

Ministerie van Justitie

Departementale Projectenpool

Eindevaluatie ama campus

Opvangen en opvoeden van alleenstaande minderjarige
asielzoekers

8 oktober 2004
definitief



Ministerie van Justitie

Departementale Projectenpool

Eindevaluatie ama-campus

Opvangen en opvoeden van alleenstaande minderjarige
asielzoekers

H.M. Klaasen

R.M. de Prez

8 oktober 2004

definitief

definitief

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Onderszoeksverantwoording	6
1.3	Leeswijzer	7
2	De Beleidsontwikkeling	8
2.1	Nieuw beleid wordt ingezet	8
2.2	De uitwerking van het nieuwe beleid	10
2.3	De start van de campus	13
2.4	De doorstart van de campus	15
2.5	Conclusies	17
3	Kwantitatieve gegevens	19
3.1	Instroom analyse	19
3.2	Uitstroom analyse	20
3.3	Analyse campus bewoners	23
3.4	Totaal analyse over alle in Vught geplaatste amas	27
3.5	Terugkeermotivatie	29
3.6	Beheersbaarheid en veiligheid	29
3.7	Persoonlijke ontwikkeling op de campus	31
3.8	School en educatie	32
3.9	De campus in Deelen	34
3.10	Kwantitatieve gegevens van het IOM en NIDOS	35
3.11	Conclusies bij vergelijking tussen opvangmodaliteiten	36
4	De realisatie van de doelstellingen	38
4.1	Terugkeer	38
4.2	Beheersbaarheid en veiligheid	40
4.2.1	Algemeen	40
4.2.2	Veiligheidsbeleving op de campus	41

- 4.2.3 Incidenten 42
- 4.2.4 Buiten de campus 43
- 4.3 Ontwikkeling van de jongeren 43
 - 4.3.1 Algemeen 43
 - 4.3.2 Psychisch welbevinden 44
 - 4.3.3 Campusschool 45
- 4.4 Overige doelen, middelen en effecten 46
 - 4.4.1 Voorkomen van integratie (dubbele boodschap) 46
 - 4.4.2 Met onbekende bestemming vertrokken 46
 - 4.4.3 Samenwerking tussen betrokken organisaties 47
 - 4.4.4 Geen aanzuigende werking 47
 - 4.4.5 De campusmethodiek: transcultureel competentiegericht -248
- 4.5 Conclusies 48

5 Kosten 50

6 Samenvattende SWOT analyse 51

- 6.1 Trends en ontwikkelingen 51
- 6.2 Sterke punten 52
- 6.3 Zwakke punten 52
- 6.4 Kansen 53
- 6.5 Bedreigingen 53
- 6.6 Eindconclusie 53

- Bijlage 1 : Bevindingen Evaluatieverslag 'Onderwijs op de AMAcampus'
- Bijlage 2 : Effecten van campusopvang op de gezondheid en zorg voor AMA's
- Bijlage 3 : De meta-toest op de monitor AMA-campussen
- Bijlage 4 : Toelichting op tussenvariant en kleinschalige wooneenheid
- Bijlage 5 : Literatuurlijst

1 Inleiding

Dit rapport gaat over (15 tot 18 jarige) Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers, afgekort tot ama's. Maar dat is een technische term. In de eerste plaats gaat het om kinderen die zonder de begeleiding van een meerderjarige Nederland zijn binnengekomen. Het wil dus niet zeggen dat de "alleenstaande" geen familie of kennissen meer zou hebben. In de tweede plaats zeggen de kinderen zelf dat ze jonger zijn dan 18. Vaak is dat bij binnenkomst in Nederland meteen duidelijk, maar in een aantal gevallen is dat moeilijk in te schatten. Soms blijkt na verloop van tijd dat ze in werkelijkheid ouder zijn. Tot slot zijn het asielzoekers. De groep die op de ama-campus terecht komt, heeft in theorie weinig kans om een asielstatus te krijgen; zij zijn veelal in afwachting van de definitieve uitkomst van hun procedure. Uit de gesprekken voor dit onderzoek blijkt dat het bij deze groep voor het grootste deel om jongeren gaat die om economische redenen, via georganiseerde vliegvluchten, naar Nederland zijn gekomen.

1.1 Aanleiding

De pilots ama-campus (in Deelen en Vught) zijn gestart naar aanleiding, en als onderdeel van het ama-beleid zoals neergelegd in de brief van de Staatssecretaris van Justitie van 1 mei 2001 en de brief van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 18 november 2002. De evaluatie richt zich niet op het ama-beleid in den brede, maar op dat deel van het beleid dat ten grondslag ligt aan de start van de pilots ama-campus.

De ama-campus is in 2003 tussentijds geëvalueerd, waarna geconcludeerd is dat de campus zal openblijven tot 1 januari 2005. Daarbij is aangegeven dat in het najaar van 2004 een eindevaluatie plaatsvindt naar de realisatie van de doelstellingen en de werkwijze van de campus-methode¹. De eindevaluatie is gericht op de vraag of het wenselijk is de ama-campus te continueren. Daar waar mogelijk, worden de resultaten vergeleken met andere vormen van opvang, zoals in de zogenaamde "tussenvariant" en de "kleinschalige wooneenheden". Zie de bijlage voor een toelichting op deze opvang modaliteiten.

¹ Brief van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 22 december 2003 (TK 27062 nr. 28)

1.2 Onderzoeksverantwoording

Er is gekozen voor een "beleidswetenschappelijke benadering" voor evaluatieonderzoek, zoals beschreven door Frans L. Leeuw in the American Journal of Evaluation². Deze methode komt er in het kort op neer dat *eerst* de grondgedachten achter het beleid in heldere doel-middel relaties wordt onderzocht en beschreven. Nadat de constructie van de beleidstheorie is opgesteld, wordt de validiteit van de veronderstellingen getoetst. Het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie heeft de onderzoekers van deze evaluatie begeleid en geadviseerd.

De onderzochte informatie is uit drie verschillende bronnen afkomstig:

1. Sinds de start van de campus worden door alle betrokken organisaties kwantitatieve gegevens verzameld. Deze vormen samen de "campus monitor". Er zijn ook monitoring gegevens over kleinschalige wooneenheden en over tussenvariantlocaties. Deze gegevens zijn samengevat in hoofdstuk 3.
2. Documentatie. Er zijn door derden ook diverse onderzoeken gedaan naar bepaalde aspecten van de campus, vooral ten aanzien van de scholing en het welbevinden van ama's. Doorgaans vonden deze onderzoeken plaats in opdracht van één van de betrokken organisaties. De belangrijkste resultaten van deze externe onderzoeken komen terug in deze evaluatie. Naast deze onderzoeken is er ook een grote hoeveelheid documenten waarvan gebruik gemaakt is, met name op het onderwerp betrekking hebbende Tweede Kamer stukken. Tot slot is ook een media analyse uitgevoerd naar de campus in nationale en regionale kranten.
3. Ten behoeve van dit onderzoek is met sleutelpersonen interviews gehouden. Van al deze interviews zijn de verslagen expliciet geaccordeerd door de respondenten. In totaal zijn 23 interviews gehouden met 31 personen. De respondenten vertegenwoordigen zowel het operationele als het management niveau van de betrokken organisaties: het Ministerie van Justitie (kerndepartement), de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND), het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), de Campus in Vught, de voogdij-instantie stichting NIDOS, de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), de politie

² vol. 24, nr. 1, 2003, p 5-20.

Vught, de betrokken gemeenten en een extern consultancy bureau. De weerslag van de interviews is in de hoofdstukken 2 (De Beleidsontwikkeling) en 4 (De realisatie van de doelstellingen) terug te vinden.

In het kwalitatieve deel van dit onderzoek zijn de meningen van de geïnterviewden evenwichtig weergegeven, en gebaseerd op meerdere bronnen. Dat betekent dat een weergegeven uitspraak of citaat altijd ondersteund is door beweringen van een of meer andere geïnterviewden.

De evaluatie dient een basis te leggen voor het besluit over de toekomst van het ama-campusmodel na 2004. Daarom is de evaluatie beperkt in omvang, maar breed van opzet. Ze richt zich op de doelstellingen van het beleid, maar ook op ontstane (neven) effecten, het proces van beleidsontwikkeling en financiële aspecten. Uiteindelijk gaat het om de vraag of het experiment ama-campus al dan niet moet doorgaan. Dit onderzoek geeft geen antwoord op die vraag. Maar wel worden de sterke en zwakke punten van de campus in beeld gebracht. Tezamen met enkele trends en ontwikkelingen, kan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie hiermee een keuze maken over de toekomst van de ama-campus.

1.3 Leeswijzer

Het tweede hoofdstuk geeft een historisch overzicht van de beleidsontwikkeling. Het derde vat de kwantitatieve gegevens over de campus samen in diverse grafieken. Het vierde hoofdstuk bevat de bevindingen uit de interviews, aangevuld met die van externe onderzoeken. Dan volgt een hoofdstuk over de kosten en in hoofdstuk 6, dat tevens kan dienen als samenvatting, zijn de resultaten van de sterkte-zwakke analyse opgesomd.

2 De Beleidsontwikkeling

2.1 Nieuw beleid wordt ingezet

Rond 1994 komt in Nunspeet een eerste geconcentreerde opvang voor ama's, omdat men inziet dat deze groeiende groep asielzoekers om een specialistische benadering vraagt. Organisaties verantwoordelijk voor de Jeugdhulpverlening, de voogdij, de opvang en de toelating komen gezamenlijk moeilijk tot een congruente kijk op de problematiek. Sinds de nota³ van de Staatssecretaris van Justitie (Cohen) van 24 maart 2000, begint het spoor van de toelating en terugkeer steeds dominanter te worden. Uit de gesprekken blijkt dat hier een ommekeer in het beleid is gemarkeerd. Er wordt een projectstructuur op het ministerie van Justitie in het leven geroepen om een en ander gestalte te geven.

Dit mondt uit in de brief⁴ van 1 mei 2001 van de Staatssecretaris van Justitie (Kalsbeek). Daarin staat centraal de doelstelling om de toestroom van minderjarige asielzoekers naar Nederland te verminderen. Nederland heeft in die periode te maken met een sterke toename van het aantal ama's en in Nederland worden fors meer ama's opgevangen dan in omliggende landen. Het nieuwe beleid is vooral gericht op het zichtbaar realiseren van terugkeer voor diegenen die geen recht hebben op asiel. Deze groep komt in de zogenaamde "terugkeervariant" van het nieuwe beleid. Degenen die naar verwachting wel recht hebben op asiel komen in de zogenaamde "integratievariant". De brief benoemt onder meer de beleidsuitgangspunten waarlangs de "terugkeervariant" vorm zal worden gegeven.

³ TK 1999-2000, 27 062, nr 2

⁴ TK 2000-2001, 27 062, nr 14

Het eerste beleidsconstruct, de brief van 1 mei 2001: de beleidsuitgangspunten⁵

Hoofddoel is dat ama's daadwerkelijk terugkeren naar hun land van herkomst. Dat zal gebeuren doordat ze zich verplichten hierop voor te bereiden tijdens hun verblijf in Nederland. Dit wordt als volgt ter hand genomen:

1. De opvang wordt gerealiseerd op één terrein met 24-uurs begeleiding.
2. Het dagprogramma wordt gekenmerkt door voldoende discipline, structuur en helderheid. Het bevat voldoende activiteiten om het risico te vermijden dat jongeren zich vervelen, ontspoord raken of vertier zoeken buiten de opvangsetting. Zogenaamde "dubbele boodschappen" moeten worden vermeden.
3. Het dagprogramma zal veel aandacht besteden aan terugkeer naar het land van herkomst door aandacht te besteden aan het onderhouden van de eigen taal, het op de hoogte blijven van ontwikkelingen in het land van herkomst en het contact hebben met landgenoten.
4. Het dagprogramma en de opvangsetting zullen geen aanzuigende werking hebben op nieuwe instroom.
5. Het dagprogramma zal de zelfstandigheid en zelfredzaamheid van de ama bevorderen.
6. Het onderwijs kent een specifieke invulling gericht op terugkeer.
7. Primaire doelgroep is ama's van 15 tot 18 jaar.

De visie achter dit beleid, geïnspireerd door de zogenaamde Glenn Mills opvang, is gebaseerd op de gedachte van een internaat: het is streng, niet leuk, maar als je er eenmaal vanaf komt, heb je er wel wat van opgestoken.

Verder is een achterliggende gedachte dat kennismaking met de Nederlandse samenleving de wil om later terug te keren ernstig zal ondermijnen. De ama's moeten dus consequent één boodschap krijgen: dat ze terug moeten. Integratie is geen optie en dient zoveel mogelijk voorkomen te worden.

⁵ Voor zover gerelateerd aan de latere campus.

2.2 De uitwerking van het nieuwe beleid

Omdat het zwaartepunt van het beleid nu verschuift van de voogdij en opvang naar vreemdelingrechtelijke aspecten, wordt de projectstructuur gewijzigd. Deze projectstructuur voorziet in een samenwerkingsverband tussen de betrokken organisaties in het proces:

- de Directie Vreemdelingenbeleid van het departement
- de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND)
- het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)
- de Directie Jeugd en Criminaliteitspreventie van het departement
- de stichting NIDOS (de voogdij instantie)
- de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)

Laatstgenoemde twee partijen worden pas na verloop van tijd daadwerkelijk vertegenwoordigd in de overleggen.

De in de brief van 1 mei 2001 benoemde beleidsuitgangspunten worden verder uitgewerkt en geconcretiseerd in een projectplan met een aantal deelprojecten. Voor zover dat betrekking heeft op de inrichting van een nieuwe terugkeervariant, wordt het voortouw door de uitvoeringsdiensten genomen.

Het ontwikkelen van een op terugkeer gerichte opvangmodaliteit is uniek. De gedachte van het COA gaat uit naar een streng doch leerzaam inrichtingsmodel dat aan alle kanten gesloten is, op één uitweg na: terugkeer naar het land van herkomst. De ontwikkelaars van het inrichtingsmodel beseffen dat indien men volledig recht zou willen doen aan de 1 mei nota, de opvang eigenlijk gesloten zou moeten zijn. Maar een gesloten inrichting is niet mogelijk door het ontbreken van een titel tot vrijheidsontneming en er wordt een "besloten" inrichting voorgesteld. Besloten betekent in het dagelijkse taalgebruik dat de *toegang* tot een terrein beperkt is tot leden of genodigden, het stelt geen beperkingen tot het *verlaten* van het terrein. Per brief⁶ aan de Kamer wordt later bevestigd dat "van vrijheidsontneming als in een gesloten model geen sprake is".

Het model wordt verder geconcretiseerd, redenerend uit de gedachte van opvang en terugkeer. Er wordt een werkwijze ontwikkeld voor de COA medewerkers die wordt gepubliceerd als "**transcultureel competentiegericht**

⁶ TK 2002-2003, 27 062, n. 19

werken". De opvanglocatie krijgt de naam "**ama-campus**". Daarin zit een duidelijke verwijzing naar de oorspronkelijke internaatgedachte.

De doelstelling "voorkomen van dubbele boodschappen" wordt uitgewerkt als "het minimaliseren van deelname aan de Nederlandse samenleving". Ook wordt genoemd dat de campus een afschrikwekkend effect moet hebben op de nieuwe instroom van ama's. Het voor asielzoekers aantrekkelijke beeld van Nederland moet worden weggenomen: "De campus moet letterlijk de deur dichtgooien voor de doelen die de ama in zijn hoofd heeft". De verwachting is dat door de negatieve uitstraling van de campus de instroom van nieuwe ama's snel zal dalen. De ama's die toch naar Nederland komen, zullen de campus als onprettig ervaren en ervoor kiezen terug te keren naar het land van herkomst.

De ontwikkeling van de campusmethodiek blijft hoog op de politieke agenda staan en geeft de betrokken organisaties een stevige impuls voor een gezamenlijke aanpak van de problematiek⁷. Het opzetten van de nieuwe methodiek vindt plaats onder grote tijdsdruk. Vanwege kostenoverwegingen en politieke druk moet het project ook binnen een beperkte periode van 1 jaar resultaat opleveren. Uit de gesprekken blijkt dat verschillende partijen dat toen al niet realistisch vonden.

Hoewel het beleid formeel niet veranderd, komt het theoretische model voor wat betreft de ama-campus er nu iets anders uit te zien, zie onderstaande reconstructie.

Het tweede beleidsconstruct⁸, de uitwerking van het beleid: de ama-campus

Het hoofddoel is dat ama's uit eigen beweging terug gaan naar het land van herkomst, omdat ze zodanig worden beziggehouden dat ze inzien dat er geen mogelijkheid is om tot de Nederlandse samenleving toe te treden.

Dit wordt bereikt middels de beleidsuitgangspunten uit de 1 mei brief, aangevuld met:

⁷ Zie ook de brief van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan alle betrokken organisaties van 19 juni 2002.

⁸ Het betreft hier een theoretische reconstructie van het beleidsmodel die ten behoeve van deze evaluatie is opgesteld aan de hand van interviewgesprekken en documenten.

8. De ama campus heeft een zeer besloten karakter, het is niet de bedoeling dat ama's het terrein verlaten zodat deelname aan de Nederlandse samenleving geminimaliseerd wordt.
9. Er wordt gewerkt volgens de methodiek van transcultureel competentie gericht werken (zie hieronder).

En het vierde punt ("geen aanzuigende werking") wordt als volgt geïnterpreteerd:

4. De campus moet een afschrikwekkend effect hebben waardoor de nieuwe instroom van ama's afneemt.

Aan het derde punt tenslotte (aandacht aan en contacten met het land van herkomst, aandacht voor eigen taal en cultuur) wordt geen duidelijke uitwerking gegeven.

Elementen en voorbeelden uit het Transcultureel Competentiegericht Werken

Genoemd document is geschreven voor de training van de campusmedewerkers. Het gaat er om dat ama's competenties aanleren om waardevol terug te keren. Leren en ontwikkelen staan centraal. Uitgangspunten zijn dat de campus zelfvoorzienend is en relatief besloten. Een besloten gemeenschap maakt het contact met de omringende cultuur niet onmogelijk, maar biedt die niet actief aan.

Engels is lingua franca (taal van onderwijs) en er is een duidelijke en volle dagstructuur. Ledigheid is des duivels oorkussen. De Rookie en Senior fase (ter stimulering van deelname aan programma) worden geïntroduceerd met bijbehorende kleding. Naarmate de pupillen verder komen krijgen ze meer privileges. Zo wordt er gedacht aan het sparen van geldelijke beloningen die ze mee terug naar huis kunnen nemen.

De campusmedewerker heeft 3 rollen: coach, toezichthouder en instructeur. De uiterste sanctie om gedrag te corrigeren is de pupil met meerdere medewerkers op de grond te werken en te fixeren tot hij/zij weer gekalmeerd is en kan luisteren.

De ontwikkeling van dit model is grotendeels een interne COA aangelegenheid. Op macro niveau waren de plannen besproken in de projectstructuur en met de Staatssecretaris, maar de uitwerking op detailniveau wordt pas vlak voor de opening van de ama-campus echt duidelijk. De manier waarop het model met

de betrokken organisaties besproken en geïntroduceerd is, heeft veel protest opgeroepen. De voorgedij instantie NIDOS had al eerder kenbaar gemaakt⁹ zich zorgen te maken over het nieuwe beleid, maar heeft nu ernstige bedenkingen ten aanzien van de concrete uitwerking hiervan. Een belangrijk punt van discussie ligt in de term "beslotenheid". Na overleg tussen NIDOS en COA aan de vooravond van de opening van de campus, is de conclusie dat jongeren het terrein van de campus vrij in en uit mogen gaan, zolang de medewerkers van het COA hierover vooraf geïnformeerd worden¹⁰.

2.3 De start van de campus

Op 11 november 2002 opent de campus Vught haar deuren en stromen de eerste ama's binnen. Dan blijkt ook voor de buitenwereld hoe het COA de "zeer besloten" setting vorm heeft gegeven. Het dagprogramma is zodanig volgebouwd met verplichte educatie en activiteiten, dat de bewoners niet of nauwelijks vrije tijd overhouden om de campus te verlaten. Beheersbaarheid wordt nu (naast terugkeer) een prominente plaats toebedacht. Om tot een beheersbare en veilige situatie te komen, zijn huisregels opgesteld waaraan de ama's zich dienen te houden. In die huisregels, die ter informatie aan de Tweede Kamer zijn gestuurd¹¹ staat niets over het al dan niet mogen verlaten van het campus terrein. Maar in de op de campus gehanteerde, in het engels opgestelde, interne huisregels staat: "It is not allowed to leave the campus without permission of the coach".¹² En als ama's hier expliciet om vragen, krijgen ze die toestemming niet, behoudens eventuele noodgevallen zoals bijvoorbeeld om medische redenen. Aldus is van geslotenheid in formele zin geen sprake, maar in de praktijk mochten de ama's het terrein niet verlaten.

De samenwerking tussen betrokken organisaties, en met name tussen COA en NIDOS, verslechtert. Er blijken misverstanden en interpretatieverschillen te zijn ten aanzien van de verplichte kleding, de privacy van de jongeren, de plaatsing van het hek, het onthouden van zakgeld en de vrije tijd.¹³ De discussies gaan vaak om het subtiele verschil tussen wat formeel is geregeld en wat in de praktijk wel of niet geacht wordt plaats te vinden. Zo is het bijvoorbeeld de

⁹ brief van NIDOS aan Tweede Kamer van 6 juni 2001

¹⁰ brief van NIDOS aan COA dd 11 november 2002

¹¹ Als bijlage gevoegd bij de kamerstukken 27 062, nr 19

¹² Interne COA notitie "AMA safety rules" van oktober 2002

¹³ brief NIDOS aan COA dd 9 december 2002

vraag of de aangeboden (groene en rode) kleding verplicht is. Formeel is dat niet het geval, maar de eerste interne huisregel waaraan alle ama's zich dienen te houden luidt: "wearing the campus-cloth is customary"¹⁴.

Per brief¹⁵ van 18 november 2002 informeert de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (Nawijn) de Kamer over de ama campus in Vught. De brief gaat exclusief over de ama campus en benoemt de "maatregelen gericht op het bevorderen van de terugkeer *en het beperken van de instroom van ama's*". Deze formulering lijkt te bevestigen dat het campusmodel mede de instroom dient te beperken, maar er worden voor dat doel geen concrete maatregelen aangekondigd. In de brief is aangegeven dat de basisnormen en huisregels in samenwerking met NIDOS tot stand zijn gekomen. Dat is een feitelijk correcte opmerking, maar het geeft geen blijk van het fundamentele verschil in inzicht dat COA en NIDOS blijken te hebben over de wijze waarop het beleid dient uitgevoerd te worden.

De eerste periode van de campus gaat gepaard met veel aandacht van de media. In de eerste drie maanden van de campus verschijnen al meer dan 50 artikelen in regionale en landelijke dagbladen, de meeste met een kritische of negatieve teneur. Dan komen de campusbewoners in opstand en ontstaat er een uiterst moeilijk beheersbare situatie. De campusmethodiek "transcultureel competentiegericht werken" biedt hiervoor geen oplossing, er wordt uiteindelijk niet of nauwelijks mee gewerkt. Gaandeweg komt men erachter dat de werkelijkheid op de campus heel anders is dan in dit document beschreven wordt.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie vat in zijn brief van 10 februari 2003 aan de Tweede Kamer de problemen samen, en kondigt hiervoor oplossingen aan.¹⁶ Maar de crisis op de campus zet door, en er ontstaat een onbeheersbare situatie die leidt tot het aanstellen van een nieuwe directeur van de campus, tot uitplaatsing van alle ama's en een nieuwe start met een

¹⁴ Zie noot 12

¹⁵ TK 2002–2003, 27 062, nr. 19

¹⁶ brief van 10 februari 2003 (TK 27 062, nr. 22) + het AO van 13 februari 2003

versoepeld regime. Een en ander is later treffend in beeld gebracht in een uitgezonden VPRO documentaire¹⁷.

2.4 De doorstart van de campus

In het voorjaar van 2003 ontstaat een nieuwe situatie. Het strenge regime wordt verlaten. Ama's krijgen nu expliciet toestemming om de campus te verlaten en in het drukke programma is nu vrije tijd ingeroosterd. Diverse andere interne campus regels (bijvoorbeeld het zakgeld en de kleding) worden aangepast en er wordt een klachtencommissie in het leven geroepen¹⁸.

Er komt nu veel meer aandacht voor de beheersbaarheid en de veiligheid op en rond de campus. Ook de samenwerking tussen de betrokken organisaties krijgt nu veel meer aandacht. Voorheen waren dit randvoorwaarden. Uit de gesprekken blijkt dat men verschillend dacht over de gewenste verhouding tussen de aandacht voor beheersbaarheid en voor terugkeer

De door de projectstructuur ontwikkelde definitie van beheersbaarheid is "de mate waarin ama's zich houden aan de regels op de campus en aan de wet in het algemeen". Onder veiligheid wordt verstaan: "de stabiliteit en continuïteit in de levensomstandigheden en de mate van slachtofferschap op en buiten de locatie".¹⁹ Maar in de dagelijkse praktijk blijkt het verschil tussen deze twee begrippen aan subtiliteit te verliezen en er doen onder betrokkenen verschillende interpretaties de ronde. Meest dominant is de lezing dat onder beheersbaarheid vooral verstaan wordt de mate waarin het COA erin slaagt de dagelijkse gang van zaken op de campus te controleren. En de situatie moet niet uit de hand lopen, zoals dat in februari/maart 2003 gebeurde, ook wat betreft de aandacht in de media. Veiligheid heeft meer te maken met geweld, criminaliteit en slachtofferschap in en buiten de campus. Bij veiligheid wordt daarom ook snel gedacht aan politie-inzet, maar tussen betrokkenen zijn nooit harde afspraken gemaakt over hoe de politie de openbare orde rol zou invullen. Graag zou het COA de politie willen inzetten om de huisregels van de campus af te

¹⁷ "Welkom in Holland", tweedelige documentaire van Sarah Vos in VPRO's Tegenlicht: "De wetten van de macht" en "De machteloosheid van de wet". Bekroond met de "Zilveren Zebra" (ASN mediaprijs).
<http://www.vpro.nl/programma/tegenlicht/afleveringen/11296803/>

¹⁸ Intern campus document «Changes at the AMA Campus Vught » ;Vastgesteld verslag van 24-02-03 tussen ministerie van Justitie, COA en NIDOS; Aangangsel van de handelingen TK 2002-2003 nrs 986 en 1077.

¹⁹ Memo van AEF aan leden monitoringoverleg AMA campus van 10 december 2003.

dwingen, maar zolang het niet om strafbare feiten gaat, kan de politie hiervoor niet veel betekenen.

Wat betreft de scholing, wordt het *hoofddoel* van de theorieschool: "De jongeren algemene kennis en sociale vaardigheden aanleren". De jongeren wordt structuur en rust geboden door in kleine groepen te werken. Hierdoor is er ruimte voor ontwikkeling van het kind. De leerling wordt steeds nieuwe algemene vaardigheden aangeleerd. Uit de gesprekken komt naar voren dat de campus school het terugkeerdoel niet dient. Wel zijn vakken met betrekking tot de Nederlandse taal, cultuur en historie nu vervangen door mondiaal georiënteerde vakken. Zo ontstaat een onderwijsvorm die is aangepast aan deze specifieke groep jongeren.

Het nieuwe, en huidige beleidsconstruct kan als volgt worden samengevat:

Het derde beleidsconstruct, na aanpassingen in voorjaar 2003: het versoepelde regime

Hoofddoel blijft dat ama's daadwerkelijk terugkeren naar hun land van herkomst. Dat zal gebeuren doordat ama's op de campus daartoe gemotiveerd worden. In relatie tot het tweede model worden de volgende aanpassingen doorgevoerd:

- De situatie op de campus moet beheersbaar blijven;
- De betrokken organisaties moeten goed samenwerken;
- Ama's mogen het terrein verlaten en krijgen daartoe daadwerkelijk de mogelijkheid.;
- Terugkeer wordt besproken als de beheersbaarheid dat toelaat;
- De typische kenmerken van de methodiek van transcultureel competentiegericht werken zoals dat aanvankelijk bedoeld was, wordt verlaten. Ama's kunnen niet gedwongen worden het dagprogramma te volgen;
- Scholing heeft een algemeen en internationaal karakter;

Ondanks deze wijzigingen wordt benadrukt²⁰ dat het een versoepeling betreft van de *uitwerking* van het beleid, en niet van het *beleid zelf* zoals dat is neergelegd in de nota Kalsbeek uit 2001.

²⁰ zie ook de antwoorden op kamervragen van mevrouw Vos (GL) en mevrouw Vroonhoven-Kok (CDA)

Als in de zomermaanden van 2003 de voorbereidingen beginnen voor de toegezegde evaluatie na 1 jaar, blijkt al snel, mede vanwege de aanloopproblemen, dat de tijd te beperkt is om zinvolle conclusies te trekken over de werking van de campus. De Tweede Kamer wordt schriftelijk²¹ geïnformeerd over de stand van zaken en stemt later in met een verlenging van het experiment met een jaar.

2.5 Conclusies

1. De beleidsontwikkeling is een geleidelijk proces geweest waarin vastgestelde hoofdpunten van het beleid door uitvoeringsorganisaties in de loop der tijd verder zijn uitgewerkt.
2. In het proces van beleidsontwikkeling, heeft afstemming tussen betrokken organisaties op hoofdlijnen plaatsgevonden. Op een meer concreet niveau zijn er verschillen van inzicht gebleken waardoor het campus model niet door alle betrokken organisaties in gelijke mate werd gedragen. Dit is de samenwerking niet ten goede gekomen.
3. In alle beleidsconstructen is nagelaten om eindresultaten in concrete en meetbare termen te definiëren. De meeste doelstellingen zijn abstract omschreven en laten interpretatie- en keuzemogelijkheden open.
4. Er kunnen 3 opeenvolgende beleidsconstructen onderscheiden worden:
 - a. het oorspronkelijke beleidsconstruct van 1 mei 2001,
 - b. het uitgewerkte "campusmodel" van oktober 2002 en
 - c. het model met het "versoepelde regime" van voorjaar 2003.
5. Bij de uitwerking van het eerste naar het tweede beleidsconstruct verdwijnen enkele elementen uit beeld. Zo wordt voor wat betreft het dagprogramma veel minder aandacht besteed aan het land van herkomst en het onderhouden van contacten in de eigen taal en met de eigen cultuur dan oorspronkelijk bedoeld.
6. Bij de overgang van het tweede naar het derde beleidsconstruct, is impliciet een aantal beleidsuitgangspunten fundamenteel gewijzigd:
 - a. Doordat jongeren de campus vrij kunnen verlaten, kan men niet meer waarborgen dat contact met de Nederlandse samenleving tot een minimum beperkt blijft en integratie wordt voorkomen. Het voorkomen van "dubbele boodschappen" kan dus niet meer goed

²¹ Brief van de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie van 22 december 2003 (TK 27 062, nr. 28)

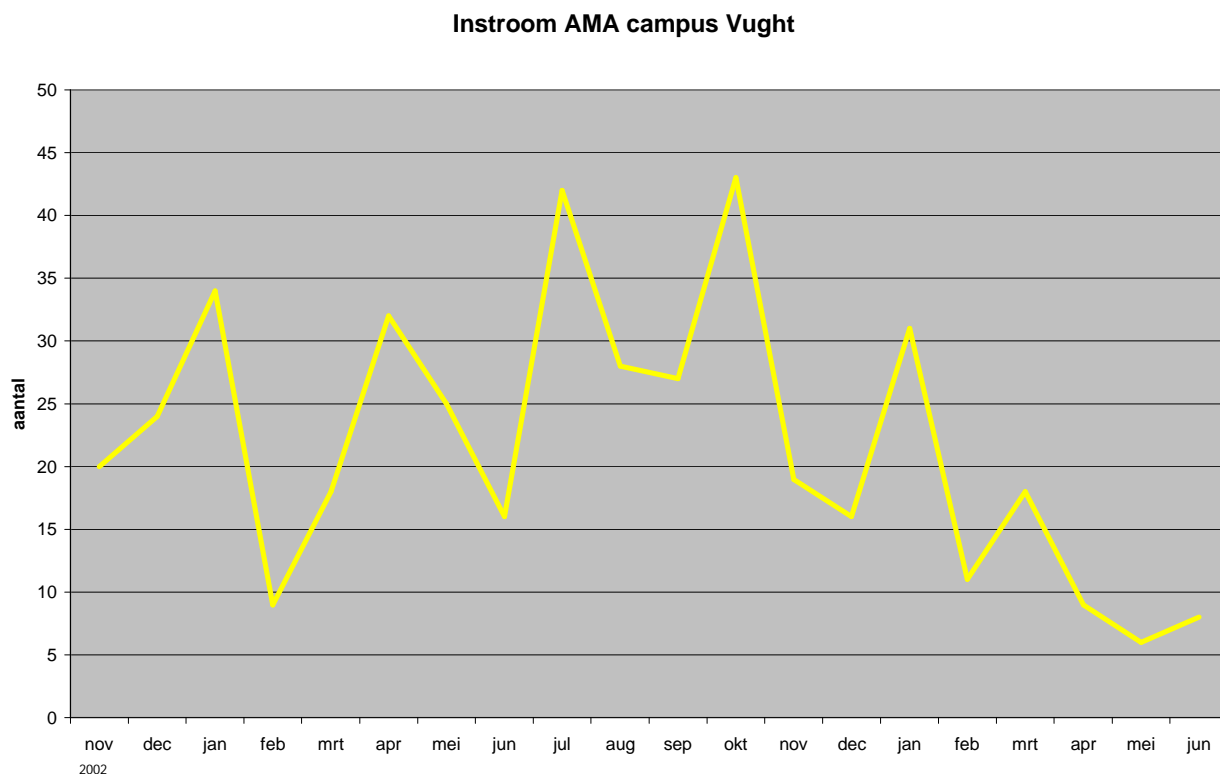
gerealiseerd worden. Evenmin kan verhinderd worden dat jongeren vertier zoeken buiten de poorten van de campus.

- b. Doordat ama's meer vrijheden krijgen, maar ook wegens het ontbreken van effectieve sanctiemogelijkheden en het verlaten van (delen van) de campus methodiek, kunnen ama's zich gemakkelijk onttrekken aan het regime. Het dagprogramma wordt niet langer gekarakteriseerd door strengheid en discipline. Het fundament van het oorspronkelijke model, namelijk dat de campus voor de jongeren slechts één begaanbare uitgang kent (naar het land van herkomst), is weggezakt.
 - c. De campusschool ontwikkelt zich als een reguliere school, maar dan aangepast aan een bijzondere doelgroep. Daarmee wordt het uitgangspunt van "speciaal op terugkeer gericht onderwijs" verlaten.
7. Gevolg hiervan is dat het laatste (theoretische) beleidsconstruct mankementen vertoont, aangezien aan enkele cruciale voorwaarden voor de werking ervan niet is voldaan. Volgens deze beleidstheorie is de kans daarom klein dat de terugkeerdoelstelling wordt gerealiseerd.

3 Kwantitatieve gegevens

Dit hoofdstuk is samengesteld op basis van de monitor van de campus Vught (peildatum 5 juli 2004), de COA monitor voor de tussenvariantlocaties (peildatum 1 juli 2004), onderzoeken in opdracht van NIDOS (Collegio en PI research) en de terugkeer databank van het IOM. Gegevens over de campus in Deelen zijn in een separate paragraaf opgenomen.

3.1 Instroom analyse

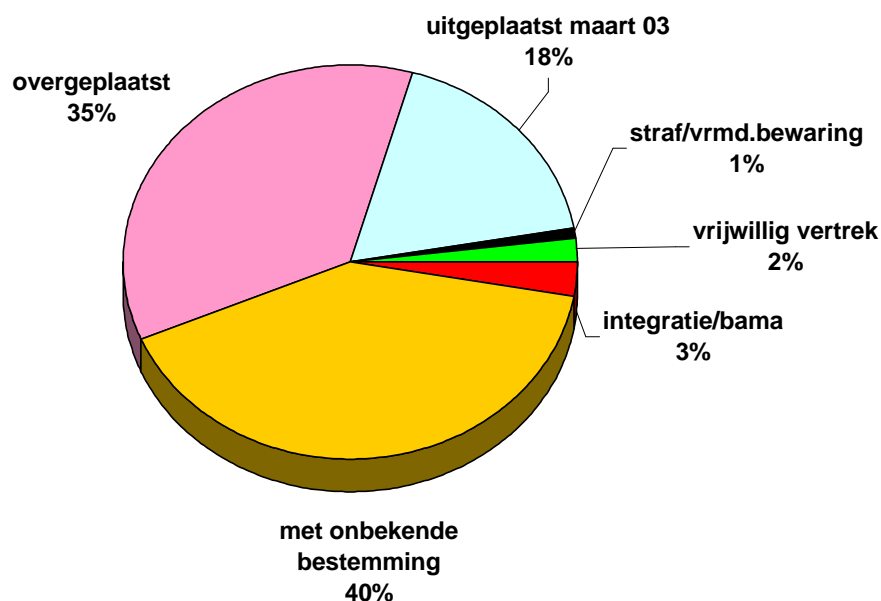


Per maand komen er 10 tot 45 nieuwe ama's op de campus. De meeste ama's zijn in de maanden juli en oktober 2003 op de campus gekomen. Sindsdien is er een dalende tendens in de instroom. De laatste drie maanden is de instroom nog nooit zo laag geweest, minder dan 10 per maand.

In totaal zijn 1784 ama's Nederland binnen gekomen tussen oktober 2002 en juli 2004. Daarvan zijn er 436 (24%) op de campus in Vught geplaatst. Redenen om niet in Vught te plaatsen is onder meer het gegeven of men (toch) blijkt kennissen, familie of bekenden in Nederland te hebben en de leeftijd. Zo zijn jongeren onder de 15 en degenen die na leeftijdsonderzoek boven de 18 bleken te zijn, elders geplaatst.

3.2 Uitstroom analyse

Van de 436 ama's die in Vught zijn geplaatst, hebben er 301 (69%) de campus inmiddels verlaten. In onderstaande grafiek staan de redenen waarom deze groep de campus heeft verlaten.



Het merendeel van de ex-campusbewoners (40%) is vertrokken met onbekende bestemming en met onbekende redenen. Met onbekende bestemming (MOB) wil zeggen dat ze langere tijd niet meer op de campus verblijven en de ketenpartners in het algemeen en op dat moment geen harde informatie

hebben over waar ze zich bevinden of wat ze doen (zie ook paragraaf 4.4.2). Het kan overigens voorkomen dat een deel van de als MOB geregistreeerde jongeren na verloop van tijd weer opduikt. Is men korte tijd²² van de campus weg, dan spreekt men van "weglopers". Er zijn in totaal 1123 gevallen van "weglopen" geregistreeerd gedurende het experiment.

Ter vergelijking, ook bij de tussenvariantlocaties is het aandeel MOB in de uitstroom hoog. Het is daar 46%.

Ruim een derde (35%) van de ex bewoners is overgeplaatst naar een andere opvanglocatie. Het merendeel vanwege het bereiken van de meerderjarige leeftijd. Ook zijn ama's overgeplaatst vanwege beheersbaarheidsproblemen. Het deel dat bij de crisis in maart 2003 is uitgeplaatst betreft 18% van de uitstroom.

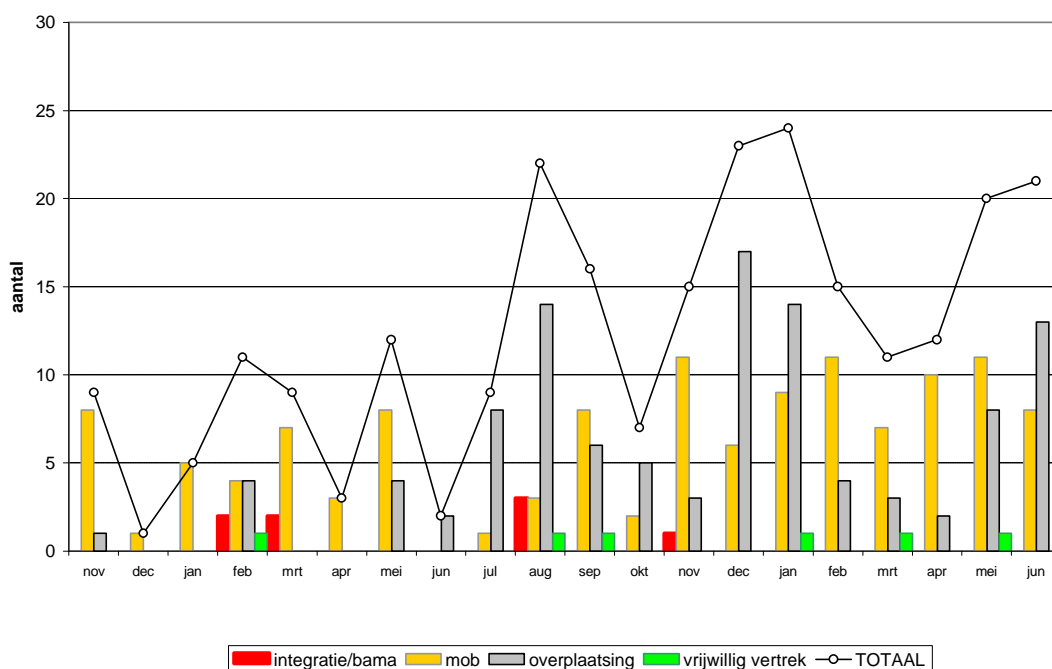
6 ama's (2%) zijn teruggekeerd naar het land van herkomst. 8 ama's (3%) zijn uit Vught geplaatst wegens het verkrijgen van een (tijdelijke of permanente) verblijfsstatus of omdat het om zogenaamde "begeleide ama's" ging die naar familie of kennissen zijn gegaan.

Ter vergelijking: van de 586 ama's die gedurende 6 maanden in een tussenvariantlocatie verbleven, zijn er 6 teruggekeerd. Er zijn 9 ama's teruggekeerd die in een kleinschalige wooneenheid (KWE) verbleven gedurende een periode van 5 maanden.

De uitstroom van de campus is in de loop der tijd niet regelmatig geweest, wat de volgende grafiek toont:

²² bijvoorbeeld 24 uur.

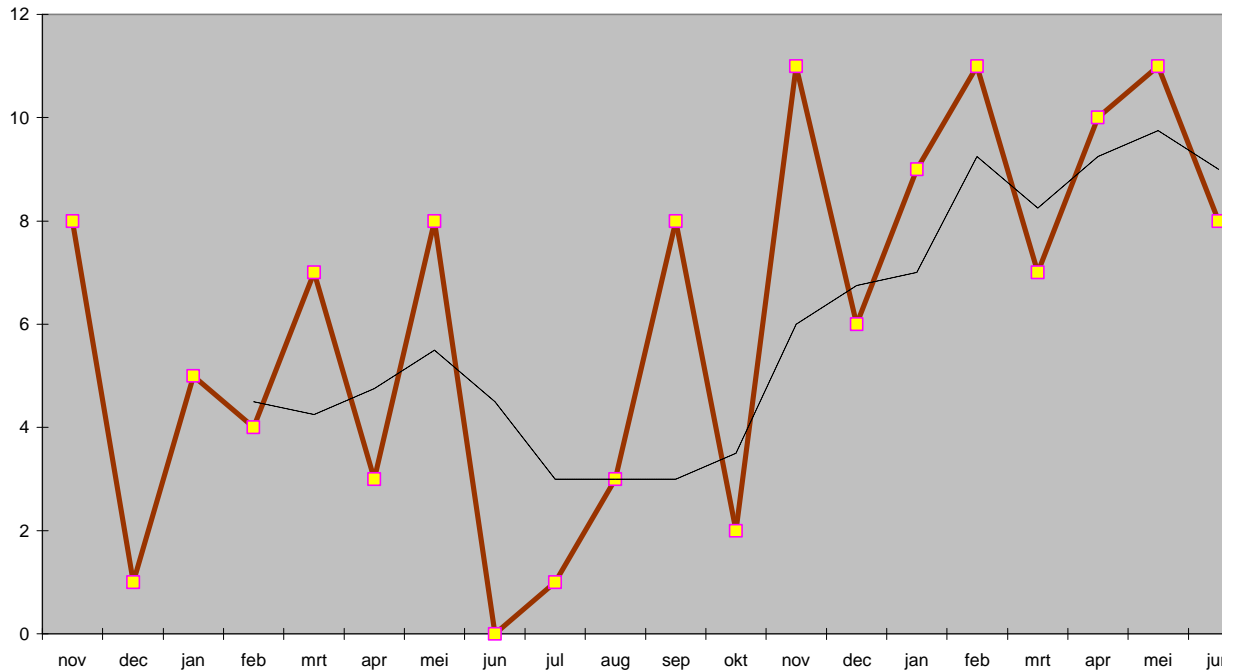
Uitstroom AMA Campus



De laatste tijd verlaten maandelijks 10 tot 25 ama's de campus. Niet opgenomen in deze grafiek is de uitplaatsing van 54 ama's in maart 2003 en twee gevallen waarin ama's zijn overgedragen aan de strafrechtelijke respectievelijk vreemdelingenbewaring. Wat betreft het aantal geregistreerde MOB-ers is er sprake van een stijgende tendens in absolute aantallen. In het eerste jaar van de campus waren het er gemiddeld 4 tot 5 per maand. Daarna stijgt het gemiddelde tot rond de 10 per maand. Maar deze stijging hangt deels samen met de toegenomen omvang van het aantal campus bewoners. Zou men het aantal MOB-ers ten opzichte van het aantal bewoners tegen elkaar uitzetten, dan blijft dat percentage het afgelopen jaar onder de 15%, terwijl dat in de eerste maanden van het experiment wat hoger lag. De volgende grafiek geeft het aantal MOB-ers in absolute aantallen en een zwevend gemiddelde daarvan (stippellijn).

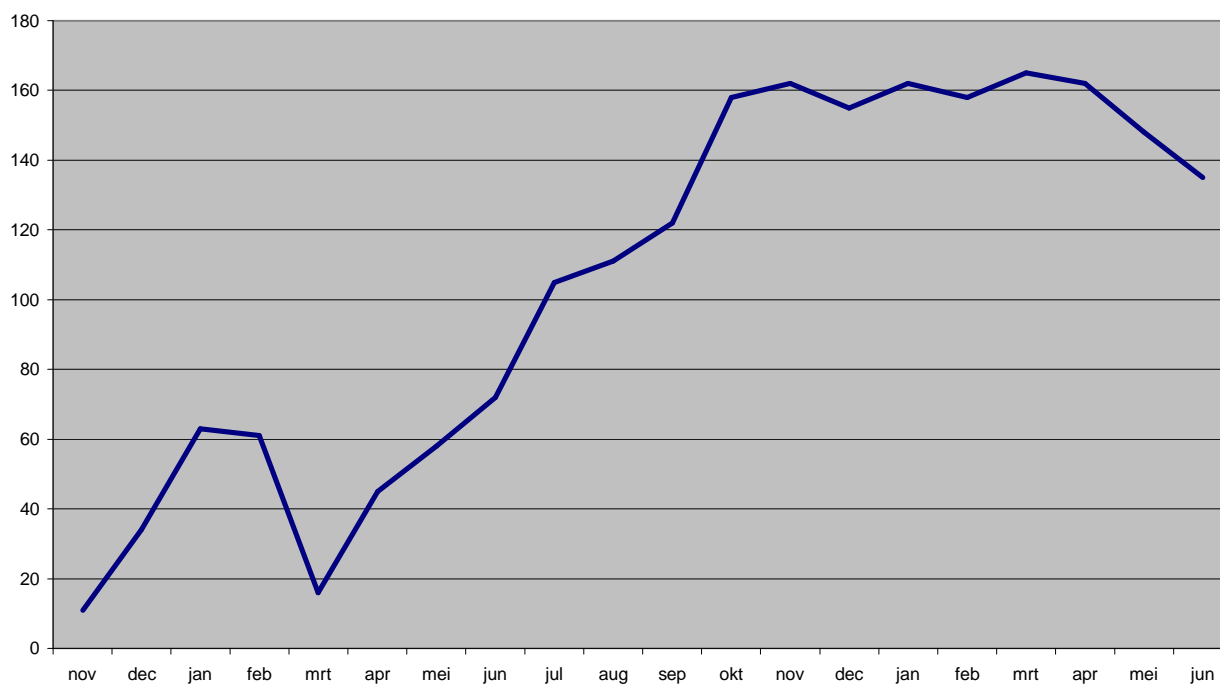
definitief

Aantal MOB-ers



In totaal zijn 115 jongeren uit de campus als MOB geregistreerd. Maar een aantal MOB-ers duikt na verloop van tijd weer op, bijvoorbeeld omdat blijkt dat ze (opnieuw) asiel aanvragen in de ons omringende landen. De verwachting is dat zij op grond van internationale verdragen teruggestuurd worden naar Nederland. Zo toont nader onderzoek achteraf aan dat van de 115 geregistreerde MOB-ers van de campus men in 91 gevallen *echt* het spoor bijster is geraakt.

aantal bewoners op de campus



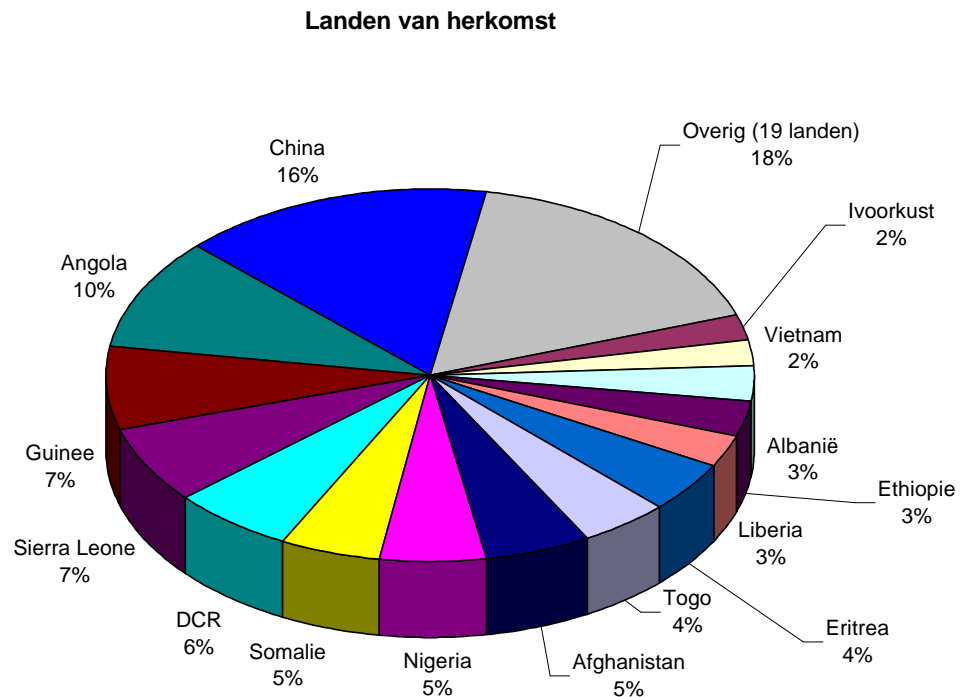
3.3 Analyse campus bewoners

In maart 2003 zijn alle ama's uitgeplaatst en is een nieuwe start gemaakt. De populatie is vervolgens gestegen tot rond de 160 bewoners. Van oktober 2003 tot april 2004 is de populatie omvang op dat niveau gebleven. De laatste drie maanden (april, mei en juni 2004) neemt de populatie af. Dit komt omdat er nu meer ama's worden overgeplaatst danwel met onbekende bestemming verdwijnen, dan dat er nieuw op de campus wordt geplaatst. De tussenvariantlocaties bieden doorgaans huisvesting aan minder ama's. Het gemiddelde aantal bewoners per locatie ligt daar rond de 70.

De door de ama's opgegeven leeftijd is 15-16-17 jaar. In enkele gevallen wordt duidelijk dat de werkelijke leeftijd hoger is. Het aantal geregistreerde ama's van boven de 18 binnen de campus is in de laatste vier maanden van dit onderzoek gedaald van 6% naar 3%.

Er zijn twee keer zoveel jongens (67%) als meisjes (33%) op de campus geplaatst. Dat beeld komt overeen met dat van de tussenvariantlocaties (69% om 31%)²³. Tijdens de laatste maanden van dit onderzoek ligt het percentage jongens in Vught rond de 56%. Er zijn dus relatief meer jongens dan meisjes die de campus verlaten hebben.

De huidige bewoners in Vught komen uit 34 verschillende landen. Gedurende het hele experiment blijken amas uit Angola en China relatief veel voor te komen.

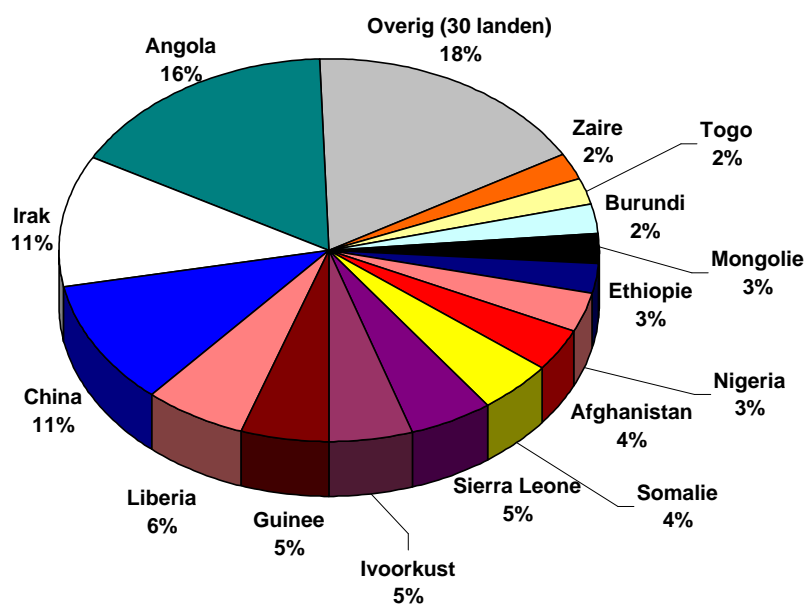


Ook in de tussenvariantlocaties komen amas uit China en Angola relatief vaak voor. Irakezen hebben om beleidsmatige redenen geen terugkeerperspectief en komen daarom nu in Vught niet voor. In de tussenvariantlocaties vormen ze de

²³ En ook in het KWE onderzoek van Collegio-Nidos komt deze verhouding voor.

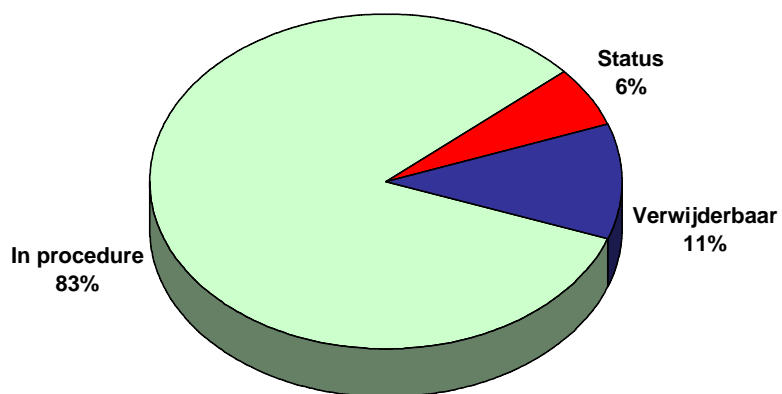
één na grootste groep. Van de top 10 landen in Vught, zijn er 7 die ook in de top 10 van de tussenvariantlocaties zitten.

Landen van herkomst in Tussenvariantlocaties

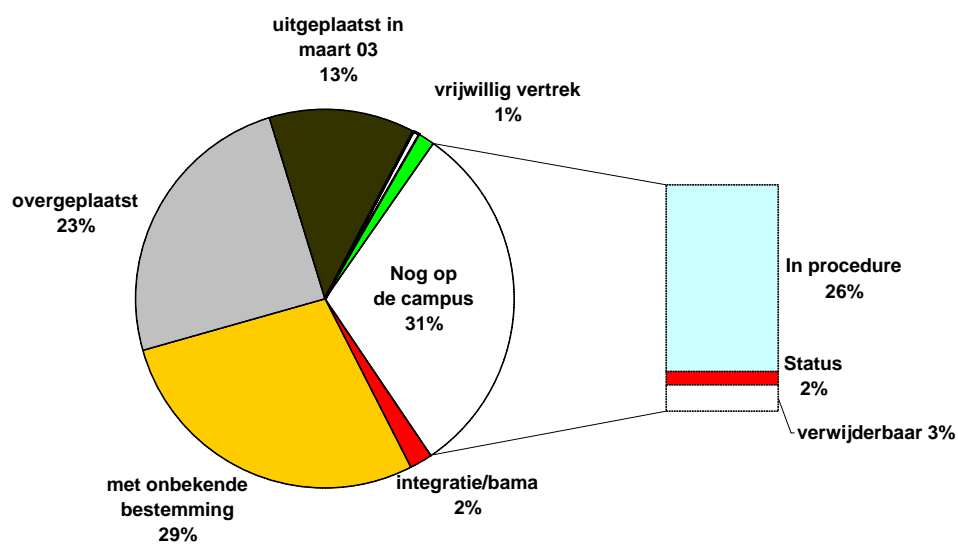


Van de 135 huidige bewoners is het overgrote deel (83%) in afwachting van de uitkomst van diens vreemdelingenrechtelijke procedure. Ama's met een vergunning als "alleenstaande minderjarige vreemdeling" blijven op de campus tot hun vrijwillige terugkeer of het bereiken van het achttiende levensjaar. Ama's met een asielvergunning verlaten wel de campus en gaan naar de integratievariant.

Stand procedure huidige bewoners



3.4 Totaal analyse over alle in Vught geplaatste amas



In totaal zijn 436 ama's in Vught geplaatst. Daarvan zitten er nu nog 135 (31%). 162 ama's (36%) zijn overgeplaatst naar andere opvanglocaties, een groot deel daarvan in verband met de uitplaatsing in maart 2003. In totaal zijn 123 ama's (29%) met onbekende bestemming vertrokken. Op de campus verblijven nu 8 ama's met een status. In 6 gevallen gaat het om een tijdelijke status (tot hun 18^e of bijvoorbeeld totdat er opvangmogelijkheden zijn in het land van herkomst). 2 ama's hebben een asielstatus gekregen.

In totaal zijn 46 ama's van de campus "verwijderbaar" geworden. Dat betekent dat men vreemdelingrechtelijk gezien uitgeprocedeerd is. 15 van hen zitten nu nog op de campus (11% van het huidige aantal bewoners). Het grootste deel (22) is met onbekende bestemming vertrokken. De rest (9) is overgeplaatst.

Landelijk gezien zijn er 138 verwijderbare ama's, 11% daarvan zit in Vught. Eén verwijderbare is tot nu toe daadwerkelijk uitgezet.

3.5 Terugkeermotivatie

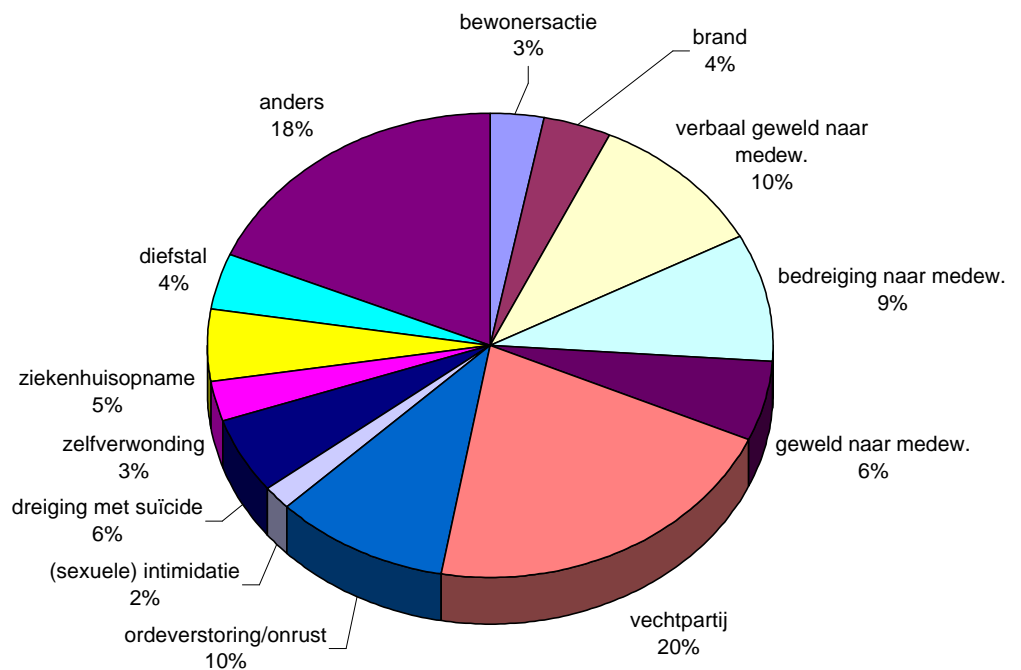
De motivatie om terug te keren wordt in de monitor gemeten aan de hand van verschillende fasen:

1. Afweer
2. Uitstel
3. In gesprek
4. Verkenning mogelijkheden
5. Terugkeer besluit

De ingevulde gegevens laten per maand schommelingen zien, onder meer vanwege het verloop in de populatie. Gedurende het experiment bleef het overgrote deel der ama's in de eerste twee fasen steken.

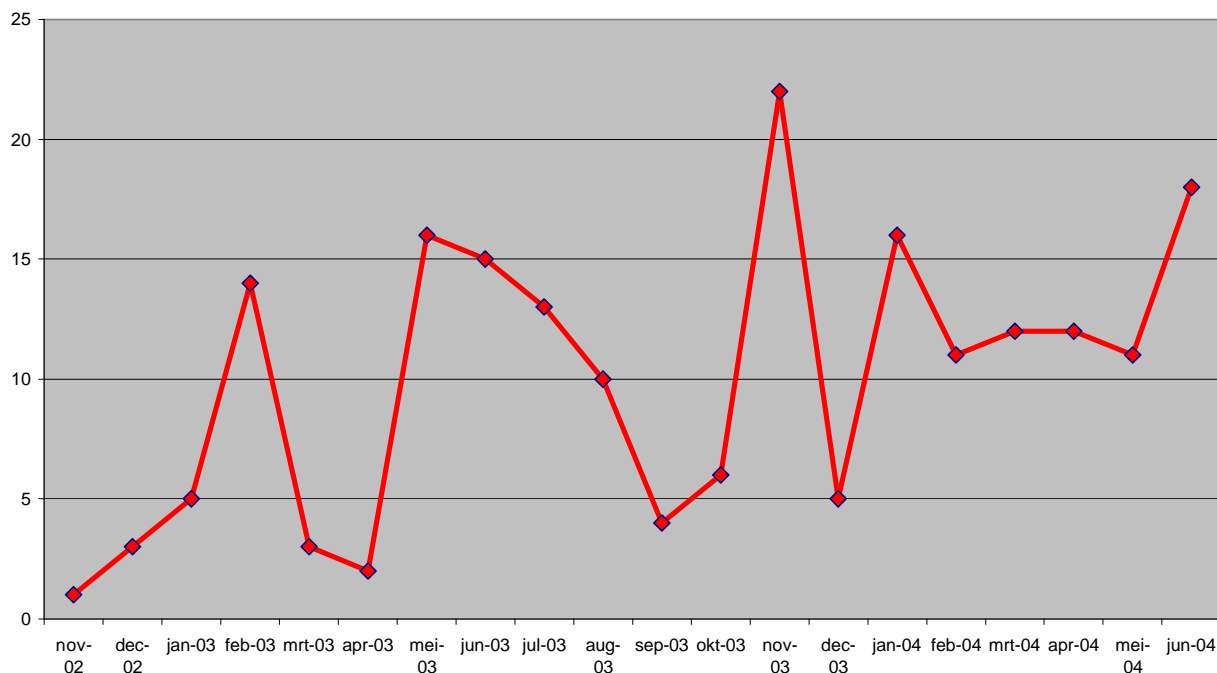
3.6 Beheersbaarheid en veiligheid

Op de campus zijn in totaal een kleine 200 incidenten gemeld. Vechtpartijen zijn daarbij relatief het meest aan de orde.



Het aantal geregistreerde incidenten is in de loop der tijd geleidelijk aan toegenomen, al gaat dat met pieken en dalen. Gerelateerd aan het aantal bewoners is het percentage het afgelopen jaar echter redelijk constant gebleven: 1 incident per 10 bewoners per maand. "Roerige maanden" na de doorstart van de campus waren zowel in relatieve als absolute zin de maanden november 2003 en juni 2004.

aantal incidenten per maand



De incidenten op de campus hebben in een aantal gevallen geleid tot politie-optreden. Het gaat daarbij doorgaans om openbare orde problemen en kleine criminaliteit. De politie is 62 maal opgetreden zonder dat er een dader aanwijsbaar was, en in 26 gevallen was het incident wel dadergerelateerd. Incidenten *buiten* de campus worden minder vaak geregistreerd: respectievelijk 5 en 16 keer.

Onder de noemer "veiligheid" zijn er op de campus 9 gevallen van kleine criminaliteit gemeld en buiten de campus 8 incidenten, waarvan in 2 gevallen sprake was van zwaardere criminaliteit.

3.7 Persoonlijke ontwikkeling op de campus

Gemiddeld verblijven de nieuwe bewoners gedurende 47 dagen in de rookie fase. De senior fase duurt gemiddeld 264 dagen.

Gedurende hun verblijf op de campus wordt door NIDOS en COA het fysieke en mentale welbevinden van de bewoners ingeschat, en dienen ze een aantal

competenties aan te leren ten behoeve van hun persoonlijke ontwikkeling. Per maand wordt bijgehouden of ama's al dan niet voldoende scores op deze aspecten. Over de gehele periode gezien is er meestal sprake van 15 tot 50% van het aantal ama's dat *onvoldoende* scoort. Het afgelopen half jaar is een stijging te zien van het aantal onvoldoendes. De onvoldoende-scores liggen nu grofweg 5 tot 20% hoger dan een half jaar geleden.

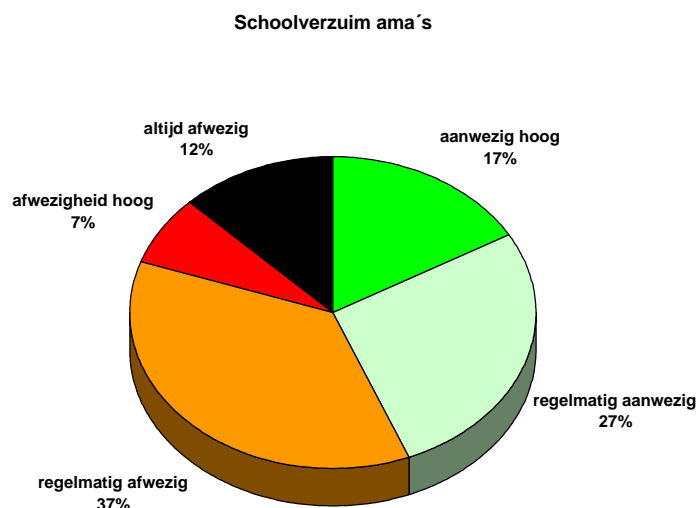
3.8 School en educatie

Rookies en seniors moeten naar school. Het schoolverzuim wordt bijgehouden in de monitor. De cijfers laten enkele duidelijke trends zien:

- het schoolbezoek onder seniors is hoger dan onder rookies en
- het schoolbezoek heeft een stijgende tendens, de beste resultaten worden in de laatste 3 maanden gehaald

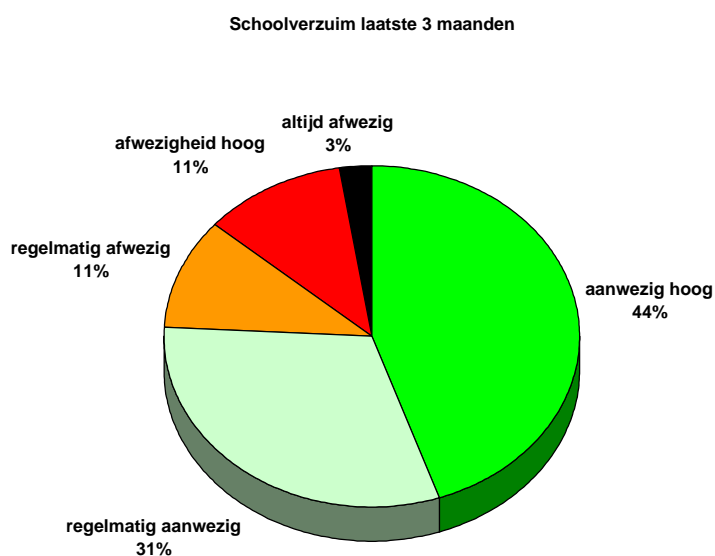
Over de gehele periode gezien was 50% van de seniors regelmatig of vaak aanwezig op school, tegen 32% van de rookies. De groep die altijd verzuimt is bij de rookies gemiddeld 20% en bij de seniors 9%.

De gemiddelde scores over de gehele periode voor alle ama's samen is als volgt:



Over het geheel genomen volgt 44% regelmatig of vaak de lessen. Er is een groep binnen de bewoners die structureel niet deelneemt aan de school, deze is gemiddeld 12%.

Deze scores zijn vooral bepaald door de laatste periode. De gemiddelden over de laatste 3 maanden zien er relatief veel positiever uit:



Hieruit blijkt dat de groep structurele afwezigen nu gedaald is naar 3% en dat zo'n 75% van de ama's nu regelmatig of vaak de school bezoekt. In het begin van het experiment lag dit percentage rond de 10%.

3.9 De campus in Deelen

In februari 2003 is een tweede campus geopend in Deelen²⁴. Daar zijn in totaal 79 ama's geplaatst. De grootste groepen bewoners betreffen Chinezen (17) en centraal Afrikanen (19) en de populatie bestond alleen uit jongens. Men had van

²⁴ De tekst in deze paragraaf is geheel gebaseerd op de door de betrokken organisaties opgestelde eindrapportage monitoring Deelen.

11 ama's het vermoeden dat ze meerderjarig waren. De campus Deelen is op 27 november 2003 weer gesloten.

Gedurende de 9 maanden dat de campus in Deelen open was, hebben er nooit meer dan 38 jongeren tegelijk gewoond. Na een aanvankelijk voorspoedige start is vanaf april 2003 onrust ontstaan onder de jongeren. In juni en juli 2003 is een groot aantal jongeren uitgeplaatst, maar vlak daarop escaleerde de situatie opnieuw. Vanaf dat moment is het heel moeilijk geweest een beheerste situatie te handhaven.

Bij het grote aantal incidenten bleek een harde kern van een zestal jongeren te zijn betrokken. Zij speelden bij bijna de helft van de incidenten een rol. Daarnaast was er ook een groep die vanaf het begin op de campus is gebleven. Onderlinge intimidatie en meelopen heeft een grote rol gespeeld bij de onrust. Het is niet mogelijk gebleken dat te doorbreken.

Kenmerkend voor de omstandigheden in Deelen werden door de betrokken organisaties de afgelegen ligging en de relatief armoedige staat van de campus genoemd. Het aantal wegloopacties is wellicht door die afgelegen ligging beperkt gebleven.

Bij sluiting waren bijna alle jongeren senior en het fysieke welbevinden werd over het algemeen positief beoordeeld. Het mentale welbevinden werd voor 1/3 als niet voldoende beoordeeld. Hierbij was bang zijn, dreiging met suïcide en zelfverwonding aan de orde.

Het aantal meldingen c.q. aangiftes waarbij ama's slachtoffer waren, was op de campus zeer gering en buiten de campus nihil.

Het aantal vrijwillig teruggekeerden is nihil. Eenmaal was alles voor het vertrek met IOM geregeld. Op het laatste moment is de ama toch met onbekende bestemming vertrokken. Gedurende de periode zijn 18 jongeren met onbekende bestemming vertrokken (circa 23%).

3.10 Kwantitatieve gegevens van het IOM en NIDOS

De Internationale Organisatie voor Migratie, en de voogdij instelling NIDOS houden zelf bij hoeveel ama's terugkeren naar het land van herkomst. Er zitten

wat verschillen in de wijze van registreren zodat hun cijfers onderling niet goed vergelijkbaar zijn. Beide organisaties registreren in de periode van de start van de campus (november 2002) tot en met juni 2004, ongeveer 80 terug gekeerde ama's, maar er is waarschijnlijk sprake van een deels overlappende populatie. Een aantal ama's keert namelijk terug zonder tussenkomst van het IOM. En andersom keert een aantal ama's via het IOM terug zonder dat dit door NIDOS wordt geregistreerd. Deze cijfers hebben betrekking op jongeren die ook in andere opvangvormen verblijven, zoals reguliere opvang, pleeggezinnen, en op ama's die jonger zijn dan 15.

3.11 Conclusies bij vergelijking tussen opvangmodaliteiten

Het is moeilijk om een kwantitatieve analyse te geven van de verschillen tussen de drie onderzochte opvangmodaliteiten. In de eerste plaats biedt de monitor van de campus geen inzicht in de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd, mede omdat deze doelstellingen nooit zijn gekwantificeerd²⁵. Omdat het maandelijks momentopnames betreft, ontbreken trends en analyses in de tijd op veel aspecten. Het onderzoek van bureau PI research in opdracht van NIDOS met betrekking tot KWE geeft meer bruikbare inzichten. Maar bij de uitwerking van de campusmonitor en de tussenvariantmonitor is voor een andere vorm van operationalisatie gekozen waardoor gegevens onderling niet goed te vergelijken zijn. Een dergelijk diepgaande exercitie valt overigens ook buiten het bereik van dit onderzoek.

Toch is getracht in ieder geval ten aanzien van de hoofddoelstelling daadwerkelijke terugkeer vergelijkende cijfers op te leveren. De uitkomsten staan in onderstaande tabel.

Opvangmodaliteit	Periode waarover gemeten is	Aantal ama's	waarvan teruggekeerd
Campus	19 maanden	436	6
Tussenvariant	6 maanden	586	6
Kleinschalige wooneenheid	5 maanden	300	6 (+3) ²⁶

²⁵ Meta toets op de monitor ama-campussen, Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming, oktober 2003

²⁶ Het betreft hier 9 ama's die in 5 maanden zijn terug gekeerd, waarvan er 6 uit een representatieve steekproef van 300 komen.

Conclusie²⁷

In absolute aantallen zijn er meer ama's teruggekeerd naar het land van herkomst uit de kleinschalige wooneenheden (KWE), dan uit de twee andere opvanglocaties. De terugkeerresultaten van de KWE zijn in een kortere periode gerealiseerd, en hebben betrekking op een kleinere groep ama's. Toch kan geen conclusie worden getrokken over de *effectiviteit* van de betreffende opvanglocaties omdat hiervoor te veel storende variabelen een rol kunnen spelen. Wel is duidelijk dat *daadwerkelijke* terugkeer van ama's een onderwerp is van kleine getallen en dat de campus daar tot nu toe geen grote rol in heeft gespeeld.

²⁷ Een kwantitatieve vergelijking tussen de opvangmodaliteiten ten aanzien van andere en afgeleide doelstellingen, valt buiten de scope van dit onderzoek en vraagt om apart, specialistisch onderzoek.

4 De realisatie van de doelstellingen

De informatie uit dit hoofdstuk is gebaseerd op de gehouden interviews en geeft een evenwichtig beeld van de belangrijkste gedeelde meningen van de respondenten. Daarnaast is informatie uit enkele externe onderzoeken gebruikt, wat in de tekst is aangegeven. Zie de bijlagen voor een samenvatting van deze onderzoeken.

4.1 Terugkeer

Het resultaat is dat er 6 ama's vrijwillig zijn teruggekeerd. Van deze zes bleken er twee daadwerkelijk onder de 18 jaar te zijn. Drie ama's waren 21 en de laatste was 27 jaar oud²⁸. Dat resultaat wordt door bijna alle betrokkenen als onvoldoende gezien. Ook indien de campus langer open zou blijven, verwacht men dat het resultaat niet veel zal verbeteren. Uit de gesprekken blijkt dat men de doelstelling voor daadwerkelijke terugkeer, achteraf gezien, wat naïef vindt.

Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat de campus vooral gericht is op *opvang*, in plaats van *opvoeden*. Dat is volgens sommigen de belangrijkste reden waarom jongeren niet of nauwelijks vrijwillig terug keren naar land van herkomst. Dit laatste is nodig om de jongeren te beïnvloeden en hun wil om te buigen. In het campus model worden jongeren steeds meer mogelijkheden afgenomen in de veronderstelling dat ze dan wel weer bijdraaien. Maar zo werkt het niet op de campus. Een ama gaat pas over terugkeer denken als deze uitgedeed is. Er is veel overtuigingskracht nodig om daar verandering in aan te brengen. Het besef groeit dat de jongeren voornamelijk hun tijd uitzitten op de campus. De jongeren zijn nooit met het idee naar Nederland gekomen om terug te keren naar land van herkomst. In aanvulling hierop toont het onderzoek van Pharos aan dat terugkeer voor de jongeren een abstractie blijft, die voornamelijk angst inboezemt.

Het thema terugkeer kwam in het begin van de campus regelmatig aan de orde maar op een verkeerde manier. Dit had een averechtse werking. Terugkeer werd

²⁸ Zodra een ama vrijwillig terug wil keren heeft IOM de juiste gegevens van de ama nodig om de terugkeer mogelijk te maken. Dat betekent dat vaak pas in deze fase de waarheid en/of het daadwerkelijke verhaal achter de ama bekend wordt.

gezien als iets dat je in een groep kan realiseren en was vormgegeven in rondetafelgesprekken met ama's. Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat dit "volstrekt onmogelijk" is. De doelstelling om ama's tot terugkeer te motiveren is dan ook niet gehaald.

De keuze tot terugkeer blijkt enorm bepaald te worden door groepsdruk. Daarbij heerst nu op de campus een sterke sociale druk om in Nederland te blijven. Terugkeren wordt als sociaal afwijkend gedrag gezien. Uit de gesprekken volgt de suggestie dat deze groepsdruk wellicht te doorbreken is met een ander type medewerker dan die thans werkzaam zijn op de campus .

Er zijn diverse (externe) factoren genoemd die het proces van motiveren tot terugkeer bemoeilijken of frustreren:

- De contacten die de jongeren onderhouden met de buitenwereld geeft ze een ander perspectief dan het toekomstbeeld dat ze op de campus voorgeschoteld krijgen. Er is daardoor voor de jongeren geen sprake van een eenduidige boodschap. Hiermee geconfronteerd zien ze ook de illegaliteit als een reëel toekomstperspectief²⁹.
- Het perspectief van terugkeer zou veel aan kracht winnen wanneer uitgeprocedeerde ama's daadwerkelijk het land gedwongen worden uitgezet. Dit gebeurt in de praktijk niet³⁰ waardoor men weet dat er geen stok achter de deur is.
- Het blijkt namelijk dat er op de campus ama's zijn, die toch een verblijfstatus krijgen. Uit de gesprekken blijkt dat men dit "funest voor de terugkeergedachte" is. De ama's die nog in procedure zitten, putten hieruit de hoop dat ze toch hier mogen blijven. Het positieve effect van een geval van vrijwillige terugkeer is daarentegen lang niet zo groot als gehoopt
- Zolang leefbaarheid en beheersbaarheid niet voldoende scoren op de campus, zijn de medewerkers vooral bezig met controles en komen ze niet toe aan de terugkeerboodschap. "Je hebt dan ook geen ingang om tot een gesprek te komen over precare onderwerpen als terugkeer" aldus een medewerker van de campus.

²⁹ Deze bevindingen worden gedeeld door het Pharos onderzoek.

³⁰ Op 1 uitzondering na.

- Het doorstromen van jongeren die de leeftijd van 18 jaar bereiken naar een AZC, verzwakt ook de terugkeerboodschap: het is weer een andere optie dan terugkeer.
- Van cruciaal belang voor terugkeer is naast het "willen" ook het "kunnen"³¹. De papieren moeten geregeld worden en er moet adequate opvang zijn in het land van herkomst. Is dit niet het geval, dan heeft dat ook een negatieve invloed op de terugkeermotivatie. Uit een quickscan van Pharos blijkt dat naar schatting een derde van de hier verblijvende ama's heeft aangegeven te willen terugkeren. De oorzaken die feitelijke terugkeer verhinderen liggen in het land van herkomst.
- Wanneer de bestrijding van de illegaliteit in Nederland aangescherpt zou worden en het onderduiken in de illegaliteit niet aantrekkelijk meer is, zou dit de terugkeer van de jongeren bevorderen.

Positief kan genoemd worden dat het onderwerp terugkeer in de loop van de tijd wel bespreekbaarder en hanteerbaarder is geworden. Het onderwerp leeft, en er zijn enkele ama's in gesprek. Het blijft wel een proces van kleine stappen. Maar het inzicht in deze stappen is gegroeid. Men beseft ook steeds meer dat het motiveren tot terugkeer moet plaatsvinden in 1-op-1 situaties. Hiervoor is een meer individuele benadering nodig. Het IOM wordt hier sterker dan voorheen bij betrokken.

4.2 Beheersbaarheid en veiligheid

4.2.1 Algemeen

Uit de gesprekken komt een gevarieerd beeld naar voren over de beheersbaarheid en veiligheidssituatie op de campus. Positief noemt men de bewaking van het terrein. Een vreemde kan het terrein niet zomaar betreden. Op de tussenvariant is dat anders. Daar worden bijvoorbeeld wel avondrondes gedaan, maar er is na 22.30 uur geen COA medewerker beschikbaar. Door de toegangscontrole op de campus worden slechte invloeden van buiten, zoals kleine maar ook de zware criminaliteit, buiten de poorten gehouden. Dat, gecombineerd met het feit dat ama's geacht worden op het terrein aanwezig te

³¹ Voor zover het de groep 16-18 jarigen betreft die niet zelfredzaam zijn,

blijven, geeft het voordeel van de campus dat de problemen inzichtelijk zijn. Veel meer dan in elke andere variant.

Maar anderen zien een systeem waar beheersing en controle de overmacht hebben, en daarin is maar beperkt aandacht mogelijk voor opvoeding en begeleiding: "Op deze wijze kan terugkeer niet aan bod komen". Er wordt ook opgemerkt dat de grootschaligheid van de opvang om problemen vraagt, en de kans op incidenten daardoor groter is dan bij kleinschalige opvang, waar een persoonlijker atmosfeer aanwezig is.

Meermalen wordt genoemd het tekort aan straf- en sanctiemogelijkheden op de campus. Deze zijn zeer beperkt en niet effectief, aldus kan men moeilijk gedrag afdwingen. Maar ook het beeld van "de sterke arm" heeft weinig preventief effect gesorteerd. Zo heeft een aantal ama's een taakstraf opgelegd gekregen, zonder dat deze direct werd uitgevoerd. Tevens is een aantal maal een zaak voor het plegen van een strafbaar feit geseponeerd.

4.2.2 Veiligheidsbeleving op de campus

Men noemt het positief dat de sfeer na de crisis van voorjaar 2003 verbeterd is, en men vindt dat het campusmodel veiligheid biedt aan de jongeren. Het is inzichtelijk wat de jongeren doen en de jongens en meisjes leven in gescheiden huizen. Wel heersen er constant spanningen op de campus die elk moment kunnen exploderen. Dat laatste wordt door meerdere medewerkers van de campus bevestigd, men spreekt van een "broze veiligheid". Het gaat met pieken en dalen, het lijkt wel cyclisch: "Elke drie maanden klap de ballon". Men onderkent dat het ook lastig is om sommige jongeren in het gareel te houden. Zij hebben een duidelijke structuur nodig. Duidelijk is wel dat er minder spanningen zijn als gevolg van de versoepeling van de huisregels in maart 2003. Maar rustige periodes worden vooral veroorzaakt doordat bepaalde "onruststokers" uitgeplaatst worden of met onbekende bestemming zijn vertrokken

Het TNO-onderzoek heeft gekeken naar de veiligheidsbeleving onder de jongeren. Daar kwam uit naar voren dat meer dan de helft van de (20) geïnterviewde ama's zich niet op zijn of haar gemak voelt op de campus. Bij bijna de helft van de geïnterviewde ama's ontbrak het aan binding met mede-ama's. Eveneens bijna de helft heeft die binding wel en antwoordt dat zij één of

twee goede vrienden hebben. Verreweg de meerderheid heeft een vertrouwenspersoon gevonden binnen de campus. Dit betreft meestal iemand binnen de eigen groep, veelal een landgenoot. Soms wordt de voogd als vertrouwenspersoon genoemd en éénmaal de leerlingenbegeleider van de school. Niemand antwoordt dat een coach de rol van vertrouwenspersoon speelt. Een aantal incidenten op de campus heeft wel consequenties voor de veiligheidsbeleving van de ama's gehad.

Een kwart van de ama's geeft aan zich bedreigd te voelen. De ervaren bedreigingen kwamen van coaches, de politie en andere ama's. Overigens voelt het merendeel van de meisjes zich met voldoende respect behandeld door de jongens. Niemand maakt melding van ongewenste aanraking door iemand op de campus of van buiten de campus³².

4.2.3 Incidenten

Het TNO-onderzoek heeft de omvang en aard van de incidenten-registratie van het COA op de campus geanalyseerd en vergeleken met de opvangmodaliteit van ama's in Middelburg (tussenvariant). Conclusie is dat op de campus in Vught aanzienlijk meer incidenten plaats vinden dan die in Middelburg.

Uit dit evaluatie onderzoek blijkt dat het aantal incidenten en het type incidenten op de campus varieert. Waren de incidenten voorheen vooral gericht tegen het strikte regime, tegenwoordig behelzen ze meer onderlinge ruzies op de campus. Dit uit zich in groepsgeweld en onderlinge diefstallen. Het aantal bedreigingen naar de coaches toont een daling. Het aantal incidenten op de campus toont een sterk wisselende, en gemiddeld gezien stijgende lijn (zie grafiek in 3.6). Maar uit de gesprekken blijkt dat de betrokken organisaties de situatie op de campus steeds beter beheersbaar vinden. De intensiteit van de aandacht die de media schenkt aan de campus, vertoont gedurende het experiment een sterk dalende tendens Incidenten buiten de campus vinden nauwelijks plaats.

De campus in Deelen, die te maken had met toenemende ongeregelheden, is uiteindelijk vervroegd gesloten. De politie gaf te kennen dat de situatie

³² Wel zijn uit de monitor 2 gevallen van seksuele intimidatie bekend op de campus, dat heeft op een andere periode betrekking als het hier aangehaalde TNO onderzoek.

onbeheersbaar dreigde te worden, ook vanwege de lange aanrijtijd naar de locatie.

4.2.4 Buiten de campus

De omwonenden aan de 'Vught-zijde' van de campus hebben nauwelijks te maken met overlast van de ama's. De omwonenden aan de 'Den Bosch-zijde' hebben meer overlast van de ama's, daar zij op de looproute van de ama's naar Den Bosch wonen. Zo laten ama's bijvoorbeeld vuil achter op de route. Bij calamiteiten op de campus rijdt de politie met zwaailicht door de buurt, wat als verontrustend wordt ervaren. De omwonenden maken dit echter al sinds 1994 mee, bij de start van het AZC. De stad Den Bosch merkt de aanwezigheid van de ama's nauwelijks.

De buurtbewoners zijn verbaasd over de frequentie dat de jongeren zich buiten de campus bevinden, ondanks het besloten karakter van de campus. Zo zien de buurtbewoners dat veel ama's in het weekend met de auto worden opgehaald en op maandag weer worden teruggebracht.

4.3 Ontwikkeling van de jongeren

4.3.1 Algemeen

Het TNO-rapport geeft antwoord op de vraag wat de effecten zijn van de opvangmodaliteit op het gedrag en de ontwikkeling van de ama's. Hieruit komt naar voren dat er zowel positieve als negatieve effecten van de campusopvang zijn. Deze vorm van opvang biedt veel ama's veiligheid en bescherming. Dit geldt met name voor de ama's die getraumatiseerd zijn. Zij hebben op de campus meer de mogelijkheid om te herstellen van traumatische gebeurtenissen dan in andere, meer open opvangsettings. Maar de steeds herhaalde terugkeerboodschap bevordert de verwerking van trauma's niet, het veroorzaakt veel verwarring en angst en roept soms een nieuw trauma op.

De campus biedt met zijn dagprogramma en onderwijsprogramma meer structuur dan een AZC of OC. Dat is wat veel ama's nodig hebben, niet alleen om te herstellen van alles wat zij hebben meegemaakt in het land van herkomst of onderweg naar Nederland, maar ook om een nieuwe routine te krijgen. Maar

de ama's worden geacht niet te integreren in de Nederlandse samenleving. De campusopvang frustrereert op die manier een natuurlijke behoefte van deze jongeren om een nieuw bestaan in een ander land op te bouwen³³, aldus het TNO rapport.

Door enkele ama's wordt de campus omschreven als een gevangenis. Het vele onderlinge vechten en het met veel verschillende nationaliteiten samenwonen wordt ook genoemd, evenals het geen tijd hebben voor een siësta en de vele regels waar ze zich aan moeten houden. Bij de positieve ervaringen komt de school zeer positief naar voren.

Bovenstaande bevindingen worden bevestigd door de terugblik op de campus door SAMAH. Daaraan kan worden toegevoegd dat ook de intensieve begeleiding op de campus uiteindelijk als positief wordt ervaren. Er wordt door de jongeren geklaagd over de onvrijheid. Daarnaast is er bij de jongeren onbegrip over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de voogd, de coach en de rechtsbijstand.

Sommige deelnemers aan deze evaluatie denken er iets anders over en geven aan dat er op de campus weinig aandacht is voor de opvoeding van de jongeren, dat de jongeren zich weinig ontwikkelen (lage schoolparticipatie) en dat er weinig gewerkt wordt aan de terugkeermotivatie van de jongeren.

Wel is men het erover eens dat het lastig is om sommige leerlingen in het gareel te houden. Zij hebben een duidelijke structuur nodig. Daarbij speelt een rol dat bij wangedrag van een jongere bij een reguliere school, de medewerkers de ouders kunnen aanspreken. De jongeren op de campus hebben echter geen ouders die aangesproken kunnen worden. Ze hebben wel een voogd (NIDOS) maar die is slechts beperkt aanwezig.

4.3.2 Psychisch welbevinden

Uit onderzoek van TNO blijkt dat de ama's op de campus in Vught ongunstiger scoren dan de referentie groep van het landelijke onderzoek. Dit betekent dat zij meer angst en depressie rapporteren evenals meer post-traumatische stressreacties.

³³ Wat overigens ook de bedoeling was van het landelijke beleid, red.

In een recente brief³⁴ van een plaatselijke psycholoog staat dat er sinds de start van de campus 47 ama's zijn aangemeld voor onderzoek en/of behandeling. Aard van de gevonden problematiek is veelal Post Traumatische Stress Stoornis met klachten als slaapproblemen, somatische klachten, depressieve klachten, gedragsproblemen, eetproblemen, angstklachten, concentratie- en leerproblemen. Daarnaast is er relatief vaak sprake van een achtergrond van seksueel misbruik en mishandeling.

4.3.3 Campusschool

Uit de gesprekken blijkt dat het resultaat op de ontwikkeling van de jongeren moeilijk is weer te geven. Leerlingen van de theorieschool zijn moeilijk te vergelijken met leerlingen van een reguliere school. De beste vergelijking die waarschijnlijk te maken is, is die met LBO/MBO leerlingen. Terugkeer komt hooguit indirect aan de orde bij de school. Bijvoorbeeld door de geschiedenis van hun eigen land te bespreken. Jongeren die zeer weinig tot geen opleiding hebben genoten, zijn doorgaans tevreden met de geboden opleiding.

Ook het TNO rapport is positief over de campusschool. De schoolgang wordt door een ruime meerderheid van hun respondenten als de meest positieve ervaring op de campus omschreven. De computerlessen en Engels zijn daarbij favoriet.

De KPC-groep heeft in een onderzoek specifiek naar het onderwijs op de ama-campus gekeken. De geïnterviewden uit dit onderzoek geven aan dat op momenten het onderwijs in staat is om een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van de ama en dat in Vught verschillende ama's goede leerresultaten gehaald hebben. Er zijn meerdere leerlingen die als analfabeet binnen kwamen en die inmiddels gealfabetiseerd zijn. De school slaagt er wel in aspecten als het werken in niveaugroepen, het voeren van leerlingbesprekingen en het voortdurend ontwikkelen van nieuw onderwijsmateriaal, te realiseren. Het onderwijs op de campus ontwikkelt zich steeds meer naar een goed georganiseerde, bijna reguliere school.

³⁴ Brief aan NIDOS van 21 juni 2004, kenmerk KJP/AS/BTP van de programmacoördinator transculturele problematiek van GGZ Herlaarhof te Vught.

Behalve de theorieschool, heeft de campus ook een praktijkschool waar de ama's allerlei praktische handwerkvaardigheden aanleren zoals in het technisch onderwijs. Deze heeft zich in een hoog tempo ontwikkeld. Het COA geeft voor jongeren die bepaalde vaardigheden voldoende aangeleerd hebben certificaten uit. Circa 50 jongeren hebben zo'n certificaat op zak.

Dat de school op hetzelfde terrein is gehuisvest, wordt deels positief gewaardeerd door de medewerkers, omdat men vindt de ama's zo beter in beeld te hebben. Op het Engels als voertaal wordt wisselend gereageerd. Voor sommige docenten is het geen probleem, voor andere wel, met name als het om hogere niveaus gaat. De beheersingsgraad bij ama's is eveneens wisselend.

De theorie- en praktijkschool in Deelen was goed opgezet, maar door alle conflicten is het onderwijs daar niet uit de verf gekomen.

4.4 Overige doelen, middelen en effecten

4.4.1 Voorkomen van integratie (dubbele boodschap)

Zoals eerder opgemerkt, was het niet mogelijk om de ama's binnen de campus te houden. Opvallend is echter dat jongeren vaak bij aankomst al een intensief sociaal netwerk hebben buiten de campus. Eenmaal op de campus onderhouden ze dat en – omdat ze de campus kunnen verlaten – ook in fysieke zin. Volgens campus medewerkers gaat het bijvoorbeeld om gemeenschappen van hun eigen nationaliteit in Nederland, vrienden, kennissen of familie. Veel ama's hebben binnen twee weken na binnenkomst een mobiele telefoon waarmee ze intensief communiceren. Aangezien alleen zo'n mobiele telefoon al boven het budget van hun zakgeld uitkomt (sommigen gaan in het weekend shoppen en komen onder meer met nieuwe kleren terug), beschikken de ama's over financiële of materiële bronnen van buiten de campus.

4.4.2 Met onbekende bestemming vertrokken

Een veelvoorkomend fenomeen op de campus is dat de ama's het terrein verlaten en niet meer terugkomen. Ze melden zich niet meer bij de autoriteiten zodat men niet meer weet waar ze zijn. Het blijkt dat veel van deze "MOB-ers" verdwijnen vlak voor het einde van hun vreemdelingrechtelijke procedure, wat

in de gesprekken opvallend is genoemd. De verwachting is niet dat de MOB-ers zijn teruggekeerd naar hun land van herkomst. Waarschijnlijk blijven veel ama's binnen Nederland of binnen Europa in de hoop dat ze ergens mogen blijven.

4.4.3 Samenwerking tussen betrokken organisaties

Zoals eerder opgemerkt verliep de samenwerking bij aanvang stroef. Een geïnterviewde verwoordt dit algemene gevoel door op te merken dat "alle energie is gaan zitten in de samenwerking tussen de partners, zowel op directieniveau als op uitvoeringsniveau. De ruzies op beleidsniveau werkten door op het dagelijkse reilen en zeilen op de campus." Maar ondertussen is de sfeer aanzienlijk verbeterd. De betrokken organisaties overleggen regelmatig met elkaar ten behoeve van het verzamelen van monitoringgegevens (sturingsinformatie voor de stuurgroep). Dat heeft indirect bijgedragen aan een betere samenwerking en communicatie tussen alle betrokkenen, daar is men het unaniem over eens.

Uit de gesprekken blijkt dat men het niet met elkaar eens is over de vraag welke organisatie nu eigenlijk de primaire verantwoordelijkheid draagt voor het motiveren tot terugkeer. Men ziet dat als een verantwoordelijkheid van de ama zelf, maar ook als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken organisaties. Maar daarbij heeft iedere organisatie zijn eigen perspectief. Zo richt het COA zich vooral op de opvang en begeleiding, en NIDOS ziet zichzelf als de instantie die verantwoordelijk is voor het geestelijke en lichamelijke welzijn van de jongere en het bevorderen van zijn/haar persoonlijkheid vanuit een toezichthoudende en regisserende rol.

4.4.4 Geen aanzuigende werking

De instroom van ama's is spectaculair gedaald. Die daling werd overigens al in 2001 ingezet, voordat de ama campus er was. Ook het aantal asielzoekers in het algemeen daalt, maar zelfs het relatieve aantal ama's (percentage ten opzichte van het totale aantal binnenkomende asielzoekers) daalt. Uit de gesprekken blijkt dat een oorzaak in de berichtgeving in de media gezocht moet worden, maar nog meer ziet men een effect in de "mond op mond reclame" binnen de internationale asielzoekersgemeenschap. De algemene boodschap dat ama's in Nederland minder kans maken op verblijf, zou dit effect sorteren. Men had echter nooit verwacht dat de daling van instroom in deze omvang zou

plaatsvinden. Men houdt het voor mogelijk dat de campus zichzelf opheft, doordat er straks geen ama meer instroomt.

4.4.5 De campusmethodiek: transcultureel competentiegericht werken

De uitgedachte campusmethodiek bleek twee problemen op te leveren; de validiteit van de methodiek zelf en de wijze waarop de campusmedewerkers er mee om gingen. Uit de gesprekken blijkt dat de medewerkers op de campus niet gewend waren om met de (oorspronkelijke) campusmethodiek om te gaan. "Ze waren gewend te werken vanuit het begrip vrijheid en niet met de striktheid van de campusmethodiek". Sommige medewerkers gingen ook te rigide om met de regels, wordt achteraf geoordeeld.

Na de herstart heeft de campus een aantal aanpassingen aan de campusmethodiek doorgevoerd en is de wijze waarop de ama benaderd wordt fundamenteel gewijzigd. Dit alles om de situatie op de campus leefbaar en beheersbaar te maken. Door de versoepelingen is het strikte regime van het oorspronkelijke systeem af. Zowel medewerkers als ama's moesten leren "spelen" met de regels. Gevolg is dat tegenwoordig niet of nauwelijks meer gewerkt wordt met het 'Transcultureel Competentiegericht werken'. Bij het inwerken lezen de campus medewerkers het document nog wel door, "maar daarna wordt je de praktijk ingezogen en kom je er achter dat het niet zo werkt". Ook al klopt het oorspronkelijke campusmodel theoretisch, het bleek niet uitvoerbaar in de praktijk.

4.5 Conclusies

1. De hoofddoelstelling van de campus, realiseren van daadwerkelijke terugkeer, is niet gelukt
2. Het motiveren van de ama's tot terugkeer, is niet gelukt. Door het experiment is inzicht verworven in kansarme en kansrijke strategieën om jongeren te motiveren terug te keren.
3. De oorspronkelijke campus methodiek wordt niet meer toegepast.
4. Er ontbreken effectieve sanctiemiddelen om gewenst gedrag effectief te bevorderen.
5. Door de centrale setting, heeft het COA goed overzicht over wat er zich afspeelt op de campus. Slechte invloeden van buiten (zoals criminaliteit) komen door de beslotenheid niet binnen.

definitief

6. Er komen regelmatig incidenten voor en er is sprake van steeds terugkerende spanningen tussen campusbewoners. Ten aanzien van één van de tussenvariantlocaties is aangetoond dat daar aanzienlijk minder incidenten plaatsvinden dan op de campus in Vught.
7. Er zijn weinig beheersbaarheidsproblemen buiten de campus.
8. Het onderwijs is in de loop van de tijd goed ontwikkeld, en het schoolverzuim is sterk afgenomen. Het onderwijs is niet gericht op de Nederlandse samenleving, maar dient het doel terugkeer naar het land van herkomst evenmin.
9. Een groot deel der ama's is met onbekende bestemming vertrokken. Waarschijnlijk heeft een groot deel daarvan een plek gevonden binnen de Nederlandse samenleving of in een van onze buurlanden.
10. De ama's op de campus hebben relatief vaker psychische problemen dan ama's die elders zijn geplaatst. Veelal gaat het bij de ama's op de campus om post-traumatische stressstoornissen.
11. De samenwerking tussen de betrokken organisaties is in het afgelopen jaar sterk verbeterd, maar men heeft ten aanzien van sommige onderwerpen nog geen goed beeld van elkaars concrete taken en rollen.
12. De instroom van ama's is spectaculair gedaald. Mogelijk is dit veroorzaakt door de aanscherping van het terugkeerbeleid dat via het informele netwerk van ama's is verspreid.

5 Kosten

Het campusmodel kost : € 28.500,- per plaats. In grote lijnen is deze kostprijs opgebouwd uit de volgende elementen:

– personeel (begeleiding, coördinatie)	Circa 65%
– uitkering en verstrekkingen (zakgeld, voeding, zorg)	Circa 20%
– huisvesting (exploitatie)	Circa 10%

Een plaats op de tussenvariant kost € 20.800,- . Het verschil zit hem in de extra's van de campus ten opzichte van andere locaties:

- nachtopvang (24 uren begeleiding);
- practical school;
- terugkeerfunctionaris ;
- Ook is de campus een 'stand alone' locatie waardoor kosten niet gedeeld kunnen worden met reguliere opvang.

Het aantal ama's (inclusief Deelen) ligt op 493 waardoor de kosten van de campus zijn opgelopen tot ruim 14 miljoen euro. Daarbij komen nog enkele posten zoals extra politieinzet, onderwijs en uitvoering voogdijregeling waardoor het totaal stijgt naar een kleine 20 miljoen. Volgens COA komen daarbij nog de eenmalige investeringskosten die op ongeveer 10 miljoen zijn geschat.

De campus is een stuk duurder dan een tussenvariantlocaties. De gekozen methodiek maakt de kostprijs hoger. Dit levert echter geen navenant hogere resultaten op ten aanzien van de terugkeer van jongeren.

6 Samenvattende SWOT analyse

SWOT staat voor sterke en zwakke punten, kansen en bedreigingen.³⁵

6.1 Trends en ontwikkelingen

Algemeen:

- De toestroom van het aantal ama's naar Nederland daalt. Het aantal ama's daalt harder dan het aantal volwassen asielzoekers. Er is ook een sterke daling in de instroom op de campus.
- Er is een continue stroom van ama's die met onbekende bestemming verdwijnen. De totale uitstroom van de ama campus is de laatste maanden groter dan de instroom. Als deze trend zich doorzet staat de campus over een jaar leeg.
- Mede door de opkomst van de mobiele telefonie, is het sociale netwerk van ama's sterk ontwikkeld en wordt informatie razendsnel verspreid.
- Reguliere scholen (anders dan die op de campus) die met ama's te maken hebben, geven aan behoefte te hebben aan de ontwikkeling van onderwijs gericht op terugkeer. Er is veel behoefte aan informatie over terugkeer en samenwerking met COA, Nidos en IOM.

Op de campus:

- De campusschool gaat steeds meer op een reguliere, internationaal georiënteerde school lijken. De populariteit van de school stijgt onder de ama's.
- De betrokken organisaties hebben het spoor "terugkeer" een plaats gegeven en hebben er kennis over opgedaan en ervaringen mee opgebouwd. Met name NIDOS, voorheen vooral gericht op integratie, heeft hierin een omslag gemaakt.
- De verbeterde samenwerking tussen de organisaties op de campus, past in de lijn van programmatische en meer intensievere samenwerking tussen overheidsorganisaties.
- Binnen de campus heeft zich qua methodiek een ontwikkeling voorgedaan van een groepsgewijze aanpak tot een meer individuele benadering van ama's.

³⁵ Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats

6.2 Sterke punten

- De samenwerking tussen de betrokken organisaties is gedurende het experiment aanzienlijk verbeterd.
- De school (theorie en praktijk) heeft zich ontwikkeld tot een voor de groep ama's gespecialiseerde vorm van onderwijs, wordt positief ervaren door ama's en wordt de laatste tijd beter bezocht. Wel moet opgemerkt worden dat nog steeds een groot deel van de ama's regelmatig, vaak of zelfs altijd afwezig is.
- De ama's worden op de campus vanwege de besloten setting beschermd tegen kwade/criminele invloeden van buiten en hebben een 24 uren begeleiding.
- "Terugkeer" is voor alle betrokken organisaties een bespreekbaar en hanteerbaar onderwerp geworden. Er is kennis over ontwikkeld en ervaring over opgedaan. Er is een algemeen gedeeld besef ontstaan dat motiveren tot terugkeer om een individuele benadering vraagt.

6.3 Zwakke punten

- Tijdens de beleidsvorming was er een slechte wisselwerking tussen beleid en uitvoering en doelstellingen zijn niet concreet en meetbaar beschreven.
- In de aansturing van de campus is nagelaten om fundamentele problemen bij de uitvoering door te vertalen naar het beleid. In plaats daarvan is men doorgedaan met een model dat niet goed uitvoerbaar was.
- De kosten voor het campusmodel zijn aanzienlijk hoger dan voor andere opvangmodellen, terwijl de campus geen zichtbaar betere resultaten genereert ten aanzien van terugkeer.
- Het oorspronkelijke campusmodel heeft nooit een echte kans gehad. Bij aanvang heeft het tot een onbeheersbare situatie geleid. Vervolgens heeft men het experiment voortgezet met een aangepast (derde) beleidsconstruct. Essentialia van de eerste twee beleidsconstructen (zoals de eigenlijk gewenste geslotenheid, een sober en streng regime, het volle verplichte programma, een

definitief

stelsel van toenemende privileges en de mogelijkheid te sanctioneren) werden niet of veel minder intensief uitgevoerd.

- De terugkeerdoelstellingen van de campus zijn niet gerealiseerd.
- Enkele ama's hebben een definitieve verblijfstatus gekregen. Ondanks dat het weinig voorkomt, geeft dit een verkeerd en verwarrend signaal aan de overgebleven bewoners.
- Het effect van de campus op de terugkeermotivatie is bijna nihil.

6.4 Kansen

- Een centrale/grootschalige setting biedt goede mogelijkheden om maatwerk onderwijs te bieden voor deze speciale doelgroep. Maar ook eventuele andere behoeften voor ama's kunnen gericht worden aangeboden. Kennis en ervaring over deze doelgroep kan geconcentreerd worden.
- De beslotenheid kan ongewenst aanbod van buiten weren.
- De amacampus heeft een sterke "merknaam", het is een begrip geworden en kan als symbool voor terugkeer de nieuwe instroom blijvend laag houden.

6.5 Bedreigingen

- De campus dreigt door dalende instroom, en onder gelijkblijvende overige omstandigheden, leeg te lopen.
- Het huidige (versoepelde) model laat zich maar moeilijk onderscheiden van een tussenvariantlocaties.
- Grootschaligheid en concentratie van jongeren geeft een verhoogd risico op incidenten tussen jongeren. Het kost veel moeite om de situatie beheersbaar te houden

6.6 Eindconclusie

De ama campus is een experiment met een duidelijke uitkomst: het heeft niet de gewenste resultaten opgeleverd. Doordat het beleid breed en algemeen was geformuleerd, kon de uitvoering op verschillende wijzen plaatsvinden. Het strenge model bij aanvang van de campus leidde tot een onbeheersbare situatie, en het meer open model dat daarop volgde, kan niet succesvol worden genoemd. Slechts 2% van de ama's in de campus is teruggekeerd. Van deze 6 teruggekeerden bleken er 4 meerderjarig te zijn. Ongeveer 30% van het aantal bewoners is met onbekende bestemming vertrokken. Aangezien in andere

opvangvarianten vergelijkbare percentages zijn aangetoond, blijkt een "besloten model" niet tot lagere MOB-cijfers te leiden.

Maar er is wel van geleerd. Een belangrijk leerpunt is dat een meer individuele benadering van ama's een betere basis biedt om de motivatie tot terugkeer te verhogen in plaats van de groepsgewijze aanpak die men in de campus voor stond. Meest positief uit dit experiment komt de sterke merknaam van de campus naar voren (en het effect dat dit mogelijkwijs heeft gehad op de daling van de instroom) en de huidige scholingsmogelijkheden voor ama's.

Bijlage 1: Bevindingen Evaluatieverslag 'Onderwijs op de AMA-campus'

(KPC/SLO Maart 2003)

Instroom en uitstroom

De aanvang, de duur en de beëindiging van de periode dat de AMA's naar school gaan, zijn niet gebaseerd op onderwijskundige gronden, maar op de verblijfsduur op de Campus. Wanneer een AMA komt of gaat staat vooraf niet vast. Dit was een gegeven dat vooraf bekend was en in die zin opvat kan worden als een ontwerp-eis voor het onderwijs. We hebben daar echter de scholen mee zien worstelen, waardoor we onvoldoende zicht hebben op de wijze waarop aan die eis het best tegemoet gekomen kan worden.

In algemene termen kun je stellen dat de fluctuerende in- en uitstroom onzekerheden met zich meebrengt en daardoor een beroep doet op de flexibiliteit van de school. Overigens heeft het aan die flexibiliteit niet ontbroken. Het probleem is veeleer dat de scholen onvoldoende zijn toegekomen aan continuïteit mede veroorzaakt door onrust op beide campussen en bijgestelde verwachtingen. In Vught werd rekening gehouden met een snelle groei, maar eerst bleef de groep een lange tijd klein, waarna ze alsnog snel groeide. In Deelen is de groep klein gebleven en bestaat alleen uit jongens. Daarbij komt dat de AMA's niet allemaal even trouw zijn in het schoolbezoek. Kleine groepen vragen om een andere onderwijsorganisatie en dat is lastig als je bent ingesteld op een grote groep.

Je zou kunnen zeggen dat we in dit jaar niet zijn toegekomen aan een 'normale situatie'. Dit gegeven bemoeilijkt het trekken van conclusies. Een vervolgjaar kan hierin mogelijk meer duidelijkheid scheppen.

Heterogeniteit van de groep AMA's

De verschillen in leeftijd tussen de AMA's is formeel niet groot (15 tot 17,5 jaar), maar in opleidingsniveau en beheersing van het Engels wel. Dit gaat van analfabeten, andersalfabeten tot havo-/vwo-leerlingen. Dit veronderstelt dat de school een uitgebreid onderwijsprogramma moet kunnen aanbieden op verschillende niveaus. Met name de leerling met een hoog opleidingsniveau is daarbij vooral aangewezen op individuele trajecten.

Overigens plaatsen geïnterviewden vraagtekens bij het vaststellen van de leeftijd. Feitelijk kunnen de verschillen groter zijn dan waar formeel van wordt uitgegaan. Belangrijker echter is dat we daarnaast verschillen zien in de sociaal-

emotionele ontwikkeling, samenhangend met de (al dan niet traumatische) ervaringen die zijn opgedaan voordat de AMA in Nederland aankwam. Heterogeniteit kan ook wenselijk zijn. Op de Campus Deelen zijn alleen jongens opgevangen. Daar waar er sprake is van gemengde groepen zie je een andere sfeer ontstaan die positief doorwerkt in het pedagogische klimaat.

Het onder druk staan van het toekomstperspectief van de AMA

Het Ministerie van Justitie is eenduidig in de terugkeerboodschap. Jongeren, voor wie het onafwendbaar vast staat dat ze terug worden gestuurd, staat het toekomstperspectief onder druk en daarmee ook de motivatie. Ze worden depressief, opstandig of onverschillig.

In hoeverre AMA's direct de terugkeerboodschap hebben meegekregen en ook daadwerkelijk teruggaan is nooit echt helder geweest, met de consequenties voor motivatie voor onderwijs van dien.

We veronderstellen dat de AMA op zich voldoende gemotiveerd is voor onderwijs. Hij is naar Nederland gekomen om zijn positie te verbeteren. Een goede opleiding maakt onderdeel uit van dat verwachtingspatroon. De motivatie voor onderwijs komt onder druk te staan als zorgen over het toekomstperspectief meer de aandacht vragen. Indien de motivatie onvoldoende is vanwege het onder druk staan van het toekomstperspectief, kan de school wel bijdragen aan het onderzoeken en verhelderen van nieuwe perspectieven, maar zal een eenzijdige gerichtheid op terugkeer contraproductief werken.

Aansluitend hierop willen we in deze stellen dat er niet zoiets bestaat als 'terugkeeronderwijs'. Dit staat namelijk haaks op de autonome functie van het onderwijs. Een invulling waarbij het onderwijs zo universeel mogelijk is, laat voldoende ruimte aan de AMA om zijn eigen perspectieven te ontwikkelen, zonder dat het afbreuk doet aan de terugkeerboodschap van de AMA-Campus. Anderzijds kan het onderwijs bijdragen aan een gemotiveerde keuze om terug te keren. Ze doet dit niet door te sturen, maar door voorwaarden te scheppen. Jongeren zijn pas gemotiveerd voor terugkeer als ze voldoende perspectief zien om iets te kunnen betekenen in het land van herkomst. Indien het onderwijs aansluit bij de leerwensen van de AMA draagt het bij aan het vergroten van de kwalificaties van de AMA, waardoor mede het bovengenoemde perspectief ontwikkeld kan worden.

N.b. De motivatie kan ook ontbreken als het onderwijs onvoldoende aansluit bij het verwachtingspatroon. In de interviews is aangegeven dat AMA's een

onderscheid maken tussen 'beziggehouden worden/aan het werk gezet worden' en schoolgaan in het belang van de eigen ontwikkeling.

Wat betreft de aansluiting bij het verwachtingspatroon bestaat de indruk, zo hebben we elders van verschillende kanten vernomen, dat allochtone leerlingen onzeker worden als ze zelf beslissingen moeten nemen. Ze zijn in het land van herkomst anders gewend. Ze veronderstellen dat de school veel zal voorschrijven en dan volgen ze in de overtuiging dat dit moet en wel goed voor hen zal zijn. Soms roept de Nederlandse vraag naar zelfstandig optreden van de leerling een reactie bij leerlingen op dat ze de leraar en het onderwijs niet als competent ervaren.

Engels als voertaal

Engels als voertaal heeft zijn voordelen, maar het legt een extra beslag op de school daar het vraagt om Engels sprekend personeel op hoog niveau en het gehele programma ook Engelstalige methoden behoeft. Tot op heden is er nog onvoldoende zicht op de beschikbaarheid hiervan. Voor zover het materiaal er niet is zal het ontwikkeld dienen te worden.

Programma van opvang

Net als in een regulier onderwijs de thuissituatie doorwerkt in de wijze waarop de leerling het onderwijsprogramma doorloopt, is het programma van opvang van invloed op de school op de Campus. We hebben gezien dat:

- de voorbereiding voor het ontwikkelen van de gebouwen en de voorzieningen is kort geweest. Er was sprake van een vliegende start;
- wat betreft de gebouwen heeft het even geduurd voordat de school in Vught zijn definitieve plek kreeg. In Deelen heeft men het met noodbouw moeten doen (koud in de winter en te warm in de zomer);
- voorzieningen en inventaris waren nog niet klaar. In Vught heeft het lang ontbroken aan een internetvoorziening en in Deelen is er nog geen internetverbinding;
- vanaf het begin zijn er ongeregelheden met AMA's geweest. Daarbij kwam in Vught het faillissement van Laborel. Hierdoor is een gebrek aan continuïteit in het onderwijsprogramma. Gezien het onbekende begin- en beoogde eindniveau van de cursist is het lastig om van tevoren een onderwijsprogramma te ontwerpen.

Samenwerking tussen de scholen

In de achterliggende projectperiode zijn de beide scholen er nauwelijks aan toegekomen om ervaringen uit te wisselen en/of samen te werken.

Overig

Puntsgewijs noemen we:

- er zijn jongeren waarvoor de school, vanwege gedragsproblematiek of laag cognitief functioneren, weinig te bieden heeft. Tegelijkertijd vormen ze een belemmering voor het goed kunnen functioneren van de school voor de overige jongeren. Indien uitplaatsing niet mogelijk is, zal in goed overleg met COA en Stichting Nidos naar alternatieve oplossingen gezocht moeten worden. Daarbij is tijdige signalering en diagnostiek van belang om ze snel in beeld te krijgen en zo mogelijk escalatie voor te zijn;
- de bekostiging van het onderwijs is een voortdurend strijdpunt geweest. Hierbij speelt enerzijds de zogenaamde 1 oktoberfinanciering, die inhoudt dat de school gefinancierd wordt op basis van het aantal leerlingen dat ze in oktober van het voorgaande schooljaar telden. Anderzijds de garantstelling van het Ministerie van Justitie voor noodzakelijke kosten die niet binnen de bestaande OCW regelingen vallen. Het is aan de scholen nooit echt helder geweest hoeveel die garantie waard is. In een vervolgperiode is het wenselijk als daarover betere afspraken gemaakt worden;
- de netwerken van de jongeren. We hebben niet in beeld in hoeverre de bestaande netwerken en de ontstane netwerken van de jongeren hebben ingewerkt op het naar school gaan. We veronderstellen dat netwerken ondersteunend kunnen zijn bij de keuze voor terugkeer. Het gaat dan zowel om netwerken in Nederland als in het land van herkomst. Nader onderzoek in deze is gewenst;
- we zijn hier niet ingegaan op afbakening van taken. Gedurende de projectperiode is niet altijd helder geweest voor ons (KPC Groep/SLO) wat wel/niet tot onze verantwoordelijkheid hoorde. Dat vertaalde zich bijvoorbeeld in een vraag als hoe concreet hadden we moeten zijn met de Blauwdruk, of de druk die we voelden om geschikt onderwijsmateriaal uit onze toeverhoed tevoorschijn te laten komen;
- de rol van de pers. Vanaf het begin wisten we dat 'de pers er bovenop zou zitten'. In het NOS-journaal is de opzet en uitvoer van de Campus aan de orde geweest. In een VPRO-programma 'Maakbaar Nederland' kwam de Vught-Campus in een drieluik in beeld. De school bleef bijna geheel buiten beschouwing. In de schrijvende pers kwamen vooral de incidenten, de

definitief

opstandjes, de vechtpartijen, het Bevrijdingsfront, de rechtzaken en dergelijke naar voren.

In hoeverre heeft het onderwijs er goed aan gedaan zich 'low profile' op te stellen?

In hoeverre heeft de berichtgeving ingewerkt op de cursisten en op hun motivatie naar school te gaan? In hoeverre heeft ook de school aandacht gegeven aan de berichtgeving in het kader van bijvoorbeeld Maatschappij Oriëntatie: persvrijheid en vrijheid van meningsuiting en dergelijke.

Bijlage 2: Effecten van campusopvang op de gezondheid en zorg voor AMA's

(TNO rapport over de periode 1-3-2003 – 30-9-2003)

De effecten van de opvangmodaliteit op gedrag en ontwikkeling van de AMA's

De AMA's die in de campus in Vught worden opgevangen rapporteren meer angst en herbeleving van traumatische gebeurtenissen in schriftelijke vragenlijsten dan vergelijkbare AMA's uit het landelijke onderzoek die in andere settings worden opgevangen (OC, AZC, wooneenheden) en een vergelijkbare periode in Nederland verblijven.

Uit de persoonlijke interviews met AMA's blijkt dat bijna de helft van deze AMA's hun gezondheid als slecht ervaart. Een kwart omschrijft de eigen gezondheid als goed en een kwart als redelijk.

De zorgverleners zijn van mening dat de campusopvang zowel positieve als negatieve effecten op de ontwikkeling en het gedrag van de AMA heeft. Positief aspect vinden zij dat de campus meer veiligheid, bescherming en structuur biedt dan een OC of AZC. Dit beschouwen zij als waardevolle aspecten voor met name getraumatiseerde AMA's, die ontbreken in de OC's en AZC's. Negatief aan de opvang in een campussetting vinden de zorgverleners in Vught dat de AMA's niet in contact mogen komen met de Nederlandse samenleving en dat het accent vanaf het begin sterk op terugkeer ligt. Zij noemen hierbij de dubbelrol van de coaches die enerzijds de AMA's regelmatig confronteren met het terugkeerbeleid en anderzijds de dagelijkse begeleiding van de AMA's verzorgen. Het relatief grote aantal (medische) incidenten op de campus beschouwen zij tenslotte eveneens als een negatief aspect van de campus.

De (sociale) veiligheidsbeleving van de jongeren

Uit de persoonlijke interviews met de AMA's blijkt dat meer dan de helft van de meisjes en jongens zich op de campus over het algemeen niet op hun gemak voelt en een kwart zich soms bedreigd voelt. Incidenten waarbij de politie moet worden ingeschakeld verstoren het gevoel van veiligheid in ernstige mate. De meisjes die persoonlijk geïnterviewd zijn, geven aan geen last van seksuele intimidatie of ongewenste intimiteiten te hebben. De bij de zorg voor AMA's betrokkenen beoordelen de fysieke veiligheid van AMA's op de campus als beter dan in andere settings.

De mate en aard van het beroep dat op zorgverleners wordt gedaan

Uit de persoonlijke interviews met AMA's komt naar voren dat de meeste AMA's éénmaal per maand de MOA-praktijkverpleegkundige of de huisarts bezoeken. Een kleine groep gaat twee keer omdat zij hun probleem niet naar tevredenheid zien opgelost. De belangrijkste klachten waarmee de groep persoonlijk geïnterviewde AMA's naar de MOA-praktijkverpleegkundige of huisarts gaan, zijn hoofdpijn, buikpijn/ maagpijn en slaapproblemen. Uit de interviews met AMA's komt verder regelmatig naar voren dat men zich niet serieus genomen voelt door de medische zorg. Het beleid is vaak afwachtend, terwijl de AMA actief ingrijpen verwacht in de vorm van doorverwijzen of medicatie. Het voorschrijven van paracetamol wordt bijna als beledigend ervaren en is reden om niet terug te gaan naar de praktijkverpleegkundige of huisarts. In het interview met de coaches komt het laatste ook naar voren als signaal dat zij opvangen van de AMA's.

Uit het interview met de zorgverleners en het JGZ-team komt naar voren dat, na de 'doorstart' in maart 2003 en de versoepeling van het regime, het aantal AMA's met klachten van vermoeidheid en overbelasting is afgenomen.

De registratie van zorgcontacten laat een hoge zorgconsumptie zien van AMA's in Vught en Middelburg. Er gaan (procentueel) meer AMA's in Vught naar de huisarts en bovendien gaan ze ook vaker twee keer of meer naar de huisarts dan de AMA's in Middelburg. In Vught gaan de meisjes en jongens even vaak naar de huisarts, in Middelburg de meisjes echter vaker dan de jongens. De MOA-praktijkverpleegkundige wordt op beide locaties in de onderzoeksperiode door 60% van de AMA's bezocht en tijdens het consult zijn de AMA's op beide locaties even vaak alleen. In Vught worden de AMA's tijdens de consulten bij de MOA-praktijkverpleegkundige vaker vergezeld van een coach, in Middelburg vaker van een tolk of iemand die fungeert als tolk. Het percentage AMA's dat de huisarts consulteert na toeleiding door de praktijkverpleegkundige is op beide locaties vergelijkbaar.

In de zorgcontacten registratie worden hoofdpijn, buikpijn/maagpijn en slaapproblemen het vaakst genoteerd, evenals in de persoonlijke interviews. In Middelburg worden daarnaast ook huidproblemen als veel voorkomende klacht geregistreerd.

De mate waarin dit beroep terecht of onterecht is in relatie tot de professionele

Verantwoordelijkheden van de zorgpartijen

De zorgverleners klagen niet over een onterecht beroep wat op hen wordt gedaan. In het zorgverleners interview geven de hulpverleners aan dat AMA's

geen misbruik maken van het spreekuur om deelname aan activiteiten te ontlopen. Ook uit de registratie van zorgcontacten blijkt dat AMA's nauwelijks met vragen bij de verpleegkundige of huisarts komen die oneigenlijk zijn. Bij het onderwijs heeft men niet de indruk dat AMA's de lessen proberen te ontduiken door ziekte te simuleren. Regelmatig worden leerlingen door docenten naar de MOA gestuurd omdat ze zich niet goed voelen en toch aanwezig zijn bij de lessen.

De mate van waarborging van de toegankelijkheid van de zorg

Uit de persoonlijke interviews blijkt dat AMA's die naar de MOA-praktijkverpleegkundige of huisarts willen, dat zonder problemen kunnen doen. Ze krijgen gemakkelijk toestemming van de coaches en velen gaan ook uit zichzelf. De AMA's geven ook geen problemen aan wat betreft bereikbaarheid van de medische zorg buiten de tijden van de spreekuren. De AMA's die naar de GGZ gaan zijn zonder uitzondering zeer tevreden over deze zorg. Zorgverleners en betrokkenen bij de zorg zijn tevreden over de toegankelijkheid van de medische zorg op de campus (MOA-praktijkverpleegkundige en huisarts). De coaches van de meisjes zijn minder tevreden over de toegankelijkheid van de medische opvang op de campus.

De coaches zijn ontevreden over de bereikbaarheid van de ANW-dienst. In één situatie duurde het anderhalf uur voordat de dienst bereikbaar was. In een andere situatie was de ANW ook slecht bereikbaar en reageerde de ANW-dienst volgens de coaches niet adequaat.

Het JGZ-team, de MOA-praktijkverpleegkundige en de huisarts zijn zeer tevreden over de toegankelijkheid van GGZ. De toegankelijkheid van GVO is tot begin oktober 2003 beperkt geweest.

De aard en het functioneren van de samenwerking tussen verschillende zorgverleners, intern en extern en het functioneren van de samenwerking tussen hen, begeleiders van o.a. COA en voogden.

Er zijn vele vormen van samenwerking binnen de campus. Eén voor één passeren ze hier de revue; bron van informatie zijn vrijwel steeds de interviews met betrokkenen bij de zorg en soms het interview met de COA-medewerkers (coaches meisjesgebouw).

Samenwerking binnen MOA: De zorgverleners binnen MOA zijn tevreden over hun samenwerking en overlegstructuren. Het JGZ-team geeft aan zich gehoord te voelen door het management.

Samenwerking MOA en huisartsen: Het overleg tussen de huisarts en de MOA-praktijkverpleegkundige verloopt naar tevredenheid. Een regulier overleg tussen het JGZ-team en de huisarts moet nog worden ingesteld.

MDO: Het multidisciplinair overleg (MDO) functioneerde aanvankelijk niet goed. MOA verweet de coaches dat zij niet of te laat aanwezig waren. De eerbiediging van de privacy van de AMA maakte discussies over een individueel geval in het MDO moeilijk. Toetreding van GGZ-medewerker tot het MDO wordt als zeer positief ervaren. Alle partijen geven aan dat het MDO na een moeilijke start beter gaat functioneren.

Samenwerking MOA en GGZ: De samenwerking tussen MOA en GGZ wordt door beide partijen als uitstekend ervaren.

Samenwerking MOA en Onderwijs: Omdat onderwijs in het MDO is vertegenwoordigd is er een regulier contact. Wanneer een leerling een ernstig medisch probleem heeft wordt het onderwijs daarvan op de hoogte gebracht.

Samenwerking MOA en COA: De samenwerking tussen MOA en COA wordt gekenmerkt door wederzijds wantrouwen. Van beide kanten worden slechte persoonlijke verhoudingen genoemd, maar er zijn ook structurele redenen voor aan te wijzen. COA-medewerkers, met name de coaches, hebben problemen met de manier waarop MOA met het medisch beroepsgeheim omgaat. Coaches krijgen daardoor geen informatie over de medische toestand en behandeling van een AMA. Van de kant van MOA is er veel kritiek op de coaches omdat zij verkeerde verwachtingen zouden hebben van de medische opvang en zich zouden opdringen bij de AMA door mee te willen naar het spreekuur.

Samenwerking tussen MOA en Nidos: De samenwerking tussen Nidos en MOA is goed. Zowel in het formele MDO overleg als in de informele contacten is er veel overleg en uitwisseling over individuele gevallen.

De wijze waarop de signalering van risicjongeren gestalte krijgt en de wijze waarop signalen worden opgepakt

De JGZ-medewerkers vinden dat de intake voldoet om risicjongeren te signaleren. Wat er vervolgens met hun verwijzing gebeurt is hen niet altijd duidelijk, vooral bij lichamelijke klachten. Ze kunnen dit eventueel zelf later nalezen in het dossier van de AMA maar krijgen geen andere terugkoppeling omdat hun bemoeienis na verwijzing feitelijk stopt. Wel krijgen ze signalen dat een verwijzing soms niet opgepakt wordt, met name door de huisarts. Zij zouden een structureel overleg met de huisartsen willen instellen om over verwijzingen te praten. De psycholoog van GGZ zou een intake door GGZ willen instellen waardoor ook zij in een vroeg stadium risicjongeren kunnen

identificeren. Dit zou hen in de gelegenheid stellen om in een vroeg stadium met de behandeling te beginnen. Bovendien zou dit kunnen voorkomen dat risicojongeren voor overlast binnen de AMA gemeenschap zorgen. Het MDO is een andere mogelijkheid om risicojongeren te identificeren. Dit overleg gaat volgens betrokkenen na een moeizame start steeds beter functioneren.

Incidenten, crisissituaties, (ongewenste) zwangerschappen

In Vught vinden veel meer incidenten plaats dan in Middelburg, zo blijkt uit de COA-registratie. De MOA-registratie, die is ondergebracht bij de stafarts en een medewerker Personeelszaken van de MOA stichting, vermeldt één incident in Middelburg.

In Vught kwam enkele malen een crisissituatie voor waarbij een groot deel van de bewoners van de campus betrokken was. Een medisch probleem vormde de aanleiding voor de crisissituaties. Door de bewaking werd de hulp van de politie ingeroepen. Deze informatie is afkomstig uit de COA-registratie, interviews met onderwijzend personeel en Nidos medewerkers, en eigen observatie door de onderzoekers.

In Vught worden buiten de interviews om door de coaches van de meisjes en MOA-praktijkverpleegkundige vijf (ongewenste) zwangerschappen gemeld. Gelet op de duur van de zwangerschap, waren drie meisjes waarschijnlijk al zwanger bij aankomst op de campus. Twee meisjes zijn waarschijnlijk in Nederland zwanger geraakt.

Bijlage 3: De metatoets op de monitor AMA-campussen

(Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming - oktober 2003)

Conclusies

De centrale vraag voor de metatoets van de monitor is of deze de relevante informatie oplevert als beleids- en als gebruikersinstrument.

Op basis van zowel de beleidsdocumenten als de informatie verkregen uit de bijgewoonde gesprekken kan naast de reeds genoemde conclusies worden gemeld dat:

- De monitor op zowel departementaal- als op implementatie niveau (Stuurgroep en Taskforce) aandacht heeft gekregen. Verder dat de afronding van de monitor als instrument dat toepasbaar is en de beoogde resultaten oplevert, nog gaande is.
- De ketenpartners er ook de nodige aandacht aan hebben besteed om te komen tot de invulling van de monitor.
- De school wordt niet gemist tijdens de vergaderingen van de meest betrokken partners.
- De afstemming en versterking van de processen in Vught en Deelen wat betreft de samenhang en resultaatgerichtheid nog de nodige aandacht behoeft.
- De inhoud van de monitor ten dele aansluit bij de geformuleerde uitgangspunten.
- Het instrument zowel beleidsmatig als in uitvoerende zin nog in een ontwikkelingsfase verkeert.
- Er een duidelijke groei in de uitvoering en gebruik in de praktijk is te constateren.
- Het een duidelijke functie vervult in het overleg van de ketenpartners maar dat het de vraag is of deze functie afhankelijk is van de monitor of dat hetzelfde zou gebeuren als er andere gegevens op tafel zouden liggen.

Kortom de monitor is qua instrument nog niet voldoende uitgekristalliseerd om tot een uitspraak te komen over de bijdrage die de ama-campus levert aan het ama-beleid.

Het gebruik van de monitor in het ketenpartneroverleg biedt mogelijkheden om de monitor als meetinstrument te verbeteren en op diverse niveaus inzicht te laten versterken als het gaat de effectiviteit van het ama-beleid.

Eindevaluatie AMA campus - Opvangen en opvoeden van alleenstaande minderjarige asielzoekers 8 oktober 2004
Departementale Projectenpool **definitief**

Bijlage 4: Toelichting op tussenvariant en kleinschalige wooneenheid

In de opvang van ama's is de **Kleine Wooneenheid** ofwel KWE een begrip geworden. De eerste wooneenheden zijn gestart in 1991. Het principe van een kleine wooneenheid is vrij simpel. Vier jongeren wonen gezamenlijk in een huis dat gehuurd is door een begeleidende instelling. Deze instelling stelt een mentor aan die de jongeren in huis begeleidt. De mentor komt in principe elke dag na school tot in de avond langs en zo nodig ook in het weekend. De jongeren moeten gezamenlijk vorm geven aan hun KWE-bewoning. De mentor helpt hen daarbij. Er is bij de ontwikkeling van het model bewust niet gekozen voor een 24-uurs opvang omdat daarin de groepsnorm en de groepsleidingsnorm veelal bepalend is voor het woonklimaat. Een woonmodel waarbij de jongere zelf veel ruimte krijgt om zich zelfstandig te kunnen ontwikkelen kreeg de voorkeur.

Het aantal begeleidingsuren in het KWE (28 -30 uur gemiddeld per KWE per week) is zo gekozen om toch elke dag na schooltijden aanwezig te kunnen zijn als begeleider, maar niet de hele dag de jongeren voor de voeten te hoeven lopen.

Er is nog enige discussie gaande over de optimale begeleidingsintensiteit en het aantal jongeren per huis. Het succes van de woonvorm is mede afhankelijk van een aantal , dat buiten de reikwijdte van de jongeren of de begeleiders liggen. De school is bijvoorbeeld van onmisbaar belang. Jongeren moeten elke dag naar school kunnen. Voor het dagritme, maar ook vooral voor hun ontwikkelingsmogelijkheden. De buurt, de sociale omgeving, samenwerking met de politie, gemeentelijk jeugdbeleid etc dragen volgens NIDOS bij tot een veilige woonomgeving.

In de **tussenvariant** worden de jongeren opgevangen in een op een gewoon opvangcentrum gesitueerde speciale ama-afdeling. De jongeren wonen in voor de begeleiding overzichtelijke wooneenheden, die apart van de volwassenopvang , zijn gegroepeerd. Afhankelijk van de locatie en de indeling van het centrum is de ama-afdeling geconcentreerd in een gebouw of op een verdieping , of verspreid over meerdere gebouwen op het terrein zoals caravans of unit-bouw

De asielzoekers slapen vaak met een aantal anderen op kamers. Meisjes wonen in separate wooneenheden die goed te observeren zijn.

De jongeren delen de sanitaire voorzieningen. Er is een aparte, centrale huiskamer, die in principe niet bestemd is voor de andere centrumbewoners. Maaltijden worden meestal door de ama's zelf bereid. Idealiter is er een functionele leskeuken aanwezig. De situering van de locaties is dusdanig dat voorzieningen (onderwijs, sport) toegankelijk zijn. Het kan zowel op als buiten het terrein van de locatie gelegen zijn.

Terugkeer naar het land van herkomst staat centraal. Daarnaast dienen de veiligheid, de ontwikkeling en de beheersbaarheid eveneens centraal te staan. Daar komt bij dat er niet gewerkt kan worden aan motiveren tot terugkeer als aan de veiligheid en beheersbaarheid niet voldaan is.

In de tussenvariant wordt aan de jongeren in verschillende fasen meer vrijheden toegekend. Uiteindelijk bestaat er de mogelijkheid te gaan logeren of mensen te laten overnachten.

Bijlage 5: Literatuurlijst

Alleenstaande minderjarige asielzoekers/Tweede Kamer der Staten Generaal
(vergaderjaren 1999-2004) nummer 27 062

AMA's in ontwikkeling: competentiegerichte begeleiding van alleenstaande
minderjarige asielzoekers in kleine wooneenheden: handleiding voor mentoren
en teambegeleiders / M. Haspels, G. Albrecht, H. Spanjaard. - Duivendrecht : PI
Research, 2001. - 175 p.

Angst voor terugkeer: quick scan naar het psychosociale welzijn van ama's in
relatie tot het terugkeerbeleid / D. Engelhard. - Utrecht : Pharos, 2003. — 36 p.

Competentiegericht werken met ama's in de tussenvariant/ N.W. Slot, H.P.C.
Veldhuizen, J. Creemers, M.J.G. Haspels — Duivendrecht: PI Research, 2003. —
130 p.

De ama-campussen te Vught en Deelen: een terugblik door SAMAH op een jaar
opvang van ama's in Nederland / Stichting Alleenstaande Minderjarige
Asielzoekers Humanitas (SAMAH). - Amsterdam : SAMAH, 2004. - 28 p.

De campusmethodiek. Transcultureel Competentiegericht werken. Deel I/
Groningen: E&M Syntax b.v.- 64 p.

De campusmethodiek. Transcultureel Competentiegericht werken. Deel II/
Groningen: E&M Syntax b.v. - 41 p

De campusmethodiek. Transcultureel Competentiegericht werken. Deel III/
Groningen: E&M Syntax b.v. -51 p.

De meta-toets op de monitor AMA-campussen/ Inspectie Jeugdhulpverlening
en jeugdbescherming — Oktober 2003 — 17 p.

Een ketenmonitor. Monitor als bindend element in een nieuw speelveld/ J.
Elffers, M. Steeman in AEF jaarboek 2004 p. 157-161. — Utrecht: AEF

Effecten van campusopvang op de gezondheid en zorg voor ama's/ J.B. de Boer, D.G. Korfer, S.A. Reijneveld – Leiden: TNO Preventie en Gezondheid, 2004. - 72 p.

Evaluatieverslag 'Onderwijs op de ama-campus'/ M. Breed, M. Bosch – KPC, SLO, 2003. – 44 p.

Reconstructing program theories: methods available and problems to be solved/ F.L. Leeuw, in American Journal of Evaluation, Vol. 24, No 1, 2003, p. 5-20

8 oktober 2004 Eindevaluatie AMA campus - Opvangen en opvoeden van alleenstaande
minderjarige asielzoekers

definitief