



# plan van aanpak

Verantwoorde beschermde opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen

## 1 Aanleiding en probleemstelling

De Inspectie Jeugdzorg (IJZ) voert in 2015 in samenwerking met de Inspectie Veiligheid en Justitie (IvenJ) toezicht uit naar de beschermde opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's).

In het gezamenlijke jaarwerkprogramma Toezicht Jeugd 2015 van IJZ, Inspectie voor de Gezondheidszorg en IvenJ staat het als volgt:

*In de periode 2012-2014 heeft de Inspectie Jeugdzorg onderzoeken afgerond naar de kwaliteit en veiligheid van de opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) in campussen, procesopvanglocaties en in opvang- en woongezinnen Nidos.*

*Als laatste in dit meerjarig traject doet de Inspectie Jeugdzorg in 2015 in samenwerking met de Inspectie Veiligheid en Justitie onderzoek bij de kleinschalige vormen van amv-opvang. IvenJ is in dit onderzoek betrokken, omdat deze inspectie sinds eind 2014 belast is met het toezicht op de gehele vreemdelingenketen.*

De inspecties zorgen er met de uitvoering van het meerjarig traject voor, dat van elke opvangvorm voor amv's is onderzocht of de kwaliteit (inclusief veiligheid) op orde is.

*Keuze in de opvangvariant van de kleinschalige opvang van amv's*

De kleinschalige opvang kent drie vormen:

- kindergroepen voor amv's van 13-18 jaar die kwetsbaar zijn;
- kleinschalige wooneenheden voor relatief zelfstandige amv's van 16 en 17 jaar;
- beschermde opvang, voor amv's waarvan men vermoedt dat zij slachtoffer zijn of kunnen worden van mensenhandel/mensensmokkel.

In de keuze tussen de varianten van de kleinschalige opvangvormen is het volgende van belang: op 1 januari 2016 wordt een nieuw opvangmodel ingevoerd. De beschermde opvang is de enige kleinschalige opvangvorm die na 2016 onveranderd blijft als het gaat om verantwoordelijkheid en

doelgroep. Het COA is en blijft verantwoordelijk voor het opvangen van amv's in een beschermde opvang en de doelgroep blijft gelijk: amv's die (ongeacht het mogelijke perspectief) bescherming nodig hebben tegen mensenhandel/mensensmokkel. De Inspectie Jeugdzorg heeft daarom besloten de beschermde opvang te onderzoeken.

De uitvoering van de beschermde opvang heeft COA op dit moment uitbesteed aan de Jade Zorggroep. COA is wel eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van de beschermde opvang voor amv's.

### *Probleemstelling*

Er is niet eerder door de inspecties toezicht uitgevoerd naar de beschermde opvang. In deze opvangvorm verblijven de meest kwetsbare amv's. Het betreft opvang voor kinderen waarvan men vermoedt dat zij slachtoffer zijn of kunnen worden van mensenhandel/mensensmokkel. De inspecties willen zich er daarom van vergewissen of de kwaliteit van de beschermde opvang voldoet.

## **2 Onderzoeksvraag**

Het toezicht van de inspecties richt zich op de kwaliteit van de beschermde opvang. De inspecties hebben de volgende hoofdvraag voor het toezicht geformuleerd:

*Wordt aan alleenstaande minderjarige vreemdelingen verantwoorde opvang en begeleiding geboden in de beschermde opvang?*

Vanuit de centrale onderzoeksvraag heeft de inspectie de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- a. In hoeverre verblijven amv's in een veilige en aandachtvolle omgeving?*
- b. In hoeverre worden amv's voldoende ondersteund en begeleid in hun ontwikkeling?*
- c. In hoeverre is de rechtspositie van de amv's voldoende gewaarborgd?*
- d. In hoeverre zorgt de beschermde opvang voor effectieve informatieoverdracht aan de vervolgoopvang over noodzakelijke bescherming en begeleiding van en hulp aan de amv?*

De vraag over de vervolgoopvang is uiteraard alleen aan de orde als een amv in aanmerking komt voor vervolgoopvang.

Bovenstaande vragen zullen worden beantwoord aan de hand van een toetsingskader dat de inspecties hebben opgesteld. Met behulp van het toetsingskader beoordelen de inspecties in hoeverre aan amv's verantwoorde opvang en begeleiding worden geboden in de beschermde opvang. Als uitgangspunt voor het toetsingskader hebben de inspecties het Verantwoorde Hulp voor Jeugd kader als uitgangspunt genomen, dat door de Inspectie Jeugdzorg is opgesteld en openbaar gemaakt<sup>1</sup>. In dit kader wordt ook een uitwerking gegeven van begrippen die in de deelvragen worden gebruikt, zoals veilige en aandachtvolle omgeving.

Het kader is aangepast aan de eisen die volgens de inspecties te stellen zijn aan de beschermde opvang, uitgaande van wet- en regelgeving en beleid. Het toetsingskader is opgenomen als bijlage 1.

De verantwoorde opvang van amv's in beschermde opvang kent volgens de inspecties vier aspecten die gerelateerd zijn aan het doel van beschermde opvang:

- a. *Veiligheid*. De kinderen hebben het recht in een veilige omgeving (met elkaar) te leven en beschermd te worden tegen ontwikkelingsbedreigingen.

---

<sup>1</sup> Zie voor het Toetsingskader Verantwoorde Hulp voor Jeugd de website: [www.inspectiejeugdzorg.nl](http://www.inspectiejeugdzorg.nl), onder toetsingskader.

- b. *Ontwikkeling.* De kinderen hebben het recht zich te ontwikkelen. Daarbij spelen een aantal zaken een rol. Naast de ontwikkelingsmogelijkheden als *onderwijs* moeten volgens het COA de amv's in de periode dat ze in de beschermde opvang verblijven zoveel mogelijk zelfredzaam worden, met inachtneming van hun kwetsbaarheid voor (seksuele) uitbuiting en hun (mogelijke) psychische kwetsbaarheid door opgedane traumatische ervaringen.
- c. *Rechtspositie.* In de beschermde opvang moet de rechtspositie van amv's gewaarborgd zijn. Dit is in een normale opvang al van belang, maar zeker ook in de beschermde opvang, omdat vrijheidsbeperkende maatregelen worden toegepast. De inspecties hebben er geen zicht op hoe deze worden toegepast en de wettelijke legitimatie van deze maatregelen. Voor wat betreft de rechtspositie gaat het dan om de volgende aspecten: vrijheidsbeperkende maatregelen worden zorgvuldig toegepast, kinderen kunnen hun mening uiten, een klacht indienen en met een vertrouwenspersoon spreken. Ook wordt zorgvuldig omgegaan met hun privacy en hun gegevens.
- d. *Overdracht.* Het is van belang dat de noodzakelijke begeleiding en bescherming van amv's ook na de beschermde opvang plaatsvindt. De beschermde opvang moet er daarom bij uitplaatsing van de amv voor zorgen, dat de vervolgoopvang bij opname van de amv weet welke bescherming, begeleiding en hulp noodzakelijk wordt gevonden.

### **3 Beoogd effect**

Met het toezicht gaan de inspecties na of COA als eindverantwoordelijke erin slaagt in de beschermde opvang verantwoorde opvang en begeleiding te bieden aan amv's, waaronder ook wordt verstaan een goede overdracht bij vervolgoopvang van de amv. Het beoogde effect van het toezicht is het bijdragen aan inzicht in en waar nodig verbeteren van de kwaliteit van de beschermde opvang voor een specifieke groep amv's.

### **4 Onderzoeksopzet**

#### *Uitvoering*

De beschermde opvang kent in totaal 66 plaatsen, verdeeld over 6 locaties.

De inspecties voeren bij alle locaties toezichtactiviteiten uit. Aan de volgende activiteiten wordt in ieder geval gedacht:

- Onverwachte observatie in de 6 locaties;
- Presentatie van Jade over de werkwijze in de beschermde opvang;
- Interview met pedagogisch medewerkers (groepsleiding);
- Interview met leidinggevenden van de geïnterviewde pedagogisch medewerkers;
- Interview met amv's in de beschermde opvang en/of amv's die in de beschermde opvang hebben verbleven;
- Interview met de vertrouwenspersoon voor de amv's;
- Dossieronderzoek van amv's en personeel;
- Documentenstudie/beleidsanalyse van COA en/of Jade.

#### *Rapportage*

Van het onderzoek wordt 1 rapport opgesteld. Als de locaties op onderdelen grote verschillen laten zien, dan zal dit in het rapport in beeld komen.

## **5 Resultaat en afbakening**

Het onderzoek concentreert zich op de verantwoorde opvang van een specifieke groep amv's. Voor deze opvang is COA eindverantwoordelijk, met de uitvoeringsorganisatie Jade. De samenwerking tussen COA en Jade is geen onderwerp van onderzoek. De beschermde opvang heeft een hele specifieke functie, namelijk het beschermen van kwetsbare jongeren tegen (dreiging van) uitbuiting. Op stelselniveau is dan natuurlijk de (beleids-)vraag relevant of de beschermde opvang hierin effectief is. Dit is niet een vraag die met dit onderzoek zal worden beantwoord. De inspecties onderzoeken of de opvang verantwoord wordt uitgevoerd (vanuit het oogpunt van het kind), niet of deze in haar functie effectief is.

Nidos, de stichting die de voogdij uitvoert over de amv's, is net als in de eerdere onderzoeken naar de opvang van amv's door COA, geen onderwerp van dit onderzoek. In het vooronderzoek worden wel met voogden van Nidos gesprekken gevoerd om een goed beeld te krijgen van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Nidos en Jade in relatie tot de beschermde opvang. De asielprocedure, de verblijfsregeling mensenhandel, en de hiervoor verantwoordelijke organisaties zijn geen onderwerp van onderzoek.

## **6 Informatie en communicatie**

Het onderzoek resulteert in een rapport dat na vaststelling door de hoofden van beide inspecties wordt aangeboden aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. De beide inspecties zorgen voor een publicatie van het eindrapport.

### **Dit is een samenwerking van:**

Inspectie Jeugdzorg  
Stadsplateau 1 | 3521 AZ Utrecht  
Postbus 483 | 3500 AL Utrecht  
[www.inspectiejeugdzorg.nl](http://www.inspectiejeugdzorg.nl)

Inspectie Veiligheid en Justitie  
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag  
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag  
[www.ivenj.nl](http://www.ivenj.nl)

# Bijlage 1

## Toetsingskader Kwaliteit van de Beschermd Opgang

### Centrale onderzoeksvraag:

*Wordt aan alleenstaande minderjarige vreemdelingen verantwoorde opvang en begeleiding geboden in de Beschermd Opgang?*

### Deelvragen

- a. In hoeverre verblijven amv's in een veilige en aandachtvolle omgeving?*
- b. In hoeverre worden amv's voldoende ondersteund en begeleid in hun ontwikkeling?*
- c. In hoeverre is de rechtspositie van de amv's voldoende gewaarborgd?*
- d. In hoeverre zorgt de beschermd opvang voor effectieve informatieoverdracht aan de vervolgoegang?*

### A. In hoeverre verblijven amv's in een veilige en aandachtvolle omgeving?

Professionals houden goed zicht op de veiligheid van kinderen.	<i>Verwachtingen:</i> <ul style="list-style-type: none"><li>• Professionals hebben een actueel beeld van de veiligheid van kinderen.</li><li>• Professionals schatten de veiligheid van kinderen in aan de hand van een gestandaardiseerd risicotaxatie instrument.</li><li>• Professionals beoordelen de veiligheid in multidisciplinair verband.</li></ul>
Professionals beperken de veiligheidsrisico's voor kinderen.	<i>Verwachtingen:</i> <ul style="list-style-type: none"><li>• Professionals bepalen mede op basis van de veiligheidsrisico's de in te zetten begeleiding.</li><li>• Professionals bewaken de gemaakte afspraken over het beperken van de veiligheidsrisico's.</li><li>• Professionals stellen vast of de veiligheidsrisico's zijn verminderd.</li></ul>
Professionals zorgen ervoor dat acuut onveilige situaties voor kinderen worden opgeheven.	<i>Verwachtingen:</i> <ul style="list-style-type: none"><li>• Professionals treden bij acute onveiligheid actief op.</li><li>• Professionals bepalen multidisciplinair hoe bij acute onveiligheid van kinderen te handelen.</li><li>• Professionals zijn toegerust om met acuut onveilige situaties voor kinderen om te kunnen gaan.</li></ul>

De instelling handelt conform de wet om haar doelen te bereiken.	<p><i>Verwachtingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De instelling beschikt over actuele VOG's van professionals die contact hebben met kinderen.</li> </ul>
De fysieke leefomgeving is van goede kwaliteit.	<p><i>Verwachtingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kinderen zijn tevreden over de fysieke leefomgeving.</li> <li>• De leefomgeving is schoon, passend en veilig.</li> <li>• Kinderen hebben invloed op de inrichting van de fysieke leefomgeving.</li> <li>•</li> </ul>
Het leefklimaat is passend bij de kinderen.	<p><i>Verwachtingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het leefklimaat past bij de leeftijd en de ontwikkelingsfase van de kinderen.</li> <li>• Kinderen kennen de dagelijkse routine en de regels binnen de instelling.</li> <li>• Met de kinderen worden afspraken gemaakt over omgangsregels binnen de groep.</li> <li>• Kinderen leiden een voor hen zo gewoon mogelijk leven, inclusief onderwijs en vrijetijdsbesteding.</li> </ul>
Professionals hebben een respectvolle houding naar de kinderen.	<p><i>Verwachtingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kinderen vertrouwen de professionals.</li> <li>• Professionals hebben tijd en aandacht voor de kinderen.</li> <li>• Professionals belonen positief gedrag van kinderen.</li> <li>• Professionals tonen voorbeeldgedrag.</li> </ul>

## **B. In hoeverre worden amv's voldoende ondersteund en begeleid in hun ontwikkeling?**

Professionals bieden passende begeleiding.	<p><i>Verwachtingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Professionals bieden begeleiding die aansluit bij de relevante ontwikkelgebieden, de problematiek van de kinderen en de fase van hun verblijf.</li> <li>• Professionals bieden begeleiding die aansluit bij de achtergrond, eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van kinderen.</li> <li>• Professionals spannen zich in dat kinderen contact kunnen (onder)houden met voogd en netwerk.</li> </ul>
Professionals bieden begeleiding van goede kwaliteit.	<p><i>Verwachtingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Professionals werken volgens professionele standaarden.</li> <li>• Professionals zetten tijdig de hulp in.</li> <li>• Professionals nemen kernbeslissingen in multidisciplinair verband.</li> </ul>

<p>Professionals betrekken kinderen en hun voogd bij de begeleiding.</p>	<p><i>Verwachtingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Professionals werken met een plan dat door of in overleg met kinderen en hun voogd is opgesteld.</li> <li>• Professionals bieden kinderen en hun voogd duidelijkheid over de inhoud en uitvoering van de begeleiding.</li> <li>• Professionals bejegenen kinderen en hun voogd met respect en nemen hen serieus bij de uitvoering van de begeleiding.</li> </ul>
<p>Professionals stemmen af met de bij de kinderen betrokken instanties.</p>	<p><i>Verwachtingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Professionals stemmen het plan af met de plannen van de overige betrokken begeleidende en hulpverlenende instanties.</li> <li>• Professionals evalueren regelmatig het resultaat van de geboden begeleiding met de overige betrokken instanties.</li> <li>• Professionals zorgen voor overdracht naar de overige betrokken instanties (i.c. de vreemdelingenketen).</li> </ul>
<p>De instelling zet gekwalificeerde professionals in.</p>	<p><i>Verwachtingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De instelling zet professionals in die aantoonbaar zijn geschoold voor de functie die zij uitoefenen.</li> <li>• De instelling biedt professionals de mogelijkheid kennis en vaardigheden actueel te houden.</li> <li>• De instelling heeft richtlijnen en procedures vastgesteld voor het handelen van de professionals.</li> </ul>

**C. In hoeverre is de rechtspositie van amv's voldoende gewaarborgd?**

<p>De instelling past vrijheidsbeperkende maatregelen bij kinderen zorgvuldig toe.</p>	<p><i>Verwachtingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De instelling heeft beleid opgesteld over vrijheidsbeperkende maatregelen.</li> <li>• De professionals voeren de vrijheidsbeperkende maatregelen uit volgens het beleid.</li> <li>• De instelling heeft beleid opgesteld over toe te passen sancties.</li> <li>• De professionals voeren het sanctiebeleid uit volgens het beleid.</li> </ul>
--	---

De instelling geeft kinderen de mogelijkheid om voor hun individuele belangen op te komen.	<p><i>Verwachtingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De instelling onderneemt actie indien kinderen aangeven ontevreden te zijn over de aan hen geboden begeleiding/hulp.</li> <li>• Kinderen kunnen gebruikmaken van een onafhankelijke vertrouwenspersoon.</li> <li>• Kinderen kunnen een klacht indienen bij een onafhankelijke klachtencommissie.</li> </ul>
De instelling draagt zorg voor de behartiging van gemeenschappelijke belangen van kinderen	<p><i>Verwachtingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De instelling organiseert bewonersvergaderingen per locatie/groep.</li> <li>• Kinderen kunnen meebepalen waar in de bewonersvergaderingen over wordt gesproken.</li> <li>• Afspraken die in de bewonersvergadering worden gemaakt, worden door de professionals vastgelegd.</li> <li>• Op gemaakte afspraken wordt terug gekomen (in een volgende vergadering) richting de kinderen.</li> </ul>
De instelling gaat zorgvuldig om met de gegevens van kinderen (en hun voogd.)	<p><i>Verwachtingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De instelling waarborgt de privacy van kinderen.</li> <li>• De instelling reageert adequaat op een inzage-, afschrift-, of wijzigingsverzoek van kinderen en/of hun voogd.</li> </ul>

**D. In hoeverre zorgt de beschermde opvang voor effectieve informatieoverdracht aan de vervolgopvang?**

*Nadrukkelijk dient te worden gesteld dat deze onderzoeksvraag alleen geldt voor de kinderen die recht hebben op vervolgopvang.*

De professionals informeren de vervolgopvang tijdig over het kind	<p><i>Verwachtingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De professionals stellen een overdrachtsverslag ten behoeve van de vervolgopvang.</li> <li>• Het verslag is beschikbaar ten behoeve van de vervolgopvang voordat het kind is vertrokken uit de beschermde opvang.</li> <li>• Professionals informeren de vervolgopvang over de actuele situatie van het kind voordat het in vertrekt uit de beschermde opvang.</li> </ul>
De professionals informeren de vervolgopvang adequaat over het kind	<p><i>Verwachtingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De professionals verstrekken op een gestandaardiseerde wijze overdrachtsinformatie ten behoeve van de vervolgopvang.</li> <li>• De professionals geven informatie over de bescherming die het kind (nog) nodig heeft na de beschermde opvang.</li> <li>• De professionals geven aan wat het kind kan en nog moet leren. In de informatie is aangegeven welke extra professionele hulp gecontinueerd moet worden.</li> </ul>