witte mondhoeken. Zijn gedrag kon in één keer omslaan en hij is onvoorspelbaar. Hij heeft medicatie voorgeschreven gekregen; kalmerende medicatie en antidepressiva. En heeft herhaaldelijk suïcidale uitingen gedaan, zelfdestructief gedrag vertoond en een poging gedaan om uit het raam te springen. Zoals al aangegeven; terugkeer naar Marokko is het enige waar hij mee bezig is.

De casus is veelvuldig ingebracht in meerdere overlegvormen waaronder het MDO (multidisciplinair overleg), het ICO (individueel casusoverleg) en het PON-overleg. Hier zitten medewerkers vanuit verschillende disciplines, o.a. de jeugdbeschermer, de mentor, gedragswetenschapper, crisisinterventiefunctionaris Nidos, GZA, GZA-verslavingsdeskundige en de verslavingsdeskundige van Nidos. Hij heeft een intakegesprek gehad bij een stichting die jeugdhulp en GGZ biedt. De conclusie van deze stichting was dat zij niets voor Amir kunnen betekenen. Ze zagen geen psychische problemen en hij werd doorverwezen naar een specialistische GGZ. Daar werd aangegeven dat ze hem niet verder konden helpen, omdat zij geen jeugdafdeling hebben.

De casus is daarnaast besproken met de verslavingsdeskundige van Nidos die inschat dat het middelengebruik maar een klein onderdeel is van de problematiek. Het is eerder een gevolg van andere problemen (trauma/ psychiatrie). Zij gaat ervan uit dat hij middelen gebruikt om zichzelf te verdoven tegen het gevoel van somberheid en onrust. Ondertussen is de crisisdienst meerdere keren op de COA-locatie geweest. Door de crisisdienst en GZA is (extra) medicatie voorgeschreven en uitgesproken dat zij een psychotisch beeld uitsluiten. Volgens hen is er mogelijk sprake van psychotische luxatie door vermoedelijk middelenmisbruik. GZA gaf aan dat zij er op dat moment niet de meerwaarde van inzag om de pupil door te sturen of terug te verwijzen naar een GGZ-instelling.

Tijdens (interne) Nidos-overleggen is gesproken over de optie om Amir in een opvanggezin (OWG) van Nidos te plaatsen, maar er wordt geconcludeerd dat er eigenlijk geen geschikt opvanggezin voor hem is. Hij zou eigenlijk zeer intensieve (één op één) begeleiding nodig hebben en een opvanggezin kan deze begeleiding niet bieden. Wel wordt door alle betrokken disciplines geconcludeerd dat hij kleinschalige opvang nodig heeft en weggehaald moet worden uit de 'groep(sdruk)' op het grootschalige AZC.

Zo komt het dat Amir mei 2020 bij PON binnenstroomde. Tijdens het verblijf bij PON deed zich een incident voor en is hij vanuit IBS (crisismaatregel) ter observatie opgenomen bij een jeugd GGZ-instelling. De conclusie vanuit deze instelling was dat er geen crisismaatregel hoefde te komen, omdat er geen psychotisch beeld kon worden waargenomen. Toch sprak de behandelaar uiteindelijk een crisismaatregel uit, waardoor hij bij een instelling voor jeugdpsychiatrie terecht kwam. De conclusie vanuit deze instelling was dat hij niet goed reageerde op het gebruik van verdovende middelen waardoor hij psychotisch werd. Hij ziet dan dingen/mensen en hoort stemmen en is onrustig. Tijdens het verblijf in de instelling heeft een incident plaatsgevonden waarbij Amir een vrouwelijke medewerker seksueel heeft geïntimideerd. Als Amir op de PON-locatie terugkeert gaat het mis als hij weer een vrouwelijke medewerker seksueel intimideert. Ook hebben er meerdere incidenten plaatsgevonden waarbij de jongere fysiek agressief werd naar jongerencoaches. Het PON-team is van mening dat hij behandeling nodig heeft voor zowel zijn verslaving als zijn psychische problematiek. Het lukt echter maar niet om de jongere ergens 'binnen' te krijgen bij een instelling. Steeds is er een andere reden: zijn multi-problematiek, de taal/cultuurbarrière, of de impact op de huidige groep binnen de instelling. Het gevolg hiervan is dat hij op een PON-locatie met 24/7 één op één begeleiding verblijft

Tot slot was er nog de zwaar verslaafde en agressieve **Osman**. Bij gebrek aan andere opties heeft hij een half jaar met 24-uurs begeleiding op een vakantiepark verbleven. Ook hij stond open voor hulp, maar de meer dan 11 hulpverlenende instanties die zijn benaderd kwamen aanvankelijk allemaal niet verder dan hem te 'observeren'. Soms kon hij in een gesloten instelling verblijven, maar dan was dit alleen ter bescherming van hemzelf en anderen. Van daadwerkelijk behandelen kwam het nooit. Maar dit is niet alles; de casus van Osman laat ook zien dat er door oprecht contact te maken met pupillen en met veel maatwerk en flexibiliteit ook binnen het huidige zorgsysteem progressie bereikt kan worden.

In de zomer van 2020 was Osman MOB gegaan. De jeugdbeschermer hield via Facetime nog wel contact en wist daarom dat hij in Frankrijk was. Het ging niet goed; hij bleef veel drugs gebruiken en aan het einde van het jaar meldde hij zich weer bij de PON-jeugdbeschermer. Hij wilde hulp krijgen en dacht aan haar. Hij was echter zo lang uit Nederland weg geweest dat hij zich eerst opnieuw in Ter Apel moest melden. Na een lange reeks van incidenten, psychoses, dichte deuren, dekentjes op straat, crisisbedden en doorverwijzingen had de jeugdbeschermer succesvol een spoedmachtiging bij de kinderrechter aangevraagd en direct gekregen. Er was echter geen plek. "Zijn verslaving en psychoses waren zodanig groot dat instanties niet goed wisten wat ze met hem moesten: moet hij op een psychiatrische groep, of op een reguliere groep gesloten jeugdhulp?"(R5). Een nacht op Ter Apel, nachten op straat en bij de crisisdienst volgden. Hij liep ergens op het spoor, was ergens anders door de politie gearresteerd toen hij zwaar onder invloed voor auto's rende, tot het moment dat niemand meer om hem heen kon: op 15 december 2021 sprong hij voor de trein. Iemand kon hem nog half tegenhouden waardoor hij er met een gebroken arm vanaf kwam. Daarop heeft hij een aantal nachten bij de crisisdienst overnacht.



De jeugdbeschermer over deze periode:

*“Als we vandaar naar het ziekenhuis gingen kreeg je hem soms de auto niet meer in. Hij wilde hasj, we kregen discussies op straat. Puur vanuit het contact en vertrouwen lukte het dan hem toch weer in te laten stappen. Met andere PON-medewerkers hebben we een schema gemaakt zodat er anderhalve week altijd iemand bij hem langs kon gaan. Zo kon hij rustig blijven. Hij zat bij de jongeren-GGZ en we vreesden dat hij agressief zou worden als we er niet waren. Dan zou hij niet mogen blijven en overgeplaatst worden naar de volwassenafdeling en misschien wel de separeer in gaan.” (R5)*

Uiteindelijk kon hij in een gespecialiseerde instelling geplaatst worden.

*“We dachten nog wel; het kan nog steeds een moeilijk verhaal worden. Het taalprobleem, zijn wantrouwen naar de hulpverlening, de verslaving....het kan snel tot escalatie leiden. Toen hebben we gekeken hoe we een kring met mensen om hem heen konden zetten die hij zou vertrouwen. Er waren twee Arabisch sprekende flexwerkers die al bij PON hadden gewerkt, waarvan ik wist dat ze ook bij deze instelling ingezet zouden kunnen worden. Osman kende en vertrouwde hen. Daarnaast hebben we nog twee vaste begeleiders vanuit PON gezet die ambulante begeleiden; af en toe een wandeling maken, een activiteit doen.” (R5)*

Het is - op een klein incident na - maanden goed gegaan. Zo goed dat Osman uiteindelijk is uitgestroomd en op het moment van schrijven in een reguliere KWG woont. Er is bewust voor gekozen om hem niet terug te laten gaan naar de PON, omdat hij daar weer snel in aanraking zou komen met drugsgebruikers. Dat is zijn grote zwakte. Hij wordt nog steeds door de flexwerkers die ook bij de jeugdzorginstelling met hem werkten begeleid; de gemeente waar hij nu onder valt snapte die noodzaak ook. Het idee is om die begeleiding nu langzaam af te bouwen. Hij gaat naar school, wil graag sporten.

*“Hij heeft wel angst om terug te vallen. Nu voelt hij dat, omdat hij niet gebruikt...Hij heeft nog steeds een bepaalde onrust; is het leven dat hij nu heeft niet gewend. Hij wordt binnenkort 17; we hebben nog een jaar met hem....” (R5)*

Bovenstaande casuïstiek toont aan dat het in de eerste evaluatie vastgestelde probleem van een tekort aan gespecialiseerde interculturele jeugdzorg ook in het tweede jaar nog steeds niet was opgelost. Tegelijkertijd illustreert het dan met grote betrokkenheid en volharding van alle betrokkenen oplossingen mogelijk zijn.

## 5. Het creëren van toekomstperspectief

Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag: “In hoeverre wordt binnen PON toekomstperspectief voor de deelnemende pupillen, binnen of buiten Nederland, gecreëerd?” In paragraaf 5.1 wordt beschreven of en in hoeverre PON-pupillen *met* een verblijfsstatus een toekomstperspectief in Nederland kon worden gecreëerd. Paragraaf 5.2 beschrijft of en in hoeverre voor pupillen *zonder* een verblijfsstatus een toekomstperspectief kon worden gecreëerd. Paragraaf 5.3 reflecteert in meer algemene zin op de (on)mogelijkheden om toekomstperspectief te creëren.

### 5.1 Toekomstperspectief als statushouder in Nederland

15 van de 18 pupillen waren uitgeprocedeerd op het moment dat zij bij PON instroomden. Voor deze jongens was de boodschap die PON-medewerkers over hun toekomstperspectief hadden simpel en eenduidig: jullie hebben geen recht op asiel en als jullie eenmaal 18 zijn, er is geen perspectief op een legaal verblijf in Nederland. De manager van PON hierover:

*“Ik zeg altijd: je moet die jongens geen valse hoop geven. Niet zeggen, als je geluk hebt mag je hier blijven.... Het enige dat je kan doen is die jongens een jaar of een half jaar – het hangt ervan hoeveel tijd ze hebben – te laten profiteren door onderdak te geven en ze te laten nadenken. We kunnen ze helpen naar familie te gaan, nadenken over een baan. Dat is ook de boodschap die begeleiders constant geven. We zeggen ook: als je 18 wordt, krijg je geen kinderrechter meer. Je bent volwassen... Heel belangrijk: GEEN valse hoop te geven. Na je 18e ben je alleen. Kick af, zorg dat je gezond bent en maak een plan...”*  
(R3)

Voor 4 pupillen gold echter dat zij mogelijk wél een toekomst in Nederland zouden kunnen opbouwen. In die gevallen stellen de PON-medewerkers zich anders op en stimuleren en faciliteren zij de pupillen om de procedure succesvol af te ronden. Imran en Yussuf stroomden bijvoorbeeld bij PON in op het moment dat hun asielpprocedure nog gestart moest worden. Zij hadden dus nog hoop. De Syrische Badr had zelfs een verblijfsvergunning gekregen en was vooral bezig om zijn overige familieleden (die nog in Syrië verbleven) middels gezinshereniging naar Nederland over te laten komen. Hij maakte zich erg veel zorgen over zijn ernstig zieke moeder en de erbarmelijke omstandigheden waar de familie onder leeft. In zulke gevallen proberen de PON-medewerkers de pupil dan ook zo goed mogelijk voor te bereiden op een voortgezet verblijf in Nederland, bijvoorbeeld door hen te stimuleren zoveel mogelijk naar school te gaan en de Nederlandse taal te leren.

De Syrische Abdullah vormde in zekere zin een uitzondering op de rest van de groep uitgeprocedeerde pupillen. Hij was vanuit Griekenland samen met zijn zus naar Nederland doorgereisd, waarbij zijn zus een asielstatus had weten te verkrijgen, maar Abdullah niet. Anders dan zijn zus was hij in een verlengde asielpprocedure terechtgekomen en bleef de IND (vanwege een mogelijke Dublin-claim en lopende strafzaken) de beslissing op zijn zaak uitstellen. De rest van zijn familie (vader, moeder, broertjes en zusjes) verbleven nog - met een verblijfsvergunning - in Griekenland. Tijdens zijn verblijf op de PON waren Abdullah en zijn zus vooral héél druk bezig om het ‘grotere doel’ van de familie te realiseren, namelijk gezinshereniging in Nederland. Alle familieleden oefenden daarbij veel druk uit op Abdullah en zijn jeugdbeschermer, terwijl Abdullah zelf regelmatig signalen gaf eigenlijk terug te willen naar zijn familie in Griekenland. Hierboven is al aangegeven dat Abdullah eigenlijk de enige pupil was waarbij PON-medewerkers het moeilijk vonden om daadwerkelijk contact te krijgen en vertrouwen te winnen. Het bespreken van- en assisteren bij zijn toekomstperspectief was voor PON-medewerkers dan ook bijzonder ingewikkeld.

### 5.2 Toekomstperspectief als uitgeprocedeerde binnen of buiten Nederland

Uitgeprocedeerde pupillen worden door PON-medewerkers voorbereid en geïnformeerd met betrekking tot 1.) terugkeer naar het land van herkomst, óf 2.) voortgezet verblijf als

ongedocumenteerde vreemdeling in Europa. Om de pupillen daarbij te kunnen ondersteunen, is het van groot belang kennis en begrip over de familiesituatie van de pupillen te verkrijgen. Dit is niet altijd eenvoudig. Pupillen zijn regelmatig psychisch in de war en eraan gewend geraakt om gedurende hun zwerftochten in Europa de waarheid te verdraaien. Ook al kan het lang duren, toch lukte het PON-medewerkers meestal om een relatief goed en betrouwbaar beeld van de familiesituatie van pupillen te krijgen.

### *Contact met familieleden*

Met 2 van de 18 pupillen - Imran en Yussuf, de jongens die nog een asielprocedure moesten starten - hebben jeugdbeschermers en PON-coaches niet over eventuele familieleden in het land van herkomst of in Europa gesproken. Omdat zij zich in die procedure als 'alleenstaande' minderjarige vreemdeling presenteerden, was het in die gevallen simpelweg te voorbarig om hierover het gesprek aan te gaan. Twee andere pupillen (Wassim en Mirza) hebben maar één á twee weken op een PON-locatie verbleven terwijl er een procedure over hun leeftijdsonderzoek liep. Ook in die gevallen – waarbij er vaak parallel aan het verblijf sprake was agressie, drugsgebruik of andere problematiek – zijn de coaches er niet aan toe gekomen om over terugkeer of de aanwezigheid van familieleden te spreken.

Ten aanzien de 14 overige pupillen is door de PON-medewerkers wél actief getracht om via de pupil te achterhalen waar zij nog familieleden hebben en of daarmee in contact kan worden gekomen. In 4 gevallen was dat niet ingewikkeld, omdat de jeugdbeschermer al tijdens het verblijf voorafgaand aan PON contact met de familie had. In de overige 10 gevallen echter, hadden COA-mentoren noch de jeugdbeschermer contact met familieleden voorafgaand aan plaatsing in PON. Gedurende het verblijf in PON gaven 8 van deze 10 pupillen geleidelijk aan meer informatie over hun familieleden en lieten zij jeugdbeschermers en/of coaches ook daadwerkelijk in contact treden met de familie. Het is een bevestiging van wat in de eerste evaluatie al geconcludeerd is: de persoonlijke en cultuursensitieve benadering op PON-locaties creëert een zodanige vertrouwelijke setting dat pupillen over het algemeen bereid zijn informatie over hun familiesituatie te delen. Het spreekt voor zich dat dit een uitermate belangrijke voorwaarde is om de verschillende toekomstscenario's die de pupillen hebben te bespreken.

Illustratief is in dit verband de casus van Abdullah. Alhoewel hij voorafgaand aan plaatsing in PON al geregeld met familieleden in contact stond, liet hij niet toe dat de jeugdbeschermer of COA-mentoren aan deze gesprekken deelnamen. Dit kantelde 180 graden gedurende de korte tijd dat bij PON; op een gegeven moment belde zijn zus (die in Nederland verbleef met een verblijfsvergunning) de jeugdbeschermer zelfs zó vaak - vrijwel iedere dag – dat de jeugdbeschermer stelde dat ze voortaan maar één keer per week gebeld mag worden. Ook Salim stond er tijdens zijn verblijf op een COA-locatie niet voor open dat de jeugdbeschermer aanwezig was als hij contact had met familieleden. Tijdens het verblijf in de PON was de coach echter in staat een zodanige relatie met de pupil op te bouwen dat hij op regelmatige basis met de moeder heeft kunnen bellen, ook tijdens de moeilijke periode dat de pupil in detentie zat. Tot slot kan in dit verband de casus van Jamal worden genoemd. Pas op de PON-locatie informeerde hij de jeugdbeschermer dat zijn beide ouders al op jonge leeftijd waren overleden en dat hij bij zijn tante in Marokko was opgegroeid. De jeugdbeschermer en een coach hebben regelmatig met haar gebeld om over mogelijke terugkeer te spreken.

Tegelijkertijd is het de PON-medewerkers in 2 gevallen dus niet gelukt om zodanig 'dichtbij' te mogen komen dat zij actief met familieleden konden communiceren. Dit was het geval bij Zaid. Hij vertelde zelf geregeld te bellen met moeder in Marokko (zijn Algerijnse vader is overleden), een zus in Marokko, alsook met een oudere broer die met een verblijfsvergunning in Spanje verblijft. Verder dan dat wilde hij niet gaan; coaches of de jeugdbeschermer werden niet bij gesprekken betrokken. Ditzelfde gold

ook voor Eymen die aangaf een broer in Nederland en een oma in Marokko te hebben, maar verder heel terughoudend was om informatie over de familiesituatie te delen, laat staan de jeugdbeschermer of coaches met hen in contact te laten treden.

### 5.2.1 Terugkeer

Alhoewel er dus regelmatig contact met familieleden in het land van herkomst is gelegd, is in tegenstelling tot 2019 geen enkele pupil daadwerkelijk teruggekeerd naar land van herkomst. Wanneer een land van herkomst niet meewerkt aan terugkeer, is terugkeer alleen mogelijk als er commitment van zowel de pupil als de ouders. Met betrekking tot terugkeer zijn er grofweg vier typologieën pupillen te onderscheiden:

1. **De 'Optimisten'** - Dit zijn de hierboven al genoemde 4 pupillen (Imran, Youssef, Abdullah en Badr) die denken, weten of hopen dat zij nog legaal verblijf in Nederland kunnen krijgen en daarom niet over terugkeer contempleren.
2. **De 'Verstotenen'** – Dit zijn 3 pupillen (Amir, Safouan, Osman) die zelf wel graag terug willen naar het land van herkomst, maar waarbij de familie dit niet wil en een eventuele terugkeer actief frustreert.
3. **De 'Twijfelaars'** – Dit is eigenlijk slechts één pupil (Ahmet) die heen en weer wordt geslingerd door twijfel: zal ik terugkeren of niet? Zolang de twijfel er is, keert hij niet terug.
4. **De 'Standvastigen'** – Alhoewel de context sterk per pupil verschilt, hebben deze 10 pupillen gemeen dat zij de sterke overtuiging hebben dat hun - in ieder geval nabije - toekomst in Europa ligt. 'Zelfstandig/vrijwillig terugkeren' komt niet in hun woordenboek voor.

Hieronder zal nader worden ingegaan op de beweegredenen van de verschillende typen pupillen en de context waarin zichzelf en/of hun familieleden voor hen hebben besloten niet tot terugkeer over te gaan. Daarbij zal geen aandacht worden besteed aan 'de optimisten', omdat hun overwegingen om niet terug te keren hierboven al zijn besproken.

#### De 'Verstotenen'

De situatie van deze groep pupillen is misschien wel het meest schrijnend. Zij willen wel terug, maar hun familie wil *hén* niet terug. Neem de situatie van de 15-jarige Amir uit Marokko: hij vertoonde een multi-problematiek van verbale en fysieke agressie, middelengebruik en zelfdestructie. Er zijn meerdere pogingen gedaan om hem aan een dagbesteding te krijgen door bijvoorbeeld te sporten, boodschappen te doen of te koken, maar hij bleef passief en viel niet te motiveren. Hij was alleen gemotiveerd om te werken aan zijn terugkeer. Zijn familie echter, wilde daar niets van weten. Zijn ouders zijn gescheiden en zijn vader is hertrouwd en heeft ondertussen een nieuw gezin. Hij gaf aan niet voor Amir te kunnen zorgen. Terugkeer naar moeder was volgens vader en een oom ook geen optie, omdat Amir herhaaldelijk had aangegeven zijn moeder iets aan te zullen doen omdat hij haar ervan verdenkt dat zij 'djinn' (voodoo)<sup>9</sup> op hem zou hebben uitgeoefend. PON-medewerkers zaten met hun handen in hun haar wat aan te vangen met deze jongen.

Safouan en Osman zitten in dezelfde situatie. Safouan is ooit weggegaan uit Marokko omdat zijn verlaafde vader en moeder niet meer voor hem konden of wilden zorgen. Zijn broer zat in de

---

<sup>9</sup> Meer over deze vorm van Voodoo, zie Hermans, P. (2007) De wereld van de djinn: Traditionele Marokkaanse geneeswijzen, Bulaaq; Amsterdam:  
[https://www.researchgate.net/publication/289460639\\_De\\_wereld\\_van\\_de\\_djinn\\_Traditionele\\_Marokkaanse\\_geneeswijzen](https://www.researchgate.net/publication/289460639_De_wereld_van_de_djinn_Traditionele_Marokkaanse_geneeswijzen)

gevangenis. Alhoewel de Safouan zelf een IOM traject om terug te keren was gestart, gaf moeder aan hier niet aan mee te willen werken. Ze zag het niet zitten om voor hem te zorgen en zei dat hij in Marokko niets heeft om naartoe terug te gaan. Bij Osman waren de kaarten anders geschud. Zijn moeder en zussen in Marokko willen hem in principe graag ontvangen, maar pas *nadat* hij geholpen zou zijn. Zij gaven aan gedurende telefonische gesprekken te merken dat hij nog steeds psychische problemen heeft en verslaafd is en dat ze zich voor hem schamen. Ze zorgen al voor Osman's verstandelijk gehandicapte tweelingbroer en kunnen de zorg van Osman er niet ook nog bij hebben. Net als Amir, geeft Osman ook aan te vermoeden dat zijn moeder voodoo over hem uitoefent. Hij voelt zich ongewenst en in de steek gelaten.

### De 'Twijfelaars'

Zoals aangegeven; er was eigenlijk maar één pupil die echt twijfelde of hij zou moeten terugkeren of niet. Nadat Ahmet aanvankelijk niet wilde dat de jeugdbeschermer of COA-mentoren contact met zijn familie zouden opnemen, stemde hij er uiteindelijk in toe. Hij bleek goed contact te onderhouden met zijn moeder in Marokko en zus in Italië. De coaches, Ahmet, zijn de moeder en zus hebben regelmatig gezamenlijk over de toekomst gesproken. Ahmet was duidelijk geen 'jongen van de straat'. Hij had een behulpzame familie en was welkom om terug naar huis te gaan als hij dat zou willen. Ahmet werd echter heen en weer geslingerd tussen de verschillende opties: proberen een werkvergunning te krijgen in Italië (hij had hier al geld voor gespaard)? Of terug naar zijn moeder in Marokko? Of nog een alternatief, misschien naar Spanje? Daar had hij ook goede verhalen over gehoord. Na lang wikken en wegen, is het uiteindelijk Spanje geworden...

### De 'Standvastigen'

10 pupillen gaven onmiskenbaar te kennen dat zij niet zelfstandig/vrijwillig zouden terugkeren naar hun land van herkomst. Het gaat in het kader van deze studie te ver om al deze casussen apart te bespreken; over het algemeen komt het erop neer dat zij - na alle offers die ze gebracht hadden en de vele jaren die ze vaak al in Europa hadden gewoond - er geen heil in zagen om met lege handen terug te keren. Schaamte, waar in de eerste evaluatie veel aandacht aan is besteed, en een gebrek aan perspectief in het land van herkomst spelen over het algemeen een belangrijke rol. 'Standvastig' blijven zij vast houden aan de droom in Europa een toekomst op te bouwen. De manager van PON legt het als volgt uit:

*"Het is in Europa altijd nog beter dan daar. Daar heb je niets... Daar wordt je behandeld als een junk.....je wordt niet gezien. Zolang er landen als Italië en Spanje zijn waar nog steeds in de landbouw gewerkt kan worden, dan is er daar altijd een kans dat ze er hun geld kunnen verdienen... Ze kunnen in de zomer drie á vier maanden hard werken en zich er een jaar van onderhouden... en vergeet niet: als je in Spanje werkt en een woonadres kunt regelen, dan kom je nog in aanmerking voor een verblijfsvergunning..." (R3)*

Soms geven familieleden aan dat terugkeer wel mogelijk is, maar willen de pupillen zelf simpelweg niet. Ryan bijvoorbeeld, was al bijna 18 toen hij bij de PON instroomde. Hij wist duidelijk wat hij wilde; in ieder geval niet terug naar Algerije. Tijdens zijn verblijf op de PON werkte hij met DT&V mee aan terugkeer om daarmee te voorkomen dat hij in vreemdelingendetentie zou worden geplaatst. Dat kon hij doen, omdat hij zich ervan bewust was dat gedwongen uitzetting naar Algerije uiteindelijk toch niet mogelijk zou zijn.

In andere gevallen gaven familieleden - net als bij de 'De Verstotenen' - aan de pupillen niet meer terug te willen nemen. Anders dan bij de 'Verstotenen' echter, was in deze gevallen de relatie tussen de pupillen en de familie al zodanig verstoord dat ook de pupillen zélf niet terug willen. Dit gold bijvoorbeeld voor Jamal, die zijn ouders al op jonge leeftijd had verloren en daarna een tijd

bij zijn oom en tante had gewoond. Het idee om Jamal naar Europa te laten gaan was van oom en tante gekomen; zij vertelden de coaches hem 'niet aan' te hebben gekund en wilden hem nog steeds niet terug. Jamal zelf voelde ook geen enkele behoefte naar oom en tante terug te gaan. Hij vertelde zijn coaches overal ongewenst te zijn en dat niemand van hem houdt.

Tot slot zijn er nog gevallen waarin zowel de familie als de pupil al hebben bepaald de toekomst in Europa ligt. Zoals ook al in de eerste evaluatie is besproken, hebben de pupillen vaak een groot netwerk van andere minderjarige Noord-Afrikaanse migranten in andere Europese landen. Dit alles maakt dat gesprekken over de toekomst buiten Nederland vaak niet exclusief over terugkeer naar het land van herkomst gaan, maar zeker ook over de vraag naar welk ander Europees land hij zal gaan als hij eenmaal 18 is.

### 5.2.2 Voortgezet verblijf in Nederland of andere Europese landen

Jeugdbeschermers en coaches houden vrijwel altijd nog enige tijd contact met pupillen als zij uit PON zijn uitgestroomd. Daarom hebben zij een goed beeld wat voor traject de pupillen sindsdien hebben gevolgd. Van de 18 pupillen bevonden zich begin 2021 nog 8 pupillen op een PON locatie of waren zij nog geregistreerd als een PON-pupil terwijl zij bijvoorbeeld in detentie of een GGZ- instelling verbleven. Van de 10 pupillen die gedurende 2020 uit PON zijn uitgestroomd, waren er begin 2021 nog 4 in Nederland en 6 naar andere Europese landen doorgereisd.

#### *Voortgezet verblijf in Nederland*

Van de 4 pupillen die in Nederland zijn gebleven, woonden er begin 2021 3 illegaal 'op straat', terwijl er 1 op een COA-locatie verbleef. Een gemene deler is moeilijk te ontdekken; ieder heeft zijn eigen verhaal en eigen overwegingen.

Toen **Yassin** 18 jaar werd, verhuisde hij naar de noodopvang van COA. Daar heeft hij maar kort gezeten, omdat hij er vanwege agressief gedrag is uitgezet. Daarna heeft hij 10 dagen in een daklozenopvang vertoefd, mocht daar niet blijven vanwege Corona-regels, en is door het Amsterdams Solidariteits Komitee Vluchtelingen (ASKV) opgevangen in samenwerking met een kerk. 's Avonds is het daar gelijk mis gegaan. Hij heeft een matras op de gang gegooid en werd agressief richting andere bewoners. Hij stond weer snel op straat. Hij viel terug op zijn contacten in criminele kringen. Hij bleef bij verschillende locaties van de daklozenopvang aankloppen; de jeugdbeschermer en crisisinterventiefunctionaris zien dat het daar steeds weer fout gaat omdat de staf hem daar niet kan begrijpen, geen pedagogische achtergrond heeft en veelal uit vrijwilligers bestaat. Het laatste nieuws dat de jeugdbeschermer heeft gehoord – maar niet bevestigd heeft gekregen – is dat hij in België asiel zou hebben aangevraagd.

Nadat **Mirza** meerderjarig werd verklaard is hij naar Ter Apel gegaan om zich daar te melden. Hij kwam daarop weer bij PON terug met de boodschap dat COA hem had teruggestuurd. Navraag bij COA leerde echter dat dit niet het geval was en dat hij dit waarschijnlijk als excuus gebruikte om zijn verblijf binnen PON toch voort te zetten. Omdat hij meerderjarig was, mocht hij echter niet op de PON-locatie verblijven. Sindsdien is hij illegaal in Nederland blijven 'plakken' en duikt hij regelmatig op bij COA-locaties.

Nadat **Karim** meerderjarig werd verklaard is hij naar een HTL overgebracht. De jeugdbeschermer is contact blijven onderhouden. Het laatste nieuws is dat hij op straat leeft en bij vrienden verblijft.

Nadat **Jamal** 18 was geworden heeft hij zich in Ter Apel bij COA gemeld en is een 'procedure uitstel van vertrek' gestart.

### *MBB in een ander Europees land*

6 pupillen die uit PON zijn uitgestroomd, zijn naar andere Europese landen doorgereisd: 4 naar Spanje, 1 naar Italië en 1 naar Duitsland. Ze hebben daar allemaal verschillende trajecten doorlopen. Opvallend is echter dat zij - zonder uitzondering - na hun vertrek nog contact hebben onderhouden met de coaches en/of jeugdbeschermers.

**Amir** – een van de ‘Verstotenen’ die zelf wel terug wilde keren maar thuis niet welkom was – is een dag voordat hij met de jeugdbeschermer naar het Marokkaanse consulaat zou gaan om over mogelijke terugkeer te spreken met de noorderzon vertrokken. De coaches hadden nog wel regelmatig telefonisch contact met hem. Hij gaf aan dat hij via Spanje terug wilde keren naar Marokko. Op een gegeven moment stopte het spoor, totdat de jeugdbeschermer een appje van Amir’s vader kreeg met daarbij Amir’s geboorteakte aangehecht. De vader gaf aan dat zijn zoon niet in Frankrijk of Spanje verbleef, maar in Italië. Hij vreesde voor het welzijn van zijn zoon, omdat hij bij een maffiabende zou zitten. Eerder was het de jeugdbeschermer niet gelukt om de ouders aan terugkeer mee te laten werken, maar omdat zij zich nu ernstige zorgen maakten over hun zoon’s situatie, waren zij daar nu wel toe bereid. Toen de jongere in PON zat – zo gaf de vader aan – had hij het gevoel dat zijn zoon veilig was, hulp zou krijgen en beter af zou zijn dan bij terugkeer naar Marokko. Maar de situatie was ondertussen heel anders geworden en vader hoopte dat zijn zoon geholpen kon worden om terug te keren. Hij gaf de jeugdbeschermer daarom ook zijn zoon’s echte – andere – naam. Op het moment van rapporteren zat Amir nog bij een opvangcentrum voor amv in Italië. Vader werkte ondertussen niet meer mee aan terugkeer en stelde zich weer op het standpunt dat Amir eerst geholpen moest worden en dan pas mocht terugkeren.

**Safouan** – ook een ‘Verstotene’ – heeft voor zijn 18e Nederland verlaten en heeft zich in Spanje bij een minderjarigen-opvang gemeld waar hij na een aantal dagen weer uit is ontslagen. Hij nam contact op met de jeugdbeschermer die hem nog heeft geholpen in Spanje nieuwe opvang te vinden. Door middelengebruik en het niet naleven van huisregels is hij weer op straat beland. Hij zou familie in Gerona hebben, maar het is onduidelijk of hij daarnaartoe is gegaan. Sommige jongeren hebben signalen opgevangen dat hij weer naar Nederland zou willen komen.

**Zaid** is net voordat hij 18 zou worden ook naar Spanje gegaan waar hij bij zijn broer woont. Dit plan heeft hij samen met de jeugdbeschermer en de coaches gemaakt. Eerder had hij ook al in Spanje gewoond. De manager PON heeft nog veel contact met hem; hij toont zich nog regelmatig dankbaar. Tegen zijn voormalige jeugdbeschermer heeft hij gezegd dat hij de beloften die hij in PON heeft gedaan wil waarmaken en dat hij zich niet voor haar hoeft te schamen. Hij geeft aan dat hij nog steeds geen Rivotril gebruikt, waar hij tijdens zijn periode bij PON mee was gestopt.

De 14 jarige **Hasan** was bij PON terecht gekomen nadat hij probleemgedrag vertoonde en uit een gastgezin was weggelopen. Na ongeveer een maand op de PON-locatie te hebben gewoond, is hij op eigen gelegenheid doorgereisd naar Spanje. Hij heeft contact met de jeugdbeschermer onderhouden en zowel zichzelf als de leidinggevende van de opvang geven aan dat het hem erg goed gaat.

**Wassim** werd meerderjarig verklaard terwijl hij op de PON-locatie verbleef. Hij heeft de uitstroom naar het COA niet afgewacht en is naar Duitsland vertrokken. De jeugdbeschermer heeft sindsdien nog 1 keer contact met hem gehad. Op Facebook is te zien dat hij in ieder geval nog in Europa is en niet in detentie verblijft.

**Ahmet** ging ervan uit dat Spanje binnen Europa het gemakkelijkste land was om na zijn 18e te vertrekken. Er is nog steeds contact met de coaches.

## 6. Knelpunten oplossen of verminderen

Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag: “In hoeverre zijn aanbevelingen en knelpunten uit de vorige evaluatie opgevolgd en/of opgelost?”<sup>10</sup> Puntsgewijs worden de aanbevelingen uit de vorige evaluatie langsgelopen.

### *Ontwikkel en investeer in gespecialiseerde interculturele jeugdzorg*

De belangrijkste aanbeveling in de vorige rapportage was dat alle relevante actoren (o.a. Nidos, COA, Pharos, Jeugdzorg Nederland, GGZ, verslavingszorg) met elkaar zouden moeten verkennen hoe bestaande barrières in de zorg geslecht kunnen worden en een gespecialiseerd aanbod kan worden ontwikkeld voor de complexe (multi)-problematiek voor de doelgroep. Voor een beperkte groep amv met een complexe zorgvraag was er onvoldoende passende hulp waarin opvang en zorg konden worden gecombineerd. Het kwam geregeld voor dat amv ondanks een spoedmachtiging niet geplaatst konden worden.

Uit deze rapportage blijkt dat hetzelfde knelpunt zich ook in het tweede jaar van PON nog voordeed. Toch zijn er in dit verband ook positieve ontwikkelingen te melden. Mede naar aanleiding van een casus uit PON die in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is geëvalueerd door Andersson Elffers Felix (AEF),<sup>11</sup> is er ‘beweging in de zaak’ gekomen. Er is eind maart 2021 op bestuurlijk niveau door de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Justitie en Veiligheid (J&V), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en COA ingestemd met het voorstel van Nidos, COA en Jeugdzorg Nederland t.a.v. het ontwikkelen van gespecialiseerd aanbod voor deze doelgroep middels een zogenaamd ‘Landelijk Transitie Arrangement’ (een LTA-regeling). De VNG zal een aanbesteding doorlopen. Als deze aanbesteding smal kan blijven, kan naar verwachting per januari 2022 met zo’n gespecialiseerd aanbod gestart worden.

### *Opschalen capaciteit van PON*

In de eerste evaluatie is de vraag opgeroepen of de toen beschikbare capaciteit van 12 PON-opvangplekken zou moeten worden opgeschaald. Zoals in paragraaf 2.3 is aangegeven is het aantal opvangplekken sinds 2021 - vanwege de voortdurende vraag naar een beperkte opschaling - verhoogd naar 16. Op het moment van schrijven ligt niet voor de hand dat het aantal plekken op korte termijn nog verder verhoogd zal worden. Zowel de respondenten van COA als Nidos stellen zich op het standpunt dat een plaatsing in PON echt een uitzondering moet blijven.

### *PON als voorwaarde voor een rechterlijke machtiging*

In de vorige evaluatie werd gewezen op een mogelijke trend waarbij rechters bij het COA verblijvende amv pas een rechterlijke machtiging voor gesloten opvang geven, als daarbij als onderdeel van het vervolgplan zou zijn opgenomen dat de amv daarna in de PON wordt geplaatst. De aanbeveling werd gedaan om nader te onderzoeken in hoeverre deze trend zich daadwerkelijk voordoet. Alhoewel er niet specifiek nader onderzoek is gedaan naar dit fenomeen, zijn er geen indicaties dat het fenomeen zich op problematische schaal voordoet.

### *Terugkoppeling aan COA*

---

<sup>10</sup> Op de vraag in hoeverre er overdraagbaarheid van elementen uit het PON-model mogelijk zijn (een van de aanbevelingen uit de vorige evaluatie), wordt in het volgende hoofdstuk nader in gegaan.

<sup>11</sup> ‘Dat kind moet gewoon geholpen worden; Observaties over de zorg en opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen op basis van een casusonderzoek’, AEF (2020).



In de eerste evaluatie werd erop gewezen dat het van meerwaarde zou kunnen zijn als COA-mentoren een terugkoppeling zouden krijgen over de voortgang van een pupil nadat hij bij PON was ingestroomd. In het tweede jaar is het nog niet gelukt deze terugkoppeling te realiseren. Op organisatieniveau vindt er wel een informatie-uitwisseling plaats, maar de individuele COA-mentoren die ooit een doorverwijzing naar PON hebben aangevraagd worden, in principe, niet over het vervolgtraject bij PON geïnformeerd. Hier zijn verschillende redenen voor aan te wijzen, waaronder het grote personele verloop bij zowel COA als Nidos, het feit dat de pupillen regelmatig op verschillende COA-locaties hebben verbleven, alsook beperkingen in verband met de AVG. Tegelijkertijd geven de plannen van COA en Nidos om naar een gezamenlijke toeleiding te gaan (zie 2.2.2) wel aanleiding om in de toekomst nog meer, en meer systematisch, informatie over overlastgevende jongeren uit te wisselen. De wens leeft om pupillen nadat zij op een PON-locatie tijdelijk meer begeleiding hebben gehad, weer terug te laten kunnen plaatsnemen bij COA. In zo'n meer flexibele context zal uitdrukkelijker contact onderhouden moeten worden tussen Nidos en COA, waarbij ook regelmatig dan nu het geval is blijvend informatie over de pupil zal worden uitgewisseld.

#### *Europese samenwerking en de 'exporteerbaarheid' van het PON-model*

In de vorige evaluatie werd de vraag opgeroepen in hoeverre andere Europese landen 'PON-achtige' voorzieningen hebben en of en in hoeverre een minimale vorm van samenwerking met Europese partners zou kunnen bestaan uit het delen van expertise over de doelgroep. Nidos, noch COA of het Ministerie van J&V hebben PON actief bij Europese partners onder de aandacht gebracht. Wél is het zo dat Fedasil – de Belgische federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers - middels bestaande contacten in Nederland op de hoogte is geraakt van PON. Er is bij Nidos een uitvraag om meer informatie over PON geweest en Fedasil en een aantal lokale Belgische organisaties werden daarvan erg enthousiast. Men wilde graag verder verkennen wat de werkzame elementen van PON zijn. In dat verband heeft een eerste onlinebijeenkomst plaatsgevonden en er wordt op het moment van schrijven aan een uitgebreider programma gewerkt om meer informatie te delen.

## 7. Resultaten vastleggen, delen en terugdringen van overlast van amv in bredere zin

Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag: “In hoeverre het mogelijk is de resultaten van PON vast te leggen en deze deelbaar maken met andere relevante partijen en hoe kan dit bijdragen aan het terugdringen van overlast van amv in bredere zin (niet-deelnemende pupillen, nu en in de toekomst).”

In de eerste plaats kan voorliggende rapportage voorzien in de behoefte om de resultaten van PON vast te leggen en deelbaar te maken met andere partijen. In deze rapportage is immers getracht te beschrijven in hoeverre en op welke wijze de doelen zijn behaald. Relevante partijen kunnen mogelijk hun voordeel doen met de beschrijvingen die staan opgenomen in de rapportage. Deze rapportage is echter slechts één van de vormen van output op basis waarvan lering getrokken kan worden uit PON. De interne notitie ‘De begeleiding van amv uit Noord-Afrika’ is mede op basis van de ervaringen van PON tot stand gekomen en binnen Nidos verspreid en ook uitgewisseld met het COA. De context van PON wordt aangegrepen om een preventief aanbod met betrekking tot traumagerelateerde klachten en psychoproblematiek voor de doelgroep van Nidos te ontwikkelen.

In de praktijk is het waarschijnlijk nog van veel groter belang dat op vrijwel dagelijkse basis interactie plaatsvindt tussen PON-medewerkers en andere relevante partijen uit de vreemdelingenketen en in het jeugdzorgdomein waarbij over en weer ‘best practices’ en informatie over de doelgroep wordt gedeeld. PON maakt ondertussen integraal onderdeel uit van een veel bredere waaier aan interventies die kunnen worden ingezet met betrekking tot overlastgevende amv. Er is bij alle actoren die bij deze interventies betrokken zijn voortdurend kennisopbouw en kennisuitwisseling. De constante interactie tussen de eerstelijnsprofessionals die zich met de doelgroep bezig houden – waaronder dus ook PON-medewerkers – kunnen er in algemene zin aan bijdragen dat overlast vermindert.

In de vorige evaluatie is gesuggereerd om nader te verkennen in hoeverre elementen van de PON (communicatie in eigen taal, cultuursensitiviteit, contact gebaseerd op betrokkenheid, herkenning en begrip, vroege betrokkenheid familie, maatwerk leveren, werken aan perspectief) overdraagbaar zijn in andere contexten. De in paragraaf 4.2.4 beschreven casus van Osman illustreert dat in de praktijk al een steeds verdergaande integratie van activiteiten van PON-medewerkers en andere actoren uit de keten plaatsvindt. Het feit dat een evaluatie van een casus uit PON de aanleiding heeft gevormd om concrete stappen te zetten voor het nader vormgeven van gespecialiseerde interculturele jeugdzorg (zie hoofdstuk 6), illustreert ook hoe PON een veel bredere impact heeft.

In dit verband is het ook van belang te melden dat binnen Nidos momenteel een project gaande is om een uitvoerige methodiekbeschrijving van PON op te stellen. In deze methodiek worden *best practices* beschreven en wordt gepoogd concrete handvatten te bieden aan coaches en jeugdbeschermers ten aanzien van verschillende thema’s en verblijfsfasen. Deze methodiekbeschrijving is in eerste instantie bedoeld voor intern gebruik, maar waardevolle elementen zullen in de toekomst zeker ook met partijen buiten Nidos gedeeld worden. De doelstelling is dat deze methodiekbeschrijving eind 2021 is afgerond.

Tot slot verdient nog de aandacht dat er ook nog verschillende andersoortige initiatieven zijn om derde partijen te informeren over PON en de PON-doelgroep. Hierboven is al aangegeven dat het Belgische Fedasil uitvoerig geïnformeerd is en nog zal worden over PON. Vermeldenswaardig is ook het feit dat Osman – de pupil waar in 4.2.4 uitvoerig over gerapporteerd is - heeft meegewerkt aan het vormgeven van een ‘webinar’ waarin hij vanuit zijn persoonlijke perspectief vertelt over zijn ervaringen binnen PON. Gerelateerd aan PON zijn er binnen Nidos ook verschillende andere webinars georganiseerd met

als doel collega's te informeren en handvatten te geven t.a.v. de Noord-Afrikaanse doelgroep. Tot slot heeft de crisisinterventiefunctionaris meegewerkt aan de documentaire 'Verloren Jongens', waarin de levensloop van een minderjarige Noord-Afrikaanse amv wordt gevolgd.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> [https://www.npostart.nl/verloren-jongens/07-01-2021/KN\\_1724919](https://www.npostart.nl/verloren-jongens/07-01-2021/KN_1724919)

## 8. Conclusie en aanbevelingen

### 8.1 Conclusie

De hoofddoelstelling van PON is “Het terugdringen van overlast van overlastgevende amv.” In deze rapportage is beschreven in hoeverre PON erin is geslaagd en/of aan heeft bijgedragen om in het tweede jaar van haar bestaan de in de inleiding genoemde zes subdoelen van deze hoofddoelstelling te bereiken. De laatste twee subdoelen worden daarbij geïntegreerd beantwoord.

1. PON heeft eraan bijgedragen dat er een veiliger leefklimaat op- en rond COA-locaties is ontstaan. Gegeven de - bewust - beperkte capaciteit van PON voorziet het niet in een behoefte om grote aantallen overlastgevers uit COA-locaties op te vangen. Zoals in de eerste evaluatie al werd gesignaleerd, heeft het vooral een ‘ventiefunctie’. Door een beperkt aantal - vaak kwetsbare – jongeren met een hulpvraag uit de groep op een COA-locatie te plaatsen, kan de druk van de ketel gehaald worden.
2. Met het voorbehoud dat een betrouwbare kwantificering moeilijk te geven is, zijn er sterke indicaties dat het overlastgevende gedrag van deelnemende pupillen vermindert op het moment dat zij bij PON instromen. PON-pupillen hadden ten tijde van een verblijf op COA-locaties gemiddeld veel meer geregistreerde incidenten dan op een PON-locatie. ‘Daadwerkelijk’ contact leggen, het betrekken van familieleden en het faciliteren en stimuleren van toekomstplannen zijn instrumenteel geweest in het winnen van vertrouwen en daarmee het brengen van meer rust in de levens van de merendeels kwetsbare jongeren. De pupillen zijn over het algemeen goed in staat een hulpvraag te formuleren en zij accepteren over het algemeen hulp en behandeling. Vooral voor pupillen met een complexe (meervoudige) problematiek is het voor PON-medewerkers echter soms moeilijk om instanties bereid te vinden hen op te nemen.
3. Het is ook in het tweede jaar van PON bijzonder uitdagend geweest om - binnen of buiten Nederland - daadwerkelijk een toekomstperspectief te creëren voor de deelnemende pupillen. De grote meerderheid van de pupillen heeft vanaf hun 18<sup>e</sup> geen verblijfsstatus in Nederland. Terugkeren naar eigen land kunnen of willen zij niet. Een klein gedeelte van de pupillen blijft illegaal in Nederland, de meesten reizen door naar andere landen in vooral Zuid -Europa (Spanje en Italië).
4. De knelpunten die uit de evaluatie over het jaar 2019 naar voren kwamen, zijn gedeeltelijk opgelost en verminderd. Ten aanzien van het belangrijkste knelpunt – de noodzaak om gespecialiseerde interculturele jeugdzorg te organiseren – zijn mede door casuïstiek die door PON geagendeerd is hoopgevende stappen gezet. Maart 2021 is op bestuurlijk niveau door belangrijke actoren ingestemd met het voorstel van Nidos, COA en Jeugdzorg Nederland om een gespecialiseerd aanbod voor deze doelgroep te ontwikkelen
5. De resultaten van PON zijn deelbaar gemaakt met andere relevante partijen. Dat gebeurt in de eerste plaats middels deze rapportage. Van veel groter praktisch belang is dat vrijwel op dagelijkse basis interactie plaatsvindt tussen PON-medewerkers en andere relevante partijen waarbij over en weer ‘best practices’ en informatie over de doelgroep wordt gedeeld. Ook is het vermeldenswaardig dat het Belgische Fedasil op eigen verzoek uitvoerig is geïnformeerd

over de wijze waarop PON werkt, dat er regelmatig webinars zijn georganiseerd en er gewerkt wordt aan een uitvoerige beschrijving van de PON-methodiek. Omdat de resultaten met name in praktische zin zo frequent en intensief gedeeld worden en instrumenteel en richtinggevend zijn geweest voor bijvoorbeeld innovatie ten aanzien van de ontwikkeling van interculturele jeugdzorg, is het aannemelijk dat PON niet alleen op korte, maar ook langere termijn bijdraagt aan het terugdringen van overlast van amv in bredere zin.

## 8.2 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande studie kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan.

### *Blijf flexibel*

PON is de 'projectfase' voorbij. Zolang de doelgroep niet veranderd en/of passende alternatieven zijn ontwikkeld, is PON bijna niet meer weg te denken uit het beschikbare instrumentarium om met overlastgevendende asielzoekers om te gaan. Het feit dat de projectfase voorbij is, betekent echter niet dat PON daarmee een strak geprotocolleerd en gereguleerd traject is geworden. Sommige elementen worden steeds verder gestandaardiseerd (denk bijvoorbeeld aan: continu één Arabischspreekende medewerker op locatie, harmonisering van huisregels), maar in essentie is PON nog even a-typisch als het ruim twee jaar geleden begon: een werkwijze waarbij zelfsturende teams met een hoge mate van autonomie werken, flexibiliteit en 'out of the box' denken en -handelen hoog in het vaandel staan en het leveren van maatwerk centraal staat. De kern van de PON-benadering is daarmee hetzelfde gebleven.

In zekere zin is PON zelfs nóg flexibeler geworden dan in het eerste jaar het geval was; de enigszins rigide regel 'ééns ingestroomd in PON, tot je 18<sup>e</sup> in PON' is stilaan losgelaten, waardoor PON nóg meer dan voorheen een flexibele ventiefunctie binnen het systeem kan vervullen. Plaatsing in PON moet de uitzondering blijven, maar het maken van uitzonderingen is in de context van PON de regel. Het is van groot belang dat - ondanks het feit dat PON steeds verder ontwikkelt en professionaliseert – die hoge mate van flexibiliteit blijvend wordt nagestreefd. Daarbij ligt er overigens wel een gevaar op de loer. In de vorige evaluatie is er al voor gewaarschuwd dat een combinatie van heel betrokken coaches en jeugdbeschermers enerzijds en dichte deuren bij de professionele hulpverleningsbureaucratie anderzijds, tot situaties kunnen leiden waarbij PON-medewerkers heel veel verantwoordelijkheid op zich nemen. Jongeren met zwaar psychotische klachten blijven dan zonder de gespecialiseerde zorg die zij eigenlijk nodig hebben bij PON. Het is daarom van belang dat er blijvend aandacht is voor de 'grenzen' van de begeleiding, omdat ook uit deze rapportage weer blijkt hoe ver PON-medewerkers soms gaan voor hun pupillen.

### *Stimuleer meer mogelijkheden voor perspectief*

In veel gevallen slaagt PON erin om de randvoorwaarden te creëren om pupillen in rust te laten reflecteren op hun toekomst. In de huidige politiek-maatschappelijke context is het voor PON-medewerkers echter héél uitdagend om hen daadwerkelijk te helpen met het vormgeven van hun toekomstplannen en in dat verband perspectief te bieden. De PON-medewerkers zelf waren duidelijk over noodzakelijke stappen die in dit verband gezet zouden moeten worden: faciliteer de mogelijkheid om werkervaring op te doen en - hieraan gerelateerd - (her)overweeg het beschikbaar stellen van terugkeerondersteuning.

### Beschikbaarheid van werkervaringsplekken

PON-medewerkers zijn over het algemeen teleurgesteld - om niet te zeggen 'gefrustreerd' - over de geringe mogelijkheden die zij hebben om pupillen werkervaring op te laten doen. De tijdelijke verblijfsvergunning die de pupillen hebben, stelt hen meestal niet in de gelegenheid om betaald werk te doen. Daarnaast is het ook heel moeilijk om voor hen een stageplek te vinden. Zoals één van de coaches aangaf:

*"Het is zo zonde. Soms hebben we een jongen, dan gaat het goed, hij is gestopt met criminaliteit en drugs. Dan zou je hem eigenlijk via een organisatie een stage willen bieden. Maar er is geen enkele organisatie, de gemeente kan niet helpen...niets. Dat is echt een gemiste kans." (R4)*

In Nederland is een werkervaringsplek – in de vorm van een stage - vaak gekoppeld aan bijvoorbeeld een MBO-opleiding. De PON-medewerkers hebben echter de overtuiging dat het volgen van een formele opleiding en het opdoen van werkervaring voor deze doelgroep eigenlijk los zouden moeten worden gezien. Bij deze jongens, voor wie het leren van de Nederlandse taal, of de Nederlandse wijze van administreren etc. niet relevant zijn, is het vooral van belang dat zij daadwerkelijke *werkervaring* opdoen. Laat ze 'landen' in PON, haal ze uit hun netwerk, en laat ze vervolgens werkervaring opdoen. Dán, zo is de overtuiging bij veel PON-medewerkers, is er de meeste kans dat zij uiteindelijk niet meer vervallen in overlastgevend gedrag en mogelijk zelfs terugkeren.

*"Stage of werken doen ze héél graag. Ze willen echt héél graag een beroep leren. Bijvoorbeeld kapper – dat is altijd een broodwinning in het land van herkomst – maar ook monteur, timmerman, loodgieter. Dat willen ze allemaal. (...) Ik heb één keer een jongen bij een pizzeria kunnen laten werken. Dat is via mijn eigen netwerk gegaan. In kan dat één keer doen, maar ik zou zoveel meer kunnen doen als ik maar een beetje budget zou hebben waarmee een ondernemer gesubsidieerd zou kunnen worden. Het gaat niet om een officiële opleiding: het gaat niet om het papiertje, maar om de vaardigheden, Als ze die tot zich kunnen. Je kent dat dat verhaal toch, geef ze geen vis, maar een hengel..." (R6)*

Al jaren is er in Nederland onduidelijkheid over de status van een 'stage'. De Leerplichtwet stelt dat jongeren voor hun 18de - ongeacht op welke wijze ze hier ook verblijven – verplicht zijn om onderwijs te volgen (en hier dus ook recht op hebben). De Wet Educatie Beroepsonderwijs (WEB) schrijft voor dat theorie en praktijk onlosmakelijk aan elkaar verbonden zijn in het onderwijs, en dat een stage in feite dus als een vorm van onderwijs moet worden gezien. Ten slotte is er de Wet arbeid vreemdelingen (WAV), waarin een stage aangezien wordt voor werk.<sup>13</sup> Voor PON-pupillen - maar dat geldt voor amv die vanaf hun 18<sup>e</sup> met uitzetting bedreigd worden in algemene zin - zou het heel waardevol zijn als ondubbelzinnig kan worden vastgesteld dat zij recht hebben op het volgen van een stage en dat er vanuit de (lokale) overheid ook ondersteuning zou worden geboden om hen een stage te laten volgen. Vanwege de beperkte kennis van de Nederlandse taal zullen deze stages slechts op een beperkt aantal plekken mogelijk zijn (bijvoorbeeld bij Arabischsprekende ondernemers).

### Terugkeerondersteuning

Sterk gerelateerd aan bovenstaande, is een terugkerend element in de gesprekken met PON-medewerkers (zowel tijdens de eerste evaluatie, alsook weer in deze evaluatie) dat zij zelf meestal veel aanknopingspunten zien om terugkeer te faciliteren indien jongeren 'op weg zouden kunnen worden geholpen' met een vorm van terugkeerondersteuning. Het draait daarbij om de juiste voorbereiding en begeleiding in Nederland én ondersteuning in het land van herkomst. Zoals één van de respondenten verzuchtte, is het motiveren om tot terugkeer over te gaan in de huidige context een heilloze weg: "We proberen ze nog steeds met *niets* te laten teruggaan....." (R4). IOM of andere partijen bieden voor deze doelgroep geen financiële of '*in kind*' (in natura) ondersteuning. Alhoewel de

<sup>13</sup> <https://www.trouw.nl/nieuws/de-wet-naleven-is-prima-maar-welke-van-de-drie~b313d39e/>

mogelijke consequenties van het beschikbaar stellen van zulke assistentie bekend zijn (met name de vrees voor een aanzuigende werking), is het toch te overwegen om met name vormen van ‘in kind’ ondersteuning bij terugkeer aan te bieden.

### 8.3 Concluderende reflectie

De vorige evaluatie sloot af met de stelling dat de grootste uitdaging in verband met PON verband houdt met het creëren van (toekomst)perspectief. Het riep ‘de fundamentele vraag op’ wat realistisch verwacht kan en mag worden ten aanzien van ‘het creëren van perspectief’ voor deze doelgroep en onderschreef het belang dat politici, beleidsmakers en uitvoerende partijen in dit verband een gedeelde visie ontwikkelen. De vraag werd gesteld hoe ver de overheid en maatschappelijke organisaties willen en kunnen gaan om dat perspectief te bieden en hoe maatschappelijk belangen (veiligheid, eenduidigheid van de asielpcedure) zich verhouden tot de juridische verplichting van de overheid om het belang van het kind centraal te stellen.

Het probleem met ‘fundamentele vragen’ is dat er vaak geen eenduidig of simpel antwoord op geformuleerd kan worden. Nu, een jaar later, blijkt uit de gesprekken met de PON-medewerkers en de geanalyseerde dossiers dat er nog steeds een grote - zo niet ‘onoverkomelijke’ - spanning bestaat tussen de wens van de PON-medewerkers om de pupillen toekomstperspectief te bieden en de praktische barrières om dit te realiseren. Een toekomstperspectief in Nederland hebben de jongeren over het algemeen niet; zoals in hoofdstuk 5 is beschreven, blijven PON-medewerkers onder het motto ‘geen valse hoop geven’ ook verre van de suggestie dat dit wel het geval is. Een reëel toekomstperspectief in het land van herkomst hebben of zien de jongeren meestal ook niet: familie wil hen niet terug, zij willen zelf niet terug omdat zij in het land van herkomst geen perspectief zien en zij kunnen niet gedwongen worden teruggestuurd. Wat feitelijk overblijft, is het perspectief om als ongedocumenteerde volwassene in Europa te blijven zwerven, met de ijdele hoop wellicht ooit en op enige manier – in Italië, Spanje, misschien wel Engeland? - een verblijfsvergunning te kunnen regelen.

Overlastgevende amv vormen daarmee bij uitstek een zogenaamd ‘*wicked problem*’; een uniek probleem dat moeilijk of onmogelijk is op te lossen door incomplete of tegengestelde informatie binnen een veranderende context. Kenmerkend aan dit type problemen is dat er niet één, laat staan één juiste, oplossing bestaat. Kansarme jongeren uit autoritaire landen met een hoge werkloosheid raken op drift, waardoor lokale actoren in een land duizenden kilometers verwijderd geconfronteerd worden met overlast en onveiligheid. Op het lokale niveau wordt met veel kunst- en vliegwerk naar ad-hoc oplossingen gezocht om de problematiek het hoofd te bieden, terwijl de fundamentele en lange-termijnoplossing op het ‘globale’ politieke, economische en diplomatieke vlak gevonden moet worden. Het perspectief dat Nederland op korte termijn geen overlastgevende minderjarige amv meer zal hebben, is daarmee bijzonder klein. Het hoogst haalbare is dat de probleemgroep stilaan kleiner wordt en dat actoren in de vreemdelingenketen steeds beter met het probleem kunnen omgaan. In deze context is het flexibele PON - waarin het zichzelf hopelijk steeds opnieuw blijft uitvinden - een waardevol instrument.

## Bijlage 1

### **Respondenten**

Projectleider	R1
Beleidsmedewerker	R2
PON-manager	R3
Crisisinterventiefunctionaris	R4
Jeugdbeschermer	R5
Coach	R6
Vertegenwoordiger COA	R7