

aan Ministerie VWS, Ministerie J&V
van Jeugdzorg Nederland, Nidos en COA
datum Februari 2020
betreft Position paper amv en jeugdhulp

.....

Aanleiding

Jeugdhulp in brede zin sluit in Nederland (vaak) onvoldoende aan op de behoefte van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv). Dit blijkt uit onderzoek van Nidos, Pharos en Jeugdzorg Nederland¹. Daarnaast hebben COA en Nidos de noodzaak van passende en beschikbare jeugdhulp in 2019 en 2020 aangegeven bij het Rijk en geven JeugdzorgPlus instellingen aan dat er amv via een machtiging gesloten jeugdzorg worden geplaatst, voor wie de JeugdzorgPlus niet is toegerust. Het komt voor dat amv niet geplaatst kunnen worden ondanks dat er sprake is van een spoedmachtiging.

De laatste jaren heeft dit een aantal keer geleid tot zeer schrijnende situaties. Eén casus is, vanwege de betreurenswaardige situatie voor de amv, als voorbeeld in opdracht van het ministerie van VWS geëvalueerd door AEF. Deze casus staat niet op zichzelf. De analyse, oorzaken en aanbevelingen uit de geëvalueerde casus vragen om een antwoord voor toekomstige casuïstiek.

Middels deze notitie vragen COA, Nidos en Jeugdzorg Nederland om een passend antwoord. Dit antwoord moet leiden tot eerdere ondersteuning op locaties waar amv woonachtig zijn, eerdere inzet van passende hulp, meer ontwikkeling van expertise op de gevolgen van vlucht, specialisatie van aanpak van multi-problematiek (verslaving, trauma gerelateerd en/of psychiatrisch) en, wanneer het echt niet anders kan, tot een combinatie van passende hulp en geslotenheid. Kortom, tot meer preventie, het vroeger en beter helpen van jongeren en de ontwikkeling van passende hulp voor de zwaarste casuïstiek.

Cijfers

In Nederland staan op enige moment in de laatste 10 jaar tussen de 2500 en 7000 amv onder voogdij van Nidos. Alhoewel er geen systematisch verzamelde data voorhanden zijn, wordt door Nidos ingeschat dat ca. 10% van de totale populatie vluchtelingenkinderen behoefte heeft aan een vorm van jeugdhulp. Dan betreft het meestal ambulante jeugdhulp. Een kleiner deel daarvan doet een beroep op JeugdzorgPlus: het aantal aanmeldingen de afgelopen vijf jaar lag tussen de 31 en 51 per jaar (in 2019 51).

Vraagstuk en dilemma's

De kernvraag is hoe vroegtijdig de juiste jeugdhulp geboden kan worden aan amv. Wat betekent dit voor:

- Toegankelijkheid en inzet van de juiste hulp
- Aansluiting van de hulp bij de amv; een aanbod passend bij de behoefte
- Gebruik maken van specialisatie en expertise die al aanwezig is (m.n. ambulant) en ontwikkelen van specialisatie en expertise waar deze nog ontbreekt (multi-problematiek en JeugdzorgPlus)
- Het ontwikkelen van hulp en begeleiding passend bij het verblijfsperspectief
- Waar begint en eindigt ieders verantwoordelijkheid hierin? Hoe financieren we dat?

Het betreft een kleine groep waar dit speelt, dat maakt het niet eenvoudiger om tot een (generieke) oplossingsrichting te komen. Het systeem is hier niet op ingericht.

¹ Jeugdhulp voor vluchtelingen, de succesfactoren volgens aanbieders, verwijzers en begeleiders, Maart 2020, gefinancierd door ZonMW

Context

Een deel van de amv verblijft in de opvang bij contractpartners van Nidos (jeugdhulpinstellingen, die o.a. vanuit hun opvangtaak een mate van specialisatie op de doelgroep en expertise op het gebied van de gevolgen van vlucht hebben ontwikkeld). Een tweede deel in opvanggezinnen van Nidos en een ander deel in speciaal voor amv ingerichte opvang- en begeleidingsvoorzieningen van het COA. Passende jeugdhulp is niet altijd aanwezig en/of wordt niet altijd vroegtijdig ingezet.

In sommige gevallen wordt de hulpvraag en/of het veiligheidsvraagstuk voor de jongere dusdanig groot dat een machtiging gesloten jeugdhulp aangevraagd wordt. Een plaatsing in de JeugdzorgPlus is in zijn huidige vorm (meestal) niet passend, ondanks dat de hulpvraag dusdanig is dat een extra interventie nodig is. De opvang en dynamiek in groepen, de taalbarrière, normen, waarden en regels leiden er vaak toe dat het verblijf een groot effect heeft op de instelling, andere jongeren en professionals, terwijl behandeling van de amv niet of nauwelijks van de grond komt door taal, cultuur, co-morbiditeit, psychiatrie, trauma, vaak een strafrechtelijk traject en/of geweldsincidenten. Geen goede situatie, maar zonder alternatieven moeilijk te voorkomen.

De opvang en begeleiding van amv wordt door COA en Nidos toegespitst naar (verblijfs)perspectief. (Ook) in het geval van een perspectief buiten Nederland betekent dit toegepaste begeleiding, betrekken van netwerk en (eventuele) familie en het actief voorbereiden op een leven na het 18^{de} jaar. Het is belangrijk dat begeleiding en zorg aansluiten bij het perspectief en de mogelijkheden die de amv heeft/voor zichzelf ziet.

Oplossingsrichtingen:

Oplossingsrichtingen zijn afgewogen in lijn met de evaluatie van AEF en beschikbare kennis en onderzoek. Binnen de bovengenoemde context spitsen de oplossingen zich derhalve toe op 2 'doelgroepen':

- Jongeren met perspectief op verblijf in Nederland: sneller en betere hulp bieden
- Jongeren met weinig of geen perspectief op verblijf in Nederland: specialisatie in combinatie met begeleiding gericht op toerusting voor terugkeer naar land van herkomst of elders.

Er is een landelijke regeling nodig, van toepassing op beide doelgroepen, om een antwoord te geven op de zwaarste casuïstiek.

Jongeren met perspectief op verblijf in Nederland: sneller en betere hulp bieden

Wat COA, Nidos en (organisaties aangesloten bij) Jeugdzorg Nederland – in samenwerking met de regio's – zelf kunnen ondernemen:

- Jongeren vroegtijdiger aanmelden, indiceren en sneller en betere hulp bieden (vraagt alertheid verwijzers en begeleiders, begeleiden naar aanbod gespecialiseerde(re) instellingen met een interculturele invalshoek – met name contractpartners van Nidos die expertise hebben opgebouwd).
- Jeugdhulpaanbieders beter toerusten voor de hulp aan deze groep jongeren.
- Risicoprofielen met elkaar bespreken (jeugdhulpaanbieders, Nidos en COA) om signalering en tijdige passende hulp mogelijk te maken.
- In de regio's waar Nidos en COA voorzieningen hebben de expertise op gevolgen van vlucht en in cultuursensitief werken verstevigen, ook in de regionale expertteams. Kennis dient verder ontwikkeld en verspreid te worden voor deze specifieke doelgroep en het systeem moet zo worden ingericht dat de kennis toegepast kan worden.

Wat COA, Nidos en (organisaties aangesloten bij) Jeugdzorg Nederland niet zonder facilitering en ondersteuning samen kunnen ondernemen:

- Als het in de regio niet lukt om passend aanbod te vinden, zou ook het OZJ (Ondersteuningsteam Zorg voor Jeugd) een rol kunnen en moeten spelen in het vinden van passend jeugdhulpaanbod voor deze jongeren. Daarmee is het ook in het OZJ van belang om 'multiculturele' expertise toe te voegen.
- In kaart brengen waar reguliere systemen tekort schieten voor financiering en/of een passend aanbod en hierop actie ondernemen.

Jongeren met weinig tot geen perspectief op verblijf in Nederland: specialisatie in combinatie met hulp gericht op goede toerusting voor terugkeer naar het land van herkomst of elders.

Wat COA, Nidos en (organisaties aangesloten bij) Jeugdzorg Nederland zelf kunnen ondernemen:

- Voor de jongeren zonder perspectief op verblijf in Nederland is voorgaande oplossingsrichting ook van belang. In die oplossingen moet goed aangesloten worden op het verblijfsperspectief (en de begeleiding daarin van COA en Nidos). Het heeft impact op de jongeren en maakt bieden van hulp extra complex. Dat moet iedereen binnen het stelsel (J&V, VWS, Nidos, COA, jeugd&opvoedhulp, professionals en jongeren zelf) zich goed realiseren.

Wat COA, Nidos en (organisaties aangesloten bij) Jeugdzorg Nederland niet zonder facilitering en ondersteuning kunnen ondernemen:

- Er is een groep jongeren zonder perspectief op verblijf in Nederland met zeer complexe multi-problematiek die bijna niet in de vrijwillige jeugdhulp komt, maar die wel in de JeugdzorgPlus terecht komt. Wat ze nodig hebben aan jeugdhulp is er niet en het gedecentraliseerde systeem werkt voor hen oplossingen niet in de hand. Het gaat gemiddeld door de jaren heen om 31 tot 51 jongeren per jaar. We willen de veiligheid van deze jongeren en hun omgeving kunnen garanderen als het moet, met andere oplossingen. Behandeling, veiligheid, een interculturele aanpak en een snelle aansluiting bij het perspectief van de amv en zijn toekomst (elders) staan centraal (in tegenstelling tot blijvende behandeling).
- Psychiatrie en traumabehandeling zijn hierbij vaak nodig, in flexibele combinatie en met een mate van interculturele specialisatie.
- Verslavingszorg sluit niet of nauwelijks aan bij de doelgroep en staat vaak gecombineerde aanpak van multi-problematiek in de weg. Verslavingszorg moet toepasbaar gemaakt worden voor de doelgroep en in combinatie inzetbaar en beschikbaar zijn met o.a. psychiatrie en traumabehandeling.
- Praktijkondersteuning en terugkeeronderwijs zijn van belang, gericht op praktische vaardigheden die bijdragen aan het positief invullen van het toekomstperspectief in het land van herkomst of elders in de wereld.

Landelijke regeling, om een antwoord te geven op de zwaarste casuïstiek

Het bovenstaande – passende trajecten, specialisatie, kleinschaligheid, maatwerk van open- en geslotenheid en minder vermenging van problematiek - is niet op te lossen binnen het reguliere stelsel of door individuele gemeenten en vraagt om een landelijke regeling.

Wij denken aan een landelijke LTA regeling en aan extra financiering vanuit het Rijk voor ontwikkeling van kennis en opstart. De LTA regeling moet in ieder geval beschikbaar zijn voor de jongeren met weinig tot geen perspectief op verblijf in Nederland, en waar nodig ook voor jongeren met perspectief op verblijf in Nederland die in het reguliere jeugdhulpaanbod geen oplossing vinden. De inschatting is dat het moet gaan om 12-20 plekken met financiering gelijk aan de JeugdzorgPlus (€ 150.000 per plek per jaar), wat in feite vervangende financiering is voor huidige financiering van geplaatste amv verspreid over JeugdzorgPlus-instellingen.

Inhoudelijk – gebaseerd op ervaringen met de doelgroep in de afgelopen jaren – zal het uitgangspunt voor uitvoering zijn om (open) jeugdhulp met een plus te bieden, met geslotenheid indien nodig.

Bovenop de (reguliere) €150.000 per plek per jaar waarvoor de LTA regeling wordt gevraagd (analoog aan de JeugdzorgPlus-financiering waar deze groep nu al in terecht komt) vragen wij een ontwikkelings- en opstartfinanciering van €150.000 per instelling per jaar voor de eerste twee jaar.

Deze landelijke LTA is gericht op hulpverlening/behandeling en op het ontwikkelen van competenties en vaardigheden, zodat de jongeren maatschappelijk kansrijk en onafhankelijk (kunnen) zijn in Nederland of in het land waar ze terecht komen. Op het moment van plaatsing is het verblijfsperspectief nog niet altijd duidelijk. Hulpverlening en behandeling gaan zodoende hand in hand met terugkeerprogramma's. De LTA wordt dan ook uitgevoerd in samenwerking met Nidos en COA en in nauwe samenhang met begeleiding en activiteiten van COA en Nidos. Van belang daarbij is ook dat vroegtijdig wordt gestart met terugkeeronderwijs – door COA opgenomen met OC&W-, dat de verwachtingen van jongeren vroegtijdig worden gemanaged en dat een realistisch toekomstbeeld wordt geschetst. Resultaat van de LTA is, naast inhoudelijke aansluiting bij de problematiek, dat plaatsing van amv in (andere) JeugdzorgPlus instellingen tot een minimum beperkt wordt, wat ten goede komt aan de kwaliteit van zorg en ondersteuning van zowel de amv als de reguliere doelgroep van de JeugdzorgPlus.

Met zo'n regeling gaan we – gezien het beperkte aantal jongeren waar het over gaat - twee instellingen zoeken die zich willen 'specialiseren' in de hulp aan deze groep jongeren, met flexibel aanbod, die andere oplossingen willen zoeken, in kleinschaligheid, met waar nodig één op één begeleiding, met traumabehandeling, cultuursensitief, met geslotenheid als noodzakelijk. Deze instellingen doen dat in verbinding met de brede jeugdhulp en in nauwe verbinding met de opvang- en begeleidingsexpertise van COA en Nidos, die hun rol blijven vervullen tijdens trajecten en helpen met specialisatie op het gebied van amv. Ze kunnen door andere instellingen ook (eerder) betrokken worden bij het sneller en betere hulp bieden aan amv vanwege hun opgebouwde expertise. We kunnen daarmee een overgangssituatie creëren die mogelijk permanent kan worden.