

Opvanglocatie Drachten

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 Drachten.....	15
4.2 Begeleiding en ontwikkeling van AMA's in opvanglocatie Drachten	16
4.3 Afstemming en samenwerking COA mentoren – Nidos voogden	19
Hoofdstuk 5 Analyse en beoordeling	21
5.1 Algemeen COA opvanglocatie Drachten en Nidos Leeuwarden.....	21
5.2 Begeleiding en ontwikkeling AMA's	21
5.3 Afstemming en samenwerking COA mentoren – Nidos voogden	22
Hoofdstuk 6 Aanbevelingen.....	23
Locale aanbevelingen	23
Bijlage: Het toetsingskader AMA 2005	25

Samenvatting locatie Drachten/regio Leeuwarden

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 daar 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 Drachten/Leeuwarden

In Drachten werken kleine groepen mentoren, die elkaar onderling vervangen en ongeveer 10 AMA's begeleiden. Sinds kort wordt onder leiding van een nieuwe coördinator en 2 mentoren met specifieke aandacht voor de PI methodiek gewerkt aan de implementatie. Dagelijks en via mentorenoverleg vindt informatieuitwisseling plaats. Nidos werkt met voogden, die ongeveer 24 pupillen onder voogdij hebben, die minder dan vroeger aan de uitvoering van de AMA begeleiding meewerken. De veranderingen in het opvangmodel hebben invloed op de taakverdeling tussen mentoren en voogden. Dit vraagt om nieuwe onderlinge afstemming. De voogden werken in teams en regelen vervanging onderling. ISK onderwijs met een beperkt aanbod is beschikbaar, maar is voor AMA's naar de mening van de geïnterviewden niet erg motiverend voor AMA's en sluit niet aan op het terugkeerperspectief. De opvanglocatie organiseert buitenschoolse activiteiten om de AMA te stimuleren zich verder te ontwikkelen.

Begeleiding en ontwikkeling AMA's

Na de intake van mentor en voogd wordt op basis van observatielijsten (competentieanalyse) het ontwikkelingsniveau van de AMA bepaald en het trajectplan opgesteld. Er zijn in de dossiers wel trajectplannen, maar niet tijdig opgesteld en niet concreet genoeg. De mening van de AMA wordt niet expliciet weergegeven. De begeleidingsplannen van de voogd worden nog weinig afgestemd op de trajectplannen en bevinden zich niet in de COA dossiers. Het terugkeerperspectief krijgt in beide plannen weinig aandacht. Van mentor- en voogdenoverleg worden slechts aantekeningen in de dagrapportage

opgenomen. Systematische evaluatie en eindrapportages bij vertrek zijn in de COA dossiers niet aangetroffen.

Afstemming en samenwerking COA mentoren Nidos voogden

De samenwerking en afstemming is onlangs opgestart en geeft de mogelijkheid om onderling knelpunten te bespreken en afspraken te maken om eenduidigheid in de begeleiding van AMA's te bevorderen. Informatieuitwisseling vindt plaats via E-mail en telefonisch, maar in het veranderingsproces is het nog zoeken naar afstemming: wie doet precies wat?

Samenvattend oordeel inspectie

- De implementatie van de PI methodiek is opgepakt, er is structureel overleg en de onderlinge samenwerking kan plaatsvinden, de informatie uitgewisseld. De rol- en taakverdeling tussen mentoren en voogden is nog onvoldoende.
- Het cyclische proces, de afstemming van trajectplannen en begeleidingsplannen wordt nog onvoldoende gerealiseerd. De mening en motivatie over plannen, school en terugkeerperspectief van de AMA zelf blijft onterecht buiten beeld.
- Het is zorgelijk, dat het scholingsaanbod niet voldoende aansluit op motivatie en perspectief van de AMA.

Locale aanbevelingen

- Ga door met het systematisch implementeren van de PI methodiek en evalueer tijdig de ervaringen, zodat kan worden bijgesteld indien nodig.
- Bespreek in het georganiseerde overleg tussen mentoren en voogden de verwachtingen over en weer en maak elkaars rol, taak en verantwoordelijkheid duidelijk, ook in concrete gevallen, waar nadere interpretatie van de situatie noodzakelijk is.
- Maak duidelijk op welke wijze traject- en begeleidingsplannen in elkaars verlengde liggen en regel onderlinge feedback, teneinde de bruikbaarheid te verhogen en de effectiviteit voor de AMA's te verbeteren.

Hoofdstuk I 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, 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.

Dit rapport bevat de bevindingen van het onderzoek dat in het kader van het toezichttraject 'Doelgerichte Ontwikkeling AMA's' is verricht bij de AMA opvanglocatie van het AZC Drachten en het regiokantoor Nidos in Leeuwarden.

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 en het toetsingskader. 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. Een meer op competentie ontwikkeling gerichte begeleiding vermindert 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 Drachten. Op basis van de bevindingen trekt de inspectie conclusies. 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 Drachten heeft de inspectie aan de hand van gestructureerde vragenlijsten gesprekken gevoerd met de locatiecoördinator en 2 mentoren.

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

Dossiers.

In totaal heeft de inspectie bij het AZC Drachten 9 dossiers geanalyseerd. Het betreft 7 dossiers over de periode september 2004 tot juli 2005 van nog op de opvanglocatie verblijvende AMA's en 2 recent afgesloten dossiers. Bij het regionale bureau van Nidos in Leeuwarden zijn van deze dossiers 3 van de niet afgesloten dossiers onderzocht.

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 (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. Opgeleide, ervaren AMA mentoren verdwenen en nieuwe medewerkers moesten worden opgeleid.

Voor de AMA opvanglocatie Drachten had dit tot gevolg dat binnen een jaar tijd meer dan de helft van de mentoren is gewisseld. Vanaf april van 2005 is er (vooralsnog) sprake van een vaste ploeg.

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 mede-uitvoerder in het verleden 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 (digitale) 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 Drachten

COA

In de AMA opvanglocatie Drachten werken de mentoren in groepen van 3 à 4 mentoren, die elkaar ook onderling vervangen; zij begeleiden ieder ongeveer 10 AMA's (afhankelijk van bezetting). De AMA coördinator werkt pas sinds een aantal maanden in Drachten en is nog druk doende de PI methodiek verder te implementeren. Een deel van de (nieuwe) mentoren moet nog worden opgeleid. De mentoren zijn zelf verantwoordelijk voor het opnemen van informatie in (digitale) dossiers. Twee ervaren mentoren begeleiden sinds september 2005 de implementatie van de methodiek. Dagelijks vindt er uitwisseling van informatie plaats en worden 'moeilijke gevallen' besproken. In het 2-wekelijkse mentorenoverleg wordt aandacht besteed aan algemene zaken (geen casuïstiek), bijvoorbeeld het werken met de methodiek. In de toekomst zal in het (wekelijks) mentorenoverleg ook intervisie worden ingevoerd.

Er is in Drachten een aantal uitgeprocedeerde AMA's, maar achtergrondinformatie van bijvoorbeeld de IND bevindt zich conform het beleid van COA/Nidos niet in de dossiers.

Nidos

Voor het regiokantoor van Nidos in Leeuwarden geldt, dat de regio Drachten (en dus ook de AMA locatie) is ondergebracht bij Leeuwarden. Voor de voogden betekent dit sinds kort een nieuwe regiomanager. Voor de voogden van Nidos geldt een caseload van ongeveer 24 pupillen, voornamelijk 'gemengd': AMA's en ambulante. AMA's kosten zeker in het begin meer tijd: intake (met tolk), samenwerken COA/mentor, relatie opbouwen. De voogden werken in teams met onderlinge vervanging, bij overdracht naar een andere voogd wordt een overdrachtsrapportage geschreven. De voogden moeten nog wennen aan de nieuwe rol van meer regisseur op afstand en samenwerking met het vaste (deels nieuwe) AMA-team.

Onderwijs

Voor alle leerplichtige AMA's is in eerste instantie onderwijs in de Internationale Schakelklas (ISK) beschikbaar. Het schoolaanbod bestaat uit Nederlands, handvaardigheid, verzorging, ICT, Engels en sport. Voor diegenen, die een voldoende niveau halen is (soms) aansluiting op reguliere onderwijsvoorzieningen mogelijk, maar niet alle AMA's zijn hiervoor gemotiveerd door gebrek aan perspectief. Naar de mening van de mentoren en de coördinator is het schoolaanbod niet toereikend voor terugkeerperspectief: er is geen specifiek aanbod beschikbaar. Daarnaast worden de AMA's door de opvanglocatie gestimuleerd zich verder te ontwikkelen door middel van kooklessen, PC-onderwijs en het beschikbaarstellen van PC's als informatiebron over o.a. terugkeerperspectief in landen van herkomst. De

AMA's zijn echter vaak niet gemotiveerd voor terugkeer en negeren mogelijkheden voor terugkeeronderwijs. Zij worden ook 'op het verkeerde been gezet' door incidentele statusverlening aan andere AMA's.

De regiomanager Nidos heeft incidenteel, soms samen met COA coördinator, overleg met school om algemene afspraken te maken. De geïnterviewde voogd geeft aan, dat bij intake op de school en de keuze voor eventueel vervolgonderwijs overleg plaatsvindt met voogd en jongere. De extra kook- en PC lessen in de opvanglocatie zijn volgens de voogd kwantitatief niet voldoende beschikbaar.

In principe zijn mentor en voogd aanwezig bij de intake op school, maar zij hebben weinig invloed op het lesprogramma. De concrete keuzen voor de AMA worden wel in overleg met jongere en voogd genomen.

4.2 Begeleiding en ontwikkeling van AMA's in opvanglocatie Drachten

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

Voor de ontvangst van een nieuwe AMA en het eerste gesprek zijn checklists beschikbaar. Volgens de mentoren ligt de nadruk in het eerste gesprek op de huisregels, specifieke AMA regels, het eten en praktische informatie over huisvesting, plattegrond AZC en dergelijke. In het tweede gesprek wordt het intakeformulier ingevuld, indien nodig in aanwezigheid van een tolk.

Zo mogelijk vindt in dezelfde week op de opvanglocatie de intake door de voogd van Nidos plaats. De voogden geven aanvullende informatie over de juridische procedures, de voogdij, de school en andere belangrijke organisaties als VWN. Indien nodig wordt (eventueel met tolk) een tweede gesprek gevoerd en wordt geverifieerd of de AMA alles begrepen heeft. Bij binnenkomst is het terugkeerperspectief duidelijk, maar de AMA heeft er dan niet zoveel belangstelling voor.

competentieanalyse

De geïnterviewden in Drachten geven aan, dat op basis van observaties de vaardigheden van de AMA worden beoordeeld, zij beschouwen de ingevulde observatielijst als competentieanalyse.

De mentoren, die de AMA's dagelijks begeleiden baseren de codering (goed, nog te ontwikkelen of nog onbekend) van de vaardigheden van de AMA in de observatielijst op eigen waarnemingen, tijdens bijvoorbeeld kooklesactiviteiten, bezoek appartement of informele contacten. Zij vermelden, dat zij deze ook met de AMA bespreken. Op basis daarvan stellen ze het trajectplan op.

Volgens de geïnterviewde voogd sluiten mentoren zo dicht mogelijk aan bij het perspectief van de jongere, gericht op het hier en nu.

In de onderzochte (niet afgesloten) COA dossiers (N=7) is in alle gevallen het vaststellen van de uitgangspositie van de AMA in de vorm van een ingevulde observatielijst (competentieanalyse) aangetroffen. Pas in de meer recente dossiers wordt de observatielijst tijdig ingevuld en het eerste trajectplan tijdig opgesteld. In de meeste gevallen is de toelichting summier en ontbreekt een analyse en een duidelijke verbinding naar doelen en taken in het trajectplan.

trajectplan

De huidige lijn is: Zo snel mogelijk 1^e trajectplan opstellen, vooral in simpele haalbare stappen voor de AMA, zodat hij/zij aan de hand van het verrichten van concrete taken het gevoel krijgt zich te kunnen ontwikkelen. Door veel persoonlijke contacten met AMA's, gerichte aandacht voor de ontwikkeling en door een 6 wekelijks mentorgesprek wordt de voortgang in de ontwikkeling van de AMA nauwkeurig gevolgd. Als AMA bijvoorbeeld kooklessen wil, dan committeert hij zich door het plan te ondertekenen. Bij het bespreken van de trajectplannen wordt het perspectief van de AMA wel meegenomen, maar als hij zegt: "liever dood dan terug" dan wordt het onderwerp uitgesteld en beperken de mentoren zich tot wat de AMA wel kan en wil.

De dagelijkse gang van zaken wordt in dagrapportages opgenomen net als aantekeningen van de mentorgesprekken. Indien nodig wordt actief naar andere functionarissen bijvoorbeeld MOA verwezen. Incidenten in de opvang of op school (waaronder verzuim) worden onderling uitgewisseld.

Uit de dossiers blijkt, dat de inhoud van de trajectplannen gericht is op zeer concrete doelen als leren koken, zelfstandig reizen, netwerk opbouwen, maar ook leren irritaties te verwoorden in plaats van met agressie te reageren. Het beoogde cyclische proces komt niet uit de verf.

begeleidingsplannen

De mentoren moeten volgens de methodiek beschikken over het begeleidingsplan van de voogd en dat wordt samen met het trajectplan besproken met de AMA. Deze gesprekken vinden nog niet altijd tijdig plaats en worden alleen vastgelegd in de dagrapportage door de mentor.

De begeleidingsplannen beschrijven volgens de voogd het grotere geheel, waarin het trajectplan wordt meegenomen en waarbij de ingevulde observatielijst als een nuttig instrument wordt ervaren. De begeleidingsplannen vormen een hulpmiddel bij het volgen van het belang van de school in relatie tot de ontwikkeling van de AMA. De regiomanager geeft aan dat de plannen meestal op tijd zijn.

De geïnterviewde voogd meldt, dat de afstemming en de onderlinge informatie-uitwisseling sinds kort beter op gang komt. Afstemming geschiedt nu in het mentor/voogd overleg en het door de voogd te organiseren 3-gesprek van mentor, AMA en voogd.

De contacten van de voogd met de AMA's zijn in principe maandelijks, dan bespreekt de voogd het begeleidingsplan met de AMA. Hij/zij ontvangt daarvan een afschrift als hij/zij dat wil. Voor de AMA is er daarnaast de mogelijkheid om gebruik te maken van het wekelijkse spreekuur van twee voogden, op die manier ziet de voogd de jongeren vaker dan 1x per maand.

In de interviews wordt benadrukt, dat de begeleiding van de AMA's in de dagelijkse praktijk door de mentoren en meer op afstand door de voogden gericht is op het zo zelfstandig mogelijk (leren) functioneren van de AMA's.

In dossiers van de opvang zijn in 5 van de 7 lopende dossiers geen begeleidingsplannen aangetroffen, waardoor de noodzakelijke afstemming met het trajectplan niet kon worden achterhaald.

De twee aangetroffen begeleidingsplannen waren verouderd en bovendien meegekomen bij een overplaatsing uit een andere opvanglocatie.

In de 3 onderzochte Nidos dossiers is geconstateerd, dat er wel begeleidingsplannen zijn opgesteld. In één geval wordt na constateren 18 jr. en het afgeven van een beschikking besloten dat voogdij moet worden afgesloten. In de twee andere dossiers is er sprake van overplaatsing uit andere opvanglocaties en bijzondere problematiek in de vorm van migratie naar familie in het buitenland en onderzoek naar mogelijkheid terugkeer ouders (in land van herkomst).

evaluatie

Bij de mentorgesprekken is er aandacht voor aangeleerde vaardigheden. Op basis daarvan wordt ook besloten of de AMA van oriëntatiefase, naar initiatief-, verantwoordelijkheids- of autonomiefase kan worden gepromoveerd. Het valt de mentoren meestal snel op als het niet zo goed gaat, daar wordt op ingespeeld door persoonlijk aandacht te geven. Er wordt geen tevredenheidsonderzoek onder de AMA's gedaan.

In de onderzochte dossiers (N=9) werd slechts in één geval een officiële evaluatie aangetroffen. In de drie Nidos dossiers is de evaluatie onderdeel van het volgende begeleidingsplan, in één geval tevens afsluitingsrapportage.

vertrek

Volgens de mentoren wordt bij vertrek een aanvulling op het verslag geschreven en bij overplaatsing wordt het dossier overgedragen.

Volgens de voogd wordt altijd een eindrapportage geschreven over de ontwikkeling en eventuele medische problemen die de AMA tijdens voogdij-periode heeft doorgemaakt ten behoeve van noodzakelijke informatieoverdracht voor vervolg en om het vervolg na 18+ te regelen. Bij de IND wordt al bij aankomst het vertrekperspectief benadrukt, maar de jongeren zelf houden een rooskleuriger beeld.

In de twee onderzochte afgesloten COA dossiers is niets aangetroffen, behalve een summiere observatielijst van X en een aantekening dat Y MOB gemeld is. In een bijna afgesloten Nidos dossier is een afsluitingsrapportage aangetroffen.

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.

Er is regelmatig overleg tussen het management en tussen alle voogden en mentoren over algemene zaken en knelpunten. De rolverdeling en de voogd meer op afstand is nog in ontwikkeling. De verwachtingen over en weer zijn niet echt helder, maar de communicatie groeit; het huidige draaiboek speelt daarin geen sturende rol. De mentoren merken op, dat voor 17,5 jarige AMA's geen voogd meer aangewezen wordt; dan kan begeleiding dus niet afgestemd worden. Nidos voegt hieraan toe, dat een voogdij, indien noodzakelijk, snel geregeld kan worden en dat de betreffende AMA's gebruik kunnen maken van het spreekuur van Nidos.

In regelmatig overleg (MDO) tussen mentor, school, voogd en MOA kunnen allerlei problemen, die zich voordoen worden besproken en concrete afspraken worden gemaakt.

De voogden van Nidos worden regelmatig op de hoogte gesteld van de gang van zaken. Afspraken over toepassen bezoekregeling, overdracht en bijvoorbeeld gelijke sancties bij gelijke incidenten bevorderen de eenduidigheid in de begeleiding van de AMA's.

Een goede eenduidige afstemming tussen voogd en mentor en respectvolle communicatie met de AMA werkt verhelderend voor de AMA, dan voelt hij zich serieus genomen. Dan kan ook het terugkeerperspectief besproken worden als mentor en voogd de AMA eenduidig benaderen. Door omstandigheden is een deel van de doelgroep AMA's zo kort aanwezig, dat goede begeleiding bijna niet gerealiseerd kan worden.

In geen van de dossiers is te vinden, dat er besluiten na een duidelijke evaluatie worden genomen. Soms is er een besluit, maar dat wordt dan niet onderbouwd.

In één van de onderzochte dossiers is sprake van opname in een jeugd GGZ instelling; daaruit bleek niet wie tijdens deze 'uitplaatsing' verantwoordelijk is voor het volgen van de AMA.

Over de contacten en afspraken met voogden van Nidos is in de COA dossiers weinig tot niets terug te vinden; soms wordt wel vermeld dat er regelmatig contact is, maar de inhoud is alleen deels in de dagrapportages terug te vinden. Ook betrokkenheid van mentoren bij (het opstellen van) de begeleidingsplannen is gering en blijkt dan nog indirect.

In de dossiers van COA is heel weinig informatie over de voogdijbegeleiding van Nidos te vinden en in de Nidosdossiers weinig van de begeleiding door COA mentoren en het onderwijs op de school.

Hoofdstuk 5 Analyse en beoordeling

5.1 Algemeen COA opvanglocatie Drachten en Nidos Leeuwarden

Doordat het AMA-team eerst onlangs is verzelfstandigd en de AMA opvanglocatie nieuw management heeft, is het implementeren van de PI methodiek nog in volle gang. Dit heeft zijn weerslag op de bevindingen uit de dossiers: het cyclische patroon is nog nauwelijks te herkennen. Het Nidos regiokantoor is gereorganiseerd, krimpt in en heeft doordat regio Drachten nu onder Leeuwarden valt een nieuw aantal voogden. Mentoren en voogden werken beiden in teams en kunnen elkaar onderling vervangen. Elke AMA heeft een vaste mentor en voogd en er is structureel overleg ingevoerd, ook met school, dat de diverse knelpunten in elk geval bespreekbaar maakt. Alle geïnterviewden zijn van mening, dat het schoolaanbod geen specifiek aanbod bevat voor het terugkeerperspectief van de AMA. Zij melden echter ook, dat veel AMA's weinig gemotiveerd zijn, wat de effectiviteit van het onderwijs onder druk zet.

De inspectie is van oordeel,

- dat er weliswaar hard gewerkt wordt aan de implementatie van de PI methodiek, maar dat die, mede gelet op de omstandigheden, nog erg in de kinderschoenen staat;
- dat het goed is dat er structureel overleg is georganiseerd om alle knelpunten te bespreken;
- dat het zorgelijk is, dat het onderwijsaanbod niet aansluit op het terugkeerperspectief en kennelijk niet motiverend werkt voor de AMA's en dat slechts een enkeling aan regulier vervolgonderwijs toekomt.

5.2 Begeleiding en ontwikkeling AMA's

De cyclus van intake, mentorgesprekken, competentieanalyse (observatielijsten), trajectplan (mentorbegeleiding) en begeleidingsplan (voogdij) en besluitvorming na evaluatie over de fase, waarin een AMA zich bevindt wordt niet zichtbaar in de onderzochte dossiers. Er zijn goede voornemens, maar die leveren voor de AMA nog geen eenduidige benadering op. In de recentere dossiers bevatten de trajectplannen simpele haalbare stappen, maar wat de AMA's daarvan vinden wordt niet opgetekend. De begeleidingsplannen worden wel geschreven, maar niet afgestemd op de trajectplannen; dit houdt risico's in voor de betrokken AMA's, het terugkeerperspectief komt weinig aan bod, zeker als de AMA daar 'nog niet aan toe is'. Bij vertrek wordt geen aandacht besteed aan de (competentie)ontwikkeling die de AMA heeft bereikt.

De inspectie is van oordeel,

- dat de implementatie van de methodiek nog lang niet voltooid is en dat het cyclische proces nog onvoldoende gevolgd wordt, maar dat uit recente plannen blijkt, dat de doelen concreter worden;
- dat de afstemming tussen de trajectplannen en de begeleidingsplannen onvoldoende is en dat daardoor geen eenduidige begeleiding van de ontwikkeling van de AMA's plaatsvindt;
- dat zij het betreurt, dat de mening van de AMA zelf over de plannen, het onderwijs en het terugkeerperspectief niet zichtbaar wordt in de dossiers en dat niet te achterhalen is waarom hij niet gemotiveerd is en wat daartegen ondernomen wordt.

5.3 Afstemming en samenwerking COA mentoren – Nidos voogden

Uit de interviews kan worden opgemaakt, dat er overleg over en weer is, ook op casusniveau, maar de verwachtingen over en weer zijn nog lang niet uitgekristalliseerd. Dit betekent dat bepaalde kwesties zoals: waarom geen voogdij bij 17,5? wat betekent voogd op afstand? wil de mentor wel over terugkeer praten? in de gezamenlijke bijeenkomsten veel aandacht en toelichting over en weer vragen. Geen eenduidige afstemming tussen mentor en voogd betekent verwarring voor de AMA.

De inspectie is van oordeel,

- dat de onderlinge afstemming tussen mentor en voogd en verdeling van de verantwoordelijkheden in de begeleiding van de AMA, nog onvoldoende blijkt uit de dossiers;
- dat organisatorisch de samenwerking sinds kort goed op poten staat, maar dat goed functioneren nog erg veel energie zal kosten.

Samenvattend:

- De implementatie van de PI methodiek is opgepakt, er is structureel overleg en de onderlinge samenwerking kan plaatsvinden, de informatie uitgewisseld. De rol- en taakverdeling tussen mentoren en voogden is nog onvoldoende.
- Het cyclische proces, de afstemming van trajectplannen en begeleidingsplannen wordt nog onvoldoende gerealiseerd. De mening en motivatie over plannen, school en terugkeerperspectief van de AMA zelf blijft onterecht buiten beeld.
- Het is zorgelijk, dat het scholingsaanbod niet voldoende aansluit op motivatie en perspectief van de AMA.

Hoofdstuk 6 Aanbevelingen

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

Op basis van dit onderzoek beveelt de inspectie de locatie Drachten/regio Leeuwarden aan:

- Ga door met het systematisch implementeren van de PI methodiek en evalueer tijdig de ervaringen, zodat kan worden bijgesteld indien nodig.
- Bespreek in het georganiseerde overleg tussen mentoren en voogden de verwachtingen over en weer en maak elkaars rol, taak en verantwoordelijkheid duidelijk, ook in concrete gevallen, waar nadere interpretatie van de situatie noodzakelijk is.
- Maak duidelijk op welke wijze traject- en begeleidingsplannen in elkaars verlengde liggen en regel onderlinge feedback, teneinde de bruikbaarheid te verhogen en de effectiviteit voor de AMA's te verbeteren.

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 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.
Kwaliteitssysteem¹	
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.

¹ 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)