

Opvanglocatie Oisterwijk

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 Oisterwijk.....	15
4.2 Begeleiding en ontwikkeling van AMA's in de opvanglocatie Oisterwijk	17
4.3 Afstemming en samenwerking COA mentoren – Nidos voogden	21
Hoofdstuk 5 Analyse en beoordeling	25
5.1 Algemeen COA opvanglocatie Oisterwijk en Nidos Tilburg	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 Oisterwijk/regio Tilburg

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 Oisterwijk/Tilburg

In Oisterwijk hebben 12 mentoren elk de begeleiding van 6 à 7 AMA's. Twee mentoren hebben specifiek aandacht voor de PI methodiek en de implementatie ervan. Diverse afspraken en procedures zijn vastgelegd om eenduidig te kunnen werken. De mentoren meldden dat het PI competentiegerichte model niet goed is afgestemd op AMA's: te kinderachtig, te beheersmatig en niet passend bij hun culturele achtergrond. Door het COA Oisterwijk worden buitenschoolse activiteiten georganiseerd om de ontwikkeling van hun AMA's te stimuleren.

De voogden van Nidos Tilburg hebben elk ongeveer 24 AMA's van AZC Oisterwijk onder hun hoede. In teamvergaderingen bespreken ze de afstemming van begeleidingsplannen op trajectplannen, MOB¹ geregistreerde AMA's en overige probleempunten. Er is, via het spreekuur op locatie, regelmatig mogelijkheid voor een AMA om een voogd te spreken. Er is een AZC school op locatie, maar zowel COA als Nidos ervaren dit als erg aanbodgericht, niet of nauwelijks gerelateerd aan perspectief AMA's. Het ROC Tilburg heeft onlangs een traject ontwikkeld, dat meer praktijkgericht is.

Begeleiding en ontwikkeling AMA's

Op basis van intakegesprekken en de observatielijst wordt het ontwikkelingsniveau van de AMA's bepaald en het trajectplan en begeleidingsplan opgesteld. M.u.v. de begeleidingsplannen werden relevante documenten echter niet altijd in de onderzochte dossiers aangetroffen. De actuele ontwikkelingen

¹ MOB: Met Onbekende Bestemming vertrokken AMA's

(belevissen) van de AMA's worden wel in de dagrapportages bijgehouden. De volgens de methodiek richtinggevende plannen worden nog te weinig op elkaar afgestemd. Hier zijn wel nieuwe afspraken over gemaakt, maar evaluatie van plannen en bijstelling blijkt nog niet uit de dossiers, behalve bij Nidos, die standaard evalueert en bij 18 jaar afsluit. De begeleiding gebeurt vanuit beide organisaties met het perspectief terugkeer naar het land van herkomst, maar de AMA's klampen zich vast aan hun eigen hoop.

Afstemming en samenwerking COA mentoren Nidos voogden

Er zijn formeel georganiseerde en informele contacten tussen mentoren en voogden, daar vindt in principe afstemming plaats met betrekking tot de (individuele) begeleiding van de AMA's om te komen tot doelgerichte ontwikkeling van de AMA's. Mede door de veranderende rol van de voogden ontstaat er soms verwarring in concrete situaties. Zowel COA Oisterwijk als Nidos Tilburg zijn van mening dat het huidige draaiboek hierop aangepast moet worden. Over het algemeen wordt het overleg als (nog) te individubepaald ervaren, alhoewel men weinig knelpunten rapporteert. Door regelmatig overleg en het aanscherpen van afspraken probeert men hierin verbetering te brengen.

Samenvattend oordeel van de inspectie

- Er is in vergelijking met vorig jaar in Oisterwijk met name in randvoorwaardelijke zin en deels in de uitvoering van de begeleiding van de AMA's een aantal verbeteringen geboekt. Echter de taakverdeling en afstemming tussen COA mentoren en Nidos voogden in de begeleiding aan de AMA is nog onvoldoende.
- Het is zorgelijk, dat het scholingsaanbod ontoereikend is voor de AMA's, maar het is goed dat COA en Nidos voor zover het in hun vermogen ligt overleg voeren met school.
- De (inhoud van) de doelgerichte begeleiding, het competentiegericht werken is niet transparant, de instrumenten worden nog onvoldoende gebruikt zoals ze zijn bedoeld en de mening van de AMA hierover wordt niet zichtbaar in de dossiers.

Samenvattend de locale aanbevelingen

- Zet het overleg met de school over meer aangepast schoolaanbod voort, stimuleer en volg de pilot.
- Verbeter de samenhang tussen de instrumenten van de PI-methodiek en stem plannen van mentoren en voogden beter op elkaar af, zodat consistent kan worden gehandeld naar de AMA's.
- Implementeer de wijzigingen in de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen mentoren en voogden, met behoud van goede samenwerking en overleg.

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 de COA Oisterwijk en Nidos Tilburg

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 Oisterwijk. 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 Oisterwijk 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 2 voogden van het regiokantoor Tilburg van Nidos.

Dossiers.

In totaal heeft de inspectie bij het AZC Oisterwijk 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 Tilburg zijn van deze dossiers 3 van de niet afgesloten dossiers onderzocht en is 1 afgesloten dossier 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 (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. Opgeleide, ervaren AMA mentoren verdwenen en nieuwe medewerkers moesten worden opgeleid.

Voor de AMA opvanglocatie Oisterwijk 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 (met name 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 derhalve 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 reeds 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 Oisterwijk

COA

In Oisterwijk werkt men met 12 mentoren; elke mentor heeft een caseload van 6 à 7 AMA's.

Er zijn twee aandachtsfunctionarissen methodiek binnen het team van mentoren en in het wekelijkse mentorenoverleg wordt regelmatig uitgebreid aandacht besteed aan het werken met de methodiek; dit mentorenoverleg fungeert als een soort van intervisie. Daarnaast heeft de AMA-coördinator individuele gesprekken met de mentoren.

In Oisterwijk zijn alle mentoren getraind in het toepassen van de methodiek van PI-research. Volgens dit competentiemodel is de AMA-begeleiding op de opvanglocatie gericht op het bereiken van een zo groot mogelijke zelfstandigheid en ontwikkeling van de AMA. Hierbij is, zo blijkt ondermeer uit de dossiers, zeker in de beginfase van het verblijf van de AMA in de opvanglocatie veel aandacht voor de ontwikkeling van praktische vaardigheden, zoals openbaar vervoer, koken, omgaan met geld. De AMA-locatie in Oisterwijk beschikt over een overzicht van specifieke stappen die in elk van de (vier) ontwikkelingsfasen dienen te worden ondernomen: ('producten' als rapportages, observaties etc, verplicht te toetsen/te geven voorlichting/thema's, afgesproken acties, vrijheden en verantwoordelijkheden). Hiervoor zijn diverse formats digitaal vastgelegd. Afsprakenboek, logboek, inwerkprogramma, vastgelegde methodiek en procedures terugkeer dienen voor eenduidigheid in de uitvoering.

Van COA-zijde wordt opgemerkt, dat de AMA's ook door middel van buitenschoolse activiteiten als meidenactiviteiten en jongerensportclubs gestimuleerd worden in hun ontwikkeling. Voorts wordt in dit verband gewezen op de sinds september vorig jaar weer goed lopende bewonersraad. Er worden geen specifieke tevredenheidsonderzoeken onder AMA's gehouden.

Volgens de geïnterviewden van het COA zien mentor en AMA elkaar dagelijks en spreken ze elkaar zeer frequent op allerlei formele en informele momenten. Casuïstiek komt in diverse overlegvormen aan de orde: in het mentorenoverleg, in het mentor-voogdoverleg en voor wat betreft AMA's die zorg geven in het volgoverleg.

Over het werken met de competentiegerichte methode oordelen de mentoren wisselend: sommigen achten het van groot belang, anderen vinden dat er erg veel papierwerk bij komt kijken, dat ten koste gaat van de directe begeleiding van de AMA. In het gesprek dat de inspectie met twee mentoren had, kwam naar voren dat het PI-model niet goed is afgestemd op wat AMA's doorgaans kunnen. Opgemerkt werd, dat AMA's veel vroeger zelfstandig zijn dan autochtone leeftijdgenoten en dat de competenties daardoor

vaak nogal kinderachtig zijn voor AMA's. Ook vinden deze beide mentoren dat de methodiek geen rekening houdt met de culturele achtergrond van AMA's.

M.b.t. de fasering in het competentiemodel merkten de mentoren op, dat die erg beheersmatig gekoppeld is aan vrijheden. Zij achten het competentiemodel daardoor niet op maat. Liever zien deze mentoren, dat vrijheden meer gekoppeld worden aan hoe/wat jongeren zelf kunnen regelen (al dan niet met behulp van derden) dan aan fases.

Nidos

In Tilburg is een vaste groep voogden van Nidos belast met de AMA's van het AZC. De voogden hebben bij een volledige aanstelling elk ongeveer 24 AMA's onder hun hoede. Vervanging van de voogden bij ziekte vindt onderling plaats; doordat in koppels gewerkt worden kunnen de voogden elkaars zaken overnemen. De regiomanager merkt in dit verband op, dat er weinig sprake is van ziekte.

In Nidos Tilburg is sprake van driewekelijkse teamvergaderingen waarop verschillende casussen aan de orde komen. Deze casusbesprekingen hebben een intervisieachtig karakter en gaan vooral over zaken die de voogden zelf inbrengen, zoals afstemming trajectplannen/begeleidingsplannen, over bij COA als MOB-geregistreerd staande AMA's en/of over het niet willen tekenen van een AMA voor de voogdij. Met betrekking tot de afstemming van traject- en begeleidingsplannen bespeurt de regiomanager enige achteruitgang ten opzichte van enkele jaren geleden. Zij schrijft dit met name toe aan het langduriger verblijf van AMA's in de opvanglocatie en aan het feit dat de rapportage indertijd een zeer belangrijk onderdeel vormde voor de indicatie vervolgplaatsing van een AMA. Naast de teamvergaderingen is er sprake van periodieke werkbesprekingen van de regiomanager met de voogden. Deze werkbesprekingen vinden veelal in tweetallen (de koppels) plaats.

Ten behoeve van (de eenduidigheid van) werken heeft Nidos een aantal zaken vastgelegd, zoals afspraken over beschikbaarheid, de rol van de voorzitter van het volgoeverleg, verdeling overleggen over verschillende voogden alsmede wie waarvoor aandachtsfunctionaris is etc.

In Tilburg controleert de regiomanager of de benodigde begeleidingsplannen er zijn. Er is op dit punt geen achterstand, aldus de regiomanager.

Uit het interview met de voogden blijkt, dat voogd en AMA elkaar minimaal eenmaal per maand spreken op uitnodiging van de voogd; daarnaast is er regelmatig de mogelijkheid voor de AMA om de voogd te spreken, omdat deze wekelijks spreekuur houdt op het AZC. Ook wijzen deze voogden op het grote verschil tussen de leefwereld van de AMA en de westerse manier van hulpverlening met zijn plannen, protocollen, regels, afspraken en papier. Dit wordt soms wel als belastend ervaren.

Onderwijs

Op de opvanglocatie Oisterwijk is een AZC-school gevestigd, een dependance van een scholengemeenschap uit Oisterwijk. In de eerste week van het verblijf stelt de school het onderwijsniveau

van de AMA vast. Op grond daarvan wordt deze in één van de drie niveaugroepen ingedeeld (analfabeet, basisoniveau, meergevorderd).

Uit de interviews met COA en Nidos blijkt dat er zowel op casusniveau als op middenkaderniveau veel aandacht is voor de afstemming met school. Het gaat daarbij ondermeer over zaken als urenverdeling, vakkenaanbod en verzuim. Dit laatste wordt niet alleen geregistreerd, maar de school geeft dit ook door aan de leerplichtambtenaar. Deze onderneemt vervolgens actie naar de individuele AMA.

Mede dankzij inspanningen van de regiomanager van Nidos is het aantal uren ten opzichte van het vorige inspectie-onderzoek (2004) verdubbeld (was 16 uur is 32 uur).

Zowel van de zijde van het COA als van Nidos komt naar voren, dat dit onderwijs sterk aanbod gericht is en niet of nauwelijks gerelateerd is aan het perspectief van de AMA c.q. diens terugkeer. Een pilot met het ROC Tilburg moet hierin verandering brengen: vanaf september 2005 zal het ROC in Tilburg een traject van 1 jaar in casu arbeidsmarkt gekwalificeerd assistent (aka) aanbieden. Hieraan zullen 11 AMA's uit de opvanglocatie die voldoende kennis en motivatie hebben, deelnemen. Dit beoogde onderwijs is sterk praktijk- en minder theoretisch gericht (60% : 40%) en speelt in op de motivatie en interesse van de AMA. Uit het interview met de voogden van Nidos komt naar voren, dat de AZC-school voor de andere AMA's ook een dergelijk programma zal gaan ontwikkelen.

4.2 Begeleiding en ontwikkeling van AMA's in de opvanglocatie Oisterwijk

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

De geïnterviewden van het COA vertellen dat op de dag van binnenkomst de AMA in het kort de direct benodigde informatie gegeven wordt. Binnen dezelfde week volgt een kennismakingsgesprek met de mentor en de AMA waarin deze de nodige (praktische) informatie krijgt. Huisregels staan op schrift. De overige informatie wordt veelal mondeling verstrekt. Tevens worden afspraken gemaakt tussen de mentor en de AMA over begeleiding en school.

Uit de interviews met de voogden van Nidos komt naar voren dat de intake door de voogd zo mogelijk in dezelfde week op locatie en bij voorkeur met een tolk plaatsvindt. Uit de gesprekken met COA- en Nidosfunctionarissen komt naar voren dat veel van de verstrekte informatie aanvullend op elkaar is.

competentieanalyse

Op basis van intake, voorlichting en de eerste zes weken verblijf dient volgens het beleid het ontwikkelingsniveau van de AMA vastgesteld te worden. Uit het interview met de mentoren komt naar voren, dat nog niet voor elke AMA een competentieanalyse wordt gemaakt, maar dat wel steeds meer aan de hand van observatielijsten wordt gewerkt. Door middel van gesprekken en door het gewoon doen van dingen wordt met de AMA vastgesteld wat hij/zij kan. Met de AMA wordt vervolgens afgesproken welke vaardigheden hij/zij wil leren.

Een vaststelling van het competentieniveau heeft de inspectie in vier van de onderzochte dossiers (N=9) aangetroffen, veelal in de vorm van een observatielijst van de AMA. Slechts 2 van deze dossiers hebben betrekking op thans nog in de opvang verblijvende AMA's.

trajectplan

Volgens het beleid dient de opvang te voorzien in trajectplannen voor de AMA's, die met de AMA's besproken worden. De mentoren meldden, dat ze vaak bewust niet met het plan op tafel praten, maar alleen terugkomen op gemaakte afspraken. Dit heeft te maken met het feit, dat 'met papieren praten' teveel lijkt op de situatie die de AMA tegenkomt bij instanties die over de asielprocedure gaan. Veel AMA's denken in het begin ook dat het COA een verlengstuk is van de IND. Een trajectplan wordt niet altijd door de AMA ondertekend, omdat een dergelijke vraag door het wantrouwen van de AMA averechts werkt.

Op één dossier na bevatten alle onderzochte dossiers (N=9) één of meerdere trajectplannen.

De periode die ligt tussen de datum waarop de AMA in de opvanglocatie in Oisterwijk is binnengekomen en het eerste trajectplan varieert van 2 weken tot 7 maanden. Tussen het eerste en volgende trajectplannen ligt doorgaans een periode van 2 tot 4 maanden.

In de onderstaande tabel is aangegeven wanneer, vergeleken met de datum van binnenkomst in deze COA locatie, een mentorgesprek heeft plaatsgevonden en het trajectplan is opgesteld. Van de drie dossiers die hierop zijn bekeken is ook aangegeven wanneer het begeleidingsplan van Nidos is opgesteld. De dossiers 1 t/m 7 betreffen thans nog in Oisterwijk verblijvende AMA's; de dossiers 8 en 9 zijn afgesloten dossiers.

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

Dossier	Eerste mentorgesprek	Eerste observatielijst	Eerste trajectplan	Intake / eerste Nidos begeleidingsplan
1	Binnen 6 weken	Niet aangetroffen	Niet aangetroffen	Binnen 2 weken / 6 weken
2	Na 5 maanden	Niet aangetroffen	Na 5 maanden	Binnen 2 weken / 6 weken
3	Na 5 maanden	Niet aangetroffen	Na 5 maanden	
4	Niet aangetroffen	Niet aangetroffen	Na 2 weken	
5	Na 2 weken	Niet aangetroffen	Na 2 weken	Binnen 2 weken / 6 weken
6	Binnen 6 weken	Binnen 6 weken	Binnen 6 weken	
7	Na 3weken	Binnen 6 weken	Binnen 6 weken	
8	Na 5 maanden	Na 3 weken	Na 5 maanden	
9	Na 5 maanden	Na 5 maanden	Na 7 maanden	

Vrijwel alle onderzochte dossiers bevatten uitgebreide ‘actuele rapportages’: gebeurtenissen rond de AMA en diverse (gespreks)verslagen zijn daarin vermeld. In enkele dossiers zijn afzonderlijke verslagen van mentorgesprekken met de AMA aangetroffen.

Drie van de acht trajectplannen zijn geënt op een competentie analyse c.q. observatielijst. De vijf overige trajectplannen vloeien voort uit een voorafgaand mentorgesprek. In alle aangetroffen trajectplannen zijn één of meerdere *doelen* geformuleerd. Voorzover de plannen zijn geënt op een competentieanalyse/ observatielijst is er duidelijk sprake van ontwikkelingsdoelen en zijn deze doelen onderbouwd.

Bij de plannen die voortvloeien uit een voorafgaand mentorgesprek zijn de doelen doorgaans niet onderbouwd en hebben deze soms meer de vorm van een afspraak. Bijvoorbeeld: X moet zich houden aan de meldplicht, of Y moet zijn vragen bundelen en dan gericht aan één mentor stellen. In de meeste trajectplannen worden de *middelen* die men voor het bereiken van de doelen inzet, benoemd. Voorzover *termijnen* worden gesteld, zijn deze geformuleerd in termen van “de planperiode”.

Het perspectief van de AMA in de zin van terugkeer blijkt in de praktijk niet richtinggevend voor de inhoud van de trajectplannen: doelen gericht op terugkeer zijn met uitzondering van een trajectplan van een 17,5 jarige AMA in de plannen niet aangetroffen. Het tegenovergestelde is echter ook aangetroffen als doel: n.l. helpen een plek te zoeken in de illegaliteit.

In de trajectplannen komt niet tot uitdrukking wat de AMA zelf wil c.q. er zelf van vindt. De trajectplannen bevatten evenmin een handtekening van de AMA (voor akkoord).

begeleidingsplan

In de onderzochte Nidos-dossiers (N=3) heeft de inspectie één of meerdere begeleidingsplannen aangetroffen. Aan het eerste plan gaat het intakeverslag vooraf. De tijd die ligt tussen datum opname en intakegesprek/eerste begeleidingsplan bedraagt bij de onderzochte plannen 2 respectievelijk 6 weken. Het tweede en de daarop volgende begeleidingsplannen zijn toegevoegd aan een voortgangsverslag. De tijd die ligt tussen het eerste begeleidingsplan en het eerste daarop volgende voortgangsverslag bedraagt ongeveer 6 maanden.

In de verschillende documenten wordt de toekomstvisie van de AMA weergegeven. Hiermee in verband staan (algemene) doelen in begeleidingsplannen. Deze doelen zijn regelmatig in dezelfde of vergelijkbaren termen weergegeven, zoals “X heeft zicht op c.q. is op de hoogte van de acuele stand van zijn asielprocedure”, of: “Y is op de hoogte van diens alternatieven voor de toekomst, of: “Z weet hoe te handelen, als hij de opvang moet verlaten”.

Naast deze meer algemeen geformuleerde doelen heeft de inspectie in de begeleidingsplannen ook enkele specifiek op de desbetreffende AMA toegespitste doelen aangetroffen, zoals het regelmatig naar school gaan, het hebben van inzicht in de gezondheid en het deelnemen aan activiteiten.

De mate waarin de doelen concreet en meetbaar zijn geformuleerd, is wisselend.

In de meeste plannen zijn de middelen beschreven waarmee de doelen bereikt moeten kunnen worden. Ten dele zijn deze geformuleerd in het benoemen van activiteiten en werkvormen, maar ze komen ook voor in termen als “omgevingsdoelen”. Hierin staat dan bijvoorbeeld, dat AMA-jongerenwerk, school en leerplichtambtenaar er voor zorgen dat de AMA naar school gaat en/of AMA jongerenwerk begeleidt AMA in het zich beter houden aan regels, afspraken en omgangsvormen.

De betrokkenheid van de AMA's komt in de begeleidingsplannen beperkt tot uitdrukking. In twee plannen staat dat het begeleidingsplan besproken is met de AMA; in één plan blijkt hierover niets en in twee andere plannen staat dat het begeleidingsplan nog met de AMA besproken moet worden.

afstemming trajectplan - begeleidingsplan

Uit interviews met het COA komt naar voren dat de aansluiting tussen traject- en begeleidingsplannen ontbreekt; gewezen wordt op het mentor/voogd overleg. Dáár vindt afstemming plaats.

De begeleidingsplannen zijn wel in bezit van de opvanglocatie.

Ook van de kant van Nidos is aangegeven dat traject- en begeleidingsplannen (nog) niet of nauwelijks op elkaar worden afgestemd. Trajectplannen zijn er wel vaker dan voorheen, maar nog niet altijd even snel. Teneinde de afstemming te verbeteren hebben in juni van dit jaar de AMA-coördinator van de opvanglocatie in Oisterwijk en de regiomanager van Nidos Tilburg de afspraak gemaakt dat de mentoren binnen zes weken een overdrachtsverslag opstellen en opsturen naar Nidos, zodat de voogd informatie heeft om een meer individu-specifiek begeleidingsplan te kunnen opstellen.

Van aansluiting van trajectplannen op begeleidingsplannen van de voogdijvoorziening Nidos blijkt in de onderzochte COA dossiers (N=9) niets. Ditzelfde geldt voor de bij Nidos onderzochte dossiers (N=3).

evaluatie

In die COA-dossiers waarbij sprake is van eerdere trajectplannen (N=3) zijn tweemaal evaluaties aangetroffen. Eenmaal is volstaan met de mededeling dat de doelen zijn gehaald; eveneens eenmaal is onderbouwd waarom er vooruitgang is geboekt ten aanzien van de beoogde doelen.

In twee dossiers wordt wel aangegeven dat de desbetreffende AMA naar een volgende fase kan, maar een onderbouwing hiervoor wordt niet gegeven. Evenmin is vermeld hoe de besluitvorming daarbij tot stand is gekomen.

In elk van de drie onderzochte Nidos-dossiers zijn evaluatieverslagen aangetroffen. Hierin wordt aan de hand van een aantal items de ontwikkeling van de AMA op verschillende terreinen beschreven en worden de resultaten van de eerder gestelde doelen weergegeven.

vertrek

Uit zowel de COA als de Nidos interviews komt naar voren dat de AMA's bij binnenkomst weliswaar nog in de procedure zitten, maar dat hun perspectief in algemene zin bekend is: terugkeer. Dit is zowel voor de mentoren als voor de voogden vanaf het begin uitgangspunt voor de begeleiding van de AMA's.

Opgemerkt wordt, dat de individuele AMA zich echter vastklampt aan zijn eigen hoop.

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

De mentor stelt geen eindrapport op, tenzij een AMA vertrekt naar aanleiding van een incident/calamiteit.

Beëindiging van de voogdij wordt door Nidos altijd met een eindverslag van en voor de AMA afgesloten.

Afhankelijk van de vervolgsituatie van de AMA wordt dit verslag aan andere instanties zoals het maatschappelijk werk of GGZ overgedragen.

Het is de inspectie opgevallen dat veel van de in de opvanglocatie Oisterwijk verblijvende AMA's nog in procedure zijn.

De twee onderzochte afgesloten COA-dossiers bevatten alle de vanaf de start van de opvang gemaakte verslagen, plannen, diverse verzuimlijsten school enz. In één van deze afgesloten dossiers is een verslag van een bijna 18 jaar gesprek aangetroffen. Hierin wordt uitgebreid ingegaan op de situatie van deze AMA (verwijderbaar) en terugkeer. Het andere dossier eindigt met de verklaring dat de AMA officieel MOB verklaard was op datum x. Of de AMA's bij hun vertrek competent zijn, wordt niet gemeten of vastgelegd.

Het onderzochte Nidos-dossier bevat een beschrijving van de eerder gestelde (korte termijn) doelen.

4.3 Afstemming en samenwerking COA mentoren – Nidos voogden

De inspectie verwacht op basis van het professioneel handelen en het draaiboek COA-Nidos, dat 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 voorzien in maandelijks overleg tussen de mentor en de voogd van de AMA waarbij informatie over de individuele AMA wordt uitgewisseld. Daar vindt in principe ook de afstemming tussen de verschillende plannen plaats. De AMA-coördinator is van mening dat het formele mentor-voogdenoverleg minder frequent plaatsvindt dan is voorzien in het "Draaiboek COA-Nidos". De intensiteit van deze contacten is afhankelijk van de individuele mentor en voogd.

Naast het formele mentor-voogdoverleg zijn er informele contacten tussen mentoren en voogden. Uit het interview met het COA komt naar voren dat, indien een AMA zich regelmatig aan begeleiding onttrekt, de mentor dit aankaart bij de voogd.

Het valt de inspectie op dat in geen van de overlegstructuren (standaard) afspraken zijn overeengekomen tussen COA en Nidos over wat te doen met deze meer dan incidenteel voorkomende problematiek.

Uit het gesprek met Nidos komt naar voren, dat indien de voortgang van de AMA stagneert de voogd met relevante disciplines een overleg organiseert om het probleem te analyseren en een plan van actie op te stellen. Mochten alle inspanningen uiteindelijk geen resultaat opleveren, dan probeert de voogd minimaal 1x per maand nog contact te blijven houden met de desbetreffende AMA.

Door het uitwisselen van informatie door voogden en mentoren, stemmen zij houding en acties op elkaar af en wordt zoveel mogelijk eenduidig naar de AMA toe gehandeld. Deze benadering draagt bij aan een positieve beïnvloeding van het gedrag van de AMA. Over het uiteindelijke perspectief van de begeleiding van de AMA bestaat tussen voogden en mentoren weinig verschil meer in opvatting.

Het verschil in positie tussen mentor en voogd ten opzichte van de AMA kan een positieve bijdrage leveren voor de AMA. Als voorbeeld werd door de voogden genoemd dat zij door de grotere afstand voogd-jongere, hun onderlinge vertrouwensrelatie en hun 1 op 1 contact, indien nodig als uitlaatklep voor de jongere functioneren.

Zowel van de zijde van het COA als van Nidos is opgemerkt, dat op het punt van afstemming en samen optreden richting AMA nog wel verbetering mogelijk is. In dit verband werden genoemd bejegening, afspraken en rol/taakuitoefening.

In verband met de bejegening werd van de kant van het COA opgemerkt dat er op dit punt wel (eens) verschil is tussen voogden en mentoren: voogden hebben nogal eens een lossere aanpak. Als voorbeeld noemen zij, dat AMA's bij het COA niet met de kantoortelefoon mogen bellen, bij Nidos wel. Overigens geldt deze losse(re) aanpak volgens de mentoren ook voor de school: te laat komen, naar buiten gaan om te roken, het mag allemaal.

M.b.t. afspraken werd van de kant van Nidos aangegeven dat door een meer smart-gerichte aanpak het rendement voor de AMA nog verder verhoogd kan worden.

Zowel COA als Nidos wezen er voorts op dat de veranderende rol van voogd naar 'regisseur/casemanager' een nieuwe situatie betekent in taken en verantwoordelijkheden tussen voogden en mentoren. Dit levert in de praktijk soms knelpunten en/of onduidelijkheden op. De volgende situatiebeschrijving illustreert de verandering en de onduidelijkheid die daarmee soms gepaard gaat. De begeleiding van zwangere AMA's was vroeger een zaak van de voogd, die ging met de meisjes mee naar de verloskundige. Nu wordt dit, zij het niet altijd, van het COA verwacht. In gesprek met de mentoren werd in dit verband de uitspraak gedaan: "De regel lijkt nu te zijn, dat als het om privacygevoelige zaken gaat, dan de voogd meegaat, anders de mentor van COA".

Zowel Nidos als COA zijn van mening dat de veranderende rol verder vorm moet krijgen; een voldoende vertaalslag van de gewijzigde rollen en de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden naar de praktijk ontbreekt vooralsnog. Het draaiboek COA-Nidos loopt op dit punt achter.

Uit het interview met de voogden komt naar voren dat zij van mening zijn dat de regierol bij MOA en school beter uit de verf lijkt te komen dan bij het COA. De regiomanager schrijft dit ondermeer toe aan het feit dat (juist daar) de rolonduidelijkheid sterk historisch bepaald is. Een voorbeeld van de gewijzigde verantwoordelijkheden is het weekendverlof van de AMA. Hiervoor moet de voogd toestemming geven. Thans is de regel zo dat bij de mentor gecheckt dient te worden, of deze akkoord kan gaan. Wie op het weekendverlof moet toezien, is echter nog niet uitgekristalliseerd.

De samenwerking tussen COA en Nidos i.c. tussen voogden en mentoren wordt door de verschillende gesprekspartners als 'wisselend' en 'individubepaald' aangemerkt, maar levert over het algemeen weinig knelpunten op.

AMA-coördinator en regiomanager Nidos voeren regelmatig overleg. Het gaat hierbij veelal om afstemmingszaken, het oplossen van knelpunten die zich in de praktijk voordoen en het komen tot afspraken, zoals bijvoorbeeld het binnen 6 weken maken van een overdrachtsverslag door de mentoren ten behoeve van het opstellen van een begeleidingsplan door de voogd.

Hoofdstuk 5 Analyse en beoordeling

Vorig jaar heeft de inspectie een aantal aspecten van de begeleiding ook onderzocht in twee opvanglocaties, waaronder Oisterwijk. Waar mogelijk vergelijkt de inspectie de resultaten van dit onderzoek met die van vorig jaar.

5.1 Algemeen COA opvanglocatie Oisterwijk en Nidos Tilburg

De inspectie constateert uit de interviews dat de opvang van AMA's in de locatie Oisterwijk plaatsvindt in een context die gekenmerkt wordt door ingrijpende veranderingen. Door forse personeelwisselingen moest in de loop van dit jaar een forse inhaalslag gepleegd worden op het terrein van teambuilding en methodiektraining.

De inspectie constateert voorts uit de interviews dat COA en Nidos werken aan het tot stand brengen c.q. verstevigen van 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 de methodiek van PI-research;
- zowel COA- als Nidos-medewerkers worden aangestuurd op het opstellen van doelgerichte plannen op basis van de situatie en mogelijkheden van de AMA;
- er vindt regelmatig afstemming plaats met school over het aanbod hetgeen geresulteerd heeft in meer lesaanbod;
- en er is een pilot ontwikkeld die voorziet in praktijkonderwijs dat aansluit bij de AMA.

De inspectie constateert ook een aantal knelpunten die het doelgericht (laten) ontwikkelen van AMA's in de weg staat:

- de vele wisselingen in het afgelopen jaar met name in de opvanglocatie Oisterwijk werkt heel stagnerend op het werken met een nieuwe methodiek. Eerst in juni van dit jaar waren alle mentoren getraind in de methodiek;
- het reguliere onderwijsaanbod draagt beperkt bij aan de ontwikkeling van de AMA omdat het onvoldoende aansluit bij diens motivatie en/of het perspectief;
- de kloof tussen het perspectief dat de AMA voor ogen heeft (verblijf in Nederland) en het algemene (voor AMA's negatieve) perspectief van terugkeer zet het ontwikkelingsproces van de AMA regelmatig onder druk.

De inspectie is van oordeel, dat

- de voorwaarden voor een doelgerichte ontwikkeling van AMA's op locatieniveau aandacht krijgen, maar dat hinder wordt ondervonden van voortdurende wisselingen in het AMA opvangbeleid;
- het zorgelijk is, dat het onderwijsaanbod de AMA's niet voldoende toerust op hun toekomst hetgeen de ontwikkeling en de zelfredzaamheid van de AMA niet bevordert.

5.2 Begeleiding en ontwikkeling AMA's

Met uitzondering van analyse/observatielijsten zijn de instrumenten/documenten in meerderheid in de dossiers aangetroffen. Dit is in vergelijking met vorig jaar weliswaar een duidelijke vooruitgang, maar draagt nog onvoldoende bij aan een doelgerichte ontwikkeling van de AMA. Immers door het ontbreken van competentieanalyses komen trajectplannen als het ware te zweven en is niet duidelijk waarom bepaalde doelen worden gesteld, dan wel vaardigheden moeten worden ontwikkeld.

Behalve het ontbreken van bepaalde documenten strookt ook het moment waarop bepaalde documenten volgens de methodiek verwacht mogen worden, regelmatig niet met de tijdstippen die in de dossiers dienaangaande zijn aangetroffen.

De inspectie constateert voorts dat

- de inhoud van de instrumenten (observaties, trajectplannen, evaluaties) wisselend van kwaliteit is;
- de samenhang tussen genoemde instrumenten ontbreekt en plannen van de mentoren en voogden niet of nauwelijks op elkaar zijn afgestemd;
- doelen niet altijd even helder c.q. meetbaar zijn geformuleerd hetgeen ook gevolgen heeft voor (de mogelijkheid tot) de evaluatie;
- in veel gevallen niet zichtbaar is op welke wijze de AMA betrokken is bij de instrumenten en wat de AMA nu daadwerkelijk vindt;
- besluitvorming over (door)plaatsing in een (volgende) fase ontbreekt.

Hoewel begeleiding in de opvanglocatie nog steeds sterk wordt bepaald door dagelijkse gebeurtenissen en voor een groot deel bestaat uit het reageren op incidenten die zich voordoen is er ten opzichte van vorig jaar op twee punten een duidelijke kentering waarneembaar. Ten eerste constateert de inspectie dat mentorgesprekken meer dan vorig jaar expliciet gerelateerd worden aan trajectplannen; ten tweede constateert de inspectie een verandering bij de zogenoemde 'actuele rapportages'. In tegenstelling tot het eerdere (2004) onderzoek, hebben deze rapportages een meer integraal karakter dan voorheen: niet alleen de al dan niet geplande mentorgesprekken staan er in, maar vaak ook de zaken uit andere overlegvormen zoals volgoverleg, mentoroverleg, incidenten etc.

Wel plaatst de inspectie een kanttekening ten aanzien van de toegankelijkheid van de aangetroffen digitale dossiers van het COA: pas wanneer alle stappen zijn doorlopen en de sjablonen geheel zijn geopend, is duidelijk of de desbetreffende documenten bijvoorbeeld een competentieanalyse, of een trajectplan ook daadwerkelijk ingevuld zijn.

De inspectie is van oordeel dat

- het competentiegericht werken qua inhoud en besluitvorming niet transparant is; dit biedt de AMA onvoldoende duidelijkheid m.b.t diens ontwikkelingsproces en kan het risico van willekeur in de besluitvorming voor het doorstromen in de verschillende fases met zich mee brengen;
- weliswaar door de meer integrale dossiervorming een volledig beeld wordt verkregen van de desbetreffende AMA, hetgeen van belang is bij overdracht en/of vervanging, maar
- de wijze waarop dossiervorming is georganiseerd niet snel toegankelijk is en daardoor niet optimaal bijdraagt aan de aansturing van de begeleiding van de AMA's.

5.3 Afstemming en samenwerking COA mentoren – Nidos voogden

Ondanks alle veranderingen die met name in het AMA-team hebben plaatsgevonden wordt er in ruime mate aandacht besteed aan afstemming en samenwerking. In de uitvoering resulteert dit ondermeer in een op elkaar afgestemde informatieverstrekking naar de AMA. Deze komt het sterkst tot uitdrukking in de informatie die de AMA in de intakefase wordt gegeven en in de afspraken tussen voogden en mentoren over wie wat doet in concrete situaties en/of bij incidenten.

De opstelling van mentoren en voogden naar de AMA toe voor wat betreft diens perspectief is eenduidig. Afstemming van begeleidings- en trajectplannen ontbreekt, maar hierover zijn inmiddels door de lokale managers van COA en Nidos afspraken gemaakt.

De gewijzigde rolopvatting bij de ketenpartner Nidos ten aanzien van de rol van de voogd - deze wordt van uitvoerder meer regievoerder - betekent voor zowel voogden als mentoren een zoeken naar nieuwe verhoudingen en dat roept in de afstemming en invulling van taken (vooralsnog) onduidelijkheden en onzekerheden op bij de dagelijkse begeleiding van de AMA.

De inspectie is van oordeel dat

- de wijzigingen in de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen mentoren en voogden nog niet (volledig) uitgekristalliseerd en in de praktijk geïmplementeerd zijn. De onduidelijkheden die deze veranderingen meebrengen kunnen risico's inhouden voor de begeleiding van de AMA's.

Samenvattend:

- Er is in vergelijking met vorig jaar in Oisterwijk met name in randvoorwaardelijke zin en deels in de uitvoering van de begeleiding van de AMA's een aantal verbeteringen geboekt. Echter de taakverdeling en afstemming tussen COA mentoren en Nidos voogden in de begeleiding aan de AMA is nog onvoldoende.
- Het is zorgelijk, dat het scholingsaanbod ontoereikend is voor de AMA's, maar het is goed dat COA en Nidos voor zover het in hun vermogen ligt overleg voeren met school.
- De (inhoud van) de doelgerichte begeleiding, het competentiegericht werken is niet transparant, de instrumenten worden nog onvoldoende gebruikt zoals ze zijn bedoeld en de mening van de AMA hierover wordt niet zichtbaar in de dossiers.

Hoofdstuk 6 Aanbevelingen

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

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

- Zet het overleg met de school over meer aangepast schoolaanbod voort, stimuleer en volg de pilot.
- Verbeter de samenhang tussen de instrumenten van de PI-methodiek en stem plannen van mentoren en voogden beter op elkaar af, zodat consistent kan worden gehandeld naar de AMA's.
- Implementeer de wijzigingen in de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen mentoren en voogden, met behoud van goede samenwerking en overleg.

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.
Kwaliteitssysteem²	
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.

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