

Opvanglocatie Baexem

Doelgerichte Ontwikkeling AMA's

Inspectie jeugdzorg

Utrecht, december 2005

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Hoofdstuk 1 Aanleiding.....	7
Indeling van het rapport	7
Hoofdstuk 2 Probleemstelling onderzoek	9
Onderzoeksvragen.....	9
Doel en beoogd effect van het toezicht.....	9
Resultaten.....	9
Hoofdstuk 3 Uitvoering onderzoek	11
3.1 Werkwijze.....	11
3.2 Toetsingskader	11
3.3 Algemene context COA opvanglocaties en Nidos regio's.....	12
Hoofdstuk 4 Resultaten	15
4.1 Situatie en werkwijze bij opvang en voogdij AMA's locatie Baexem	15
4.2 Begeleiding en ontwikkeling van AMA's in opvanglocatie Baexem.....	17
4.3 Afstemming en samenwerking COA mentoren – Nidos voogden	23
Hoofdstuk 5 Analyse en beoordeling.....	25
5.1 Algemeen COA opvanglocatie Baexem en Nidos Roermond	25
5.2 Begeleiding en ontwikkeling AMA's	26
5.3 Afstemming en samenwerking COA mentoren – Nidos voogden	27
Hoofdstuk 6 Aanbevelingen.....	29
Locale aanbevelingen	29
Bijlage: Het toetsingskader AMA 2005.....	31

Samenvatting locatie Baexem/regio Roermond

Doelgerichte ontwikkeling AMA's

De Inspectie jeugdzorg heeft op verzoek van de ministers van Justitie en Vreemdelingenzaken en Integratie 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?

Het onderzoek is uitgevoerd bij vijf AMA opvanglocaties in AZC's van het COA en de Nidos regiokantoren, die de voogdij hebben over de aldaar verblijvende AMA's. In alle locaties zijn medewerkers geïnterviewd en dossiers onderzocht uitgaande van het door de inspectie gehanteerde toetsingskader.

Voor COA en Nidos geldt als uitgangspunt het terugkeerbeleid. Beide organisaties moesten krimpen in verband met het dalende aantal AMA's met als gevolg veel personeelwisselingen en instabiele teams. 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's.

Situatie en werkwijze Baexem/Roermond

In Baexem verblijven 65 AMA's (waaronder 15 baby's van AMA's), per 5 à 6 fungeert er een mentor, die de AMA begeleidt en hierbij in principe gebruik maakt van de PI methodiek. De implementatie van de methodiek is echter nog niet voltooid, omdat veel nieuwe medewerkers moesten worden opgeleid. De COA medewerkers vinden dat werken met de methodiek (te) afhankelijk is van de motivatie van de AMA's en dat de te leren vaardigheden niet aansluiten op de ontwikkeling van de AMA.

De voogden hebben ongeveer 24 AMA's onder hun hoede en voeren regelmatig overleg met AMA's en mentoren. Zowel COA als Nidos medewerkers vinden het schoolaanbod ontoereikend, te weinig praktijkgericht en niet gericht op terugkeer.

Begeleiding en ontwikkeling AMA's

Op basis van gesprekken en observaties over de vaardigheden van AMA's stellen de mentoren trajectplannen op en de voogden hun begeleidingsplannen. Beide plannen worden nu nog te weinig concreet en planmatig bevonden. Pas sinds kort werkt COA Baexem met de fase-indeling (van oriëntatie via eigen initiatief en meer verantwoordelijkheid naar autonomie) voor de AMA's. Het werken met de methodiek wordt bemoeilijkt door het gebrek aan motivatie bij veel AMA's. Mentoren houden wel zicht op de individuele AMA, door de dagelijkse contacten. In de dossiers wordt niet zichtbaar wat de AMA's zelf vinden van de plannen of wat hij/zij zou willen leren en welke consequenties dit heeft voor de begeleiding van de AMA's vanuit COA en Nidos.

Afstemming en samenwerking COA mentoren Nidos voogden

Het mentor-voogdenoverleg dient voornamelijk om praktische zaken af te stemmen. Het wordt nog te weinig gebruikt om traject- en begeleidingsplannen inhoudelijk te bespreken en de handelwijze naar de AMA's onderling consistent te maken. Individuele contacten tussen AMA-mentor en voogd worden naar de mening van de mentoren bemoeilijkt door de geringe aanwezigheid van de voogden in de opvang.

Samenvattend oordeel inspectie:

- Er is een aantal verbeteringen ten opzichte van vorig jaar in de wijze waarop COA en Nidos vanuit hun rol en positie vormgeven aan doelgerichte begeleiding van AMA's. Echter in de (aansturing op de) inhoud van de doelgerichte begeleiding door zowel COA als Nidos wordt nog niet gewerkt zoals verwacht mag worden, de afstemming is nog onvoldoende en de mening van de AMA is niet zichtbaar, de aansluiting bij wat de AMA kan en wil blijft buiten beeld.
- In het kader van een doelgerichte ontwikkeling van AMA's worden COA en Nidos gehinderd door de (contextuele) knelpunten als ontoereikend schoolaanbod, de (non) motivatie van de AMA en de toepasbaarheid van de methodiek.

Samenvattend de locale aanbevelingen:

- Wissel de ervaringen met het toepassen van de methodiek PI-research vooral onderling uit en doe eventueel voorstellen voor aanpassingen, die ertoe leiden dat het de begeleiding van de AMA's ten goede komt.
- Continueer het gebruik maken van het eigen netwerk in de regio of zet andere instrumenten in om zoveel mogelijk invloed uit te oefenen op het schoolaanbod, om te bewerkstelligen dat dat beter aansluit op het terugkeerperspectief en de eigen behoeften van de AMA's.
- Ga door met gestructureerd overleg COA (mentoren) en Nidos (voogden) en bespreek daarbinnen ook expliciet de rolverdelingen en de inhoud van de plannen, om de onderlinge en inhoudelijke afstemming nog verder te verbeteren.
- Maak duidelijke afspraken over wat partijen moeten doen als een AMA niets wil en zich aan begeleiding onttrekt.

Hoofdstuk 1 Aanleiding

Sinds 1 januari 2005, met het in werking treden van de Wet op de jeugdzorg heeft de Inspectie jeugdzorg naast toezicht op de voogdij ook toezicht op de opvang van alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's). Daarvóór werden inspectieonderzoeken in de opvang op verzoek van de Minister van Justitie uitgevoerd. In oktober 2004 werd in het onderzoeksrapport van de inspectie 'Zicht op ontwikkeling' ondermeer geconstateerd, dat een gerichte begeleiding op basis van individuele competentieontwikkeling nog vrijwel nergens is geïmplementeerd; dat het begeleidingsproces weinig doelgericht en planmatig is en het dagelijkse handelen sterk wordt bepaald door incidenten en pragmatiek.

Voorts bleek uit het rapport dat er behoefte is aan beter zicht op de ontwikkeling en de voorbereiding op de terugkeer van de AMA's. Op verzoek van het Ministerie van Justitie werd een vervolgonderzoek opgenomen in het jaarwerkprogramma 2005 van de Inspectie jeugdzorg.

In de brief van 11 maart 2005 van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, in reactie op het bovengenoemde AMA rapport, staat o.a. dat het COA alle AMA's van 0-18 jaar in de terugkeervariant zal opvangen.

De Inspectie jeugdzorg heeft haar onderzoek specifiek gericht op de vijf COA opvanglocaties waar AMA's centraal worden opgevangen. Dit betreft voornamelijk AMA's van 15 tot 18 jaar. Aanvullend onderzoek is gedaan bij vijf regiokantoren van Nidos, jeugdbescherming voor vluchtelingen, die belast is met de voogdij over de AMA's tot hun achttiende levensjaar.

Dit rapport bevat de bevindingen van het onderzoek dat in het kader van het toezichttraject 'Doelgerichte Ontwikkeling AMA's' is verricht bij COA Baexem en Nidos Roermond.

Indeling van het rapport

De opbouw van het rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 staat de probleemstelling bij het onderzoek beschreven. In dit hoofdstuk wordt ook nader ingegaan op de onderzoeksvragen en het doel van het onderzoek. Hoofdstuk 3 bevat informatie over de uitvoering van het onderzoek. Dit beschrijft de gehanteerde werkwijze, de gebruikte bronnen, het toetsingskader en de context waarbinnen het zich afspeelt. De onderzoeksresultaten staan in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 analyseert en beoordeelt de inspectie de resultaten. Hoofdstuk 6 bevat een aantal aanbevelingen.

Als bijlage is het toetsingskader opgenomen dat de inspectie bij het onderzoek heeft gehanteerd.

Hoofdstuk 2 Probleemstelling onderzoek

Hoewel instrumenten zijn ontwikkeld voor een competentie gerichte aanpak bij de opvang van AMA's bleken deze in het vorige inspectieonderzoek vrijwel nergens te zijn geïmplementeerd. Daardoor was de begeleiding van AMA's in de opvanglocaties merendeels reactief, 'incidentgestuurd' en weinig doelgericht en planmatig.

Vermindert een doelgerichte, op competentie ontwikkeling gerichte begeleiding van de AMA's het risico dat AMA's uit het zicht verdwijnen of dat de begeleiding zich toespitst op die AMA's die in het oog lopen?

Onderzoeksvragen

- 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 (mentoren) en Nidos (voogden) aan het ontwikkelingsproces van de AMA's?

Doel en beoogd effect van het toezicht

Het doel van het onderzoek is een beeld te geven van de mate waarin de begeleiding van de AMA planmatig en doelgericht is met het oog op diens ontwikkeling en perspectief.

Het beoogde effect is een goede voorbereiding van AMA's op terugkeer naar het land van herkomst, via een veilige opvang, adequate scholing en begeleiding in COA opvanglocaties.

Resultaten

In dit rapport doet de inspectie verslag van het onderzoek in de opvanglocatie Baexem. Op basis van de bevindingen geeft de inspectie een oordeel over de aangetroffen situatie. Het onderzoek is uitgevoerd bij alle COA locaties met AMA-opvang. Tevens is (aanvullend) onderzoek verricht bij de desbetreffende regiokantoren van Nidos naar de bijdrage van de voogden in de ontwikkeling en de begeleiding van de AMA's. De vastgestelde locatierapporten zendt de inspectie aan de directie van het COA en Nidos en geeft daarbij zo nodig aanbevelingen.

In een landelijk rapport voor de Minister van Justitie en de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie zal de inspectie de stand van zaken bij alle AMA-opvanglocaties en de desbetreffende Nidosvestigingen weergeven, met aanbevelingen voor mogelijke verbeteringen.

De inspectie verwacht, dat in geval zij aanbevelingen tot verbetering doet de betrokken partijen betere voorwaarden zullen scheppen om het gestelde doel te bereiken.

Hoofdstuk 3 Uitvoering onderzoek

3.1 Werkwijze

De inspectie heeft een projectplan en een toetsingskader opgesteld, waarover zij overleg heeft gevoerd met alle bij dit onderzoek betrokken partijen.

Bij de uitvoering van het toezicht heeft de inspectie de volgende informatiebronnen gebruikt:

Medewerkers van de instellingen.

Bij de AMA-opvang in het AZC locatie Baexem heeft de Inspectie aan de hand van gestructureerde vragenlijsten gesprekken gevoerd met de locatiecoördinator en 3 (ex-)mentoren.

De inspectie heeft eveneens aan de hand van gestructureerde vragenlijsten gesprekken gevoerd met de regiomanager en 1 voogd van het regiokantoor Roermond van Nidos.

Dossiers.

In totaal heeft de inspectie bij het AZC 9 dossiers onderzocht eveneens aan de hand van gestructureerde vragenlijsten. Het betreft 7 dossiers over de periode september 2004 tot juli 2005 van nog in de opvang verblijvende AMA's en 2 recent afgesloten dossiers. Bij het regionale bureau van Nidos in Roermond zijn van deze dossiers 4 van de lopende dossiers onderzocht. De afgesloten dossiers bewaart Nidos centraal in Utrecht, reden waarom deze niet in het onderzoek in Roermond zijn betrokken.

3.2 Toetsingskader

Het beleid van het Ministerie van Justitie en van de instellingen bepaalt het toetsingskader van de inspectie op basis waarvan zij kan vaststellen of de instellingen in de praktijk uitvoeren wat zij in hun beleid hebben vastgelegd. Hierbij heeft de inspectie gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- Beleid Justitie vanaf 2001, zoals vastgelegd in brieven aan de Tweede Kamer
- Draaiboek COA/Nidos 2003
- PI Research: 'Competentiegericht werken met AMA's in de tussenvariant', 2003

Om te kunnen bepalen of het uitgevoerde beleid ook het beoogde effect op de zorg voor de AMA's heeft, heeft de inspectie haar bevindingen afgezet tegen het toetsingskader (zie bijlage) en de normen voor professioneel handelen volgens de visie van de inspectie.

Bij de normen voor het professioneel handelen gaat de Inspectie ervan uit dat:

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

3.3 Algemene context COA opvanglocaties 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. Opleide, 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.

Uitgangspunt is het beleid van het Ministerie van Justitie vanaf 2001 gericht 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. Hierbij 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 van een accentverschuiving binnen het werk van de voogden: van uitvoerder worden zij meer "regievoerder", via het begeleidingsplan. Dit betekent dat het Draaiboek COA-Nidos tegen het licht wordt gehouden en geactualiseerd. Basaal wordt het huidige draaiboek wel gevolgd, maar per locatie moet het nader ingevuld worden.

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 4 Resultaten

4.1 Situatie en werkwijze bij opvang en voogdij AMA's locatie Baexem

COA

In Baexem verblijven op dit moment ongeveer 65 AMA's (dit is inclusief 15 baby's van AMA's). COA werkt in Baexem met 3 groepen mentoren. Elke mentor heeft 5 à 6 AMA's onder zijn hoede. Ziekte van mentoren wordt zoveel mogelijk binnen de mentorgroep opgevangen.

In Baexem zijn alle mentoren getraind in het toepassen van de methodiek van PI-research. COA Baexem kent drie methodiekbegeleiders die bewaken dat trajectplannen worden gemaakt. Ook bewaken zij de kwaliteit van de plannen. De coördinator (ten tijde van het onderzoek 3 maanden in functie) heeft periodiek overleg met de methodiekbegeleiders over de aanwezigheid en kwaliteit van de plannen.

In Baexem is er nog geen teamoverleg waarin de begeleiding van de AMA's inhoudelijk wordt besproken. Wel is er tweemaal daags een overdracht tussen mentoren, waar steeds meer inhoudelijke zaken worden besproken. Ook zijn voor verschillende zaken procedures vastgesteld om het eenduidig werken te bevorderen: de methodiek (draaiboek), de werkwijze staat op papier, er is een inwerkschema voor nieuwe medewerkers, voorlichting voor bewoners en een logboek.

Tijdens het mentorenoverleg en het volgoverleg komt de casuïstiek aan bod. Het volgoverleg vindt één keer in de twee weken plaats. Vooral AMA's die zorg geven komen tijdens dit overleg aan bod. De coördinator is bij deze overleggen aanwezig.

Het onderwerp 'begeleiding van de AMA' komt verder aan bod bij individuele gesprekken, en bij gesprekken tussen de methodiekbegeleiders en de mentoren.

Volgens de coördinator wordt er gewerkt volgens de methodiek, echter dit is nog in ontwikkeling. Niet iedere werker is hierin al even ver. De samenhang tussen rapportage, begeleidingsplan en trajectplan begint te komen. Voor het einde van het jaar moet deze systematiek volgens de coördinator werken zoals deze bedoeld is.

Over het werken met de competentiegerichte methode oordelen de mentoren wisselend. Bepalend voor het werken met de methodiek is naar hun mening de motivatie van de AMA. Naar het oordeel van de COA-medewerkers is de motivatie van AMA's voor het werken aan doelgerichte competenties gericht op terugkeer niet groot. AMA's richten zich vooral in het begin op het in Nederland

kunnen blijven en richten daar hun activiteiten ook op. De schatting van COA Baexem is dat eenderde van de AMA's niet is gemotiveerd voor begeleiding, bij de overige tweederde verschilt het per AMA. Daarnaast stelt COA dat meespeelt dat niet elke AMA ook daadwerkelijk AMA is. De mentoren hebben bij een substantieel deel van de AMA's de indruk dat deze niet minderjarig zijn. Ook in deze gevallen zouden de aan te leren vaardigheden niet goed aansluiten op de ontwikkeling van de AMA.

De mentoren geven aan dat, kritiek vanuit de werkvloer op het competentiemodel is meegegeven aan de ontwikkelaars, maar dat met deze kritiek onvoldoende rekening is gehouden.

In het begin hebben de mentoren het werkbare uit de methodiek gehaald en uitgevoerd. Later is van hogerhand besloten, dat de methodiek in zijn geheel moet worden gehanteerd.

In de opvanglocatie Baexem worden geen tevredenheidsonderzoeken onder AMA's gehouden.

Nidos

In Roermond werkt Nidos met 3 voogden, qua werkgebied verdeeld over de drie mentorgroepen van COA Baexem. De voogden hebben elk ongeveer 24 AMA's onder hun hoede, dit is volgens de regiomanager 5 boven de norm. Vervanging van de voogden bij ziekte vindt onderling plaats, de voogden kunnen elkaars zaken overnemen.

In Nidos Roermond geldt een vaste werkbespreking tussen de voogden en de regiomanager. Ook vinden met individuele voogden overleggen plaats. De caseload is hierbij een vast agendapunt. Ook het werken met begeleidingsplannen komt hier aan de orde. De voogden hebben onderling ook veel overleg over afstemming van handelen. Ten behoeve van de eenduidigheid van werken heeft Nidos een aantal zaken vastgelegd: het werken met begeleidingsplannen/trajectplannen COA, het werken met overdrachtsrapportages, regeling voor de ziektevervanging.

In Roermond controleert de regiomanager dat er voor elke AMA een begeleidingsplan wordt opgesteld. Deze controle moet bij de administratie plaats kunnen vinden. Op dit moment wordt een rappelsysteem opgezet.

De regiomanager tekent aan dat wisseling van personeel (voogden) niet bevorderlijk was voor het implementeren van de methodiek en de communicatie tussen COA en Nidos.

Onderwijs

Vanuit COA hebben zowel de coördinator als de mentoren overleg met de school over het onderwijs van en aan AMA's. Eens in de 4 weken is er het MANS overleg, met als deelnemers MOA, AMA-team, Nidos en school. Onderwerpen die hierin aan bod komen zijn: het schoolaanbod, prognose van het aantal AMA's, algemene afstemming, knelpunten, kansen/werkpunten en actiepunten. Daarnaast hebben de mentoren en voogden (eens in de twee weken) overleg met school over praktische zaken. Specifiek probleem voor de locatie Baexem is dat de AMA-moeders nogal eens niet op school zijn in verband met

het ontbreken van opvang voor de kinderen. Nu vangen mentoren dit op door een soort van crèche te bestieren.

Het onderwijsaanbod bestaat uit (veel) Nederlands, rekenen, schrijven en praktijkonderwijs. Dit praktijkonderwijs bestaat in Baexem uit: textiel, hout, computeronderwijs en techniek. Ook is inmiddels samenwerking gezocht met de stichting Wereldwijd om meer praktijkonderwijs te kunnen aanbieden.

Zowel vanuit COA als vanuit Nidos wordt het schoolaanbod als ontoereikend beoordeeld. Aangegeven wordt dat teveel Nederlands wordt gegeven en te weinig praktijkgericht onderwijs waar AMA's in het land van terugkeer iets aan hebben. Als oorzaken voor het ontoereikend schoolaanbod worden genoemd: de onderwijswetgeving die specifiek onderwijs gericht op terugkeer belemmert, de financiële ontoereikendheid van school om meer praktijkonderwijs aan te bieden.

Nidos ziet ondermeer mogelijkheden in het meer samenwerken met de stichting Wereldwijd om op terugkeer gerichte scholing aan AMA's aan te bieden.

Er worden wel buitenschoolse activiteiten door COA aangeboden, maar nog niet zoveel. COA geeft aan dat dit in ontwikkeling is. De bedoeling is om meer met thema's te gaan werken.

Zowel COA als Nidos geven aan dat veel AMA's niet in (buiten)schoolse activiteiten geïnteresseerd zijn gezien hun perspectief.

4.2 Begeleiding en ontwikkeling van AMA's in opvanglocatie Baexem

De inspectie verwacht op basis van het werken met de methodische cyclus van PI research, dat er uitgaande van een competentieanalyse een op de individuele AMA afgestemd trajectplan en begeleidingsplan is opgesteld. Dat er regelmatig overleg is tussen AMA, mentor en voogd. Dat de plannen ter ondersteuning van de ontwikkeling van de AMA regelmatig worden geëvalueerd en bijgesteld. Dat de AMA perspectiefgericht onderwijs volgt.

intake

Volgens de mentoren wordt de AMA op de dag van binnenkomst (bij de inplaatsing) direct de benodigde informatie gegeven. De AMA krijgt te horen wat hij kan verwachten van het COA en Nidos. Ook krijgt hij informatie over de huisregels, het weekgeld, de tijden, de school en belangrijke adressen. Bij het perspectief wordt ook stil gestaan. De AMA krijgt te horen dat terugkeer het meest waarschijnlijke perspectief is.

De informatie wordt niet alleen tijdens de start gegeven, maar ook gedurende de eerste week van de opvang, soms ook met steun van landgenoten van de betreffende AMA.

De AMA ontvangt de informatie schriftelijk en mondeling. Met behulp van een (telefoon)tolk krijgt de AMA een uitgebreide toelichting op de informatie die op schrift in grote lijn beschreven staat.

Na de inplaatsing vindt binnen twee à drie dagen een intake met een voogd van Nidos plaats. Bij risicomeisjes¹ wordt bij Nidos een vervroegde intake aangevraagd.

Tijdens de gesprekken met de AMA wordt getoetst of deze de informatie begrepen heeft.

Na de intake wordt zo snel mogelijk een eerste mentorgesprek gepland en wordt de observatielijst ingevuld.

Uit de gevoerde gesprekken met COA- en Nidos-functionarissen lijkt de verstrekte informatie op elkaar aanvullend te zijn. Ook de voogden verstrekken de informatie meest mondeling.

competentieanalyse

De mentoren geven aan dat van elke AMA een observatielijst wordt ingevuld. Met behulp van deze lijst wordt vastgesteld met de AMA wat hij/zij wel en niet kan. Deze competenties worden vastgesteld door dit aan de AMA te vragen, de AMA te observeren en met de AMA dingen te doen.

Het gaat dan in het begin (de eerste fase) om vaardigheden op het terrein van zelfverzorging, zelfredzaamheid, dagelijkse routine, omgang met anderen, omgang met stress, veiligheid, seksualiteit, toekomst en school.

Aan de hand van wat de AMA niet kan wordt een trajectplan opgesteld. Hierbij wordt wel rekening gehouden met de motivatie van de AMA, maar de mentor zal in ieder geval aansturen op het ontwikkelen van de basisvaardigheden.

Op 1 na zijn in de dossiers observatielijsten aangetroffen, waarin is vastgelegd wat de AMA kan en wat nog niet. Alle aangetroffen lijsten zijn gedeeltelijk ingevuld. Soms staan er vraagtekens bij te scoren onderwerpen, vaak ook is het open gelaten. Vooral de onderdelen 'veiligheid' en 'toekomst' zijn vaak niet ingevuld. Een enkele keer blijkt ook duidelijk waarom. Voorbeeld: "toekomst: ze wil er niet over praten en niet over nadenken". Hoe de score op onderdelen wordt bepaald lijkt te wisselen. Zo is het in het ene geval de AMA die een score bepaalt (school: "hij zegt dat hij goed naar school toegaat"), in het andere geval heeft de mentor de lijst ingevuld terwijl de AMA niet is komen opdagen op het geplande mentorgesprek. In een ander geval blijkt de afwezigheid van een tolk een groot struikelblok te vormen.

trajectplan

Op basis van het mentorgesprek en de observatielijst komt de mentor tot een eerste trajectplan. De inhoud van het trajectplan is in principe gevuld met doelen waarvan uit de observatielijst blijkt dat hij die vaardigheden nog niet beheerst.

De mentor bespreekt het trajectplan in principe 1 keer in de 6 weken met de AMA. Soms is deze termijn langer als uitstel mogelijk of noodzakelijk is. Het plan staat volgens de mentoren niet centraal tijdens het gesprek met de AMA, maar is een middel om inhoud te geven aan de bespreking van de bewoner. Het

¹ Risico op verdwijnen in verkeerde circuits

plan helpt om richting te geven aan het traject en dient tevens als geheugensteun. De mentor toetst of de AMA het plan begrepen heeft door dit expliciet met de AMA te bespreken.

In de onderstaande tabel is per onderzocht dossier aangegeven wanneer, vergeleken met de datum van binnenkomst in de COA locatie, een mentorgesprek heeft plaatsgevonden en het trajectplan is opgesteld. Van de vier dossiers die hierop zijn bekeken is ook aangegeven wanneer het begeleidingsplan van Nidos is opgesteld.

Tabel 1 Tijdstip van mentorgesprek en opstellen observatie, trajectplan en begeleidingsplan na opname

Dossier	Eerste mentorgesprek	Eerste observatielijst	Eerste trajectplan	Eerste Nidos begeleidingsplan
1	Na 3 maanden	Na 3 maanden	Na 3 maanden	Na 6 weken (COA dossier)
2	Na 2 weken	Na 2 weken	Na 2 weken	In COA dossier digitaal (datum niet bekend)
3	Na 6 weken	Na 5 weken	Na 5 weken	Niet aangetroffen Nidos
4	Geen mentorgesprek	Niet aangetroffen	Niet aangetroffen	Niet aangetroffen Nidos
5	Na 5 weken	Na 5 maanden	Na 5 maanden ²	Na 6 weken Nidos
6	Na 5 weken	Na 5 weken	Na 5 weken	Niet aangetroffen COA
7	Na 16 weken	Na 16 weken	Na 16 weken	Na 5 weken Nidos
8	Na 6 weken	Na 38 weken	Na 6 weken	Aanwezig in COA dossier
9	Na 5 maanden	Na 6 weken	Na 6 weken	Aanwezig na 16 weken COA

Bovenstaande tabel laat zien dat het opstellen van de observatielijsten, de trajectplannen en de mentorgesprekken in tijd sterk aan elkaar gebonden zijn. In de dossiers is ook te zien dat mentorgesprekken ook inhoudelijk worden gebruikt om een trajectplan te kunnen maken.

Volgens de methodiek hoort er elke zes weken een mentorgesprek plaats te vinden. Bovenstaand schema laat zien dat dit voor het eerste gesprek niet altijd lukt. Ook de frequentie van vervolg mentorgesprekken is wisselend. Wel is te zien dat de mentoren proberen om het zes weken stramien te volgen; de meeste aangetroffen mentorgesprekken zitten op of onder deze zes weken periode. Minder duidelijk blijkt er samenhang tussen het moment van opstellen van het trajectplan en het begeleidingsplan. Het plan is er in de meeste gevallen, maar het moment van verschijnen wisselt nogal. In een COA dossier heeft een mentor aangegeven: 'tijdens het mentor-voogdenoverleg weer aan Nidos gevraagd of ik nu eindelijk eens het digitale begeleidingsplan kon hebben omdat de trajectplannen hierop moeten aansluiten en het moeilijk is om dat zonder te doen'. In dit dossier ontbreken observatielijsten, trajectplannen en evaluaties.

² Uit informatie bij Nidos schijnt er een trajectplan te zijn opgesteld 3 weken na opname. Dit is bij het COA niet aangetroffen.

trajectplan - begeleidingsplan

Volgens het beleid dient de opvang te voorzien in trajectplannen voor de AMA, die zijn afgestemd op de begeleidingsplannen die Nidos opstelt. De mentoren van het COA geven aan dat ze niet altijd begeleidingsplannen krijgen. In het mentor-voogdenoverleg komen tegenwoordig zowel de begeleidingsplannen als de trajectplannen aan de orde.

De plannen zijn nu nog te weinig concreet en te weinig planmatig volgens de geïnterviewden. Zowel de manager van COA als Nidos geven aan dat de aanwezigheid van plannen wordt bewaakt en dat de inhoud langzamerhand een bepaalde kwaliteit krijgt/moet krijgen. In het overleg tussen voogden en mentoren en regiomanager en coördinator is expliciet aandacht voor beide plannen.

In de COA-opvang wordt sinds kort gewerkt met de fase-indeling gekoppeld aan het competentiemodel. De mentoren geven aan dat met de al aanwezige AMA's een inhaalslag is gemaakt, deze zijn bijna allemaal in fase 3 of 4 gezet. Nieuwe AMA's starten allemaal in fase 1. De mentorgroep besluit of een AMA 'promoveert' naar een andere groep.

De plannen zijn een instrument in het begeleiden en ontwikkelen van de AMA. Hierbij geeft COA aan dat de motivatie van de AMA erg bepalend is. Het is erg moeilijk om een ongemotiveerde AMA, die zich onttrekt aan de opvang en de begeleiding, gemotiveerd te krijgen. Maatregelen van straffen en belonen maken veelal weinig tot geen indruk bij niet-gemotiveerde AMA's. Het perspectief drukt daarbij zwaar op de motivatie.

Te allen tijde proberen mentoren wel zicht te houden op hoe het met een AMA gaat. Dit gebeurt door veel informeel contact te onderhouden met de AMA's, desnoods door ze te spreken bij de dagelijkse meldplicht op de locatie of de wekelijkse meldplicht bij de vreemdelingendienst. Bij 'onttrekking' wordt afstemming gezocht met Nidos over wie wat doet. Nidos geeft aan dat COA zich nog wel eens strikt tot de opvanglocatie beperkt, met andere woorden niet altijd outreachend is als het gaat om contact met de AMA.

De inspectie heeft in de onderzochte dossiers in alle aangetroffen trajectplannen doelen kunnen herkennen. De aard en concreetheid van doelen wisselt. Ook is niet altijd te herkennen dat het om ontwikkelingsdoelen gaat. In enkele gevallen lijken het meer afspraken dan doelen te zijn. Enkele voorbeelden van doelen die het verschil illustreren:

- "AMA gaat niet meer frietjes als ontbijt eten"
- "toekomst: nadenken over wat hij wil"
- "contact opnemen met VWN"
- "leren koken"

De inspectie heeft onderzocht of de in de trajectplannen aangetroffen doelen logisch voortvloeien uit de opgestelde observatielijsten met de competentieanalyse van de AMA. Het blijkt dat nogal wisselend te volgen is waarom een onderwerp tot doel wordt gekozen in het trajectplan. Er zijn in de observaties onderwerpen die met een 'C' worden gewaardeerd (iets wat de AMA dus nog niet kan) wat vervolgens niet leidt tot een doel in het trajectplan. Het omgekeerde heeft de inspectie ook aangetroffen. Overigens

zijn er ook doelen in de trajectplannen opgenomen die logisch voortkomen uit de score van de observatielijst, waarbij in een trajectplan de vaardigheidstekorten uit de observatielijst als doelen in het plan terugkeren.

Het invullen van lijsten gebeurt als het kan in een (mentor)gesprek met de AMA. Dat dit niet altijd lukt, blijkt uit de dossierinformatie. Soms komt de AMA niet opdagen, of is er geen tolk voorhanden. In die gevallen vult de mentor de observatielijst zelf in. Het is daardoor in veel gevallen niet zichtbaar wat de AMA zelf vindt wat hij wel en niet kan. Ook is niet zichtbaar wat de AMA zelf zou willen leren, dit is niet in dossiers terug te vinden.

Van de onderzochte AMA's is in drie gevallen een incident geregistreerd in het registratiesysteem. Een zichtbare koppeling tussen incidenten en de betekenis hiervan voor het ontwikkeltraject van de AMA heeft de inspectie niet (in de trajectplannen) aangetroffen.

De concreetheid van plannen is wisselend. In sommige (vooral recente) plannen is bij doelen heel concreet aangegeven welke middelen worden ingezet om binnen een bepaalde termijn de doelen te halen en wie er wat gaat doen. Soms ook zijn alleen maar doelen aangegeven.

In het trajectplan is er de mogelijkheid om in te vullen: 'tips', 'sterke punten AMA', 'ondersteuning AMA-team'. Deze onderdelen zijn niet of nauwelijks ingevuld in de aangetroffen trajectplannen.

afstemming trajectplan – begeleidingsplan

De voogd van Nidos geeft aan dat tegenwoordig bijna altijd een trajectplan is opgesteld, na het opstellen van het begeleidingsplan door de voogd. Nidos reageert nog niet vaak inhoudelijk op de trajectplannen; volgens de voogd is het wel de bedoeling om in de nabije toekomst expliciet feedback op elkaars plannen te geven.

Deze feedback vinden zowel mentoren als voogd belangrijk omdat ze aangeven dat het begeleidingsplan en het trajectplan inhoudelijk kwalitatief beter kan. De voogd geeft aan dat na 3 maanden genoeg informatie voorhanden is om een begeleidingsplan op maat te maken. Het eerste plan is algemener van aard.

In de negen onderzochte dossiers is in zes gevallen zichtbaar dat er een begeleidingsplan is opgesteld. In de vier dossiers die bij Nidos zijn onderzocht zijn in twee dossiers begeleidingsplannen aangetroffen en 1 trajectplan.

Inhoudelijke aansluiting van trajectplannen op begeleidingsplannen van de voogdijvoorziening Nidos is niet zichtbaar. In de trajectplannen is niet verwezen naar de (inhoud van) begeleidingsplannen van Nidos. In 1 dossier heeft de voogd een duidelijke opdracht richting de mentoren in het begeleidingsplan opgenomen: "mentoren wijzen AMA de weg naar goedkope kledingzaken". Uit de plannen en rapportages van COA blijkt niet of dit gebeurd is.

Uit notulen van een overleg tussen mentoren en voogden blijkt dat er wel aandacht is voor afstemming. Zo is mentor-voogdenoverleg geheel gewijd aan het inzichtelijk krijgen van begeleidingsplannen en

trajectplannen. Tot welke noties en afspraken dit overleg heeft geleid is uit de verslaglegging niet op te maken.

Nidos geeft in de begeleidingsplannen soms wel concreet aan wie wat moet gaan doen (vooral wat COA moet gaan doen), minder of niet is terug te vinden wat Nidos nu concreet in het kader van haar regierol doet en bewaakt.

overleg over de plannen

Waar er in de dossiers te zien is dat COA in overleg wil met de AMA om te komen tot een trajectplan, is nauwelijks te zien dat over de inhoud van het plan met de AMA wordt gesproken. Overigens ook niet met de voogd van Nidos.

Dit betekent dat niet zichtbaar is wat de AMA vindt van de inhoud van de plannen en of hij/zij gemotiveerd is om aan de gestelde doelen te werken. In de praktijk blijkt die motivatie er ook niet altijd te zijn. Zo is er een trajectplan met als doelen voor de AMA: meldplicht verbeteren, schoolgang verbeteren, afspraken nakomen. Wat de AMA hiervan vindt is niet aangetroffen. En dus ook niet wat de motivatie van de AMA betekent voor de handelwijze van de mentoren en de voogd.

COA en Nidos, in casu mentor en voogd, voeren ook niet zichtbaar overleg over elkaars plannen en de motivatie hiervoor van de AMA. Wel valt het COA op wanneer een begeleidingsplan binnen is. Zo noteert een mentor in de actuele rapportage: "het begeleidingsplan van Nidos is binnen". Wat de mentor/COA ervan vindt en wat ze er mee gaan doen is vervolgens niet aangegeven.

evaluatie

In vijf van de negen dossiers is een evaluatie aangetroffen. In deze gevallen is ook een 2^e trajectplan aangetroffen, omdat dit plan ook de evaluatie bevat. In de evaluatie worden de doelen uit het eerste trajectplan geëvalueerd. De mentor en de AMA kunnen kiezen uit: "heel veel vooruitgang, veel vooruitgang, gelijk gebleven, achteruitgang, veel achteruitgang".

Bij veel doelen van praktische aard doen deze termen kunstmatig aan. Zo wordt een doel: "contact opnemen met VWN" beoordeeld als 'gelijk gebleven' omdat dit contact nog niet heeft plaatsgevonden. Uit de dossiers blijkt ook niet altijd de functie van de evaluatie. Zo heeft de mentor als doel gesteld voor de AMA: 'meldplicht verbeteren'. In het tweede plan geeft de mentor aan: 'dit plan is blijven staan omdat hierin geen verbetering was'. Maar ook de (smart) middelen blijven hetzelfde.

Wel zijn er veel kleine, ongeplande contacten tussen mentoren en AMA's over datgene wat zich op dat moment afspeelt, 'rijp en groen'. Signalen over AMA's die tot actie leiden worden expliciet opgepakt in een volgoverleg.

Ten aanzien van de indeling in fases heeft de inspectie in 7 van de 9 dossiers genoteerd gezien in welke fase de AMA zich bevindt. In twee dossiers is zichtbaar dat een AMA 'promoveert' naar een andere fase. In deze dossiers is ook te zien dat dit in de mentorgroep wordt besproken en besloten.

vertrek

Volgens de geïnterviewden zitten de AMA's bij binnenkomst vaak nog in de procedure en is hun perspectief nog onbekend. Vaak weten de AMA's zelf weinig m.b.t. hun perspectief als zij rechtstreeks via het AC Schiphol bij het AZC aankomen. Het is echter bij de mentoren en voogden bekend dat de kans op een verblijfsvergunning klein is. Dit is voor hen dan ook vanaf het allereerste begin het uitgangspunt voor de begeleiding van de AMA's.

Een van de eerste doelen is de AMA hier duidelijkheid in te verschaffen. De individuele AMA klampt zich echter vaak vast aan zijn eigen hoop. De doelen in het trajectplan worden dan ook bewust laag gesteld om illusies te voorkomen.

Tegen de tijd dat de AMA 18 jaar wordt houdt het COA i.c. de mentor terugkeergesprekken (bijna 18 jaar gesprekken).

In principe wordt er een eindrapportage opgesteld bij vertrek van de AMA. Enerzijds ten behoeve van de AMA zelf, anderzijds, indien hier sprake van is, in het kader van overdracht naar een ander AZC.

De inspectie heeft 2 afgesloten dossiers onderzocht bij COA. In beide dossiers is een soort van eindrapportage aangetroffen. In het ene dossier heet dit 'overdrachtsrapportage'. In beide rapportages worden dezelfde onderwerpen behandeld: 'vaardigheden-zelfstandigheid-omgang met anderen-zelfverzorging-school & taal-perspectief-bijzonderheden'.

In één dossier is bij bijzonderheden aangegeven dat de mentoren vinden dat er te weinig met de AMA is gesproken en dat de moeilijkheden met de tolk hierbij een rol speelden.

In beide rapportages zijn onderdelen gedeeltelijk ingevuld; dit lijkt te sporen met de observatielijsten die over dezelfde zaken wel en niet ingevuld zijn. Van de onderdelen die wel zijn ingevuld is aangegeven of de AMA over de benodigde vaardigheden beschikt. Een expliciete relatie met trajectplannen is niet aangegeven.

4.3 Afstemming en samenwerking COA mentoren – Nidos voogden

De inspectie verwacht op basis van het professioneel handelen en het draaiboek COA-Nidos, dat tussen mentoren en voogden in het belang van (de ontwikkeling van) en in overleg met de AMA het trajectplan en het begeleidingsplan worden afgestemd, geëvalueerd en bijgesteld. Voorts verwacht de inspectie dat er conform een bepaalde regelmaat gesprekken AMA-mentor-voogd plaatsvinden, aansluitend op het perspectief van de AMA.

Mentoren van het COA en voogden van Nidos melden, dat zij elkaar 1 keer in de maand spreken. Tijdens dit zogenaamde mentor-voogdenoverleg zou afstemming moeten plaatsvinden over de inhoud van elkaars plannen. Dit gebeurt steeds meer volgens de geïnterviewden. Wel is het zo dat er nog weinig

feedback op de inhoud van elkaars plannen wordt gegeven, terwijl zowel COA als Nidos van mening zijn dat beide plannen kwalitatief nog beter kunnen.

Het mentor-voogdenoverleg dient vooral om zaken af te stemmen: wat is de stand van zaken en wie doet wat.

De voogd geeft als knelpunt aan dat bijvoorbeeld zaken niet standaard door mentoren worden teruggekoppeld. Wel is de beleving dat voogd en mentoren er in overleg altijd wel uitkomen. Dit gaat nu veel beter dan een jaar geleden.

De mentoren geven aan dat de consistentie tussen mentorgroepen verschilt en dat ook de voogden verschillen in handelwijze. Als knelpunt wordt genoemd dat doorverwijzen naar de voogd moeizaam gaat. De voogd is weinig aanwezig/beschikbaar op/voor de opvang.

Uit de informatie van de COA dossiers blijkt dat in het mentor-voogden-overleg aan de hand van bijzonderheden duidelijke afspraken worden gemaakt over zaken die moeten worden gedaan en wie dat gaat doen. In de verslaglegging komt dat tot uitdrukking in de onderwerpen: "actie, wie, datum, afgehandeld". Wat opvalt, is dat vooral jongeren worden besproken naar aanleiding van iets. Met andere woorden, incidenten bepalen of en hoe over een AMA wordt gesproken. Hierbij maakt het niet zichtbaar uit of er nu wel of niet plannen zijn gemaakt. De inspectie heeft ook niet in verslagen van een mentor-voogden-overleg aangetroffen dat plannen inhoudelijk werden besproken. Wel zijn soms aantekeningen in de actuele rapportage teruggevonden over plannen. Het COA noteert dan bijv: 'het begeleidingsplan is binnen'. Ook is, zoals eerder gemeld, aangetroffen dat een overleg geheel in het teken stond van begeleidingsplannen en trajectplannen. Tot welke afspraken dit leidde is uit de verslaglegging niet op te maken.

Hoofdstuk 5 Analyse en beoordeling

Vorig jaar heeft de inspectie een aantal aspecten van de begeleiding van AMA's ook onderzocht in twee locaties, waaronder Baexem. Waar mogelijk zal de inspectie de resultaten van dit jaar vergelijken met die van vorig jaar.

5.1 Algemeen COA opvanglocatie Baexem en Nidos Roermond

De inspectie constateert uit de interviews dat COA en Nidos inmiddels werken aan het tot stand brengen van basale voorwaarden voor een doelgerichte ontwikkeling van de AMA:

- Elke AMA heeft een eigen mentor en voogd die hem begeleiden. De continuïteit van die begeleiding is georganiseerd.
- Alle mentoren zijn inmiddels getraind in en de voogden zijn bekend met de methodiek van PI-research.
- Zowel COA als Nidos zijn begonnen met het bewaken van het cyclisch begeleidingsproces. Medewerkers worden aangestuurd op het opstellen van doelgerichte plannen op basis van de situatie en mogelijkheden van de AMA. Zowel COA als Nidos geven aan dat de inhoud van plannen nog verbeterd kan worden.
- Er is frequente afstemming met school over het aanbod en er wordt expliciet gezocht naar praktijkonderwijs dat aansluit bij de AMA.

De inspectie constateert ook dat vanuit COA en Nidos een aantal knelpunten wordt aangegeven die het doelgericht (laten) ontwikkelen van AMA's in de weg staat:

- De vele wisselingen in het afgelopen jaar bij zowel COA Baexem als Nidos Roermond hebben stagnerend gewerkt op het toepassen van de (nieuwe) methodiek. Het heeft daarom tot in juli van dit jaar geduurd voordat alle mentoren getraind waren in de methodiek.
- Het onderwijsaanbod is niet toereikend want sluit onvoldoende aan bij het perspectief van de AMA's. Opvallend is dat veel onderwijs-uren worden besteed aan het leren van de Nederlandse taal, iets wat gelet op het terugkeerperspectief niet logisch lijkt.
- Het (voor AMA's negatieve) perspectief van terugkeer heeft een grote invloed op de motivatie van de AMA's. Een substantieel deel van de AMA's is vooral in het begin met heel andere zaken bezig dan het willen leren van vaardigheden. Het ongemotiveerd zijn en, in sommige gevallen, vaak afwezig zijn maakt het werken met de methodiek erg lastig en kan verworden tot iets kunstmatigs. De mate waarin dit speelt en wordt beleefd verschilt per AMA en wellicht

ook per mentor en voogd. Het zal in ieder geval zeker invloed hebben op de motivatie van (een deel van de) mentoren om volgens de methodiek te werken.

De inspectie is van oordeel, dat

- in vergelijking met vorig jaar in Baexem in de randvoorwaardelijke zaken verbeteringen zijn geboekt en de inspectie waardeert het dat duidelijk te zien is dat COA en Nidos afstemming met elkaar zoeken in de begeleiding van de AMA en werken aan het inhoudelijk verbeteren en op elkaar afstemmen van de werkwijzen.

- het zorgelijk is, dat het onderwijsaanbod (nog steeds) niet is toegesneden op de behoeften en het perspectief van de AMA's en dat noodzakelijke kinderopvang ontbreekt.

5.2 Begeleiding en ontwikkeling AMA's

Voor alle instrumenten/documenten voor de toepassing van de methodiek van PI-research geldt dat deze in de meerderheid van de dossiers zijn aangetroffen, hoewel niet altijd op het moment dat dit vanuit de methodiek mag worden verwacht. Dit is in vergelijking met vorig jaar een duidelijke vooruitgang, hoewel de bewaking hierop nog niet optimaal is; dit geldt voor zowel COA als Nidos. Echter uit de dossiers blijkt:

- De inhoud van de instrumenten (observaties, trajectplannen, begeleidingsplannen, evaluaties) is wisselend van kwaliteit.
- De samenhang tussen genoemde instrumenten ontbreekt. De plannen van de mentoren zijn nog geen uitwerking van de plannen van voogden. In beide gevallen wisselt de doelgerichtheid van de plannen nogal wat ook gevolgen heeft voor de (mogelijkheid tot) evaluatie. Hierdoor komt de rol van de voogd als regisseur en de rol van de mentor als begeleider nog niet in de plannen tot uiting.
- In veel gevallen is niet zichtbaar op welke wijze de AMA is betrokken bij de instrumenten, wat de AMA nu daadwerkelijk vindt, wat hem motiveert en wat dit betekent voor de begeleiding vanuit mentor en voogd.
- Het is niet te achterhalen of het al of niet aanwezig zijn van de methodiekinstrumenten invloed heeft op de begeleiding van de AMA. Begeleiding is nog steeds voor een groot deel het reageren op incidenten die zich voordoen. Wel blijkt dat COA in de begeleiding laat zien het stramien van de mentorgesprekken serieus te nemen. Duidelijk zichtbaar is de moeite die mentoren doen om de AMA te spreken en te weten hoe het met de AMA gaat.

De inspectie is van oordeel dat

- er een kwalitatieve ontwikkeling in het gebruik van de instrumenten waarneembaar is. Hoe recenter de plannen zijn, hoe zichtbaarder het is dat wordt geprobeerd om doelen concreet te maken en te vertalen in concrete middelen en termijnen;

- het gebruik van trajectplannen en begeleidingsplannen en de zwakke onderlinge afstemming nog te weinig bijdraagt aan een doelgerichte ontwikkeling van AMA's;
- het betreuenswaardig is, dat het overleg met de AMA zelf en zijn/haar mening over en motivatie voor plannen, begeleiding en onderwijs zo weinig te achterhalen is in de dossiers.

5.3 Afstemming en samenwerking COA mentoren – Nidos voogden

De inspectie constateert dat er een duidelijke ontwikkeling is te zien in de afstemming tussen de mentoren van COA en de voogden van Nidos.

Deze afstemming is nog vooral gericht op de randvoorwaardelijke zaken:

- de afstemming over elkaars verantwoordelijkheden en van daaruit afspraken over wie doet wat in concrete situaties/incidenten;
- het elkaar aanspreken op aanwezigheid van plannen;
- overleg over verwachtingen van de inhoud van elkaars plannen en de samenhang ertussen.

De inspectie is van oordeel dat:

- zowel COA als Nidos richting de AMA spreken en handelen vanuit dezelfde invalshoek als het gaat om het perspectief en de inspectie waardeert het dat er gewerkt wordt aan de inhoudelijke afstemming en consistentie in het begeleiden van de AMA's;
- men elkaar nog onvoldoende aanspreekt op rol en resultaten. De voogd als regisseur spreekt de mentoren van COA niet aan op doelen die zijn opgesteld en het al of niet uitwerken en behalen hiervan. De mentoren spreken de voogd niet consequent aan op zijn rol als regisseur en bewaker van het proces.

Samenvattend:

- Er is een aantal verbeteringen ten opzichte van vorig jaar in de wijze waarop COA en Nidos vanuit hun rol en positie vormgeven aan doelgerichte begeleiding van AMA's. Echter in de (aansturing op de) inhoud van de doelgerichte begeleiding door zowel COA als Nidos wordt nog niet gewerkt zoals verwacht mag worden, de afstemming is nog onvoldoende en de mening van de AMA is niet zichtbaar, de aansluiting bij wat de AMA kan en wil blijft buiten beeld.
- In het kader van een doelgerichte ontwikkeling van AMA's worden COA en Nidos gehinderd door de (contextuele) knelpunten als ontoereikend schoolaanbod, de (non) motivatie van de AMA en de toepasbaarheid van de methodiek.

Hoofdstuk 6 Aanbevelingen

Locale aanbevelingen (sommige aanbevelingen komen overeen met die van andere locaties)

Op basis van dit onderzoek beveelt de inspectie de locatie Baexem/regio Roermond aan:

- Wissel de ervaringen met het toepassen van de methodiek PI-research vooral onderling uit en doe eventueel voorstellen voor aanpassingen, die ertoe leiden dat het de begeleiding van de AMA's ten goede komt.
- Continueer het gebruik maken van het eigen netwerk in de regio of zet andere instrumenten in om zoveel mogelijk invloed uit te oefenen op het schoolaanbod, om te bewerkstelligen dat dat beter aansluit op het terugkeerperspectief en de eigen behoeften van de AMA's.
- Ga door met gestructureerd overleg COA (mentoren) en Nidos (voogden) en bespreek daarbinnen ook expliciet de rolverdelingen en de inhoud van de plannen, om de onderlinge en inhoudelijke afstemming nog verder te verbeteren.
- Maak duidelijke afspraken over wat partijen moeten doen als een AMA niets wil en zich aan begeleiding onttrekt.

NB Landelijke, algemene aanbevelingen worden opgenomen in het landelijk rapport.

Bijlage: Het toetsingskader AMA 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;

Toetsingskader inspectieonderzoek AMA's 2005

Beoogd handhavingsniveau / instellingsbeleid	Inspectie verwacht aan te treffen
<p>Methodische cyclus PI research</p> <p>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 orientatiefase (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 hebben 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>
<p>Er is pedagogische begeleiding.</p>	<p>De opvangvoorziening voorziet in de aanwezigheid van pedagogische begeleiding.</p>
<p>De opvang gebruikt het competentiemodel als methodiek.</p>	<p>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.</p>
<p>De voogd bewaakt en controleert de voortgang van het begeleidingsplan. Er is een 6-maandelijkse evaluatie van het begeleidingsplan.</p>	<p>Verslaglegging van de zesmaandelijkse 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.</p>
<p>Er is overleg tussen mentor en voogd. Er is sprake van informatie-uitwisseling over individuele jongeren tussen mentor en voogd onderling.</p>	<p>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.</p>
<p>Er is wekelijks multidisciplinair – volgoverleg in het COA voor voortgang begeleiding en bespreking signalen.</p>	<p>Verslaglegging van dit overleg. Signalen worden opgepakt en in het <i>trajectplan</i> blijkt dat dit tot resultaat leidt.</p>
<p>De voogd houdt toezicht op de ontwikkeling van de jeugdige</p>	<p>Er is controle en toezicht door de voogd, dit betekent een minimale frequentie van 1 maal per 4 weken bezoek</p>

<p>De AMA's moeten conform hun fase werken aan hun leerdoelen in het kader van hun competentieontwikkeling.</p>	<p>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.</p>
<p>Er is een onderwijsprogramma voor elke jeugdige (modules). Het onderwijsprogramma is gericht op het toekomstperspectief van de jeugdige.</p>	<p>Het onderwijsprogramma is gekozen op basis van het toekomstperspectief en de te leren competenties van de ama.</p>
<p>Er is overleg tussen voogd en de school. De voogd stelt onderwijstraject vast in samenspraak met school.</p>	<p>Er zijn vastgelegde afspraken tussen voogdijwerker en school.</p>
<p>Deskundigheidsbevordering van personeel t.a.v. de methodiek.</p>	<p>Het personeel is geschoold o.b.v. de methodiek van PI Research</p>
<p>Er is kennis over de gezondheidstoestand van de jeugdige. MOA moet die informatie overdragen aan de voogd, conform protocol "overdracht medische gegevens".</p>	<p>De opvangvoorziening is op de hoogte van de gezondheidstoestand van de jeugdigen. De voogdij-instelling levert relevante informatie aan.</p>
<p>Het verblijfsperspectief van de jeugdige is gericht op terugkeer; in de laatste verblijfsfase komt dit het meest tot uitdrukking</p>	<p>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.</p>
<p>Er is een eindrapportage bij uitplaatsing</p>	<p>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.</p>

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 geevalueerd en zonodig bijgesteld.
Kwaliteitssysteem³	
Er is een monitor van COA waarmee de kwaliteit bewaakt wordt.	-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.

³ 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)