

Doelgerichte ontwikkeling AMA's

**Onderzoek bij
5 COA-AMA locaties en
5 Nidos regiokantoren**

Inspectie jeugdzorg

Utrecht, februari 2006

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Hoofdstuk 1 Inleiding	9
Hoofdstuk 2 Algemene context COA opvanglocaties AMA's en Nidos regio's	11
Hoofdstuk 3 Landelijk beeld opvang en ontwikkeling AMA's	13
3.1 Systematische begeleiding AMA's	13
3.2 Onderwijs gericht op terugkeer	13
3.3 Bijdragen voogd en mentor aan ontwikkeling AMA	14
3.4 Samenwerking COA mentoren en Nidos voogden	14
Hoofdstuk 4 Analyse en beoordeling	17
Hoofdstuk 5 Aanbevelingen	19
Bijlage 1 Het toetsingskader inspectieonderzoek AMA's 2005	21

Samenvatting

Doelgerichte ontwikkeling AMA's

De Inspectie jeugdzorg heeft op verzoek van de ministers van Justitie en Vreemdelingenzaken & Integratie in vervolg op eerder onderzoek 'Zicht op ontwikkeling' in 2005 onderzocht of de begeleiding van alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's) planmatig en doelgericht is. "Is opvang, begeleiding, scholing en voogdij adequaat en gericht op ontwikkeling en terugkeerperspectief?"

Werkwijze onderzoek

In de initiatief- en voorbereidingsfase van het onderzoek heeft de inspectie beide ministers evenals COA en Nidos betrokken en geïnformeerd over het projectplan (inclusief de planning van activiteiten), het plan van aanpak en de diverse instrumenten die bij het onderzoek zijn gebruikt. In de uitvoeringsfase heeft de inspectie onderzoek gedaan bij vijf AMA opvanglocaties in AZC's van het COA en de Nidos regiokantoren, die de voogdij hebben over de daar verblijvende AMA's. In alle locaties zijn medewerkers geïnterviewd en dossiers onderzocht. De resultaten zijn beschreven in vijf locatierapporten.

Context

Voor COA en Nidos geldt als uitgangspunt het terugkeerbeleid. Beide organisaties moeten krimpen in verband met het dalende aantal AMA's. Dit heeft veel personeelwisselingen en instabiele teams tot gevolg (gehad). AMA's worden regelmatig verplaatst van de ene naar de andere opvanglocatie in verband met incidenten of het sluiten/opheffen van locaties. Ondanks het sinds 2003/4 werken met de methodiek van PI research, is de methodiek dus voor veel medewerkers tijdens het onderzoek nog relatief nieuw.

Methodisch werken / regiefunctie / landelijk beeld

Het COA werkt met een competentiegerichte aanpak van PI research gericht op de ontwikkeling van de AMA's met terugkeerperspectief. De voogden van Nidos voeren de regie over de juridische positie, de opvang, de begeleiding en de scholing van de AMA tot het 18^e jaar. De begeleidingsmethodiek blijkt nog niet geïmplementeerd, de mening van de AMA zelf is niet zichtbaar in de dossiers, het onderwijsaanbod is beperkt en niet gericht op terugkeer. Voor AMA's in de opvang is er persoonlijke begeleiding door mentoren en voogden, maar de onderlinge taakverdeling: wie doet wat? levert over en weer onduidelijke verwachtingen op. Er is (nog) geen afstemming tussen het trajectplan (mentor) en het begeleidingsplan (voogd), dit levert dus geen bijdrage aan een doelgerichte ontwikkeling van de AMA's.

De inspectie komt op basis van het onderzoek tot het volgende landelijk oordeel

- ❖ De inspectie vindt het zorgelijk dat aan de belangrijkste randvoorwaarden voor succes voor doelgerichte ontwikkeling nl. een stabiele omgeving en systematische methodische begeleiding voor AMA's, nog steeds niet wordt voldaan. Stelselmatig wordt voorbijgegaan aan het feit, dat inrichten/sluiten van AMA-opvanglocaties, overplaatsingen van AMA's en het inwerken van nieuwe medewerkers, de methodische aanpak telkens opnieuw in de kinderschoenen zet. Dit is er mede de oorzaak van dat in tegenstelling tot de verbeteringen die de inspectie had verwacht na het onderzoek van 2004 en ondanks alle goedbedoelde inspanningen van alle betrokkenen:
 - de implementatie van de PI-methodiek nog steeds niet goed uit de verf komt;
 - de afstemming tussen trajectplan (COA) en begeleidingsplan (Nidos) over het algemeen als onvoldoende wordt ervaren en maar zeer beperkt in de dossiers tot uitdrukking komt.
- ❖ De inspectie vindt het zorgelijk, dat de onderlinge afstemming tussen mentoren en voogden nog steeds niet is uitgekristalliseerd, zij spreken elkaar onvoldoende aan op rollen, taken en verantwoordelijkheden.
- ❖ De inspectie vindt het onwenselijk, dat er weinig tot geen praktijkgericht onderwijs - op bereisbare afstand - voorhanden is, dat aansluit op de motivatie van AMA's. Temeer daar AMA's doorgaans al niet gemotiveerd zijn voor het perspectief terugkeer.

Dit bijeengenomen kan veel risico's opleveren voor de AMA's: zij gaan de illegaliteit in (MOB), werken niet aan hun terugkeer, krijgen geen praktijkgerichte scholing en sommige AMA's zijn nauwelijks op de opvang, zij komen alleen om voor de Veemdelingendienst te stempelen.

De inspectie geeft de volgende landelijke aanbevelingen aan de ministers

- ❖ Zorg om effect te bereiken met doelgerichte ontwikkeling van AMA's voor stabiliteit, anders heeft de PI methodiek geen levensvatbaarheid:
 - Creëer hiertoe continuïteit in de opvang en begeleiding van AMA's met vaste locaties, mentoren en voogden.
 - Laat de toepasbaarheid van de PI methodiek evalueren, uitgaande van de ervaringen van mentoren en voogden op punten als: leeftijdgevoeligheid, afhankelijkheid motivatie AMA, samenhang trajectplan-begeleidingsplan, consistente benadering mentoren en voogden.
 - Stel op grond van de resultaten van de evaluatie een termijn vast voor de verdere implementatie van het werken met de PI-methodiek.
- ❖ Laat COA en Nidos gezamenlijk het draaiboek voor de samenwerking actualiseren, zodanig dat het de samenwerking tussen mentoren en voogden ondersteunt. Maak daarbij gebruik van de positieve ervaringen van de mentoren, voogden en hun direct leidinggevenden in de praktijk.
- ❖ Zie goed toe op het onderwijs aan AMA's en laat (in overleg met) het Ministerie van OC&W meer toegespitst onderwijsaanbod ontwikkelen. Bij een enkel ROC is al een meer speciaal praktijkgericht

traject ontwikkeld. Laat de voogden van Nidos in overleg met het COA de AMA's daar plaatsen waar (het beperkte) aanbod van geschikt onderwijs wel gegeven kan worden.

Tevens heeft de inspectie in de locatierapporten samenvattend de volgende aanbevelingen aan COA en Nidos gegeven

- ❖ *PI methodiek*: Ga door met het systematisch implementeren van de PI methodiek en evalueer tijdig de ervaringen; doe zo nodig voorstellen voor aanpassingen, die ertoe leiden dat het de consistentie in de begeleiding van de AMA's ten goede komt. Maak de besluitvorming over trajectplannen, bevordering naar volgende fases, het overleg tussen mentor en voogd en de mening van de AMA daarover, inzichtelijk in de dossiers. Zorg voor een verdere coaching van de medewerkers in de uitgangspunten en toepassing van de methodiek.
- ❖ *Afstemming mentor/voogd*: Voer gestructureerd overleg op management en uitvoerend niveau en bespreek daar expliciet de rol- en taakverdeling tussen COA mentor Nidos voogd en de inhoud van de plannen, om de onderlinge en inhoudelijke afstemming te verbeteren. Bespreek de verwachtingen over en weer over begeleiding, regie, opvang en maak de verantwoordelijkheden duidelijk, ook in concrete gevallen, waar nadere interpretatie van de situatie noodzakelijk is.
- ❖ *Betrokkenheid AMA*: Zorg voor een goede aansluiting van trajectplan en begeleidingsplan en maak de mening van de AMA en de besluitvorming zichtbaar in de dossiers. Zorg dat de goede samenwerking tussen mentoren en voogden de ontwikkeling van de AMA ten goede komt. Maak duidelijke afspraken over wat partijen moeten doen als een AMA niets wil en zich aan begeleiding onttrekt.
- ❖ *Onderwijs*: Probeer met behulp van een multidisciplinaire werkgroep schoolgang, het gebruik maken van het eigen netwerk of andere manieren zoveel mogelijk invloed uit te oefenen om de AMA voor school te motiveren en om meer geschikt, praktijkgericht onderwijs te bewerkstelligen, dat beter aansluit op het terugkeerperspectief en de eigen behoeften van de AMA's.

Hoofdstuk 1 Inleiding

Aanleiding

Sinds 1 januari 2005 met de in werkingtreding Wet op de jeugdzorg heeft de Inspectie jeugdzorg, naast toezicht op de voogdij (Nidos), ook toezicht op de opvang (COA) van alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's). Daarvoor werden dergelijke inspectieonderzoeken op verzoek van de Minister van Justitie uitgevoerd. In oktober 2004 werd in het onderzoeksrapport van de inspectie 'Zicht op ontwikkeling' geconstateerd, dat er behoefte was aan beter zicht op de ontwikkeling en de voorbereiding op de terugkeer van de AMA's. Op verzoek van justitie werd een vervolgonderzoek opgenomen in het jaarwerkprogramma van de inspectie.

In de brief van 11 maart 2005 van de Minister van Justitie, in reactie op het bovengenoemde AMA rapport, staat o.a. dat alle AMA's met een terugkeervariant zullen worden opgevangen in een COA locatie. Gelet op deze ontwikkelingen heeft de Inspectie jeugdzorg zich specifiek gericht op onderzoek bij de vijf COA opvanglocaties en de Nidos-regiokantoren, die de voogdij hebben over de daar verblijvende AMA's. De AMA's worden opgevangen en begeleid in een COA locatie en hebben een voogd van Nidos. Zij staan onder leiding van een mentor. Zij worden systematisch en planmatig door middel van onderwijs en op competentieontwikkeling gerichte begeleiding voorbereid op (zelfstandige) terugkeer naar hun land van herkomst.

Probleemstelling

Uitgangspunt van het algemene beleid voor AMA's, van wie de asielaanvraag is afgewezen, is terugkeer naar land van herkomst¹. Zij worden opgevangen in de zogenoemde terugkeervariant.

In voorgaande onderzoeken heeft de inspectie geconstateerd dat de instellingen beleid hebben ontwikkeld dat een veilige uitvoering van de zorg in de praktijk mogelijk moet maken. Dit beleid heeft de inspectie vervolgens getoetst in de praktijk. In de rapporten "Kansen en risico's" (2003) en "Zicht op ontwikkeling" (2004) zijn de resultaten van de onderzoeken beschreven.

Het onderzoek van de inspectie in 2004 bij een aantal COA-locaties en contractpartners van Nidos richtte zich op de vraag of de instellingen een veilige opvang bieden waarbinnen de AMA zich leeftijdsadequaaf kan ontwikkelen.

Geconcludeerd kon worden dat de instellingen belangrijke stappen hebben gezet om te komen tot een aantal concrete normen maar dat de implementatie daarvan minder ver is. *Veiligheid* binnen de instelling heeft de meest concrete uitwerking gekregen. Wat de begeleiding *van een leeftijdsadequate ontwikkeling van de AMA* en daarbij benodigde competenties betreft, constateerde de inspectie dat begeleidingsplannen vaak niet worden gehanteerd als leidraad voor het dagelijks handelen. Er zijn

¹ Brief van de Staatssecretaris van Justitie d.d. 1 mei 2001 aan de Tweede Kamer, TK 2000-2001, 27062 nr. 14

instrumenten ontwikkeld, maar die worden nog vrijwel nergens gebruikt. In de praktijk is de begeleiding voornamelijk nog reactief en “incidentgestuurd”.

De Inspectie focust het onderhavige onderzoek op de begeleiding en ontwikkeling van de AMA's:

- Is de opvang en opvoeding voor AMA's gericht op het ontwikkelen van gedrag dat past bij de leeftijd van de AMA.
- Is voor de AMA een onderwijsprogramma gekozen dat specifiek gericht is op (terugkeer naar) het land van herkomst.
- Welke bijdragen leveren voogd en mentor aan de ontwikkeling en terugkeermogelijkheden van de individuele AMA.
- Welke bijdrage levert de samenwerking tussen COA en Nidos (voogdij) aan het ontwikkelingsproces van de AMA's.

Deze elementen worden nader uitgewerkt in het toetsingskader (bijlage), waarin de Inspectie beschrijft wat zij in de instelling verwacht aan te treffen.

Uitvoering onderzoek

Het toezicht is uitgevoerd bij de vijf AMA opvanglocaties van het COA en de vijf regiokantoren van Nidos, die de voogdij hebben over de daar verblijvende AMA's.

Als bronnen zijn gebruikt:

- Interviews met management (COA locatie coördinator en Nidos regiomanager)
- Dossiers bij de COA locaties en de Nidos regiokantoren
- Verslagen van overleggen tussen voogden en mentoren
- Interviews met mentoren en voogden

Voor elke locatie die in het toezicht betrokken was, heeft de inspectie een rapport met bevindingen, conclusies en aanbevelingen over de aangetroffen situatie en de dossiertoets geschreven. Deze rapporten zijn in concept voor een check op feitelijke onjuistheden en eventuele onduidelijkheden gestuurd aan de betreffende coördinatoren/managers. Daarna zijn de rapporten vastgesteld.

Hoofdstuk 2 Algemene context COA opvanglocaties AMA's en Nidos regio's

Ten tijde van het onderzoek golden voor de COA opvanglocaties en de Nidos regiokantoren de volgende omgevingscondities. Door de sterke en voortdurende afname van het aantal AMA's dat naar Nederland komt geldt in beide organisaties een krimpsituatie. In de AZC's zijn per 2005 de AMA opvanglocaties gespecialiseerd en moesten AMA-mentoren kiezen voor AMA-opvang of de volwassenenopvang. Dit betekende nogal ingrijpende wijzigingen in de samenstelling van de teams. Opgeleide, ervaren AMA mentoren verdwenen en nieuwe medewerkers moesten worden opgeleid. Voor de Nidos regiokantoren geldt, dat er 'slechts' 5 AMA opvanglocaties werden aangewezen. Dit betekende ook daar krimp en reorganisatie.

Begin december kreeg de inspectie van de locatiemanager het bericht dat de AMA-locatie Delfzijl met ingang van 1 maart 2006 gesloten wordt. Dit was ten tijde van het onderzoek en de rapportage niet bekend.

Uitgangspunt is het beleid van het Ministerie van Justitie vanaf 2001, dat gericht is op terugkeer naar het land van herkomst. Dit (gewijzigde) asielbeleid brengt met zich mee dat AMA's minder mogelijkheden hebben voor het realiseren van hun 'eigen agenda' (i.c. vestiging in Nederland) waardoor (vooral oudere) AMA's minder gemotiveerd zijn voor de begeleiding en ontwikkeling (onderwijs) gericht op terugkeer. Het werken met, het begeleiden van, deze AMA's is daarom zeer afhankelijk van de medewerking van de AMA. Wat verder meespeelt, is het onderwijsaanbod dat niet toegespitst is op terugkeer, met enkele uitzonderingen zoals een per 1 september 2005 gestart experiment bij het ROC in Tilburg. Bovendien hebben ook de (langdurige) asielprocedures en de voor andere AMA's onverklaarbare verblijfsvergunningen die soms toch worden afgegeven, veel invloed op het verwachtingspatroon van de AMA's, die ook in de opvang verblijven.

Bij de ketenpartner Nidos is sprake geweest van een accentverschuiving binnen het werk van de voogden. Was hij toen het COA alleen de eerste opvang deed gericht op het bepalen van een passende vervolgoopvang, nu moet hij via het begeleidingsplan richting geven aan de begeleiding door de mentoren van het COA. Dit betekent dat het Draaiboek COA-Nidos tegen het licht moet worden gehouden en geactualiseerd. Basaal wordt het huidige draaiboek wel gevolgd, maar per locatie wordt het nader ingevuld.

Het COA heeft enige jaren geleden al gekozen voor een competentiegerichte aanpak bij de begeleiding van AMA's. Eind 2003 heeft PI Research Duivendrecht een competentiegerichte methode ontwikkeld voor de tussenvariant en hierin trainingen verzorgd voor mentoren.

Voor het werken met deze methodiek zijn sjablonen ontwikkeld, zoals scorelijsten, observatielijsten, diverse rapportageformulieren, trajectplannen e.a. Het werken met deze instrumenten is voor de AMA opvanglocaties (en dus de mentoren) gelet op het bovenstaande weer relatief nieuw.

Hoofdstuk 3 Landelijk beeld opvang en ontwikkeling AMA's

3.1 Systematische begeleiding AMA's

Alle bezochte COA opvanglocaties maken inmiddels gebruik van de PI methodiek voor de opvang en begeleiding van AMA's. Op enkele locaties zijn één of twee medewerkers aangewezen die speciaal verantwoordelijk zijn voor de implementatie. Uit de dossiers blijkt echter dat de implementatie nog niet is voltooid. Dit geldt voor alle bezochte locaties.

Er wordt wel gebruikt gemaakt van observatielijsten maar deze worden veelal marginaal ingevuld. Vaak wordt volstaan met het aangeven van een waardering van de AMA in relatie tot een aantal vaardigheden. De mening van de AMA zelf is niet zichtbaar (vermelding mening, handtekening o.i.d.). Op basis van observaties en overleg met de AMA stellen mentoren trajectplannen en de voogden begeleidingsplannen op. Deze plannen zijn weinig concreet en planmatig en sluiten merendeels niet op elkaar aan. Evaluaties en eindrapportages bij vertrek zijn nauwelijks aangetroffen in de dossiers van COA. Dit gold ook voor de begeleidingsplannen van Nidos. In de onderzochte Nidos dossiers bevonden zich meestal wel begeleidingsplannen, evaluaties en (bij afgesloten voogdij) eindrapportages.

In de COA dossiers zijn wel dagrapportages aangetroffen waarin de actuele ontwikkelingen per AMA door de mentor worden bijgehouden.

In de interviews worden uiteenlopende redenen genoemd die het implementeren van de methodiek moeilijk maken. Genoemd worden veel personeelwisselingen en dus instabiele teams met nieuwe mentoren die de opleiding nog niet hebben gevolgd. Verder de motivatie van de AMA; de AMA weet dat hij of zij terug moet keren maar houdt zich liever vast aan de hoop in Nederland te kunnen blijven. Dit bemoeilijkt een begeleiding met het perspectief terugkeer. Ook is genoemd dat de methodiek niet is afgestemd op AMA's. De methodiek zou te kinderachtig (vooral voor bijna 18-jarige AMA's) en te beheersmatig zijn en de te leren vaardigheden zouden niet passen bij de culturele achtergronden van de AMA.

3.2 Onderwijs gericht op terugkeer

Over het schoolaanbod (merendeels ISK en een enkele ROC) zijn alle geïnterviewden het wel eens. Dit is sterk aanbod gericht, ontoereikend/beperkt en niet gericht op de motivatie/behoefte van de AMA en zeker niet gericht op het perspectief van de AMA nl. terugkeer naar het land van herkomst. Men heeft echter

ook heel weinig zicht op het soort opleidingen, dat nuttig kan zijn in de (zeer diverse) landen van herkomst.

Om dit probleem te ondervangen zijn (ad hoc) oplossingen bedacht in de vorm van bijvoorbeeld een (multidisciplinaire) werkgroep schoolgang, organiseren van buitenschoolse activiteiten om de AMA te stimuleren zichzelf te ontwikkelen of een speciaal op de praktijk gericht traject ontwikkeld door een ROC.

3.3 Bijdragen voogd en mentor aan ontwikkeling AMA

De opvanglocaties zijn ten tijde van het onderzoek niet volledig bezet: er zijn minder AMA's aanwezig dan de capaciteit toelaat. De mentoren hebben per persoon 5 tot 10 AMA's onder hun hoede voor de begeleiding.

Op de dag van binnenkomst wordt aan de AMA direct de eerste praktische informatie gegeven. Binnen dezelfde week volgt meestal een kennismakingsgesprek met de toegewezen mentor en de AMA, waarin deze de rest van de informatie krijgt. Huisregels staan op schrift. De overige informatie wordt veelal mondeling verstrekt. Tevens worden afspraken gemaakt tussen de mentor en de AMA over begeleiding en school.

De begeleiding is persoonlijk. Het valt de mentoren hierdoor meestal snel op als het niet zo goed gaat. Dagelijks vindt informatie-uitwisseling (bijvoorbeeld over incidenten of schoolverzuim) plaats via het mentoren overleg. Gesprekken tussen mentoren en AMA vinden soms in het kader van de gehanteerde methodiek (bespreking trajectplan bijvoorbeeld) plaats ofwel (spontaan) op initiatief van de AMA.

De voogden hebben elk ongeveer 24 AMA's onder hun hoede. Een dag of twee, maar in ieder geval in dezelfde week, nadat de AMA op de opvang is aangekomen hebben zij een intakegesprek met de AMA. De voogden geven aanvullende informatie over de juridische procedures, de voogdij, de school en andere belangrijke organisaties zoals VWN. Zij hebben maandelijks gesprekken met de AMA's over o.a. het begeleidingsplan en houden daarnaast spreekuren op de opvanglocatie.

3.4 Samenwerking COA mentoren en Nidos voogden

Bij Nidos is sprake geweest van een accentverschuiving binnen het werk van de voogden. Was hij toen het COA alleen de eerste opvang deed gericht op het bepalen van een passende vervolgoopvang, nu moet hij via het begeleidingsplan richting geven aan de begeleiding door de mentoren van het COA. De taken en verantwoordelijkheden die voortvloeien uit deze nieuwe situatie geven zowel COA als Nidos nog onduidelijkheden over (eigen) rollen en de invulling daarvan. Het is niet altijd duidelijk wie doet wat? Hierdoor hebben zij over en weer geen gelijke verwachtingen.

Naar de mening van de geïnterviewden is er wel een ontwikkeling te zien in de afstemming tussen de mentoren van COA en de voogden van Nidos; men ziet er ook de noodzaak van in en werkt eraan.

De verwachtingen over en weer zijn daarbij nog niet uitgekristalliseerd en een aantal aspecten moet in de praktijk nog ingevuld worden. Men spreekt elkaar nog te weinig aan op schriftelijk en mondeling gemaakte afspraken.

Uit de interviews blijkt dat de AMA's bij de start door de mentoren en de voogden meestal wel eenduidig, en waar nodig aanvullend, geïnformeerd worden met betrekking tot het begeleidingsaanbod van zowel het COA als Nidos. Ook wat betreft het beeld over de asielaanvraag en de juridische procedure van de AMA zijn beide instanties in algemene termen eenduidig: het perspectief is terugkeer.

Hoofdstuk 4 Analyse en beoordeling

Doelgerichte ontwikkeling AMA's

Op basis van eerdere onderzoeken en de toegezegde aandacht voor de ontwikkeling van de AMA's verwachtte de inspectie een meer geïmplementeerde PI methodiek aan te treffen. Helaas is dit nog niet het geval. In het rapport worden hiervoor door de diverse betrokkenen vele redenen aangedragen. De inspectie constateert, dat de wisselingen in AMA locaties, de instabiele teams en de voortdurende onduidelijkheid over het te voeren (praktische uitvoerings)beleid hier een rol spelen. Dit betekent, dat er voor de AMA's in de COA opvanglocaties geen stabiele omgeving wordt bewerkstelligd. Over de PI methodiek voor het systematisch begeleiden van de AMA's door de mentoren van COA en – meer op afstand – de voogden van Nidos zijn de medewerkers enthousiast. Maar het wordt als nieuwe methodiek ervaren. En dus wordt weer het argument: 'We zijn net begonnen' opgevoerd voor de geringe mate van implementatie, die in de diverse locaties is bereikt. Vele geïnterviewden willen er graag mee werken, maar ervaren de methodiek ook wel als beheersmatig gericht. Het afstemmen van traject- en begeleidingsplannen, inclusief een echt consistente benadering in de begeleiding van de AMA's wordt nog als onvoldoende ervaren. De samenwerking in de praktijk is groeiende, maar de taakverdeling tussen de mentoren (COA) enerzijds, met nadruk op de begeleiding/opvoeding van de AMA's en de voogden (Nidos) anderzijds, met nadruk op het volgen van de ontwikkeling van de AMA op meer afstand dan vroeger, is nog niet uitgekristalliseerd.

Daar komt nog bij, dat alle betrokkenen aangeven, dat het (beschikbare) onderwijsaanbod niet is toegespitst op de behoeften van de (toch al niet zo gemotiveerde) AMA's en al zeker niet op terugkeer. Dat is ook wel moeilijk, wordt onmiddellijk onder de aandacht gebracht, omdat er ook geen zicht is op de mogelijkheden en vereisten in de (zeer diverse) landen van herkomst, waarheen de AMA's moeten terugkeren.

Het bovenstaande levert vele risico's op, die een doelgerichte ontwikkeling van de AMA's in de weg kunnen staan. Dit gevoegd bij de geringe motivatie van de AMA's betekent weinig vertrouwen in de ontwikkelingsmogelijkheden van de AMA tot zelfstandigheid. Dan kiezen ze toch liever voor illegaliteit, vertrekken MOB of gaan niet naar school.

De inspectie komt op basis van het onderzoek tot het volgende landelijk oordeel

- ❖ De inspectie vindt het zorgelijk dat aan de belangrijkste randvoorwaarden voor succes voor doelgerichte ontwikkeling nl. een stabiele omgeving en systematische methodische begeleiding voor AMA's, nog steeds niet wordt voldaan. Stelselmatig wordt voorbijgegaan aan het feit, dat inrichten/sluiten van AMA-opvanglocaties, overplaatsingen van AMA's en het inwerken van nieuwe medewerkers, de methodische aanpak telkens opnieuw in de kinderschoenen zet. Dit is er mede de

oorzaak van dat in tegenstelling tot de verbeteringen, die de inspectie had verwacht na het onderzoek van 2004 en ondanks alle goedbedoelde inspanningen van alle betrokkenen:

- de implementatie van de PI-methodiek nog steeds niet goed uit de verf komt;
 - de afstemming tussen trajectplan (COA) en begeleidingsplan (Nidos) over het algemeen als onvoldoende wordt ervaren en maar zeer beperkt in de dossiers tot uitdrukking komt.
- ❖ De inspectie vindt het zorgelijk, dat de onderlinge afstemming tussen mentoren en voogden nog steeds niet is uitgekristalliseerd; zij spreken elkaar onvoldoende aan op rollen, taken en verantwoordelijkheden.
- ❖ De inspectie vindt het onwenselijk, dat er weinig tot geen praktijkgericht onderwijs - op bereisbare afstand - voorhanden is, dat aansluit op de motivatie van AMA's. Temeer daar AMA's doorgaans al niet gemotiveerd zijn voor het perspectief terugkeer.

Dit bijeengenomen kan veel risico's opleveren voor de AMA's: zij gaan de illegaliteit in (MOB), werken niet aan hun terugkeer, krijgen geen praktijkgerichte scholing en sommige AMA's zijn nauwelijks op de opvang, zij komen alleen om voor de Veemdelingendienst te stempelen.

Hoofdstuk 5 Aanbevelingen

Op grond van haar analyse en beoordeling komt de inspectie tot een aantal landelijke en lokale aanbevelingen op het terrein van doelgerichte ontwikkeling AMA's aan de Minister van Justitie en van Vreemdelingenzaken en Integratie en aan COA/Nidos/ cq de lokale organisaties.

De inspectie geeft de volgende landelijke aanbevelingen aan de ministers

- ❖ Zorg om effect te bereiken met doelgerichte ontwikkeling van AMA's voor stabiliteit, anders heeft de PI methodiek geen levensvatbaarheid:
 - Creëer hiertoe continuïteit in de opvang en begeleiding van AMA's met vaste locaties, mentoren en voogden.
 - Laat de toepasbaarheid van de PI methodiek evalueren, uitgaande van de ervaringen van mentoren en voogden op punten als: leeftijdgevoeligheid, afhankelijkheid motivatie AMA, samenhang trajectplan-begeleidingsplan, consistente benadering mentoren en voogden.
 - Stel op grond van de resultaten van de evaluatie een termijn vast voor de verdere implementatie van het werken met de PI-methodiek.
- ❖ Laat COA en Nidos gezamenlijk het draaiboek voor de samenwerking actualiseren, zodanig dat het de samenwerking tussen mentoren en voogden ondersteunt. Maak daarbij gebruik van de positieve ervaringen van de mentoren, voogden en hun direct leidinggevenden in de praktijk.
- ❖ Zie goed toe op het onderwijs aan AMA's en laat (in overleg met) het Ministerie van OC&W meer toegespitst onderwijsaanbod ontwikkelen. Bij een enkel ROC is al een meer speciaal praktijkgericht traject ontwikkeld. Laat de voogden van Nidos in overleg met het COA de AMA's daar plaatsen waar (het beperkte) aanbod van geschikt onderwijs wel gegeven kan worden.

Tevens heeft de inspectie in de locatierapporten samenvattend de volgende aanbevelingen aan COA en Nidos gegeven

- ❖ *PI methodiek*: Ga door met het systematisch implementeren van de PI methodiek en evalueer tijdig de ervaringen; doe zo nodig voorstellen voor aanpassingen, die ertoe leiden dat het de consistentie in de begeleiding van de AMA's ten goede komt. Maak de besluitvorming over trajectplannen, bevordering naar volgende fases, het overleg tussen mentor en voogd en de mening van de AMA daarover, inzichtelijk in de dossiers. Zorg voor een verdere coaching van de medewerkers in de uitgangspunten en toepassing van de methodiek.
- ❖ *Afstemming mentor/voogd*: Voer gestructureerd overleg op management en uitvoerend niveau en bespreek daar expliciet de rol- en taakverdeling tussen COA mentor Nidos voogd en de inhoud van de plannen, om de onderlinge en inhoudelijke afstemming te verbeteren. Bespreek de verwachtingen

over en weer over begeleiding, regie, opvang en maak de verantwoordelijkheden duidelijk, ook in concrete gevallen, waar nadere interpretatie van de situatie noodzakelijk is.

- ❖ *Betrokkenheid AMA*: Zorg voor een goede aansluiting van trajectplan en begeleidingsplan en maak de mening van de AMA en de besluitvorming zichtbaar in de dossiers. Zorg dat de goede samenwerking tussen mentoren en voogden de ontwikkeling van de AMA ten goede komt. Maak duidelijke afspraken over wat partijen moeten doen als een AMA niets wil en zich aan begeleiding onttrekt.
- ❖ *Onderwijs*: Probeer met behulp van een multidisciplinaire werkgroep schoolgang, het gebruik maken van het eigen netwerk of andere manieren zoveel mogelijk invloed uit te oefenen om de AMA voor school te motiveren en om meer geschikt, praktijkgericht onderwijs te bewerkstelligen, dat beter aansluit op het terugkeerperspectief en de eigen behoeften van de AMA's.

Bijlage 1 Het toetsingskader inspectieonderzoek AMA's 2005

In het onderstaande toetsingskader worden de volgende vragen uit het projectplan verder uitgewerkt.

- Is de opvang en opvoeding voor AMA's gericht op het ontwikkelen van gedrag dat past bij de leeftijd van de AMA?
- Is voor de AMA een onderwijsprogramma gekozen dat specifiek gericht is op (terugkeer naar) het land van herkomst?
- Welke bijdragen leveren voogd en mentor aan de ontwikkeling en terugkeermogelijkheden van de individuele AMA?
- Welke bijdrage levert de samenwerking tussen COA en Nidos (voogdij) aan het ontwikkelingsproces van de AMA's?

De Inspectie beschrijft wat zij in de instelling verwacht aan te treffen en gaat daarbij uit van de normen voor professioneel handelen te weten:

- het begeleidingsproces is doelgericht;
- het begeleidingsproces is planmatig;
- het begeleidingsproces is transparant in zijn stappen, zowel naar inhoud, volgorde en beoogd resultaat als naar meetmomenten, besluitvorming, afstemming en communicatie;
- het begeleidingsproces kan (bij)gestuurd worden op basis van concrete informatie die tijdens de uitvoering ter beschikking komt.

Het toetsingskader is opgebouwd op basis van het beleid van het Ministerie van Justitie, het COA en Nidos. In het kader van dit onderzoek verwacht de Inspectie dat aan de ontwikkeling van de jeugdige gewerkt wordt. De inspectie verwacht daarbij dat:

- de uitgangspositie van de jeugdige vastgesteld is (competentieanalyse);
- de uitgangspositie gerelateerd is aan het (vermoedelijke) perspectief van de jeugdige;
- de competenties van de jeugdige verder ontwikkeld worden;
- het resultaat van de begeleiding aangegeven wordt en het ontwikkeltraject hierop aangepast wordt;

Beoogd handhavingsniveau / instellingsbeleid	Inspectie verwacht aan te treffen
<p>Methodische cyclus PI research In het methodisch werken staat de competentieanalyse centraal. Volgens een vaste cyclus wordt de balans opgemaakt van de taken waar de jeugdige voor staat in relatie tot de vaardigheden waar hij over beschikt.</p> <p>Er zijn vier fases binnen de opvang:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de oriëntatiefase (0-12 weken) • de initiatiefase (3-6 maanden) • de verantwoordelijkheidsfase (3-6 maanden) • de autonomiefase (rest van het verblijf) <p>De competentieanalyse maakt inzichtelijk in welke fase de jeugdige zich bevindt.</p> <p>Het verzamelen van informatie is cruciaal: Bij de start van de opvang wordt - middels een observatieformulier en een mentorgesprek – een eerste competentieanalyse gemaakt. Tijdens het mentorgesprek wordt tevens een trajectplan opgesteld. Deze cyclus wordt na vier weken herhaald.</p> <p>Na de eerste zes weken wordt het trajectplan afgestemd op het begeleidingsplan (zie onder).</p> <p>Na afloop van 6 weken wordt (o.b.v. observaties) elke 6 wkn geëvalueerd en een mentorgesprek gevoerd wat (eventueel) kan leiden tot aanpassing van de competentieanalyse, het trajectplan en de fase waarin de jeugdige zich bevindt.</p>	<p>Een op het individu afgestemd begeleidingstraject (maatwerk), wat door de mentor en de jeugdige gezamenlijk wordt opgesteld en uitgevoerd.</p> <p>Per fase wordt systematisch gekeken naar het niveau van de competenties op dat moment.</p> <p>Observaties, (zelf)evaluaties en (eventuele) wijziging van de trajectplannen vinden volgens de in de methodiek vastgestelde frequentie plaats.</p> <p>Er vindt gemotiveerde besluitvorming plaats over de tijdsduur per fase en het besluit een jeugdige wel of niet naar een andere fase over te plaatsen.</p>

<p>De jeugdige krijgt informatie over:</p> <ul style="list-style-type: none"> -(huis)regels -juridische procedure -perspectief 	<p>De jeugdigen worden bij de start van de opvang geïnformeerd over het bestaan en de inhoud van de (huis)regels en de juridische procedures.</p> <p>Bij iedere verandering in de individuele juridische procedure houdt een opvangmedewerker een individueel gesprek met de AMA.</p>
<p>Er is een richtinggevend individueel begeleidingsplan van de voogdij-instelling:</p> <ul style="list-style-type: none"> -totstandkoming binnen zes weken na plaatsing -aansluitend op perspectief terugkeer -m.n. onderwijs en buitenschoolse activiteiten -inclusief trajectplan van de opvangvoorziening 	<p>Een begeleidingsplan dat zo spoedig mogelijk na plaatsing tot stand komt. In ieder geval binnen zes weken en sluit aan op perspectief.</p> <p>Het trajectplan is aanwezig en sluit aan op het begeleidingsplan.</p>
<p>-Het begeleidingsplan is met inachtneming van de eigenstandige verantwoordelijkheid richtinggevend voor diegenen die de dagelijkse zorg en begeleiding uitvoeren.</p> <p>-De jeugdige is betrokken bij het opstellen en heeft inzicht in het begeleidingsplan van de voogdij-instelling.</p> <p>-De begeleiding is gericht op het perspectief van de jeugdige.</p> <p>Inhoud begeleidingsplan:</p> <ul style="list-style-type: none"> -frequentie contacten voogd-jeugdige -taakverdeling opvang / voogd / school / overigen -doelen op maat -einddoel is vastgesteld binnen gegeven verblijfsperspectief 	<p>-Het is zichtbaar in het begeleidingsplan dat de jeugdige betrokken is geweest bij de totstandkoming van het plan.</p> <p>-Doelen zijn concreet, haalbaar en meetbaar.</p> <p>-De opvangvoorziening heeft het begeleidingsplan van de voogdij-instelling in zijn bezit.</p> <p>-Voor elke jeugdige is de inhoud van de begeleiding vastgelegd. Voor elke jeugdige is een toekomstperspectief vastgesteld. De begeleiding sluit aan op het toekomstperspectief.</p>
<p>Mentorgesprekken worden met een bepaalde frequentie gevoerd.</p> <ul style="list-style-type: none"> -na 2 weken, na 4 weken, na 6 weken en vervolgens elke 6 weken. 	<p>Ingevulde rapportagesets, deze bestaan uit een observatielijst, een trajectplan en een evaluatieformulier. Zowel mentor als jongere heeft het trajectplan ondertekend.</p>
<p>Tussentijdse mentorgesprekken worden gevoerd op initiatief van de begeleider of de jongere. De inhoud van deze gesprekken en evt. (vervolg-) afspraken worden door de mentor genoteerd in het individuele dossier.</p>	<p>-Een logisch te volgen dossier, waarin sprake is van integrale aanpak (gesprekken, incidenten e.d. worden gerelateerd aan het trajectplan)</p>

Er is pedagogische begeleiding.	De opvangvoorziening voorziet in de aanwezigheid van pedagogische begeleiding.
De opvang gebruikt het competentiemodel als methodiek.	Er wordt een competentie analyse gemaakt t.a.v. de verschillende vaardigheden per fase van de jeugdige. De ontwikkelpunten zijn richtinggevend voor het ontwikkeltraject. De behaalde resultaten worden gemeten en het ontwikkeltraject wordt hierop aangepast.
De voogd bewaakt en controleert de voortgang van het begeleidingsplan. Er is een 6-maandelijks evaluatie van het begeleidingsplan.	Verslaglegging van de zesmaandelijks evaluatie van het begeleidingsplan. Resultaten en afspraken worden in de verslaglegging weergegeven. De jeugdige en de opvangvoorziening zijn betrokken bij de evaluatie. Tussen mentor, voogd en jeugdige worden toetsbare niet vrijblijvende afspraken gemaakt.
Er is overleg tussen mentor en voogd. Er is sprake van informatie-uitwisseling over individuele jongeren tussen mentor en voogd onderling.	Rapportage, verzameling van gegevens ten behoeve van de informatie-uitwisseling. Verslaglegging van overleggen waaruit blijkt dat informatie-uitwisseling plaatsvindt over de jeugdige met daarin opgenomen de (evt.) consequenties voor het ontwikkeltraject.
Er is wekelijks multidisciplinair – volgoverleg in het COA voor voortgang begeleiding en bespreking signalen.	Verslaglegging van dit overleg. Signalen worden opgepakt en in het <i>trajectplan</i> blijkt dat dit tot resultaat leidt.
De voogd houdt toezicht op de ontwikkeling van de jeugdige	Er is controle en toezicht door de voogd, dit betekent een minimale frequentie van 1 maal per 4 weken bezoek
De AMA's moeten conform hun fase werken aan hun leerdoelen in het kader van hun competentieontwikkeling.	Zichtbaar is dat de AMA's de mogelijkheden krijgen binnen het centrum aan hun leerdoelen te werken, door deelname aan bewonersraad, safety board, managerfunctie, activiteiten in relatie tot terugkeer e.d.

Er is een onderwijsprogramma voor elke jeugdige (modules). Het onderwijsprogramma is gericht op het toekomstperspectief van de jeugdige.	Het onderwijsprogramma is gekozen op basis van het toekomstperspectief en de te leren competenties van de AMA.
Er is overleg tussen voogd en de school. De voogd stelt onderwijstraject vast in samenspraak met school.	Er zijn vastgelegde afspraken tussen voogdijwerker en school.
Deskundigheidsbevordering van personeel t.a.v. de methodiek.	Het personeel is geschoold o.b.v. de methodiek van PI Research
Er is kennis over de gezondheidstoestand van de jeugdige. MOA moet die informatie overdragen aan de voogd, conform protocol "overdracht medische gegevens".	De opvangvoorziening is op de hoogte van de gezondheidstoestand van de jeugdigen. De voogdij-instelling levert relevante informatie aan.
Het verblijfsperspectief van de jeugdige is gericht op terugkeer; in de laatste verblijfsfase komt dit het meest tot uitdrukking	Op basis van de competentieanalyse wordt (per fase) vastgesteld welke vaardigheden nodig zijn in relatie tot terugkeer. De begeleiding stimuleert de ama het land van terugkeer in beeld te houden. Er vindt afstemming plaats rond het vertrek van de jeugdige door de opvangvoorziening met de jeugdige zelf en met zijn voogd.
Er is een eindrapportage bij uitplaatsing	De opvangvoorziening beschrijft bij uitplaatsing de behaalde resultaten en de stand van zaken t.a.v. de ontwikkeling van de jeugdige. Deze eindrapportage wordt ter beschikking gesteld van de jeugdige en de voogdij-instelling.
Er is een afsluitingsrapportage voogdijbegeleiding	Een afsluitingsrapportage met een beschrijving van het bereikte competentieniveau.

Er is een vaste dagelijkse routine	Ieder opvangcentrum heeft – ten behoeve van de ontwikkeling van de jeugdige – een vaste dagstructuur vastgesteld. Er wordt volgens deze structuur gehandeld. De dagindeling is zo georganiseerd dat er zo veel mogelijk observatiemomenten ingebouwd zijn. De dagelijkse routine wordt regelmatig geëvalueerd en zonodig bijgesteld.
------------------------------------	---

Kwaliteitssysteem²	
Er is een monitor van COA waarmee de kwaliteit bewaakt wordt.	<ul style="list-style-type: none"> -Er is systematische bewaking; een systeem dat bewaakt dat er gebeurt wat er moet gebeuren. -De instelling verzamelt systematisch gegevens ter toetsing en verbetering van de kwaliteit. -Bij gebreken in de uitvoering is zichtbaar dat de bewaking functioneert. -Gebreken in de uitvoering worden hersteld.

² Het uitvoeren van de taken omvat mede de systematische bewaking, beheersing en verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van de taken. Het op systematische wijze verzamelen van gegevens ter toetsing en verbetering van de kwaliteit. (Wjz art. 26 lid 1, 2)