

**Grootschalige opvang van alleenstaande
minderjarige vreemdelingen**
opvang van amv's op de drie campussen

Samenvatting

Als eerste onderdeel van haar meerjarenprogramma toezicht op alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) van 2011 tot 2014 heeft de Inspectie Jeugdzorg in de tweede helft van 2011 onderzoek gedaan naar de grootschalige opvang van amv's op de campussen (dit zijn er drie: in Almelo, Drachten en Oude Pekela). Op een campus verblijven amv's in de leeftijd van 15 tot 18 jaar.

In dit rapport beschrijft de inspectie de bevindingen van dat onderzoek en haar oordeel over de mate waarin het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) zorg draagt voor een veilige opvang voor amv's met een passend programma, scholingsaanbod en (individuele) begeleiding.

Voor het onderzoek heeft de inspectie gebruik gemaakt van verschillende bronnen, waaronder de Vernieuwde methodiek amv-opvang van het COA, incidentenrapportages over de eerste helft van 2011 en digitale dossiers van amv's. Daarnaast heeft de inspectie elke campus bezocht, de units bekeken en gesproken met twee jongeren, twee mentoren, de manager bijzondere opvang en de clustermanager.

Het oordeel van de inspectie luidt dat het COA erin slaagt voldoende fysieke veiligheid te bieden aan alleenstaande minderjarige vreemdelingen op de campussen. De inspectie ziet echter belangrijke verbeterpunten wat betreft de aandacht die het COA besteedt aan de (emotionele) ontwikkeling van individuele jongeren.

Het COA bereikt voldoende fysieke veiligheid door een combinatie van technische maatregelen, een goed toezicht op de jongeren en een permanente bereikbaarheid en beschikbaarheid van de mentoren voor de jongeren.

Veiligheid bestaat echter uit meer dan fysieke veiligheid. Uit het onderzoek van de inspectie blijkt dat de grootschalige opvang van de campus weinig is afgestemd op de individuele jongeren. Gevolg is dat de mentoren geen duidelijk integraal beeld hebben van hoe het met een jongere gaat op de verschillende leefgebieden. De begeleiding van de mentoren is reactief en niet doelgericht en er wordt over het algemeen niet planmatig gewerkt. Ook het onderwijs dat de jongere krijgt is maar beperkt afgestemd op wat de jongere wil, kan en nodig heeft gelet op zijn (terugkeer)perspectief. De inspectie vindt dat het COA, als verantwoordelijke voor de opvang van de amv's, een taak heeft om bij de school te blijven agenderen dat deze zorgt voor onderwijs dat beter past bij de jongeren.

Tot slot zijn de units waar de jongeren verblijven gehorig en zeer onaantrekkelijk voor jongeren die daar soms drie jaar moeten wonen.

Door de situatie waarin deze jongeren zich bevinden klemt des te meer dat de jongeren niet op de hoogte blijken te zijn van de klachtenregeling van het COA en op de campus geen toegang hebben tot een speciaal daarvoor aangewezen vertrouwenspersoon.

Op grond van deze bevindingen heeft de inspectie de volgende aanbevelingen gedaan.

Aan het COA:

- Met een volledige personeelsbezetting en een halflege campus is het het COA tot nu toe niet gelukt om voldoende aandacht te besteden aan de (emotionele) ontwikkeling van de individuele amv's. Dit betekent dat het nog moeilijker zal zijn om deze noodzakelijke taak uit te voeren als de campussen qua jongeren volledig bezet zijn (100 jongeren per campus). Houd daarom de huidige workload van de medewerkers (1 full time werkende mentor op vijf jongeren) aan als ondergrens.
- Zorg er binnen drie maanden voor, dat de jongeren zonder belemmering toegang hebben tot de klachtencommissie van het COA. Dit houdt in dat de medewerkers de jongeren actief informeren over de mogelijkheden om te klagen en dat de jongeren niet om klachtenformulieren hoeven te vragen, maar dat deze op iedere unit voorhanden zijn.
- Zorg er binnen eveneens drie maanden voor dat de medewerkers werken volgens de nieuwe methodiek. Dit houdt in ieder geval in:
 - dat er voor iedere amv een individueel plan is dat een duidelijk beeld geeft hoe hij/zij zich op de verschillende leefgebieden ontwikkelt;
 - dat er volgens de afgesproken cycli gesprekken worden gevoerd met de jongeren en het Nidos, waarin de medewerkers actief (en niet alleen reactief) de ontwikkelingen met de jongeren bespreken en hen bijsturen op de voor hen bepaalde doelen.
- Zorg bij het begin van het nieuwe schooljaar 2012-2013
 - dat er een dagprogramma is, inclusief onderwijs, dat aansluit bij de jongere en zijn/haar perspectief.

Aan de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel:

- Zie erop toe dat het COA de aanbevelingen binnen de genoemde termijnen uitvoert.
- Bevorder dat er goede afspraken worden gemaakt tussen het COA en de instellingen die het onderwijs verzorgen om te komen tot onderwijs dat past bij het perspectief van de jongeren en waaraan zij ook na terugkeer in hun land van herkomst iets hebben.

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Hoofdstuk 1 Inleiding	9
Hoofdstuk 2 Bevindingen van de inspectie	14
2.1 Kenmerken van de campussen op het moment van onderzoek	14
2.2 Bevindingen per thema	15
Thema 1. Voorkomen van incidenten	15
Thema 2. Omgaan met grensoverschrijdend gedrag	16
Thema 3. Waarborgen van rechten van jongeren.....	17
Thema 4. Aansluiten bij de ontwikkelingsbehoefte van de jongere	18
Hoofdstuk 3 Oordeel en aanbevelingen.....	23
3.1 Overweging.....	23
3.2 Oordeel	23
3.3 Aanbevelingen	24
Bijlage 1 Meerjarenprogramma toezicht amv's.....	28
Specifieke kenmerken van amv's.....	29
Meerjarenprogramma toezicht Inspectie Jeugdzorg.....	29
Recente cijfers mbt de begeleiding en opvang van amv's.....	32

Hoofdstuk 1 Inleiding

Aanleiding

De Inspectie Jeugdzorg heeft in 2010-2011 onderzoek gedaan naar de wijze waarop Nidos zijn voogdijtaak voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) uitoefent.

Tijdens dit onderzoek heeft de inspectie signalen gekregen over mogelijke risico's voor de veiligheid van de amv's in de grootschalige opvangvoorzieningen voor amv's. Dit zijn de campussen en de procesopvanglocaties.

Opvangvormen van amv's in Nederland

De meeste amv's komen Nederland binnen over land. De jongere kan zich zelf melden bij de politie, maar ook treft de politie bij het uitoefenen van haar toezichtstaak jongeren aan, die alleen zijn en zonder verblijfstatus. Zodra duidelijk is dat het om een amv gaat, wordt deze naar de IND-ontvangstlocatie bij Schiphol gebracht. Daar vindt de eerste ontvangst plaats. Na registratie, intake en eerste (documenten)onderzoek wordt de jongere doorgeplaatst naar:

- Een beschermde opvang

Dit gebeurt wanneer een vermoeden bestaat dat een jongere slachtoffer is van mensenhandel;

- Een opvanggezin

Dit gebeurt wanneer een kind jonger is dan 13 jaar;

- Een procesopvanglocatie.

Er zijn in Nederland drie van deze procesopvanglocaties. Deze locatie is bedoeld voor jongeren vanaf 13 jaar. Het is een grootschalige locatie, waar het COA samen met Nidos in een beperkte tijd onderzoekt welke opvang voor de jongere geschikt is. Criteria die hierbij een rol spelen zijn: leeftijd, competenties en het ontwikkelingsperspectief van de jongere. Op deze locatie verblijft de jongere hooguit drie maanden.

Na opvang in de procesopvanglocatie wordt de jongere geplaatst op één van de volgende COA-locaties voor amv's:

- De kinderwoongroep

In een kinderwoongroep verblijven acht tot twaalf amv's met een leeftijd van 13 tot 15 jaar. Er is 24 uur per dag begeleiding aanwezig;

- De kleine wooneenheid

In een kleine wooneenheid verblijven ongeveer vier amv's, meestal in de leeftijd van 15 tot 18 jaar. Het gaat om jongeren die met enige begeleiding goed voor zichzelf kunnen zorgen;

- De campus

Een campus heeft een capaciteit van ongeveer 100 jongeren. Op een campus verblijven amv's in de leeftijd van de 15 tot 18 jaar die in principe goed voor zichzelf kunnen zorgen en zich staande kunnen houden in een grote groep. Een campus is ingericht in een

afgescheiden deel van een regulier asielzoekerscentrum, met een eigen team aan begeleiders. Er zijn in Nederland drie campussen.

De beschermde opvang (voor slachtoffers van mensenhandel), de kindervoorgroepen en de kleine wooneenheden worden samen de 'kleinschalige opvang' genoemd. Deze opvangvormen zijn door het COA uitbesteed aan (jeugd)instellingen. De procesopvanglocaties en de campuslocaties vormen de grootschalige opvang. Deze opvang verzorgt het COA zelf.

Toezicht amv's 2011-2014

De inspectie heeft een meerjarenprogramma toezicht amv's 2011-2014 opgesteld, dat in bijlage 1 van dit rapport is opgenomen. De inspectie zal alle verschillende opvangvormen voor amv's toetsen, maar heeft de signalen over risico's meegewogen in de volgorde waarin opvangvormen worden getoetst. De inspectie is in 2011 begonnen met het uitvoeren van toezicht op de drie campussen voor amv's: in Almelo, Drachten en Oude Pekela. In 2012 zal de inspectie de drie procesopvanglocaties toetsen.

Onderzoeksopzet

De inspectie verwacht dat het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) zorg draagt voor een veilige opvang voor amv's met een passend programma, scholingsaanbod en (individuele) begeleiding.

De onderzoeksvraag voor dit onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre slaagt het COA er in een veilige opvang te bieden aan amv's op campussen?

Amv's die op een campus verblijven hebben geen behandeling vanuit de jeugdzorg nodig. Daarvan is in een voorafgaande periode al een inschatting gemaakt. Wel hebben zij verzorging nodig, bescherming en aandacht voor de (emotionele) ontwikkeling die zij als opgroeiende alleenstaande jongere doormaken.

Het thema veiligheid heeft daarom niet alleen een fysieke kant - dat de jongeren beschermd worden - maar ook een kant die zich richt op de (emotionele) ontwikkeling van de jongeren. Deze twee aspecten worden door de inspectie onderzocht. De inspectie verwacht dat het COA zorg draagt voor een veilige opvang van amv's door:

1. Maatregelen te nemen om incidenten te voorkomen;
2. Adequaats om te gaan met grensoverschrijdend gedrag;
3. De rechten van jongeren te waarborgen;
4. In de begeleiding aan te sluiten bij de ontwikkelingsbehoefte van jongeren.

Deze verwachting heeft de inspectie geoperationaliseerd in de volgende thema's:

1. *Voorkomen van incidenten*
 - a. Toezicht op de jongeren
 - b. Teamsamenstelling, bezetting en deskundigheid personeel
 - c. Fysieke leefomgeving op de campus

2. *Omgaan met grensoverschrijdend gedrag*
 - a. Omgaan met agressief gedrag van jongeren
 - b. Handelwijze bij incidenten
 - c. Omgaan met seksualiteit en seksueel grensoverschrijdend gedrag van jongeren
3. *Waarborgen van rechten van jongeren*
 - a. Toegang tot de klachtenregeling
 - b. Toegang tot een vertrouwenspersoon
4. *Aansluiten bij de ontwikkelingsbehoefte van jongeren*
 - a. Methodiek opvang en begeleiding
 - b. Zicht op het welbevinden van de jongere
 - c. Onderwijs en activiteiten

In het onderzoek heeft de inspectie gebruik gemaakt van verschillende bronnen. Ten eerste heeft de inspectie elke campus bezocht de units bekeken en gesproken met twee jongeren, twee mentoren, de manager bijzondere opvang en de clustermanager. Daarnaast heeft de inspectie de digitale dossiers van jongeren en de clusterrapportages incidenten over de eerste helft van 2011 bestudeerd. Tenslotte was de 'Vernieuwde methodiek amv-opvang' van het COA, waarin is aangegeven welke kwaliteitseisen COA hanteert bij de opvang en begeleiding van amv's en hoe deze eisen zijn uitgewerkt, voor de inspectie een informatiebron.

Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 geeft de inspectie haar bevindingen weer. Eerst wordt stilgestaan bij de kenmerken van de campussen op het moment van onderzoek. Bij het weergeven van de bevindingen hanteert de inspectie de indeling in de thema's zoals hierboven genoemd.

In Hoofdstuk 3 staan de overweging over de opvang van het COA, het oordeel en de aanbevelingen van de inspectie.

Hoofdstuk 2 Bevindingen van de inspectie

Dit hoofdstuk bevat de bevindingen van de inspectie op de campussen. Eerst wordt stilgestaan bij de kenmerken van de grootschalige opvang op de campussen op het moment van onderzoek. Tot slot worden de bevindingen ten aanzien van de onderzoeksthema's weergegeven.

2.1 Kenmerken van de campussen op het moment van onderzoek

Een campus ligt zoals eerder is aangegeven op het terrein van een Asielzoekers Centrum (AZC). Hij bestaat uit een aantal gebouwen van twee verdiepingen met units voor vier tot acht jongeren. In een van deze gebouwen verblijft het amv-team, bestaande uit medewerkers die mentor zijn van de jongeren en een manager bijzondere opvang. Beveiligingsmedewerkers die ook een functie hebben op de campus, zijn afkomstig van het naastgelegen AZC. Op één van de drie campussen verblijven op het moment van onderzoek alleen jongens, op de andere twee zowel jongens als meisjes. De jongeren hebben een eigen kamer en krijgen begeleiding van een mentor.

De volgende omstandigheden hebben invloed op de opvang op de campussen op het moment van het onderzoek:

- Leegstand op de campus
De drie campussen kennen op dit moment een bezettingsgraad van ongeveer 50%. Het personeelsbestand van het COA is wel op volle sterkte, dat wil zeggen dat het is berekend op een bezettingsgraad van 100%. Dit betekent dat meer dan gemiddelde tijd en capaciteit beschikbaar is voor de aanwezige amv's. Iedere mentor begeleidt bij een volledig dienstverband op dit moment vier tot vijf jongeren.
- Spanning door negatieve beschikking
Meer dan de helft van de jongeren die in de campussen verblijven krijgt (relatief snel) een negatieve beschikking. Dit betekent dat zij in Nederland mogen blijven totdat zij 18 jaar zijn en daarna moeten vertrekken. Gevolg is dat de jongeren vaak een paar jaar (tot hun 18^e) in de campus worden opgevangen, terwijl ze weten dat ze uiteindelijk weg moeten. Dit levert spanningen op en heeft een grote invloed op de motivatie van de jongeren om mee te doen aan onderwijs en activiteiten die zich richten op hun terugkeer.
- Extra spanning door gelijktijdig vertrek van de campus
Van een aantal jongeren dat Nederland binnenkomt, is niet bekend op welke datum ze zijn geboren. Er wordt dan voor gekozen om de geboortedatum op 1 januari of op 1 juli te registreren. Met als gevolg dat veel amv's op hetzelfde moment de campus (moeten) verlaten. De jongeren met een negatieve beschikking worden geplaatst in een vrijheidsbeperkende locatie (VBL), een azc of vertrekken vrijwillig. De periode voorafgaand aan het vertrek van de campus is spannend voor de jongeren. Doordat het moment van vertrek voor veel jongeren tegelijk aanbreekt loopt de spanning op de campus extra op.

- Spanning door grote onderlinge individuele verschillen tussen de jongeren
Amv's komen uit verschillende landen, culturen en situaties. Hierdoor kunnen zij onderling erg verschillen in wat ze vinden, kennen (kennis, onderwijs), kunnen (vaardigheden, zelfstandigheid) en meegemaakt hebben (positieve en negatieve ervaringen). Deze specifieke, individuele verschillen staan op gespannen voet met de grootschalige, interculturele, groepsgerichte opvang in campussen.

2.2 Bevindingen per thema

De bevindingen worden beschreven aan de hand van de thema's die bij dit onderzoek centraal staan. Deze thema's zijn:

1. Voorkomen van incidenten
2. Omgaan met grensoverschrijdend gedrag
3. Waarborgen van de rechten van jongeren
4. Aansluiten bij de ontwikkelingsbehoeften van jongeren.

Thema 1. Voorkomen van incidenten

Toezicht op de jongeren

Er is 24 uur per dag toezicht op de campus door de mentoren. Elke dag melden de jongeren zich op een vast tijdstip bij de mentoren, zodat deze weten dat de jongeren op de campus zijn. De mentoren lopen dagelijks hun rondes over de campus. Bij de laatste avondronde controleren zij of de jongeren in hun unit zijn. Vooral bij campussen waar zowel meisjes als jongens verblijven, houden de medewerkers expliciet in de gaten of de jongeren 's avonds in hun eigen kamer zijn. De mentoren houden ook toezicht op het bezoek dat de jongeren in hun unit ontvangen. Alle bezoek van buiten de campus moet zich eerst melden bij het team. Bij de campussen met opvang van zowel jongens en meisjes moeten ook de volwassenen uit de naastgelegen AZC zich voor een bezoek op de campus bij het amv-team melden.

Uit het onderzoek blijkt dat de jongeren zich in het algemeen veilig voelen op de campus. Dit beeld komt naar voren uit gesprekken met jongeren en medewerkers en uit de quick scans die het COA ten tijde van het inspectie onderzoek had gehouden bij twee campussen. Deze quick scan veiligheid hebben 26 amv's ingevuld¹. De uitslag geeft de mentoren inzicht in waar en wanneer de jongeren zich veilig en onveilig voelen.

¹ Bij één campus was dit onderzoek naar de veiligheid onder de jongeren ten tijde van het inspectieonderzoek nog niet uitgevoerd.

Teamsamenstelling, bezetting en deskundigheid van personeel

Op de drie campussen zijn de teams volledig bezet. Er is een gelijke verdeling tussen mannen en vrouwen onder de mentoren. Een amv-medewerker met een volledig dienstverband is mentor van vier tot vijf jongeren. Zoals eerder aangegeven heeft dit te maken met het feit dat de campussen half leeg staan. Als de campus vol zou zijn, zou het aantal mentorjongeren per mentor verdubbelen.

Overdag zijn er op de campus minimaal twee, meestal drie mentoren aanwezig. In de (late) middag zijn er minimaal drie, meestal vier mentoren. 's Nachts is er een waakdienst van twee mentoren. Ook is er dan een beveiliging voor de hele campus aanwezig.

Mentoren volgen een aantal verplichte trainingen. Dit zijn de training Nieuwe Methodiek, de training Agressiebeheersing en BHV.

Fysieke leefomgeving

De units van de amv's zijn zo geplaatst dat het amv-team snel overzicht heeft op de campus. De jongeren wonen in units in groepen van vier tot maximaal acht. De jongeren wonen relatief zelfstandig. Ze hebben toegang tot de units via een elektronische sleutel. Daardoor kunnen bezoekers alleen op de unit komen, wanneer zij worden binnengelaten.

Alle units hebben een eigen keukentje, waar de jongeren voor zichzelf koken. Jongeren zijn zelf verantwoordelijk voor het schoonmaken van de unit volgens een rooster.

De meeste units hebben een gezamenlijke ruimte. Er zijn enkele units die dat niet hebben. De geïnterviewde COA-managers geven zelf aan dat zij deze units willen afschaffen. Deze zijn donker met smalle gangen naar de kamers.

De inspectie heeft geconstateerd dat de units klein, gehorig en smoezelig zijn. Dit beaamt zowel de jongeren als de medewerkers. De units zijn zeer karig ingericht, met stalen bedden en kasten. De gemeenschappelijke ruimtes zijn niet aangekleed. Soms hebben jongeren zelf iets aan aankleding gedaan. Wanneer er jonge moeders met baby's op de campus verblijven, zijn daarvoor geen bijzondere voorzieningen.

Thema 2. Omgaan met grensoverschrijdend gedrag

Omgaan met agressief gedrag van jongeren

Zoals eerder is aangegeven zijn alle mentoren getraind in het omgaan met agressie. De trainingen richten zich nadrukkelijk op het voorkomen van agressief gedrag, door signalen (van spanning/onrust) vroegtijdig te leren herkennen en hier adequaat (de-escalerend) op te reageren. De training Agressiebeheersing gaat in op verbale technieken, niet op fysiek (holding)technieken en heeft een jaarlijkse herhaling.

De jongeren die met de inspectie hebben gesproken, geven aan dat mentoren rustig reageren op gedrag van jongeren. De mentoren geven aan dat hun kracht ligt in het signaleren van onrust en spanningen die onder de jongeren leven, waardoor incidenten voorkomen kunnen worden. Ook de

goede samenwerking met de voogden van Nidos draagt volgens het COA bij aan het voorkomen van escalatie. Incidenten tussen jongeren komen (daardoor) op dit moment weinig voor.

Handelwijze bij incidenten

Het beleid van het COA is om vroegtijdig te signaleren en zo nodig te de-escaleren en *niet* fysiek in te grijpen. Bij escalatie schakelt het amv-team de beveiliging en/of de politie in.

Wanneer incidenten voorkomen, registreert en analyseert het COA deze en stelt hiervan rapportages op. Deze rapportages bevestigen het beeld dat de opvang op de campus veilig is. Zware incidenten, die sporadisch voorkomen, hebben betrekking op vernieling. Bij lichte incidenten gaat het vooral over jongeren die zich niet aan de regels hebben gehouden (niet naar school geweest, niet voldaan aan de dagelijkse meldplicht).

De medewerkers weten dat een incident geregistreerd moet worden en hoe. Als er een incident plaatsvindt, wordt het besproken in het team en met de jongere(n) die het betreft. In de nabespreking is expliciet aandacht voor de wijze waarop medewerkers hebben gehandeld en welke lessen hieruit getrokken kunnen worden.

Na een incident kan het COA sancties opleggen aan de jongere(n) zoals geldboetes, of het verrichten van werkzaamheden.

Omgaan met seksualiteit en seksueel grensoverschrijdend gedrag van jongeren

Incidenten met seksueel grensoverschrijdend gedrag doen zich niet of nauwelijks voor.

De jongens en meisjes slapen op de campus in aparte units. In de unit van de meisjes mogen geen jongens komen en andersom, ook niet als er sprake is van een relatie. De mentoren houden hier, naar eigen zeggen, scherp toezicht op. De school en het Gezondheidscentrum voor Asielzoekers (GCA) geven algemene seksuele voorlichting onder andere over seksuele weerbaarheid.

Medewerkers geven aan dat deze algemene voorlichting verplicht is. Jongeren staan er volgens hen ook voor open. Het GezondheidsCentrum Asielzoekers (GCA) op de campus verstrekt ook voorbehoedsmiddelen.

Het onderwerp seksualiteit komt niet standaard als een belangrijk ontwikkelingsgebied aan de orde in het gesprek tussen mentoren en jongeren. Als er daar aanleiding toe is, bijvoorbeeld wanneer zij horen dat de jongere een relatie heeft, nemen de mentoren het initiatief om over seksualiteit en de noodzaak van voorbehoedsmiddelen te praten. De mentor laat het daarbij van de jongere afhangen hoe open en concreet er over deze onderwerpen wordt gesproken.

Thema 3. Waarborgen van rechten van jongeren

Toegang tot de klachtenregeling

Jongeren zijn niet op de hoogte van het bestaan van de klachtenregeling van het COA. Zij geven aan bij de mentoren terecht te kunnen wanneer zij ergens ontevreden over zijn. Het COA geeft aan dat jongeren bij hun mentor terecht kunnen met klachten en anders (met behulp van de voogd) een klacht in kunnen dienen. Klachtenformulieren worden alleen op aanvraag aan de jongere verstrekt.

De campussen werken met een jongerenraad, maar de mate waarin dit een succes is verschilt. Het is moeilijk jongeren te motiveren hieraan deel te nemen.

Toegang tot een vertrouwenspersoon

Er is geen aparte vertrouwenspersoon voor de jongeren op de campus. De school heeft wel een aparte vertrouwenspersoon. Volgens de mentoren weten jongeren de vertrouwenspersoon van de school te vinden. Zij geven aan dat ook de huisarts voor de jongeren een vertrouwenspersoon is.

Thema 4. Aansluiten bij de ontwikkelingsbehoefte van de jongere

Methodiek

Het COA heeft een nieuwe methodiek geïmplementeerd, gericht op de opvang en begeleiding van de amv's. Als uitgangspunt voor de opvang geeft het COA in de nieuwe methodiek aan: "de opvang is gericht op het realiseren van stabiliteit en continuïteit in leefomstandigheden en het scheppen van voorwaarden waarbinnen de jongere zich kan ontwikkelen."²

De mentoren hebben in de opvang en begeleiding van de jongeren een belangrijke taak, namelijk het creëren van de voorwaarden waaronder een jongere zich optimaal kan ontwikkelen. Het gaat om voorwaarden op verschillende leefgebieden³:

- fysiek welzijn;
- een klimaat van vertrouwen, geborgenheid, veiligheid en interesse;
- een duidelijke dagstructuur;
- de geestelijke gezondheid van de jongere;
- adequaat voorbeeldgedrag;
- controleren dat de jongere zich aan de regels houdt;
- sociaal netwerk: de mentor helpt de jongere bij het opbouwen van een sociaal netwerk;
- onderwijs: de mentor ziet erop toe dat de jongere naar school gaat.

De nieuwe methodiek gaat ervan uit dat mentoren regelmatig contact (formeel en informeel) hebben met de jongere, om een goed beeld te hebben hoe het met de jongere gaat. Daartoe voert de mentor met de jongere eens per zes weken zogenoemde tweegesprekken, waarin de ontwikkeling van de jongere voorop staat. Deze gesprekken zijn tegelijkertijd bedoeld als voorbereiding op de zogenaamde driegesprekken (jongere met de mentor van het COA en de voogd van Nidos). Ook deze gesprekken dienen dus elke zes weken plaats te vinden. Bij deze gesprekken is het in geval van taalproblemen mogelijk gebruik te maken van de tolktelefoon. Het COA vindt het verder van belang dat de mentor samen met de individuele jongere activiteiten uitvoert.

Het COA en Nidos hebben ten aanzien van een jongere een eigen (aanvullende) verantwoordelijkheid, zodat (goede) samenwerking voor de jongere van belang is.

² Bron: COA, Vernieuwde methodiek amv-opvang, versie 6.0, maart 2010.

³ Zie voetnoot 2

Zicht op welbevinden van de jongeren

De mentor is voor de jongere het eerste aanspreekpunt. De mentoren gaan regelmatig bij 'hun' jongeren op bezoek voor een praatje. Voor deze gesprekjes heeft de mentor geen taalondersteuning anders dan aanwezige jongeren die iets kunnen vertalen. Mentoren geven aan daardoor zicht te hebben op hoe het met een jongere gaat. Ook gaan mentoren indien nodig mee naar het GezondheidsCentrum Asielzoekers (GCA) of naar andere instanties. Dit gebeurt in overleg met Nidos.

Uit het inspectieonderzoek blijkt dat de mentoren geen integraal beeld hebben van de jongere op de verschillende leefgebieden (wonen, school, gezondheid, vrije tijd, (seksuele) relaties etc.). Instrumenten die hiertoe zijn opgesteld (plannen, signaleringslijsten, competentielijsten, formats voor gespreksverslagen) zijn niet of gedeeltelijk in gebruik. Dit leidt ertoe dat informatie ontbreekt of versnipperd opgeslagen is. Het voogdijplan van Nidos, wat hier (gedeeltelijk) in zou kunnen voorzien, heeft de inspectie niet in alle dossiers aangetroffen. Op één campus heeft de inspectie in het geheel geen voogdijplannen in de dossiers aangetroffen. Ook de in de nieuwe methodiek aangegeven cyclus van formele gesprekken (met mentor en met mentor en voogd) wordt in de praktijk vaak niet gehaald.

Het COA geeft aan dat het niet altijd op voorhand duidelijk is of en in welke mate individuele jongeren een bepaalde problematiek hebben. Zo zijn er jongeren in de opvang bij wie pas na ontstane incidenten duidelijk werd dat zij een te grote individuele problematiek hadden (psychiatrische problematiek, verstandelijke beperking, gedragsproblematiek) en daarmee (toch) niet geschikt bleken voor grootschalige opvang.

De uitvoering van de begeleiding wordt bemoeilijkt doordat de jongeren de asielpcedure en in Nederland blijven belangrijker vinden dan het aanbod van COA om (competentiegericht) te leren. Het ondernemen van activiteiten met de jongeren stuit volgens de mentoren daardoor nogal eens op te weinig interesse bij de amv's. Jongeren geven ook wel aan het verblijf op de campus saai te vinden. Niet duidelijk is of er gerichte, individuele activiteiten door de mentoren worden opgezet.

Onderwijs

Op twee campussen volgen de jongeren onderwijs in Internationale Schakelklassen (ISK). De jongeren op de derde campus volgen onderwijs in twee klassen die hiervoor speciaal zijn opgezet door een middelbare school.

De halvering van de campuspopulatie heeft gevolgen voor het onderwijs: door minder klassen is er minder ruimte voor onderwijs op maat. De leidinggevenden van de campussen geven aan dat het onderwijs vaak niet aansluit bij het terugkeerperspectief van de jongeren. Het onderwijs is erg gericht op het leren van de Nederlandse taal, ook voor de jongeren die al een negatieve beschikking hebben gekregen. De jongeren willen ook graag Nederlands leren, omdat zij zich

ondanks een negatieve beschikking blijven richten op een voortzetting van hun verblijf in Nederland, ook na hun 18^e verjaardag. Naast Nederlands volgen ze meestal de vakken Engels, wiskunde, ict, sport en maatschappijleer, zonder dat duidelijk is of dit meerwaarde heeft bij de terugkeer naar hun land van herkomst.

De mentoren proberen de jongeren te motiveren naar school te gaan. In het begin van het schooljaar lukt dit nog wel, maar gedurende het schooljaar neemt de motivatie af en willen veel jongeren niet meer naar school.

Hoofdstuk 3 Oordeel en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geeft de Inspectie Jeugdzorg eerst een korte overweging over de bijzondere aspecten aan de opvang door het COA en vervolgens haar oordeel over de mate waarin het COA erin slaagt een veilige opvang te bieden aan alleenstaande minderjarige vreemdelingen op campussen. Daarna doet de inspectie aanbevelingen aan het COA.

3.1 Overweging

Het opvangen en begeleiden van amv's is een bijzondere taak. De jongeren die het COA opvangt, zijn naar Nederland gekomen met de bedoeling om hier te blijven. De meeste van hen weten echter vrij snel al dat zij niet langer dan tot hun 18^e mogen blijven. Het kan vervolgens nog jaren duren voordat zij terug moeten. Al die tijd hebben de mentoren de taak om de amv's te begeleiden vanuit een realistisch toekomstperspectief, wat voor de meeste jongeren betekent dat ze naar het land van herkomst moeten terugkeren. Dit maakt de begeleidingstaak voor de mentoren erg ingewikkeld en het motiveren van de jongeren moeilijk. Dat het onderwijsaanbod maar weinig is toegespitst op een terugkeerperspectief, maakt het nog moeilijker. De inspectie verwacht desondanks dat het COA zorg draagt voor een veilige opvang voor amv's in fysiek opzicht maar ook gericht is op hun individuele (emotionele) ontwikkeling.

3.2 Oordeel

Het oordeel van de inspectie luidt dat het COA erin slaagt voldoende fysieke veiligheid te bieden aan alleenstaande minderjarige vreemdelingen op de campussen. De inspectie ziet echter belangrijke verbeterpunten wat betreft de aandacht die het COA besteedt aan de (emotionele) ontwikkeling van individuele jongeren.

Fysieke veiligheid

Het COA bereikt voldoende fysieke veiligheid door een combinatie van technische maatregelen, een goed toezicht op de jongeren en een permanente bereikbaarheid en beschikbaarheid van de mentoren voor de jongeren. Ook blijkt dat de mentoren getraind en in staat zijn om op een adequate, rustige manier te reageren op incidenten die zich voordoen, wat bijdraagt aan het voorkomen van escalaties. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat op dit moment de campussen onderbezet zijn, wat mogelijk een positief effect heeft op het optreden van incidenten.

Individuele ontwikkelingsgebieden

De grootschalige opvang van de campus is weinig afgestemd op de individuele jongeren. Dit betekent dat de mentoren geen duidelijk integraal beeld hebben van hoe het met een jongere gaat op de verschillende leefgebieden. De begeleiding van de mentoren is reactief en niet doelgericht en

er wordt over het algemeen niet planmatig gewerkt.

Ook het onderwijs dat de jongere krijgt is maar beperkt afgestemd op wat de jongere wil, kan en nodig heeft gelet op zijn (terugkeer)perspectief. Als verantwoordelijke voor de opvang van de amv's heeft het COA een taak om bij de school te blijven agenderen dat deze zorgt voor onderwijs dat beter past bij de jongeren.

Tot slot zijn de units waar de jongeren verblijven gehorig en zeer onaantrekkelijk voor jongeren die daar soms drie jaar moeten wonen.

Door de situatie waarin deze jongeren zich bevinden klemt des te meer dat de jongeren niet op de hoogte blijken te zijn van de klachtenregeling van het COA en hebben op de campus geen toegang tot een speciaal daarvoor aangewezen vertrouwenspersoon.

3.3 Aanbevelingen

Op grond van het onderzoek op de campussen komt de inspectie tot de volgende aanbevelingen:

Aan het COA:

- Met een volledige personeelsbezetting en een halflege campus is het het COA tot nu toe niet gelukt om voldoende aandacht te besteden aan de (emotionele) ontwikkeling van de individuele amv's. Dit betekent dat het nog moeilijker zal zijn om deze noodzakelijke taak uit te voeren als de campussen qua jongeren volledig bezet zijn (100 jongeren per campus). Houd daarom de huidige workload van de medewerkers (1 full time werkende mentor op vijf jongeren) aan als ondergrens.
- Zorg er binnen drie maanden voor, dat de jongeren zonder belemmering toegang hebben tot de klachtencommissie van het COA. Dit houdt in dat de medewerkers de jongeren actief informeren over de mogelijkheden om te klagen en dat de jongeren niet om klachtenformulieren hoeven te vragen, maar dat deze gemakkelijk verkrijgbaar zijn.
- Zorg er binnen eveneens drie maanden voor dat de medewerkers werken volgens de nieuwe methodiek. Dit houdt in ieder geval in:
 - dat er voor iedere amv een individueel plan is dat een duidelijk beeld geeft hoe hij/zij zich op de verschillende leefgebieden ontwikkelt;
 - dat er volgens de afgesproken cycli gesprekken worden gevoerd met de jongeren en het Nidos, waarin de medewerkers actief (en niet alleen reactief) de ontwikkelingen met de jongeren bespreken en hen bijsturen op de voor hen bepaalde doelen.
- Zorg bij het begin van het nieuwe schooljaar 2012-2013
 - dat er een dagprogramma is, inclusief onderwijs, dat aansluit bij de jongere en zijn/haar perspectief.

Aan de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel:

- Zie erop toe dat het COA de aanbevelingen binnen de genoemde termijnen uitvoert.
- Bevorder dat er goede afspraken worden gemaakt tussen het COA en de instellingen die het onderwijs verzorgen om te komen tot onderwijs dat past bij het perspectief van de jongeren en waaraan zij ook na terugkeer in hun land van herkomst iets hebben.

Bijlage 1 Meerjarenprogramma toezicht amv's

Inleiding

In dit programma wordt beschreven hoe de Inspectie Jeugdzorg haar toezicht op alleenstaande minderjarige vreemdelingen invult in 2011 en de daarop volgende jaren.

Eerst wordt de doelgroep alleenstaande minderjarige vreemdelingen beschreven en ingegaan op hoe deze zich onderscheidt van jongeren in de reguliere jeugdzorg. Vervolgens wordt geschetst hoe het toezicht de komende jaren eruit gaat zien.

Doelgroep

De meeste alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) komen via Schiphol Nederland binnen, of worden in eerste instantie naar de opvanglocatie op Schiphol gebracht. Daar wordt vervolgens bepaald naar welke opvanglocatie zij gaan. Jongeren die bij binnenkomst 13 jaar of ouder zijn, gaan eerst naar een Proces Opvang Locatie, waar zij maximaal drie maanden verblijven. Daarna gaan de jongeren in principe naar een campus of kleinschalige wooneenheid (KWE) van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Jongeren van 13 en 14 jaar worden in beginsel in een kinderwoongroep (KWG) van het COA geplaatst. Kinderen tot en met 12 jaar worden ondergebracht in een opvanggezin van Nidos. Ook kan het voorkomen dat een jongere vanuit Schiphol direct naar de Beschermd Opvang wordt gebracht, wanneer het vermoeden bestaat dat er sprake is van mensenhandel.

Voor minderjarige vreemdelingen die zonder ouder(s) in Nederland asiel aanvragen, voorziet Nidos door middel van tijdelijke voogdij in het gezag. De voogd ziet toe op een adequate opvoedingssituatie en handelt als deze opvoedingssituatie niet toereikend is. In 2010 had Nidos de voogdij over 2.158 minderjarigen⁴.

De voogd van Nidos begeleidt een amv bij aankomst en verblijf in Nederland, en bij een eventueel vertrek uit Nederland. De voogd neemt waar mogelijk samen met de jongere belangrijke beslissingen in zijn of haar leven die gericht zijn op zijn of haar toekomstperspectief (zoals welk onderwijs passend is, waar de jongere het best kan wonen, of er bijzondere zorg nodig is).

Binnen het COA worden de jongeren in het dagelijks leven begeleid door mentoren.

In alle opvangvormen – ook de opvanggezinnen – worden de jongeren begeleid conform het perspectief dat voortvloeit uit hun asielprocedure (terugkeer, dan wel integratie). Nidos is er verantwoordelijk voor dat de opvanggezinnen voor deze taak worden toegerust. Het COA is er verantwoordelijk voor dat de medewerkers van de campussen en de contractpartners hiervoor worden toegerust.

⁴ Exclusief kortlopende voogdij in het Schipholproject (voogdij over kinderen van gedetineerde vreemdelingen). Meer cijfers m.b.t. de begeleiding en opvang van amvs zijn opgenomen in de laatste paragraaf.

Specifieke kenmerken van amv's

De amv's zijn een speciale groep in de jeugdzorg. De kinderen/jongeren die als amv in Nederland komen hebben onder andere de volgende specifieke kenmerken die van invloed zijn op de opvang en begeleiding:

- **Perspectief:** amv's komen in principe naar Nederland om hier te blijven. Terwijl in veel gevallen de jongere, soms na jaren, weer terug moet naar het land van herkomst. Voor de voogden en de opvang betekent dit dat zij jongeren begeleiden en opvangen waarvan veelal onduidelijk is hoe lang ze zullen blijven.
- **Agendasetting:** vooral oudere amv's kunnen een andere agenda hebben dan dat het COA en Nidos als verantwoordelijke organisaties voor hen opgezet hebben. Amv's die willen blijven gaan op zoek naar een netwerk buiten de opvang, terwijl de opvangorganisatie de jongeren in de opvang wil houden en hen vaardigheden wil leren. Dit kan van invloed zijn op de motivatie van jongeren voor hetgeen ze wordt aangeboden.
- **Verdwijnen in illegaliteit:** bij amv's bestaat het risico dat ze verdwijnen uit de opvang, voor de (jeugdzorg)organisaties onvindbaar blijven en dus door hen niet meer te helpen zijn (MOB).
- **Leeftijd:** amv's die willen blijven hebben er belang bij om als minderjarige aangemerkt te worden, omdat dit invloed heeft op de asielprocedure. Dit vergroot de kans dat opvangorganisaties te maken hebben met meerderjarigen die zich uitgeven als minderjarigen en dus een programma-aanbod doorlopen dat is afgestemd op minderjarigen.
- **Cultuurverschillen:** amv's hebben een andere en ook onderling verschillende culturele en taalachtergrond dan de Nederlandse. De begeleidings- en opvangorganisaties hebben dan ook te maken met een scala aan culturen binnen opvanggroepen.
- amv's komen uit verschillende landen, culturen en situaties. Hierdoor kunnen zij onderling erg verschillen in wat ze kennen (kennis, onderwijs), kunnen (vaardigheden, zelfstandigheid) en meegemaakt hebben (positieve en negatieve ervaringen).
- Elke amv kenmerkt zich door het feit dat hij/zijzelf of anderen ervoor hebben gekozen dat zij op jonge leeftijd het thuisland (alleen) hebben moeten verlaten. Alleen al dit feit kan ervoor zorgen dat veel amv's (onverwerkte) traumatische ervaringen hebben opgedaan wanneer zij Nederland binnenkomen.
- **Continuïteit:** de opvang in Nederland is zo georganiseerd dat amv's na binnenkomst doorgeplaatst worden naar een andere opvangvoorziening. Ook kunnen jongeren in een opvangvoorziening nog worden overgeplaatst. Dit heeft invloed op de stabiliteit en continuïteit in de opvang en begeleiding van jongeren.

Meerjarenprogramma toezicht Inspectie Jeugdzorg

Het Nidos en COA zijn verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van amv's. Het is de taak van deze organisaties om, rekening houdend met de specifieke kenmerken en omstandigheden van

amv's zoals hiervoor geschetst, deze jongeren zo adequaat mogelijk op te vangen en te begeleiden.

De eisen die gesteld kunnen worden aan de opvang en begeleiding⁵ vertonen veel overeenkomsten met andere vormen van jeugdzorg:

- de jongere moet hulp en begeleiding krijgen bij belangrijke besluiten en gebeurtenissen in zijn leven tijdens het verblijf in Nederland
- de opvang moet voor de amv's fysiek en sociaal veilig zijn
- de opvang moet passend zijn voor de leeftijd van de jongere
- in de opvang moet een aanbod beschikbaar zijn dat is afgestemd op de jongere (scholing, trainingen, dagstructuur en -besteding).

De Inspectie Jeugdzorg houdt toezicht op de organisaties die met de amv-opvang en -begeleiding zijn belast, Nidos en COA. Dit doet zij op basis van de Wet COA en het toezichtarrangement⁶ amv's. Het COA maakt voor een deel van de opvang gebruik van andere (jeugdzorg-)organisaties waar zij contracten mee afsluit.

In het toezicht richt de inspectie zich op de eisen die aan opvang en begeleiding te stellen zijn. Met andere woorden, de inspectie verwacht dat betrokken organisaties zorgen voor een veilige opvang voor amv's met een passend programma en scholingsaanbod, individuele begeleiding en belangenbehartiging.

De afgelopen jaren heeft de inspectie de volgende onderzoeken uitgevoerd:

Opvang met Zorgen (2002) *Incidentenonderzoek in het opvangcentrum in Leiden*

Kansen en Risico's (2004) *Beleidsonderzoek naar de veiligheid van AMA opvang*

Zicht op ontwikkeling (2004) *Praktijkonderzoek naar de veiligheid van AMA opvang*

Doelgerichte ontwikkeling AMA's (2006) *Onderzoek bij 5 COA opvanglocaties en 5 Nidos regiokantoren*

In 2010 heeft de inspectie een onderzoek uitgevoerd naar de begeleiding van amv's door voogden van Nidos. Op basis van deze bevindingen heeft de inspectie voorstellen gedaan voor vervolgonderzoek. Hierbij hanteert zij het uitgangspunt van risicogestuurd programmeren. Dit betekent dat de inspectie in haar toezichtprogramma voorrang geeft aan de toezichtgebieden waar de risico's het grootst worden ingeschat.

Op dit moment zijn de signalen over risico's in de grootschalige opvang van het COA⁷ het meest opvallend. In de grootschalige opvang lijkt de problematiek van de amv's vanuit de specifieke kenmerken het meest aan de orde: kwetsbare veiligheid, kwetsbare motivatie voor het aanbod, eventuele acties van amv's gericht op het kunnen blijven in Nederland (weglopen, netwerk opbouwen).

⁵ Zie ook: Toetsingskader 'Onder Voogdij van Nidos', 2010

⁶ Toezichtarrangement 'Zorg voor ama's', Inspectie Jeugdzorg, 2004

⁷ Het gaat in totaal om vier amv-campussen en drie POL-locaties, cijfers zie laatste paragraaf.

De inspectie wil daarom voorrang geven aan een toezicht op deze vorm van opvang, georganiseerd door het COA. Aangezien er meer jongeren op campussen verblijven en de POL-locaties pas per 1 juli 2010 zijn opgericht start de inspectie in 2011 met de campussen. De aanbevelingen uit de inspectie-onderzoeken uit 2004 en 2006 zullen meegenomen worden in dit vervolgonderzoek. Vervolgens is de inspectie, gezien de kwetsbaarheid van de jonge doelgroep en het aantal amv's dat in de opvanggezinnen verblijft, van plan in 2013 een onderzoek uit te voeren naar de opvang- en woongezinnen, verzorgd door Nidos.

Tegelijkertijd zal de inspectie in 2011 en 2012 toezien op de incidentenregistratie van het COA en Nidos. De inspectie ontvangt weinig tot geen incident- of calamiteitsmeldingen van beide organisaties, terwijl bekend is dat incidenten zich wel voordoen. Het toezicht op de incidentenregistratie vindt de inspectie om twee redenen van belang:

De inspectie wil de kwaliteit van de incident- en calamiteitsafhandeling van Nidos en COA kunnen beoordelen. Zij wil hierbij niet alleen zien dat een calamiteit goed wordt afgehandeld, maar ook dat instellingen leren van incidenten die zich hebben voorgedaan.

De inspectie wil in beeld hebben hoeveel en welke incidenten en calamiteiten zich voordoen in de verschillende opvangvormen van amv's, zodat zij een analyse daarvan kan gebruiken voor het risicogestuurd programmeren van het toezicht.

Het toezichtprogramma voor de komende jaren ziet er als volgt uit:

- 2011: - Toezicht op de 3 campussen van het COA
 - Start toezicht op de incidentregistratie en analyse van COA en Nidos

- 2012: - Toezicht op de 3 POL-locaties van het COA
 - Toezicht op de incidentregistratie en analyse van COA en Nidos

- 2013: - Toezicht op de opvang- en woongezinnen verzorgd door Nidos

- 2014: - Toezicht op andere vormen van amv-opvang (bijvoorbeeld KWE, KWG en beschermde opvang). De keuze wordt bepaald na overleg met het ministerie van Immigratie en Asiel, veldpartijen, en de uitkomsten uit de risicoanalyse.

Recente cijfers mbt de begeleiding en opvang van amv's⁸

1. Totaal aantal voorgedij-jongeren onder Nidos (exclusief kortlopende voorgedijen in Schipholproject⁹):

31-12-2010	2624
31-12-2009	2641
31-12-2008	2030
31-12-2007	2158

2. Leeftijdsoverzicht in % in 2010
Totaal = 3008

Tot 12 jaar	21%
12-16 jaar	27%
16-18 jaar	52%

3. Verblijfplaats op 31 december 2010 in %

COA centrale opvang	22%
COA woonproject	15%
Gezinsopvang Nidos	35%
Zelfstandig	3%
Ouders	5%
Jeugdinternaat	3%
Diversen ¹⁰	17%

4. Opvang en wonen in gezinsverband, leeftijdsverdeling (2010)

12-	264
12	64
13	87
14	119
15	131
16	161
17	162
Totaal	988

⁸ Jaarverslag Nidos 2010

⁹ Kinderen die op de luchthaven Schiphol achterblijven nadat hun ouders of begeleiders zijn aangehouden en in verzekering zijn gesteld in verband met de verdenking van het plegen van een strafbaar feit.

¹⁰ Een groot aantal van de categorie 'Diversen' zijn jongeren die met onbekende bestemming vertrekken.

5. Capaciteit jongeren in campussen (15 t/m 17)

Campus Baexem ¹¹	100
Campus Drachten	100
Campus Oude Pekela	100
Campus Almelo	100
Totaal jongeren op 31-12-2010	330

6. Capaciteit jongeren in POL-locaties (13 t/m 17)

POL Oisterwijk	88
POL Eindhoven	80
POL Wageningen	45
Totaal jongeren op 31-12-2010	148

¹¹ Deze campus is in 2011 gesloten, vóór het toezicht van de inspectie.