



# Alleenstaande minderjarige vreemdelingen: het leer- en verbeterproces van het COA in beeld

*Vervolgonderzoek*

# Inhoudsopgave

	<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
	<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1	Aanleiding	8
1.2	Leeswijzer	9
<b>2</b>	<b>Het onderzoek</b>	<b>10</b>
2.1	Onderzoeksvragen	10
2.2	Organisatiestructuur COA ten tijde van het onderzoek	11
2.3	Onderzoeksaanpak	13
<b>3</b>	<b>Bevindingen over de werkinstructies en kaders</b>	<b>15</b>
	A. Amv-methodiek	16
	B. Kwaliteitsanalyses	17
	C. Incidentenonderzoeken	18
	D. Klachtenregeling	19
<b>4</b>	<b>Conclusies, aanbevelingen en vervolg</b>	<b>20</b>
4.1	Conclusie over het leer- en verbeterproces	20
4.1.1	Onvoldoende sturing op het leer- en verbeterproces	20
4.1.2	Samenhang ontbreekt tussen de diverse werkinstructies en kaders	21
4.1.3	De inrichting van het leer- en verbeterproces houdt onvoldoende rekening met de weerbarstige praktijk	22
4.1.4	Overall conclusie	22
4.2	Aanbevelingen	23
4.3	Vervolg	23
<b>5</b>	<b>Tot slot</b>	<b>24</b>
	<b>Bijlagen</b>	
<b>I</b>	<b>Toetsing aan Thema 5 van het toetsingskader</b>	<b>26</b>
<b>II</b>	<b>Afkortingen</b>	<b>29</b>



# Voorwoord

Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (hierna: COA) is onder andere verantwoordelijk voor goede opvang en begeleiding van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (hierna: amv's), en dus ook voor de verdere verbetering daarvan vanuit de behoeften van de amv's. Om te kunnen verbeteren is het noodzakelijk dat organisaties zoals het COA continue leren en verbeteren. Daarom kijken de Inspectie Justitie en Veiligheid en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (hierna: de inspecties) in hun toezicht naar het lerend vermogen van organisaties: in welke mate is een organisatie in staat om mee te bewegen met nieuwe inzichten en uitgangspunten, pakt zij eerder geconstateerde verbeterpunten op en past zij haar beleid en werkwijze hierop aan?

In dit rapport leest u over het vervolgonderzoek van de inspecties naar het lerend vermogen van het COA waar het de opvang en begeleiding amv's betreft.

De uitvoering van het onderzoek door de inspecties is gestart in januari 2020. Sinds 1 mei 2020 heeft het COA echter een organisatieverandering ondergaan. Deze ontwikkeling hebben de inspecties niet in het onderzoek meegenomen. Wel hebben de inspecties hier rekening mee gehouden bij het formuleren van de aanbeveling en het vervolg.

Ook hebben de inspecties recent het COA verzocht om kort te reflecteren op het functioneren van de nieuwe organisatiestructuur ten aanzien van het leer- en verbeterproces van het COA met betrekking tot de opvang en begeleiding van amv's. Deze reflectie is beknopt opgenomen in hoofdstuk 5 van dit rapport.

De inspecties gaan als vervolg op dit rapport met het COA in gesprek. De inspecties verwachten tijdens dit gesprek dat het COA aantoonbaar laat zien hoe de knel- en verbeterpunten die in dit rapport zijn benoemd met de organisatieverandering zijn aangepakt en tevens dat het COA aantoonbaar laat zien hoe de resterende knel- en verbeterpunten zijn aangepakt. De inspecties zien dit gesprek met vertrouwen tegemoet.

Mede namens de hoofdinspecteur Jeugd en Maatschappelijke Zorg van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd,

H.C.D. Korvinus



# Samenvatting

Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (hierna: COA) en voogdijorganisatie Nidos zijn verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (hierna: amv's). In 2018 hebben de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: inspecties) onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de geboden opvang en begeleiding van amv's door het COA en Nidos alsmede naar (in brede zin) hun lerend vermogen.

Ten aanzien van het lerend vermogen van het COA concludeerden de inspecties in 2018 dat het COA in staat is gebleken om adequate informatie op te halen over het functioneren van de opvanglocaties en uit deze informatie belangrijke locatie overstijgende thema's te destilleren die aandacht nodig hebben. Deze informatie dient echter ook als een 'spiegel' voor de bestuurlijke organisatie om zicht te krijgen op hetgeen op organisatieniveau nodig is om een kwaliteitsverbetering te realiseren. Een voldoende diepgaande en kritische reflectie op de opgehaalde informatie vanuit dit gezichtspunt blijft een belangrijk verbeterpunt voor het COA.

Deze conclusie vormde één van de redenen om een vervolgonderzoek te starten en om te kijken of het COA nu beter in staat is om te reflecteren, te leren en verbeteren binnen de opvang en begeleiding van amv's.

De centrale vraag in dit onderzoek is:

**Wordt door het bestuur van het COA in voldoende mate vorm gegeven aan én gestuurd op het leer- en verbeterproces van de organisatie gericht op de opvang en begeleiding van amv's?**

Voor het beantwoorden van deze vraag bekeken de inspecties hoe door het bestuur van het COA het leer- en verbeterproces met betrekking tot de opvang en begeleiding van amv's binnen het COA is vormgegeven in theorie en hoe dit werkt in de praktijk. Daarnaast bekeken de inspecties op welke wijze de sturing rondom dit leer- en verbeterproces is ingericht, en wat daarbij de rol van het bestuur van het COA is. Het bestuur van het COA is verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding.



Na documentstudie, 21 (gecombineerde) interviews met medewerkers van het COA en inzage in het verbetermaatregelenregister in het computersysteem van het COA kwamen de inspecties tot het volgende oordeel:

De inspecties constateerden tijdens dit onderzoek dat het COA de afgelopen jaren veel tijd en aandacht heeft besteed aan het inrichten van het leer- en verbeterproces met betrekking tot de opvang en begeleiding van amv's om de gewenste kwaliteitsverbetering te realiseren. Verschillende werkinstructies en kaders zijn (verder) ontwikkeld en uitgerold en bij iedere medewerker van het COA (in meer of mindere mate) bekend. Dit betreffen het Methodisch kader voor het begeleiden van alleenstaande minderjarig vreemdelingen in de opvang van het COA, het Uitvoeringskader en de Werkinstructie met betrekking tot kwaliteitsanalyses van de opvang en begeleiding van amv's, het Uitvoeringskader en de Werkinstructie met betrekking tot het melden en onderzoeken van incidenten in de amv-opvang en het klachtenformulier en de toelichting op de klachtenregeling voor amv's.

Ook voldoet het bestuur van het COA grotendeels aan de getoetste verwachtingen uit het Toetsingskader 'Verantwoorde opvang en begeleiding van amv's' die zijn opgenomen in thema 5 ('bestuurlijke organisatie') en die betrekking hebben op het leer- en verbeterproces van organisaties die opvang en begeleiding aan amv's bieden. In welke mate het bestuur van het COA aan deze verwachtingen voldoet is terug te vinden in bijlage 1.

Dit zijn positieve ontwikkelingen. Desondanks komt de uitvoering en doorontwikkeling van het leer- en verbeterproces door verschillende oorzaken nog onvoldoende van de grond komt.

De belangrijkste oorzaak hiervoor is dat er onvoldoende sturing is op het leer- en verbeterproces. Dit heeft diverse oorzaken die met elkaar samenhangen:

- Het ontbreken van een goede informatiepositie van de sturende partij,
- De sturing op het leer- en verbeterproces is niet altijd duidelijk belegd,
- De sturing is op sommige onderwerpen maar bij één persoon belegd,
- De sturingsstructuur is niet bij alle medewerkers bekend,
- Het takenpakket van unitmanagers is breed.

Andere redenen die ervoor zorgen dat de uitvoering en doorontwikkeling van het leer- en verbeterproces onvoldoende van de grond komen, zijn:

1. Het ontbreken van voldoende samenhang tussen de diverse documenten die zijn opgesteld ten behoeve van het leer- en verbeterproces. Hierdoor ontbreekt een overall beeld van de kwaliteit van de opvang en begeleiding van amv's.
2. De inrichting van het leer- en verbeterproces houdt onvoldoende rekening met de weerbarstige praktijk. Hierbij doelen de inspecties op de volgende situaties: een groot personeelsverloop, het COA is een groei en krimp organisatie en veel onverwachte gebeurtenissen (zoals incidenten).



De conclusie van de inspecties betreft het antwoord op de centrale vraag:

**Het bestuur van het COA heeft het leer- en verbeterproces gericht op de opvang en begeleiding van amv's vormgegeven door de inzet van verschillende werkinstructies en kaders. Daarnaast voldoet het COA grotendeels aan de getoetste verwachtingen uit het toetsingskader. Dit is positief. De uitvoering en doorontwikkeling van het leer- en verbeterproces komt echter onvoldoende van de grond. De voornaamste reden zien de inspecties in het feit dat hierop onvoldoende sturing plaatsvindt.**

#### **Context informatie bij de conclusie**

Tijdens het onderzoek hebben de inspecties geconstateerd dat het COA zich ervan bewust is dat de sturing op het leer- en verbeterproces betreffende de opvang en begeleiding van amv's beter kan. Het COA heeft sinds 1 mei 2020 een organisatieverandering gerealiseerd, waarbij de opvang en begeleiding van amv's onder andere een eigen sturingslijn heeft gekregen. Het COA verwacht met deze organisatieverandering een verbetering in de aansturing te hebben gemaakt die ook een positieve uitwerking zal hebben op het leer- en verbeterproces. Deze ontwikkeling hebben de inspecties (vanwege de recentheid van de organisatieverandering) niet in het onderzoek mee kunnen nemen.

Op basis van de conclusie en de contextinformatie hierbij doen de inspecties de volgende aanbevelingen:

- Draag zorg dat de positieve punten en ontwikkelingen behouden blijven.**
- Draag zorg dat de knel- en verbeterpunten rondom het leer- en verbeterproces die nog niet zijn aangepakt met de organisatieverandering alsnog worden aangepakt.**



# 1

## Inleiding

Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (hierna: COA) vangt asielzoekers, waaronder alleenstaande minderjarige vreemdelingen<sup>1</sup> (hierna: amv's), op in opvangcentra, biedt basisvoorzieningen en begeleidt hen naar hun toekomst in Nederland of daarbuiten. Bij het toezicht op de kwaliteit van de opvang en begeleiding van amv's werken twee inspecties samen:

- De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie JenV). De Inspectie JenV houdt toezicht op de taakuitvoering in de vreemdelingenketen in het algemeen.
- De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (hierna: IGJ). De IGJ is op basis van de Jeugdwet toezichthouder op de opvang en begeleiding van amv's.

Deze samenwerking tussen de Inspectie JenV en de IGJ (hierna: de inspecties) in het kader van het toezicht op de vreemdelingenketen is niet nieuw. Zo hebben de inspecties in december 2018 gerapporteerd over de kwaliteit van de opvang en begeleiding van amv's en (in bredere zin) over het lerend vermogen van het COA (alsmede van voogdijorganisatie Nidos<sup>2</sup>).

De inspecties beogen met het toezicht op de kwaliteit van de opvang en begeleiding onder andere het zelflerend vermogen van het COA te vergroten om zo de kwaliteit van de taakuitvoering te verhogen.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen hebben net als alle kinderen in Nederland, recht op een passende plek om te wonen en passende begeleiding zodat zij zich optimaal kunnen ontwikkelen en uiteindelijk zelfstandig verder kunnen in het leven.

<sup>1</sup> Dit zijn asielzoekers onder de 18 jaar die bij binnenkomst in Nederland niet worden begeleid door een ouder of een voogd. Ze komen alleen, of samen met 'onbekende' anderen, naar Nederland en vragen hier asiel aan.

<sup>2</sup> Alle minderjarigen in Nederland dienen onder gezag te staan. Voor amv's voorziet Nidos middels (tijdelijke) voogdij in het gezag. De rechter benoemt hen hiertoe. De voogd vervult de taak van de ouder en ziet toe op een goede uitoefening van de zorg die de jongere geboden wordt en grijpt in als deze zorg niet toereikend is.



## 1.1 Aanleiding

De twee hoofdconclusies uit het onderzoek van de inspecties naar de kwaliteit van de opvang en begeleiding van amv's uit 2018 zijn de eerste reden om dit onderzoek te starten. De twee hoofdconclusies voor het COA zijn:

- a. Ondanks dat de mentoren een grote betrokkenheid en bevoegdheid hebben bij de opvang en begeleiding van amv's, heeft de kwaliteit van de opvang en begeleiding op bepaalde onderdelen verbetering;
- b. Ten aanzien van het lerend vermogen van het COA geldt dat het in staat is gebleken om adequate informatie op te halen over het functioneren van de opvanglocaties en uit deze informatie belangrijke locatie overstijgende thema's te destilleren die aandacht nodig hebben. Deze informatie dient echter ook als een 'spiegel' voor de bestuurlijke organisatie om zicht te krijgen op hetgeen op organisatieniveau nodig is om een kwaliteitsverbetering te realiseren. Een voldoende diepgaande en kritische reflectie op de opgehaalde informatie vanuit dit gezichtspunt blijft een belangrijk verbeterpunt voor het COA.

De tweede reden om dit onderzoek te starten komt voort uit het feit dat binnen amv-locaties van het COA geregeld incidenten voorkomen. Deze incidenten betreffen hoofdzakelijk geweldsincidenten tussen amv's en vinden voornamelijk plaats op Procesopvanglocaties voor amv's (POA). In veel van deze meldingen komen dezelfde thema's terug, zoals het niet goed functioneren van de-escalerend optreden door amv-medewerkers op de opvanglocaties en het niet tijdig en onvoldoende signaleren van spanningen tussen amv's onderling door amv-medewerkers op de opvanglocaties.

Nadat zich een incident heeft voorgedaan, vragen de inspecties in de meeste gevallen aan het bestuur van het COA om deze zelf (doorgaans met Nidos) te onderzoeken. De rapportages van deze onderzoeken legt het COA ter beoordeling voor aan de inspecties. De feedback die de inspecties op de rapportages geven, betreffen veelal dezelfde punten. In veel gevallen merken de inspecties op dat de kwaliteit van het onderzoek verbetering behoeft. Dit betreft met name de analyse en de daaruit voorkomende conclusies en verbetermaatregelen. Ondanks dat de onderzoekscommissie van het COA in overleg met de inspecties hard werkt aan verbetering van de kwaliteit van de onderzoeken, blijft dit voor het COA een aandachtspunt. Het is hierbij voor de inspecties onvoldoende duidelijk op welke wijze het bestuur van het COA deze feedback oppakt en verwerkt.

Ook maakt het bestuur van het COA in hun bestuurlijke reactie op de incidentrapporten onvoldoende duidelijk dat de zich steeds herhalende problematiek door hen wordt gezien en aangepakt.

Uit het opgevraagde verbetermaatregelenregister van het COA bleek daarnaast dat de feedback van de inspecties op de verbetermaatregelen uit de rapportages hierin niet was verwerkt.

Deze redenen vormen aanleiding om het huidige onderzoek te starten om te kijken of het COA nu beter in staat is om te reflecteren, te leren en verbeteren binnen de opvang en begeleiding van amv's. Ook kijken de inspecties naar de wijze waarop het bestuur van het COA hieraan vorm geeft en hierop stuurt.





## 1.2 Leeswijzer

In de navolgende hoofdstukken zetten de inspecties hun werkwijze en bevindingen uiteen.

Hoofdstuk 2 start met de wijze waarop dit onderzoek plaatsvond. De inspecties zetten de onderzoeksvragen, de organisatiestructuur van het COA ten tijde van het onderzoek en de onderzoeksaanpak uiteen.

Hoofdstuk 3 bevat de bevindingen van de inspecties over de verschillende werkinstructies en kaders waarin door het bestuur van het COA het leer- en verbeterproces gericht op de opvang en begeleiding van amv's is beschreven.

In hoofdstuk 4 formuleren de inspecties de conclusie over het leer- en verbeterproces. Ook formuleren de inspecties twee aanbevelingen voor het COA en lichten de inspecties toe tot welke vervolgactie dit onderzoek leidt.

In hoofdstuk 5 komt tot slot aan de orde de reflectie van het COA op het functioneren van de nieuwe organisatiestructuur ten aanzien van het leer- en verbeterproces met betrekking tot de opvang en begeleiding van amv's.



# 2

## Het onderzoek

### 2.1 Onderzoeksvragen

Met dit onderzoek bekeken de inspecties hoe het bestuur van het COA vorm geeft aan en stuurt op het leer- en verbeterproces met betrekking tot de opvang en begeleiding van amv's. De inspecties verwachten van het bestuur van het COA dat zij weet waar zich risico's voordoen binnen de opvang en begeleiding van amv's en welke thema's (extra) aandacht nodig hebben. Deze informatie dient de basis te vormen voor een continue leer- en verbeterproces. Dit moet ervoor zorgen dat de kwaliteit van de opvang en begeleiding van de amv's voortdurend verbetert.

De inspecties verkregen met dit onderzoek een beeld van de werkinstructies en kaders die het COA inzet om te leren, de opvang en begeleiding van amv's te verbeteren en hoe het COA hierop stuurt.

Dit onderzoek geeft antwoord op de volgende centrale vraag:

**Wordt door het bestuur van het COA in voldoende mate vorm gegeven aan én gestuurd op het leer- en verbeterproces van de organisatie gericht op de opvang en begeleiding van amv's?**

Om tot een antwoord op de centrale vraag te komen, beantwoorden de inspecties de volgende deelvragen:

- a. Hoe is door het bestuur van het COA het leer- en verbeterproces met betrekking tot de opvang en begeleiding van amv's binnen het COA vorm gegeven in theorie en hoe werkt dit in de praktijk?
- b. Op welke wijze is de sturing rondom dit leer- en verbeterproces ingericht, en wat is daarbij de rol van het bestuur van het COA?

#### **Een toelichting op de belangrijkste begrippen uit de centrale vraag**

**Bestuur COA:** de twee bestuurders van het COA die de dagelijkse leiding over de gehele organisatie hebben. Zij zijn samen verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de taken zoals genoemd in de Wet COA.



Voor dit onderzoek kijken de inspecties ook naar de COA-medewerkers aan wie mandaat of volmacht is verleend voor het nemen van bestuurlijke beslissingen en/of het verrichten van bestuurlijke handelingen.

**Leer- en verbeterproces:** de wijze waarop binnen een organisatie systematisch aandacht is voor het leren en het verbeteren van de kwaliteit van de taakuitvoering.

## 2.2 Organisatiestructuur COA ten tijde van het onderzoek

Om dit onderzoek van de inspecties in de juiste context te zetten, volgt hieronder een korte toelichting en een schematisch overzicht op de organisatiestructuur van het COA zoals deze was ten tijde van het onderzoek door de inspectie.

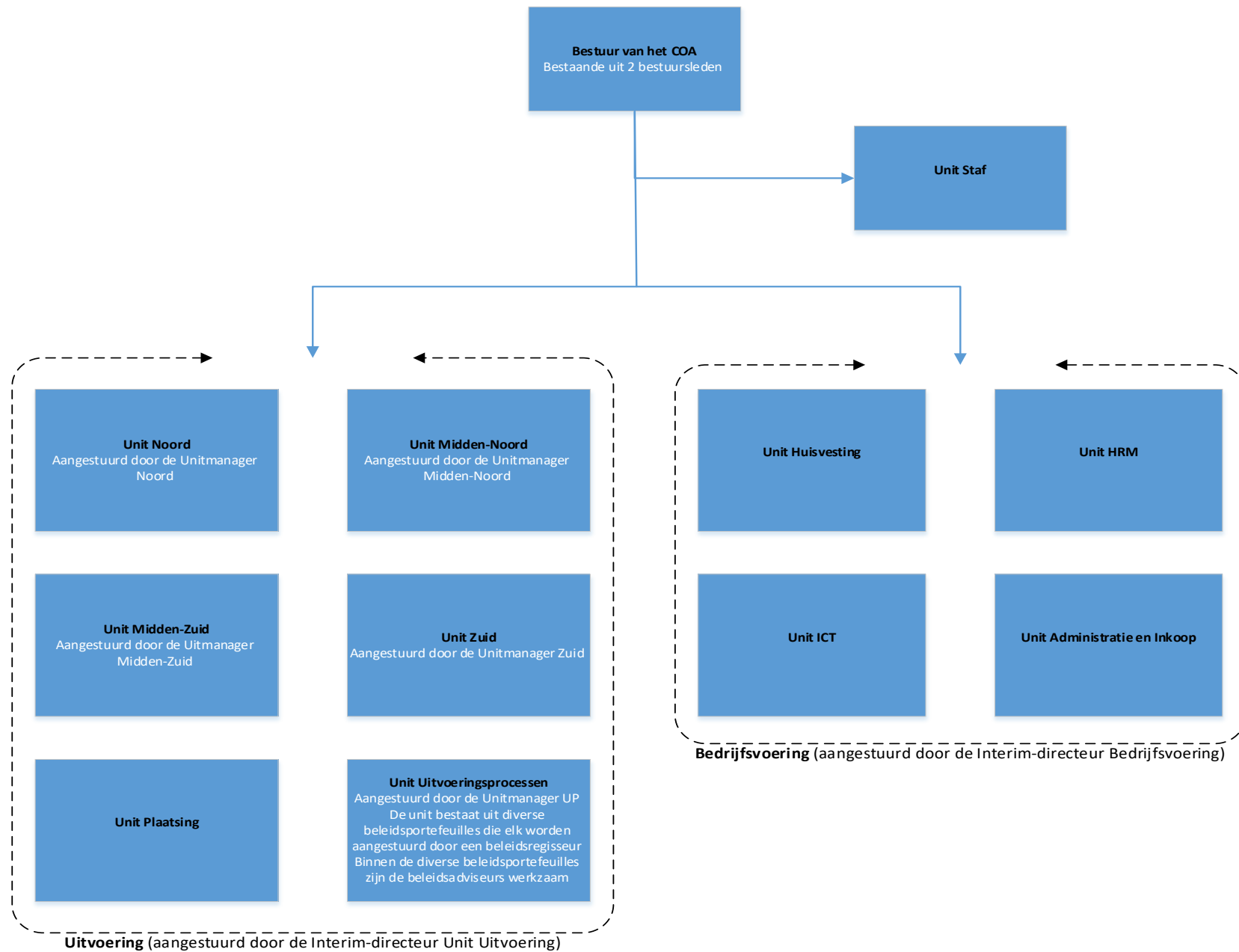
Het bestuur van het COA bestaat uit twee bestuursleden en is verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding van het COA. Sinds 2018 zijn er daarnaast twee interim-directeuren die de units 'Uitvoering' en 'Bedrijfsvoering' aansturen. De interim-directeuren zijn de schakel tussen de units en het bestuur.

Het COA heeft Nederland geografisch in 4 units verdeeld, te weten de Units Noord, Midden-Noord, Midden-Zuid en Zuid, met elk een eigen unitmanager. Deze unitmanagers sturen alle locaties aan die in hun unit gesitueerd zijn, waaronder de amv-locaties. Daarnaast heeft het COA een adjunct unitmanager met portefeuille amv (hierna: portefeuillehouder amv) aangesteld die de unitmanagers ondersteunt in hun taken die specifiek de amv's betreffen.

Elke amv-locatie wordt aangestuurd door een manager bijzondere opvang (hierna: manager BO). De manager BO is primair verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van de amv's. De daadwerkelijke opvang en begeleiding van de amv's geschiedt door de amv-medewerkers. Zij worden daarin ondersteund en gecoacht door gedragsdeskundigen.

De Unit Uitvoeringsprocessen (hierna: Unit UP) heeft binnen het COA een centrale rol als het gaat om het bewaken van onder andere de kwaliteit van de opvang en begeleiding van amv's.

Daarnaast is er nog een zogenaamde 'Amv-commissie'. In deze commissie zitten uit elke unit een manager BO en vertegenwoordigers van HRM en huisvesting. De voorzitter van deze commissie is de portefeuillehouder amv. Deze Amv-commissie heeft vooral een raadgevende functie aan de interim-directeuren. De commissie is agendavormend en zorgt voor borging van amv-punten. Zij werkt punten van de 'voorraadlijst' uit in nieuwe voorstellen. Onderwerpen die zij voorbereidt, komen terug op de agenda van het overleg van de unitmanagers.





## 2.3 Onderzoeksaanpak

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen hebben de inspecties documenten van het COA bestudeerd, interviews gehouden en op de bezochte amv-locaties het digitale verbetermaatregelenregister ingezien.

### Documentstudie

De inspecties zijn het onderzoek gestart door bij het COA documenten op te vragen die betrekking hebben op het leer- en verbeterproces. De inspecties verkregen de volgende documenten:

- a. Het 'Methodisch kader voor het begeleiden van alleenstaande minderjarig vreemdelingen in de opvang van het COA' (de Amv-methodiek), d.d. augustus 2018,
- b. Het Uitvoeringskader en de Werkinstructie met betrekking tot kwaliteitsanalyses van de opvang en begeleiding van amv's, respectievelijk d.d. januari 2019 en september 2019
- c. Het Uitvoeringskader en de Werkinstructie met betrekking tot het melden en onderzoeken van incidenten in de amv-opvang, beiden d.d. juli 2018, en
- d. Het klachtenformulier en de toelichting op de klachtenregeling voor amv's, beiden d.d. mei 2016.

Door het bestuderen van deze documenten kregen de inspecties zicht op de wijze waarop het bestuur van het COA het leer- en verbeterproces in theorie heeft vormgegeven met betrekking tot de opvang en begeleiding van amv's.

### Interviews

Na de documentstudie hielden de inspecties interviews met voor dit onderzoek relevante medewerkers van het COA. Deze interviews vonden plaats op het hoofdkantoor en op verschillende amv-locaties verspreid over het land.

Gesproken is met de volgende medewerkers:

**Tabel a.** *Gesproken medewerkers van het COA*

Functie	Aantal
Bestuurslid van het COA	1
Interim-directeur Unit Uitvoering	1
Beleidsregisseur Unit Uitvoeringsprocessen	1
Beleidsadviseur Unit Uitvoeringsprocessen	5
Secretaris Unit Uitvoeringsprocessen	1
Adjunct unitmanager met portefeuille amv	1
Unitmanager	4
(Adjunct) Manager Bijzondere Opvang	13
Amv-medewerker/mentor	10
Gedragsdeskundige	3



Door de gevoerde interviews hebben de inspecties meer zicht gekregen op hoe het leer- en verbeterproces door het bestuur van het COA is vormgegeven, hoe het bestuur hierop stuurt en hoe dit leer- en verbeterproces in de praktijk functioneert.

### **Inzage in het digitale verbetermaatregelenregister**

Tot slot keken de inspecties in het computersysteem van het COA op welke wijze het leer- en verbeterproces rondom de opvang en begeleiding van amv's daarbinnen een plek heeft gekregen. Het belangrijkste document dat de inspecties in dit kader aantreffen, is het verbetermaatregelenregister (een Excelbestand).<sup>3</sup>

### **Analyse**

Na afronding van de documentstudie, de interviews en de inzage van het digitale verbetermaatregelenregister van het COA, analyseerden de inspecties alle verzamelde data.

De inspecties zijn tijdens de analyse van het verzamelde datamateriaal ook nagegaan in hoeverre aan de voor dit onderzoek relevante verwachtingen/eisen<sup>4</sup> van thema 5 van het toetsingskader 'Verantwoorde opvang en begeleiding van amv's' tegemoet is gekomen door het bestuur van het COA.<sup>5</sup>

### **Het toetsingskader 'Verantwoorde opvang en begeleiding van amv's'**

De inspecties hebben in 2017 samen met (onder meer) het COA het toetsingskader 'Verantwoorde opvang en begeleiding van amv's' opgesteld. In dit toetsingskader zijn verwachtingen van het COA en de inspecties opgenomen en uitgewerkt die zien op vijf thema's, te weten (1) uitvoering opvang en begeleiding, (2) veiligheid, (3) leefklimaat, (4) cliëntenpositie en (5) bestuurlijke organisatie. In dit vijfde thema zijn enkele verwachtingen opgenomen met betrekking tot het leer- en verbeterproces van organisaties die opvang en begeleiding aan amv's bieden.

<sup>3</sup> Andere stukken die werden ingezien waren o.a. het 'Format Plan van aanpak n.a.v. kwaliteitsanalyses' en documenten m.b.t. het portefeuillehouderschap op opvanglocaties.

<sup>4</sup> In het toetsingskader 'Verantwoorde opvang en begeleiding van amv's' wordt de term 'verwachtingen' gebezigd. Deze term zal in dit rapport ook worden gebruikt.

<sup>5</sup> De resultaten van deze analyse zijn opgenomen in bijlage 1 bij dit rapport.



# 3

## Bevindingen over de werkinstructies en kaders

Uit het onderzoek is gebleken dat het bestuur van het COA het leer- en verbeterproces gericht op de opvang en begeleiding van amv's heeft beschreven in verschillende werkinstructies en kaders, te weten:

- a. Het 'Methodisch kader voor het begeleiden van alleenstaande minderjarig vreemdelingen in de opvang van het COA' (de Amv-methodiek), d.d. augustus 2018,
- b. Het Uitvoeringskader en de Werkinstructie met betrekking tot kwaliteitsanalyses van de opvang en begeleiding van amv's, respectievelijk d.d. januari 2019 en september 2019
- c. Het Uitvoeringskader en de Werkinstructie met betrekking tot het melden en onderzoeken van incidenten in de amv-opvang, beiden d.d. juli 2018, en
- d. Het klachtenformulier en de toelichting op de klachtenregeling voor amv's, beiden d.d. mei 2016.

In de onderstaande figuren volgen de bevindingen van de inspecties over deze werkinstructies en kaders en wordt ten behoeven van de centrale vraag een antwoord gegeven op de twee deelvragen.



## Theorie

### Korte omschrijving

De Amv-methodiek biedt kaders en handvatten voor de wijze waarop de amv's dienen te worden opgevangen en begeleid door de amv-medewerkers.

### Borging en sturing

In de Amv-methodiek staat beschreven dat de verantwoordelijkheid voor de toepassing van de methodiek bij de amv-medewerkers en de gedragsdeskundigen is belegd.

De sturing hierop ligt primair bij de managers BO.

De overstijgende management- en bestuurslagen dienen de borging van het methodisch handelen aandacht te geven en hierop te sturen.

### Rol binnen het leer- en verbeterproces

Uit de Amv-methodiek is op te maken dat deze op verschillende manieren bijdraagt aan het leer- en verbeterproces. Er is onder andere aandacht voor:

- De scholing van amv-medewerkers.
- Gestructureerde intervisie voor de amv-medewerkers.
- Casuïstiekbespreking.
- Evaluaties van normoverschrijdend gedrag door amv's.

## A. Amv-methodiek

## Praktijk

### Bijdrage aan het leer- en verbeterproces

De inspecties hebben tijdens het onderzoek opgehaald dat de Amv-methodiek bijdraagt aan het leer- en verbeterproces op de volgende wijze:

- Per locatie wordt de Amv-methodiek uitgewerkt in een Uitvoeringskader. De uitwerking en evaluatie ervan gebeurt door de amv-medewerkers van de locatie. De beleidsadviseurs van de Unit UP kunnen hen hierbij ondersteunen. Hierdoor is voortdurend het gesprek gaande over de wijze waarop het COA amv's opvangt en begeleidt en de kwaliteit ervan.
- Er vindt in de teams op collegiale basis inhoudelijke begeleiding plaats in de toepassing van de Amv-methodiek en het Uitvoeringskader.
- Aan een nieuwe amv-medewerker koppelt het COA een ervaren amv-medewerker. De nieuwe medewerker werkt zich hierdoor snel in en de ervaren medewerker behoudt hiermee zijn scherpte.
- Voor de implementatie van vernieuwingen binnen de Amv-methodiek en het Uitvoeringskader bieden de gedragsdeskundigen structurele begeleiding en coaching aan de amv-medewerkers. De gedragsdeskundigen zorgen daarnaast voor een extra inhoudelijke verdieping van de Amv-methodiek.

### Door de inspecties gesignaleerde knelpunten ten aanzien van het leer- en verbeterproces

- Doordat het uitwerken van de Amv-methodiek in een Uitvoeringskader per locatie gebeurt, vindt informatiedeling hierover met andere locaties weinig plaats. Locaties leren op deze wijze nauwelijks van elkaar.
- Er is een groot personeelsverloop op amv-locaties. Hierdoor zijn de amv-teams niet altijd stabiel, ervaren of compleet. Dit bemoeilijkt het goed kunnen uitwerken van de Amv-methodiek en maakt collegiale begeleiding en inwerken lastig.
- De inhoudelijke sturing van de gedragsdeskundigen ontbreekt. Hierdoor verschilt de rol en positionering van de gedragsdeskundigen sterk per locatie. Dit is van invloed op de wijze waarop de gedragsdeskundigen de amv-medewerkers begeleiden en coachen in de toepassing van de Amv-methodiek.





## Theorie

### Korte omschrijving

De kwaliteitsanalyses zijn een jaarlijkse zelftoets naar de kwaliteit van de opvang en begeleiding van amv's op een locatie. Hierbij toetst het ene jaar de ene helft van de locaties de andere helft van de locaties en het jaar daarop gebeurt dat andersom. Toetsing vindt plaats aan de hand van de criteria uit het 'Toetsingskader verantwoorde opvang en begeleiding van amv's'.

### Borging en sturing

Uit het Uitvoeringskader en de Werkinstructie blijkt dat de manager BO van de toetsende locatie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de toets.

De manager BO van de getoetste locatie is verantwoordelijk voor oplevering van een plan van aanpak waarin hij aangeeft hoe de locatie gaat voldoen aan de verwachtingen die volgens de toets niet gehaald zijn. Tevens is hij verantwoordelijk voor de uitvoering en het bewaken van de voortgang daarvan.

De unitmanager moet het plan van aanpak accorderen. De verantwoordelijkheid voor de tijdige uitvoering van de kwaliteitsanalyses en het tijdig opstellen van plannen van aanpak ligt bij de portefeuillehouder amv. Daarnaast fungeert hij als gedelegeerd verantwoordelijke voor het bewaken van de voortgang in de opvolging van de verbeterpunten.

### Rol binnen het leer- en verbeterproces

De kwaliteitsanalyses leiden tot bevindingen over de kwaliteit van de geboden opvang en begeleiding van de getoetste locaties. Op basis hiervan worden zo nodig verbetermaatregelen geformuleerd ter verbetering van de kwaliteit.

## Praktijk

### Bijdrage aan het leer- en verbeterproces

De inspecties hebben tijdens het onderzoek opgehaald dat de kwaliteitsanalyses bijdragen aan het leer- en verbeterproces op de volgende wijze:

- De kwaliteitsanalyses leiden periodiek tot een actueel beeld van de kwaliteit van de opvang en begeleiding van amv's per locatie. Op basis hiervan kunnen waar nodig verbeteracties plaatsvinden.
- De COA medewerkers van de verschillende locaties toetsen elkaar. Dit is zowel leerzaam voor de toetsende locatie als voor de getoetste locatie. Er wordt onder andere tijdens het verzamelen van informatie ook informatie uitgewisseld over hoe bepaalde dingen aangepakt worden en good practices worden gedeeld. Daar kan direct van geleerd worden.
- Door het opnemen van de verbetermaatregelen in het digitale verbetermaatregelenregister, heeft de manager BO overzicht over de verbeterpunten van zijn eigen locatie en kan hij dit ook oppakken.

### Door de inspecties gesignaleerde knelpunten ten aanzien van het leer- en verbeterproces

- Het verzamelen van informatie voor de kwaliteitsanalyse gebeurt op één dag. De situatie van die dag (ervarenheid/onervarenheid van aanwezige medewerkers, een mogelijk incident dat plaatsvindt, etc.) kan ertoe leiden dat geen waarheidsgetrouw beeld wordt opgehaald over de structurele kwaliteit van de opvang en begeleiding van amv's op die locatie.
- Voor het uitvoeren van kwaliteitsanalyses zijn een Uitvoeringskader en Werkinstructie beschikbaar, maar er wordt niet altijd conform de inhoud hiervan gewerkt.
- Er is geen training voor het uitvoeren van de kwaliteitsanalyses.
- Aangezien de kwaliteitsanalyses maar één keer per twee jaar door een locatie worden uitgevoerd en de medewerkers niet getraind zijn in het uitvoeren van kwaliteitsanalyses, raakt men niet bedreven in de uitvoering ervan. Het is dan moeilijk om voldoende tot de onderliggende problematiek te kunnen komen.
- Sommige COA-medewerkers vinden het lastig om 'kritiek' te moeten geven of te krijgen van collega's.
- Andere COA-medewerkers geven aan dat zij elkaar onderling vaak goed kennen en plaatsen vraagtekens bij de objectiviteit van de uitkomsten van de kwaliteitsanalyses.
- De kwaliteitsanalyses leiden tot een beeld van de kwaliteit van de opvang en begeleiding van amv's per locatie. Een overall beeld van trends, rode draden en analyses hoger over wordt er (nog) onvoldoende uitgehaald.

## B. Kwaliteitsanalyses



## Theorie

### Korte omschrijving

Wanneer een meldingswaardig geweldsincident of calamiteit op een amv-locatie heeft plaatsgevonden, meldt het Nidos dit (mede namens het COA) aan de inspecties. Indien de inspecties beoordelen dat nader onderzoek naar een incident moet plaatsvinden, voert het COA dit zelf uit. Doorgaans met Nidos.

### Borging en sturing

Uit het Uitvoeringskader en de Werkinstructie blijkt dat de coördinatie rondom incidentonderzoeken is belegd bij de Unit UP. De beleidsadviseurs van de Unit UP zijn verantwoordelijk voor de bijbehorende taken, waaronder het samenstellen van een onafhankelijke onderzoekscommissie. Deze commissie is verantwoordelijk voor het uitvoeren van het incidentonderzoek en het opleveren van een rapport. In deze commissie nemen in ieder geval een gedragsdeskundige en een beleidsadviseur deel die geen betrokkenheid hebben gehad bij het incident.

Het bestuur voorziet het rapport van een bestuurlijke reactie voordat het naar de inspecties verzonden wordt. De manager BO is verantwoordelijk voor het opvolgen van de verbetermaatregelen die voortkomen uit het incidentonderzoek. De portefeuillehouder amv fungeert als opdrachtnemer van het bestuur namens het unitmanagement om de verbetermaatregelen op te volgen. Hiermee is deze gedelegeerd verantwoordelijk voor het bewaken van de voortgang.

### Rol binnen het leer- en verbeterproces

In het Uitvoeringskader staat beschreven dat het doel van het incidentonderzoek is om hiervan te leren, zodat de kans op herhaling wordt beperkt.

## Praktijk

### Bijdrage aan het leer- en verbeterproces

De inspecties hebben tijdens het onderzoek opgehaald dat de incidentonderzoeken bijdragen aan het leer- en verbeterproces op de volgende wijze:

- Het verrichten van onderzoek naar incidenten helpt het COA om gericht te leren en te verbeteren.
- Een onafhankelijk onderzoekscommissie voert de incidentonderzoeken uit. Alle leden van de onderzoekscommissie zijn getraind in de PRISMA plus methodiek om de incidentonderzoeken uit te kunnen voeren. Daarnaast bieden het Uitvoeringskader en de Werkinstructie hen handvatten.
- De kwaliteit van de incidentonderzoeken is in de afgelopen tijd verbeterd.
- De managers BO wisselen tijdens het managers BO overleg kennis en ervaring uit over het doen van incidentonderzoeken en de uitkomsten ervan.

### Door de inspecties gesignaleerde knelpunten ten aanzien van het leer- en verbeterproces

- De incidentonderzoeken leiden tot een onderzoeksrapport per incident. Een overall beeld van trends, rode draden en analyses hoger over haalt het COA er (nog) onvoldoende uit.
- Het onderzoeken van incidenten vergt veel tijd en capaciteit van het COA. Nog voordat een onderzoek naar een incident is afgerond, doet zich regelmatig al weer een volgend incident voor.
- Het is niet geregeld wie verantwoordelijk is voor de verwerking van de feedback op de incidentenrapportages van de inspecties, wie dit moet monitoren en wie hierop moet sturen.
- Tussen amv-medewerkers wordt weinig kennis en ervaring uit incidentonderzoeken uitgewisseld.
- De kennis en ervaring die managers BO met elkaar uitwisselen, wordt niet altijd gedeeld met andere medewerkers van het COA.
- Uit interviews met diverse medewerkers blijkt dat uit de meest recente incidentonderzoeken nauwelijks nog nieuwe onderliggende oorzaken naar boven komen. Ook blijkt in veel van deze onderzoeken dat op een geconstateerde oorzaak al een maatregel is getroffen die, op het moment van het onderzoek, nog niet was geïmplementeerd. Het onderzoeken van steeds één incident levert voor het leer- en verbeterproces op deze manier niet het gewenste resultaat op.

## C. Incidentonderzoeken



## Theorie

### Korte omschrijving

Het COA kent een klachtenregeling voor amv's. Wanneer een amv een klacht heeft, kan hij een klachtenformulier invullen. Deze formulieren met toelichting liggen op de COA-locaties en zijn zowel in de Nederlandse taal als in acht andere talen beschikbaar. De klachtenregeling is bedoeld voor alle klachten, met uitzondering van de klachten over medebewoners.

### Borging en sturing

Uit de toelichting op de klachtenregeling blijkt dat de primaire verantwoordelijk voor de afhandeling van klachten ligt bij de amv-medewerkers en de manager BO. Het COA stimuleert amv's om hun klachten op te lossen door deze met amv-medewerkers of de manager BO bespreekbaar te maken. Indien de amv na dit gesprek vindt dat de klacht niet naar tevredenheid is opgelost, kan de amv het klachtenformulier invullen. De verantwoordelijk voor de afhandeling hiervan ligt bij de manager BO of het Team Juridische Zaken van het COA, afhankelijk van naar wie de amv het klachtenformulier heeft gestuurd.

### Rol binnen het leer- en verbeterproces

In de toelichting op de klachtenregeling staat dat klachten het COA informatie verschaffen over hoe het de opvang van de bewoners kan verbeteren.

## Praktijk

### Bijdrage aan het leer- en verbeterproces

De inspecties hebben tijdens het onderzoek opgehaald dat de klachtenregeling bijdraagt aan het leer- en verbeterproces op de volgende wijze:

- Doordat een amv-medewerkers of de manager BO van de locatie zelf met de amv over de klacht in gesprek gaat, levert dit inzichten op over de wijze waarop amv's de opvang en begeleiding door het COA ervaren.
- Na het indienen van een klachtenformulier krijgt de amv de gelegenheid om de klacht in een gesprek toe te lichten. Daarna zal het COA de klacht onderzoeken. Bij een gegrond verklaarde klacht laat het COA per brief weten wat het COA zal doen om de klacht op te lossen.

### Door de inspecties gesignaleerde knelpunten ten aanzien van het leer- en verbeterproces

- De afhandeling van klachten gebeurt per locatie. Informatiedeling hierover met andere locaties vindt weinig plaats. Locaties leren op deze wijze nauwelijks van elkaars klachten en de wijze waarop deze zijn opgelost.
- Er is niet geregeld dat de uitkomsten van klachtenafhandelingen centraal samenkomen. Een overall beeld van trends, rode draden en analyses hoger over wordt er onvoldoende uitgehaald.
- Uit de toelichting op de klachtenregeling wordt onvoldoende duidelijk wie monitort dat verbetermaatregelen die voortkomen uit de klachtenafhandeling ook daadwerkelijk en tijdig worden opgepakt en wie hierop stuurt.

## D. Klachtenregeling



# 4

## Conclusies, aanbevelingen en vervolg

### 4.1 Conclusie over het leer- en verbeterproces

De inspecties constateerden tijdens dit onderzoek dat het COA de afgelopen jaren veel tijd en aandacht heeft besteed aan het inrichten van het leer- en verbeterproces met betrekking tot de opvang en begeleiding van amv's om de gewenste kwaliteitsverbetering te realiseren. De verschillende werkinstructies en kaders<sup>6</sup> zijn (verder) ontwikkeld en uitgerold en bij iedere medewerker van het COA (in meer of mindere mate) bekend.

Ook voldoet het COA grotendeels aan de getoetste verwachtingen uit het Toetsingskader 'Verantwoorde opvang en begeleiding van amv's' die zijn opgenomen in thema 5 ('bestuurlijke organisatie') en die betrekking hebben op het leer- en verbeterproces van organisaties die opvang en begeleiding aan amv's bieden. In welke mate het bestuur van het COA aan deze verwachtingen voldoet is terug te vinden in bijlage 1.

Dit zijn positieve ontwikkelingen. Desondanks komt de uitvoering en doorontwikkeling van het leer- en verbeterproces door verschillende oorzaken nog onvoldoende van de grond komt.

#### 4.1.1 Onvoldoende sturing op het leer- en verbeterproces

De belangrijkste reden dat de uitvoering en doorontwikkeling van het leer- en verbeterproces nog onvoldoende van de grond komt is dat er onvoldoende sturing is op het leer- en verbeterproces. Dit heeft diverse oorzaken, die met elkaar samenhangen.

##### **Het ontbreken van een goede informatiepositie**

Om te kunnen sturen, moet de informatiepositie van de sturende partij op orde zijn. Daar ontbreekt het aan bij het COA. De informatie over de kwaliteit van de opvang en begeleiding van amv's wordt weliswaar verzameld en geanalyseerd, maar dit

<sup>6</sup> De Amv-methodiek, het Uitvoeringskader en de Werkinstructie met betrekking tot kwaliteitsanalyses van de opvang en begeleiding van amv's, het Uitvoeringskader en de Werkinstructie met betrekking tot het melden en onderzoeken van incidenten in de amv-opvang en het klachtenformulier en de toelichting op de klachtenregeling voor amv's.



gebeurt onvoldoende systematisch en volledig waardoor een totaalbeeld ontbreekt en waardoor onvoldoende duidelijk is waar risico's zitten. Dat maakt het moeilijk om goed te sturen.

#### **De sturing op het leer- en verbeterproces is niet altijd duidelijk belegd**

De inspecties constateren dat er bij het COA veel onduidelijkheid heerst over de vormgeving van de sturing. Het is niet altijd duidelijk wie moet sturen en waarop gestuurd moet worden. Het grote aantal (mandaat)regels maakt dat men soms niet meer weet waarvoor men qua sturing wel en niet gemandateerd is. Hierdoor hebben medewerkers soms het idee dat er wel gestuurd wordt, terwijl dat in de praktijk niet gebeurt. Ook bleek in sommige gevallen de sturing niet geregeld, zoals de inhoudelijke sturing van de gedragsdeskundigen. Hierdoor verschilt de rol en positionering van de gedragsdeskundigen sterk per locatie.

#### **De sturing is op sommige onderwerpen maar bij één persoon belegd**

De inspecties constateren dat het COA de sturing op sommige onderwerpen maar bij één persoon heeft belegd. Dit is kwetsbaar. Wanneer deze persoon uitvalt, valt ook de sturing op die onderwerpen weg. Veelal is uitval van tijdelijk aard, maar duurt het lang voordat er een vervanger gevonden is die voldoende van deze onderwerpen op de hoogte is en de sturing hierop kan overnemen.

#### **De sturingsstructuur is niet bij alle medewerkers bekend**

De inspecties constateren dat niet alle medewerkers van de sturingsstructuur op de hoogte waren, ook waar deze wel duidelijk belegd is. Wanneer bijvoorbeeld een amv-medewerker zich tot zijn manager BO wendt omdat hij tools mist in het begeleiden van de amv's, maar hij krijgt bij hem geen gehoor, weet hij niet bij wie hij daarmee vervolgens terecht kan (in theorie kan hij zich wenden tot de unitmanager). Hierdoor loopt de medewerker vast en stopt een mogelijk verbeterproces.

#### **Het takenpakket van unitmanagers is breed**

Het onderwerp 'amv', en het leer- en verbeterproces daarbinnen is slechts één van de vele onderwerpen waarop een unitmanagers stuurt. Omdat 'amv' op de gehele populatie die bij het COA wordt opgevangen maar een relatief kleine doelgroep betreft, heeft dit onderwerp vaak geen prioriteit. Het takenpakket van de unitmanagers is breed waardoor de sturing op het leer- en verbeterproces met betrekking tot de opvang en begeleiding van amv's onvoldoende wordt opgepakt. De aanstelling van de portefeuillehouder amv (die de unitmanagers ondersteunt in hun taken die specifiek de amv's betreffen) heeft hier onvoldoende verandering in gebracht.

### **4.1.2 Samenhang ontbreekt tussen de diverse werkinstructies en kaders**

Een tweede factor die ervoor zorgt dat de uitvoering en doorontwikkeling van het leer- en verbeterproces onvoldoende van de grond komt, is het ontbreken van voldoende samenhang tussen de diverse werkinstructies en kaders die zijn opgesteld ten behoeve van het leer- en verbeterproces. Er is geen overkoepeld document dat deze werkinstructies en kaders met elkaar verbindt. Er is wel een digitaal verbetermaatregelenregister waarin de verbetermaatregelen (die uit de



diverse incidentrapportages en (kwaliteits-)analyses voortkomen) staan opgenomen.<sup>7</sup> Naar rode dradenanalyses en trendanalyses wordt nog onvoldoende gekeken. Hierdoor ontbreekt een overall beeld van de kwaliteit van de opvang en begeleiding. Wanneer het COA een dergelijke samenhang zou realiseren, zou dit het leer- en verbeterproces verder ten goede komen.

#### 4.1.3 De inrichting van het leer- en verbeterproces houdt onvoldoende rekening met de weerbarstige praktijk

Een derde factor die er voor zorgt dat de uitvoering en doorontwikkeling van het leer- en verbeterproces onvoldoende van de grond komt, is de wijze waarop het COA met de inrichting van dit proces rekening houdt met de weerbarstige praktijk waarin de organisatie werkt. Hierbij doelen de inspecties op de volgende situaties:

##### *Groot personeelsverloop*

Er is een groot personeelsverloop op amv-locaties. De amv-teams op de locaties zijn daardoor niet altijd stabiel, ervaren of compleet. Veel jonge nog onervaren medewerkers staan aan de lat voor de begeleiding van de amv's, die vaak kampen met zware problematiek. Dit maakt het lastig om naast het reguliere werk ook nog voldoende tijd en aandacht te hebben voor het leer- en verbeterproces ten behoeve van de kwaliteit van de opvang en begeleiding van amv's.

##### *Groei en krimp organisatie*

Het COA is een organisatie die voortdurend te maken heeft met groei en krimp en met veel verschuivingen, ook in het management. Wanneer de instroom van asielzoekers bijvoorbeeld afneemt, moet het COA afschalen qua personeel en worden locaties gesloten. Wanneer de instroom van asielzoekers even later weer toeneemt, moet weer worden opgeschaald qua personeel en moeten locaties worden her-/geopend. Dit vergt veel tijd en aandacht van het COA en gaat ten koste van het systematisch leren en verbeteren. Een stevige borging ervan in het werkproces zou dit kunnen ondervangen. Deze borging ontbreekt nu nog.

##### *Veel onverwachte gebeurtenissen*

Er zijn veel onverwachte gebeurtenissen (zoals incidenten) die direct om aandacht van de COA-medewerkers vragen. Daardoor blijft er weinig tijd over om systematisch met het leer- en verbeterproces bezig te zijn.

Het COA is met deze weerbarstige praktijk bekend, maar het speelt hier met de inrichting van het leer- en verbeterproces onvoldoende op in.

#### 4.1.4 Overall conclusie

De overall conclusie van de inspecties betreft het antwoord op de centrale vraag:

<sup>7</sup> Dit is een Excelbestand met per locatie een eigen tabblad met verbetermaatregelen. Ook is er een tabblad met verbetermaatregelen die landelijk moeten worden opgepakt. Het bestand is dermate uitgebreid dat het lastig is om hiermee nog een actueel en overzichtelijk beeld van de (stand van zaken omtrent) verbetermaatregelen te hebben.



**Het bestuur van het COA heeft het leer- en verbeterproces gericht op de opvang en begeleiding van amv's vormgegeven door de inzet van verschillende werkinstructies en kaders. Daarnaast voldoet het COA grotendeels aan de getoetste verwachtingen uit het toetsingskader. Dit is positief. De uitvoering en doorontwikkeling van het leer- en verbeterproces komt echter onvoldoende van de grond. De voornaamste reden zien de inspecties in het feit dat hierop onvoldoende sturing plaatsvindt.**

### Context informatie bij de conclusie

Tijdens het onderzoek hebben de inspecties geconstateerd dat het COA zich ervan bewust is dat de sturing op het leer- en verbeterproces betreffende de opvang en begeleiding van amv's beter kan. Het COA heeft sinds 1 mei 2020 een organisatieverandering gerealiseerd, waarbij de opvang en begeleiding van amv's onder andere een eigen sturingslijn heeft gekregen. Het COA verwacht met deze organisatieverandering een verbeterslag in de aansturing te hebben gemaakt die ook een positieve uitwerking zal hebben op het leer- en verbeterproces. Deze ontwikkeling hebben de inspecties (vanwege de recentheid van de organisatieverandering) niet in het onderzoek mee kunnen nemen.

Wel hebben de inspecties na afronding van het onderzoek het COA om een reflectie gevraagd op het functioneren van de nieuwe organisatiestructuur ten aanzien van het leer- en verbeterproces met betrekking tot de opvang en begeleiding van amv's. Deze reflectie is beknopt opgenomen in hoofdstuk 5.

## 4.2 Aanbevelingen

Gezien de recent ingezette organisatieverandering komen de inspecties voor het COA tot de volgende aanbevelingen:

- Draag zorg dat de positieve punten en ontwikkelingen behouden blijven.
- Draag zorg dat de knel- en verbeterpunten rondom het leer- en verbeterproces die nog niet zijn aangepakt met de organisatieverandering alsnog worden aangepakt.

## 4.3 Vervolg

De inspecties gaan zes maanden na publicatie van dit rapport met het COA in gesprek. De inspecties verwachten tijdens dit gesprek dat het COA aantoonbaar laat zien hoe de knel- en verbeterpunten met de organisatieverandering zijn aangepakt en tevens dat het COA aantoonbaar laat zien hoe de resterende knel- en verbeterpunten zijn aangepakt.



# 5

## Tot slot

De uitvoering van dit onderzoek door de inspecties is gestart in januari 2020. Sinds 1 mei 2020 heeft het COA echter een organisatieverandering ondergaan. Deze ontwikkeling hebben de inspecties niet in het onderzoek meegenomen. Wel hebben de inspecties hier rekening mee gehouden bij het formuleren van de aanbeveling en het vervolg.

Ook hebben de inspecties na afronding van het onderzoek aan het COA verzocht om kort te reflecteren op het functioneren van de nieuwe organisatiestructuur ten aanzien van het leer- en verbeterproces met betrekking tot de opvang en begeleiding van amv's. Deze reflectie van het COA is hieronder beknopt opgenomen.

*Het COA kent nu een tweekoppig bestuur, waarbij het dossier amv's als portefeuille expliciet belegd is bij één lid van bestuur. Daaronder is een driekoppige directie gekomen met een duidelijke verdeling: de directie Opvang en Begeleiding (verantwoordelijk voor het primaire proces, opvang en begeleiding), de directie Vakontwikkeling en -ondersteuning (optimaliseert en monitort de kwaliteit van het vak begeleiding) en de directie Bedrijfsvoering (ondersteunt leidinggevenden bij diverse vraagstukken op het gebied van personeel, informatie, organisatie, etc.). Door de integrale verantwoordelijkheid van het directieteam, wordt er meer gestuurd op gezamenlijke resultaten en prioriteiten.*

*Op tactisch niveau zijn er binnen de directie Opvang en Begeleiding inmiddels twee regiomanagers voor bijzondere opvang, waaronder met name amv's, aangesteld. Zij sturen de amv-locaties aan en hebben zitting in de directie Opvang en Begeleiding. Hiermee is de sturingslijn op alle sturingslagen in de organisatie formeel belegd en is er meer specifieke tijd en aandacht voor sturing op amv-locaties. Daarbij is voor medewerkers en managers van amv-locaties als ook voor betrokken partijen duidelijk hoe de sturing op de opvang en begeleiding van amv's in de lijn georganiseerd is. Door de sturing op amv's bij aparte regiomanagers te beleggen, in plaats van bij de voormalige unitmanagers die ook de reguliere opvang moesten aansturen, is er eenduidige sturing op amv-terrein geborgd in het organisatiemodel.*

*Om het vak 'begeleiden' verder te ontwikkelen, is het COA vanuit de directie Vakontwikkeling en -ondersteuning gestart met vakgroepen (o.a. specifiek een vakgroep amv), waaraan zowel beleids- als uitvoeringsmedewerkers deelnemen. De vakgroepen maken verbeter- en vernieuwingsvoorstellen voor begeleiding en monitoren op de resultaten van de begeleiding.*





*Daarnaast wordt uit onder meer de bevindingen en verbetermaatregelen die voortkomen uit incidentonderzoeken, in afstemming met de regiomanagers bijzondere opvang en de amv-managers, een rode draad analyse opgesteld en van reactie/advies voorzien ter bespreking met directie en bestuur. De rode draad analyse biedt een hoofdlijn/trendoverzicht inzake het amv-dossier.*

*Deze rode draad analyse wordt eens per vier maanden specifiek geagendeerd in directie/bestuur overleg. Hierbij wordt de voortgang op de gemaakte afspraken en acties besproken, alsmede wordt bepaald of en in welke mate aanvullende/nieuwe acties nodig zijn en/of waar belemmering zitten in de implementatie. Hierbij worden eventueel benodigde acties concreet belegd bij ofwel de directie Opvang en Begeleiding ofwel de directie Vakontwikkeling en -ondersteuning.*

*De directeur Opvang en Begeleiding heeft tenslotte periodiek overleg met de bestuurder. Dat is in principe een breed overleg, echter, waar nodig of relevant kan ingezoomd worden op afzonderlijke vraagstukken naar aanleiding van incidenten of de rode draad analyse.*

*Borging vindt vervolgens plaats in de rapportage cyclus van het COA (tertaalrapportage).*

De inspecties gaan als vervolg op dit rapport met het COA hierover nader in gesprek. De inspecties zien dit gesprek met vertrouwen tegemoet.



# I

## Bijlage Toetsing aan Thema 5 van het toetsingskader

De inspecties hebben in 2017 samen met (onder meer) het COA het toetsingskader 'Verantwoorde opvang en begeleiding van amv's' opgesteld. In dit toetsingskader zijn verwachtingen van het COA en de inspecties opgenomen en uitgewerkt die zien op vijf thema's, te weten (1) uitvoering opvang en begeleiding, (2) veiligheid, (3) leefklimaat, (4) cliëntenpositie en (5) bestuurlijke organisatie. In dit vijfde thema zijn enkele verwachtingen opgenomen met betrekking tot het leer- en verbeterproces van organisaties die opvang en begeleiding aan amv's bieden.

In de onderstaande tabellen geven de inspecties per relevante verwachting uit Thema 5 aan waaruit deze is opgebouwd en in welke mate het bestuur van het COA aan deze verwachting voldoet.

**Tabel a.** *Het COA voert op basis van een analyse van verzamelde informatie over de kwaliteit van de opvang en begeleiding verbeteringen door.*

Verwachting	Oordeel
<ul style="list-style-type: none"> <li>Het COA verzamelt en analyseert systematisch informatie over:               <ol style="list-style-type: none"> <li>De mate waarin het COA erin slaagt om de amv's te begeleiden naar een zelfstandig leven vanaf 18 jaar in de Nederlandse samenleving of daarbuiten;</li> <li>De tevredenheid van amv's en diens voogd over de opvang en begeleiding;</li> <li>De tevredenheid van contractpartners/ketenpartners;</li> <li>De klachtafhandeling.</li> </ol> </li> </ul>	<p>Het COA voldoet deels aan deze verwachting. Het COA verzamelt en analyseert informatie met betrekking tot de begeleiding van amv's. Dit kan op meer systematische wijze plaatsvinden.</p> <p>Het COA verzamelt en analyseert onvoldoende systematisch informatie over de tevredenheid van amv's en diens voogd over de opvang en begeleiding en over de tevredenheid van contractpartners/ketenpartners.</p> <p>Amv-medewerkers en managers BO lossen klachten op de locatie met de amv's zelf op. Het leren en verbeteren op basis van klachten kan systematischer en meer organisatiebreed plaatsvinden.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Het COA voert naar aanleiding van de analyse verbeteringen door.</li> </ul>	<p>Het COA voldoet deels aan deze verwachting. Het COA heeft diverse</p>



	werkinstructies en kaders die het toepast ten behoeve van het leer- en verbeterproces. De samenhang hiertussen ontbreekt. Naar rode dradenanalyses, trendanalyses, samenhang met de uitkomsten van de andere methodes om te leren en verbeteren, wordt nog onvoldoende gekeken.
--	---

**Tabel b.** *Het COA registreert en analyseert incidenten en voert naar aanleiding van de analyse verbeteringen door.*

Verwachting	Oordeel
<ul style="list-style-type: none"> <li>Het COA registreert incidenten systematisch.</li> </ul>	Het COA voldoet aan deze verwachting.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Het COA analyseert incidenten systematisch.</li> </ul>	Het COA voldoet aan deze verwachting. Het COA analyseert incidenten, haalt hier basisoorzaken uit en treft hierop verbetermaatregelen.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Het COA voert naar aanleiding van de incidentenanalyse verbeteringen door.</li> </ul>	Het COA voldoet grotendeels aan deze verwachting. Ieder incidentonderzoek levert verbetermaatregelen op. Wanneer het COA hierbij rode dradenanalyses, trendanalyses en uitkomsten uit andere onderzoeken betreft, zou dit het leer- en verbeterproces nog verder versterken.

**Tabel c.** *Het COA waarborgt dat de professionals werken volgens richtlijnen, protocollen en methodieken die gelden voor de doelgroep amv's.*

Verwachting	Oordeel
<ul style="list-style-type: none"> <li>Het COA heeft haar visie vertaald in concrete doelstellingen, methodieken en diensten.</li> </ul>	Het COA voldoet aan deze verwachting. Het bestuur van het COA heeft zijn visie vertaald in diverse werkinstructies en kaders ten behoeve van het leer- en verbeterproces met betrekking tot de opvang en begeleiding van amv's.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Het COA draagt er zorg voor dat de visie en de daaruit volgende methodieken en diensten zijn geïmplementeerd en controleert of aldus door de professionals wordt gewerkt.</li> </ul>	Het COA voldoet deels aan deze verwachting. De werkinstructies en kaders zijn wel geïmplementeerd. Controle of door de professionals ook conform deze documenten wordt gewerkt, vindt onvoldoende plaats. Er is



	onvoldoende sturing op het leer- en verbeterproces.
--	---

**Tabel d.** *Het COA biedt professionals de mogelijkheid kennis en vaardigheden actueel te houden.*

Verwachting	Oordeel
<ul style="list-style-type: none"> <li>Het COA heeft in het intern opleidingsbeleid geborgd hoe de expertise van professionals wordt onderhouden en doorontwikkeld.</li> </ul>	Het COA voldoet aan deze verwachting.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Het COA faciliteert dat er met regelmaat teamoverleg plaatsvindt waarin aandacht is voor reflectie op het eigen handelen van de professionals, de effecten hiervan en de ervaren dilemma's hierbij.</li> </ul>	Het COA voldoet aan deze verwachting.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Het COA biedt alle professionals de gelegenheid tot intervisie.</li> </ul>	Het COA voldoet deels aan deze verwachting. Voor amv-medewerkers en beleidsadviseurs is de gelegenheid tot intervisie geregeld. Voor de overige COA-medewerkers (managers BO, unitmanagers, bestuurders, etc.) is dit niet geregeld.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Het COA biedt alle professionals de gelegenheid tot deskundigheidsbevordering.</li> </ul>	Het COA voldoet aan deze verwachting.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Het COA biedt alle professionals een thematisch scholingsaanbod, gericht op de opvang en begeleiding van amv's.</li> </ul>	Het COA voldoet aan deze verwachting.



# II

## Bijlage Afkortingen

<b>Afkorting</b>	<b>Betekenis</b>
Amv's	Alleenstaande minderjarige vreemdelingen
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
Incident	Geweldsincident of een calamiteit
Inspectie JenV	Inspectie Justitie en Veiligheid
Managers BO	Managers Bijzondere Opvang
Portefeuillehouder amv	Adjunct unitmanager met portefeuille amv
Unit UP	Unit Uitvoeringsprocessen

### **Missie Inspectie Justitie en Veiligheid**

*De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van justitie en veiligheid om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een rechtvaardige en veilige samenleving.*

### **Missie Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd**

*We kunnen in Nederland vertrouwen op goede gezondheidszorg en jeugdhulp. Voor iedereen, altijd en overal. Dat willen we zo houden, ook voor volgende generaties. Daarom bewaken en bevorderen wij goede en veilige zorg. Wij gaan uit van gezond vertrouwen in de aanbieders van zorg en de jeugdhulp. Omgekeerd vragen we vertrouwen in ons toezicht en onafhankelijke oordeel. Wij zijn de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, IGJ, onderdeel van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.*

#### **Dit is een uitgave van:**

Inspectie Justitie en Veiligheid  
Ministerie van Justitie en Veiligheid  
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag  
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag  
[Contactformulier](#) | [www.inspectie-jenv.nl](http://www.inspectie-jenv.nl)

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd  
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport  
Stadsplateau 1 | 3521 AZ Utrecht  
Postbus 2518 | 6401 DA Heerlen  
[www.igj.nl](http://www.igj.nl)

Januari 2021

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.  
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,  
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*