

De methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers binnen het COA

Amsterdam, mei 2000

Tekst	Yvonne Scherf
Onderzoek	Agnes van Burik
	Yvonne Scherf

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Aanbevelingen	8
1 Inleiding	9
2 De omgeving van het COA	12
2.1 Inleiding	12
2.2 Het vreemdelingenbeleid van de overheid	12
2.2.1 Achtergrond van het overheidsbeleid	12
2.2.2 Veranderingen in het overheidsbeleid sinds 1999	12
2.2.2.1 Wijziging van het landelijk terugkeerbeleid	13
2.2.2.2 Wijziging van de Vreemdelingenwet	13
2.2.2.3 Wijziging van de asielprocedure	14
2.3 Samenwerking in de uitvoering van het asielbeleid	14
2.3.1 Samenwerking in de periode 1996 - 1999	14
2.3.2 Samenwerking vanaf 2000: de landelijke terugkeerstructuur	15
2.4 Afsluitende opmerkingen	16
3 Het COA: organisatie en beleid	18
3.1 Inleiding	18
3.2 Het COA: zelfstandig bestuursorgaan sinds 1994	18
3.2.1 Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers	18
3.2.2 Wettelijke taken van het COA	18
3.2.3 Missie en kerntaken van het COA	18
3.3 Veranderingen in de COA-organisatiestructuur	19
3.3.1 Achtergronden van de verandering	19
3.3.2 De nieuwe organisatiestructuur: het Organisatie- en Besturingsmodel (OBM)	20
3.3.3 Ontwikkelingsmodel en tijdsplanning	20
3.4 Veranderingen in het COA-beleid	20
3.4.1 Vereisten vanuit het landelijk terugkeerbeleid	20
3.4.2 Veranderingen in het COA-(terugkeer)beleid	22
3.5 De relatie tussen het COA-(terugkeer)beleid en de methodiek Trajectbegeleiding	23
3.6 Afsluitende opmerkingen en aanbevelingen	24
4 Trajectbegeleiding asielzoekers: een methodiek voor het COA	26
4.1 Inleiding	26
4.2 Trajectbegeleiding als algemene methodiek	26
4.3 Een eerste ontwerp van de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers	27
4.3.1 Introductie van trajectbegeleiding in de kerntaak Dagstructurering	27
4.3.2 De basis van de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers	28
4.4 Trajectbegeleiding Asielzoekers als opvangmethodiek in het nieuwe COA-beleid	29
4.4.1 Veranderingen onder invloed van de koppeling aan het COA-terugkeerbeleid	29
4.4.2 Beschrijving van de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers	31
4.4.3 Trajectbegeleiding Asielzoekers en het bedrijfsproces van het COA	34
4.4.4 De meerwaarde van Trajectbegeleiding Asielzoekers voor het COA	35
4.5 Ingrediënten voor de uitvoering van Trajectbegeleiding Asielzoekers	35
4.5.1 De instrumenten bij Trajectbegeleiding Asielzoekers	36
4.5.1.1 Een instrument: het gesprek	36

4.5.1.2	Een instrument: de registratie in het trajectdossier	37
4.5.1.3	Een instrument: het trajectplan	37
4.5.2	De vaardigheden en kennis benodigd bij Trajectbegeleiding Asielzoekers	38
4.5.3	De middelen benodigd bij Trajectbegeleiding Asielzoekers	38
4.6	Aanbod aan activiteiten in relatie tot het trajectplan	39
4.7	Afsluitende opmerkingen en aanbevelingen	40
5	Trajectbegeleiding asielzoekers in de COA organisatie	41
5.1	Inleiding	41
5.2	De organisatorische plaatsing van Trajectbegeleiding Asielzoekers	41
5.2.1	Vragen met betrekking tot de organisatorische plaatsing	41
5.2.2	Trajectbegeleiding Asielzoekers als functie of als taak	42
5.2.3	De relatie Trajectbegeleiding Asielzoekers – Dagstructurering	43
5.2.4	Organisatorische en fysieke plaatsing van Trajectbegeleiding Asielzoekers	44
5.2.4.1	Organisatorische plaatsing: op locatie- of clusterniveau	44
5.2.4.2	Fysieke plaatsing: op locatie- of clusterniveau	45
5.2.4.3	Een gelijke structuur voor elke cluster?	46
5.3	Personeelsformatie: caseloadberekening	46
5.4	De functie van trajectbegeleider bij het COA	47
5.5	De opleiding tot trajectbegeleider bij het COA	48
5.5.1	De training Trajectbegeleiding Asielzoekers door de Transfergroep Rotterdam	48
5.5.2	De behoefte aan en mogelijke uitbreiding van de opleidingsmogelijkheden	49
5.5.3	Uitbreiding van de inhoud van de scholing	50
5.5.4	De selectiecriteria voor de scholing van trajectbegeleiders	50
5.6	Afsluitende opmerkingen en aanbevelingen	51
6	Handvatten voor implementatie van trajectbegeleiding asielzoekers COA	52
6.1	Inleiding	52
6.2	Ervaringen met de implementatie van Trajectbegeleiding Asielzoekers	52
6.3	Voorwaarden op het gebied van organisatie en beleid	53
6.4	Verdere aandachtspunten bij het ontwerp van een implementatietraject	55
6.5	Wensen en ideeën over vorm en inhoud van een implementatieplan	57
6.6	Het zetten van een eerste stap	58
6.7	Draagvlak voor het beleid binnen het COA	59
6.8	Afsluitende opmerkingen en aanbevelingen	60

Samenvatting

Tot voorliggend onderzoek is opdracht gegeven door de Afdeling Uitvoerings Beleid (AUB) van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Het is uitgevoerd onder begeleiding van het Advies- en Consultatiepunt Dagstructurering. Tot het onderzoek is besloten omdat men meer inzicht wenst te verkrijgen in de mogelijkheden die de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers het COA zou kunnen bieden om haar taken uit te voeren. Het onderzoek is uitgevoerd met behulp van verschillende ingangen:

- bestudering van literatuur en relevante stukken die uit de COA-organisatie zijn aangeleverd;
- interviews met sleutelpersonen van verschillende subgroepen over hun ideeën en visies;
- discussie aan de hand van tussentijdse onderzoeksrapportages met de leden van een reflectiegroep.

In de rapportage wordt toegeschreven naar de situatie per 1 januari 2001. De datum die is gepland voor de inwerkingtreding van de nieuwe Vreemdelingenwet. Voor de beschrijving van de bestaande situatie wordt uitgegaan van de situatie op 1 april 2000.

Het COA is een zelfstandig bestuursorgaan dat in 1994 op grond van de *Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers* als een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) in het leven is geroepen om - onder eindverantwoordelijkheid van de regering - in samenhang met andere instanties uitvoering te geven aan het door de overheid vastgestelde beleid met betrekking tot de opvang van asielzoekers in Nederland.

Het COA is een organisatie in verandering; deze veranderingen worden deels bepaald door interne, deels door externe factoren.

Van de externe ontwikkelingen die hun uitwerking hebben op de organisatie, het beleid en de taakuitvoering van het COA (die in Hoofdstuk 2 *De omgeving van het COA* worden behandeld) is de belangrijkste de ontwikkeling van een landelijk terugkeerbeleid in het jaar 2000, vooruitlopend op een nieuwe Vreemdelingenwet die in het jaar 2001 van kracht moet worden. Zodra de Tweede Kamer in oktober 1999 instemt met de *Notitie Terugkeerbeleid* wordt een begin gemaakt met de opbouw van een landelijke terugkeerstructuur waarin verschillende uitvoerende diensten intensief samenwerken. Als actoren in deze landelijke terugkeerstructuur zijn aangewezen de Vreemdelingendienst, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), de Koninklijke Marechaussee en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM).

De landelijke terugkeerstructuur bestaat uit vier niveaus:

Landelijk Operationeel terugkeer Overleg (LOTO), Kwaliteitsplatforms Terugkeer (KPT's), Regionale integrale terugkeerteams (RITT's) en Uitvoerende eenheden (met name GPB (Gezamenlijk Procedurebeheer) -taakgroepen.

Centraal staat in het beleid dat de asielzoeker die niet wordt toegelaten Nederland dient te verlaten; liefst zelfstandig, zo nodig gedwongen. De primaire verantwoordelijkheid voor vertrek ligt bij de vreemdeling zelf. Voor het COA zijn de belangrijkste voorschriften in het terugkeerbeleid:

- Asielzoekers worden gedurende de gehele asielprocedure voorbereid op mogelijk vertrek.
- Het COA beëindigt na het verstrijken van de vertrektermijn van vier weken de opvang.
- Het COA beëindigt bij een eerste negatieve beschikking op de asielaan-

vraag direct de lessen in de Nederlandse taal.

- Het COA zet een landelijke en regionale structuur op om een doelmatige beëindiging van de opvangvoorzieningen te kunnen realiseren.

De uitvoering van het nieuwe terugkeerbeleid begint in februari 2000, na de publicatie van het *Stappenplan beëindiging opvangvoorzieningen* voor het jaar 2000, waarin de regels voor de beëindiging van opvangvoorzieningen voor asielzoekers in de centrale opvang.

Deze nieuwe eisen aan de aanpak en organisatie van de asielopvang hebben uitwerking op de organisatie, het beleid en de taakuitvoering van het COA, zoals uiteengezet in Hoofdstuk 3. *Het COA: organisatie en beleid*. Naast de interne factoren die nopen tot verandering. De pioniersfase wordt afgesloten; het COA ontwikkelt zich tot een dienstverlenende organisatie die 'producten' aanbiedt aan de zelfstandige asielzoeker. Deze stap gaat gepaard met een ontwikkeling van generalisatie naar specialisatie. De organisatie heeft behoefte aan professionalisering, in de vorm van standaardisering, uniformering en normering. Aan een werkwijze en taakuitoefening die gekenmerkt wordt door effectiviteit, efficiency en klantgerichtheid.

De belangrijkste veranderingen die in het COA onder invloed van in- en externe factoren worden doorgevoerd zijn de invoering van een nieuw organisatie-model, en de formulering van een nieuw COA-(vertrek)beleid.

Per 1 januari 2000 is een nieuwe organisatiestructuur, het Organisatie- en Besturingsmodel (OBM) van kracht, waarin gekozen is voor een geografische indeling in 5 regio's die ieder zijn onderverdeeld in een aantal clusters. In totaal zijn 35 clusters gevormd; ieder met een omvang van 1.500-3.000 bedden. Aan de nadere invulling van deze clusters wordt vorm gegeven voor november 2000.

Eind 1999 wordt door een Stuurgroep Terugkeerbeleid in de notitie *COA Beleidskader Terugkeer* een voorstel geformuleerd voor het beleidskader van waaruit het COA in de toekomst wil bijdragen aan de terugkeer van afgewezen asielzoekers naar hun land van herkomst. In de notitie doet de Stuurgroep onder meer het voorstel om "trajectbegeleiding van asielzoekers zodanig vorm te geven dat zelfstandige terugkeer van afgewezen asielzoekers wordt bevorderd, en communicatie met de asielzoeker over opvangbeëindiging wordt verbeterd." De notitie wordt in november 1999 door de hoofddirectie geaccordeerd en dient als basis voor het te ontwikkelen COA-(terugkeer)beleid.

In Hoofdstuk 4. *Trajectbegeleiding Asielzoekers: een methodiek voor het COA* wordt ingegaan op de methode op zich en op de vragen wat zij te weeg kan brengen voor het COA en wat daarbij benodigd is.

Trajectbegeleiding Asielzoekers is een methodiek die in eerste instantie is ontwikkeld ten behoeve van de uitvoering van de kerntaak Dagstructurering van het COA. Met de accordering van de notitie *COA Beleidskader Terugkeer* wordt in feite een besluit genomen om de toepassing van de methodiek te verbreden, van een instrument voor de kerntaak Dagstructurering naar een instrument ten behoeve van de COA-beleidsuitvoering, als onderdeel van de ketengerichte aanpak van het asielvraagstuk.

De methodiek verkeert eind 1999, als besloten wordt om het in te zetten voor de gehele COA-organisatie, nog in een experimenteel stadium. Enkele centra slechts hebben op dat moment de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers in het kader van Dagstructurering volledig geïmplementeerd. De vraag is hoe het besluit tot verbreding door koppeling met het COA-terugkeerbeleid zich verhoudt tot de methodiek zoals die in oorsprong is ontwikkeld. En welke veranderingen mogelijkwijze moeten worden aan-

gebracht om Trajectbegeleiding Asielzoekers als opvangmethodiek te doen functioneren. Het is echter zaak om daarbij wel voor ogen te houden dat het gaat om een methodiek waarmee in de COA-organisatie nog maar nauwelijks ervaring is opgedaan.

Het blijkt dat door de verbreding een aantal nieuwe elementen ingebracht worden in de toepassing, maar dat in de methodiek zelf geen ingrijpende veranderingen noodzakelijk zijn. Nieuw is vooral dat de methodiek ten dele een verplichtend karakter krijgt. Deelnemen aan activiteiten in het kader van Dagstructurering blijft op vrijwillige basis, maar de onderdelen die afkomstig zijn uit het terugkeerbeleid zijn verplicht. De asielzoeker is verplicht tot de gesprekken die staan in samenhang tot de asielprocedure. De COA-medewerker heeft de verplichting om de asielzoeker te informeren over de asielprocedure in algemene en in persoonlijke betekenis. Daarmee komen -anders dan voorheen- ook de asielzoekers die zich niet actief opstellen, in beeld.

Deze nieuwe werkwijze heeft consequenties voor de taakafbakening tussen de kerntaken die in de nu bestaande indeling betrokken zijn bij terugkeer, die nog nader uitgewerkt dienen te worden. Het gaat hier om de kerntaken 1 (faciliteren van de asielprocedure) 6 (voorlichting en verwijzing) en 7 (dagstructurering).

Bij beantwoording van de vraag, wat maakt dat Trajectbegeleiding Asielzoekers zo geschikt is om als integrale opvangmethodiek in het COA te worden ingevoerd? gaat het in essentie om de volgende elementen:

- Trajectbegeleiding Asielzoekers motiveert en activeert de asielzoeker om een gemotiveerde keuze voor activiteiten, waaronder ook terugkeeractiviteiten, gericht op zijn toekomst te maken.
- Trajectbegeleiding Asielzoekers motiveert en activeert de asielzoeker om gericht met die activiteiten, waaronder ook terugkeeractiviteiten, aan de slag te gaan.
- De gegevens waarvan is overeengekomen dat zij dienen te worden overgedragen worden vastgelegd om de overige ketenpartners inzicht te verschaffen.

Trajectbegeleiding Asielzoekers is een opvangmethodiek waarin een trajectbegeleider een asielzoeker gekoppeld aan de fase van zijn asielprocedure motiveert, activeert, stimuleert en informeert om op basis van zijn zelfstandigheid en zelfredzaamheid de verantwoordelijkheid voor eigen toekomst te nemen.

Als instrumenten worden bij Trajectbegeleiding Asielzoekers ingezet: gesprekken, registratie van de inhoud van de gesprekken en trajectplannen, waarin door de asielzoeker te realiseren doelstellingen zijn uitgezet. Om deze instrumenten adequaat te kunnen inzetten zijn vaardigheden, kennis en middelen vereist. De relatie tussen deze 'ingrediënten' is onderstaand in schema gezet. Het grootste deel dient nog (verder) ontwikkeld te worden, soms alleen op inhoud, soms ook op scholing en training.

Schema Ingrediënten voor de uitvoering van Trajectbegeleiding Asielzoekers

Instrumenten	benodigde vaardigheden	benodigde kennis	benodigde middelen
gesprek(ken)	gesprekstechnieken	COA-beleid vreemdelingenwet- geving/asielprocedure meth.trajectbegelei- ding landen/cultuurkennis	gespreksprotocollen
registratie	registratievaardigheden	software	registratieplatform trajectdossier inhoudelijke registratie- voorschriften technische registratie- voorschriften
trajectplan(nen)	schrijfvaardigheid	kennis van het aanbod aan activiteiten	opstellingsvoor- schriften aanbod aan activiteiten standaardtrajecten

Doelstelling van Trajectbegeleiding Asielzoekers is om door toepassing van de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers een asielzoeker kennis en inzicht te geven in de mogelijke uitkomsten van de asielprocedure, de consequenties voor de opvang, zijn eigen capaciteiten en toekomstige mogelijkheden in relatie tot zijn omgeving, en hem de kans te bieden om gedurende zijn verblijf in de asielopvang zijn mogelijkheden te vergroten.

Trajectbegeleiding is een methodiek die toepasbaar wordt binnen een organisatie door aan een algemene methodiek invulling te geven vanuit het bedrijfsproces van de betrokken organisatie. Voor Trajectbegeleiding Asielzoekers is dat dus het bedrijfsproces van het COA. Het bedrijfsproces van het COA heeft het afgelopen jaar grote veranderingen ondergaan, die deels zijn voltooid en deels nog niet zijn uitgekristalliseerd. Ten behoeve van de uitvoering van Trajectbegeleiding Asielzoekers is duidelijkheid over het bedrijfsproces noodzaak en voorwaarde. Het gaat hier met name om de wijze van handelen vanaf het eerste moment van aankomst van de asielzoeker in het kader van het nieuwe terugkeerbeleid, en om de nadere invulling van de recent gevormde clusters.

Op de vraag naar de mogelijke plaatsing van Trajectbegeleiding Asielzoekers in het organigram bij de invulling van de clusters wordt in Hoofdstuk 5, *Trajectbegeleiding Asielzoekers in de COA-organisatie* nader ingegaan, als ook op daaraan gekoppelde problemen:

- de vraag of Trajectbegeleiding Asielzoekers moet worden beschouwd als een functie of een taak;
 - de vraag of de organisatiestructuur voor elke cluster gelijk dient te zijn.
- Daarnaast wordt een aanzet gegeven tot een caseloadberekening en een beschrijving van de functie trajectbegeleider.

Ten laatste gaat Hoofdstuk 6, *Handvatten voor de implementatie van Trajectbegeleiding Asielzoekers in het COA* in op vragen rond het implementatieproces van Trajectbegeleiding Asielzoekers binnen het COA, waaronder de randvoorwaarden en de succesfactoren.

In de verschillende hoofdstukken zijn ter afsluiting aanbevelingen opgenomen die achter deze samenvatting apart gebundeld zijn weergegeven.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1 (hfst 3)

Het COA geeft meer bekendheid aan het besluit over de verbreding van de toepassing van de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers van een instrument voor de kerntaak Dagstructurering naar een instrument ten behoeve van de gehele COA-beleidsuitvoering, oftewel om Trajectbegeleiding Asielzoekers te ontwikkelen tot een methodiek voor de opvang van asielzoekers in Nederland.

Aanbeveling 2 (hfst 4)

Het COA geeft opdracht om de in hoofdstuk 4 beschreven status quo met betrekking tot de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers te bewerken tot een Basisdocument Trajectbegeleiding Asielzoekers.

Aanbeveling 3 (hfst 4)

Het COA geeft opdracht om de inhoud van en/of de scholing in de vaardigheden, kennis en middelen behorend bij de instrumenten die worden ingezet bij de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers (verder) te ontwikkelen, in samenspraak met het Projectbureau Coördinatie Terugkeer en het Expertisecentrum Terugkeer.

Aanbeveling 4 (hfst 5)

Het COA zorgt ervoor dat de bevindingen uit voorliggend rapport worden betrokken bij de invulling van de recent gevormde clusters, die in het najaar 2000 operationeel dienen te zijn.

Aanbeveling 5 (hfst 6)

Het COA onderneemt stappen om het draagvlak voor het nieuwe COA-beleid en de daarvan deel uitmakende methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers te vergroten door middel van algemene en gerichte voorlichting.

Aanbeveling 6 (hfst 6)

Het COA onderneemt stappen om waar mogelijk de in voorliggend rapport beschreven voorwaarden voor de introductie van Trajectbegeleiding Asielzoekers te realiseren.

Aanbeveling 7 (hfst 6)

Het COA onderneemt op korte termijn actie om de eerste stappen te zetten voor implementatie van de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers zoals in voorliggend rapport beschreven, te weten:

- stap 1: Vaststelling van de uitgangspunten van het proces, in aansluiting op het reeds gevoerde beleid.
- stap 2: Vaststelling van een structuur voor de implementatie.
- stap 3: Opdracht geven om een implementatieplan uit te werken, waarin opgenomen een voorstel voor de implementatieorganisatie.

1 Inleiding

Tot voorliggend onderzoek is opdracht gegeven door de Afdeling UitvoeringsBeleid (AUB) van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Het is uitgevoerd onder begeleiding van het Advies- en Consultatiepunt Dags-structurering.

Tot het onderzoek is besloten omdat men meer inzicht wenste te verkrijgen in de mogelijkheden die de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers het COA zou kunnen bieden om haar taken uit te voeren.

In de opdrachtverlening van medio september 1999 stonden twee vragen centraal:

- 1 Hoe dient trajectbegeleiding binnen de opvanglocaties voor asielzoekers te worden ingevuld en wat zijn de randvoorwaarden voor de uitvoering van trajectbegeleiding?
- 2 Is de training Trajectbegeleiding Asielzoekers van de Transfergroep Rotterdam en het daarin aangeboden methodisch concept voldoende toegesneden op de nieuwe inrichting van de opvang binnen het COA en de invulling van trajectbegeleiding?

Uit deze vraagstelling vloeiden een aantal onderzoeksvragen voort, geclusterd rond de thema's: methodiek en instrumenten; specifieke taken; inhoudelijke, organisatorische en persoonlijke randvoorwaarden; en de invoering van de methodiek in de organisatie.

Elk onderzoek is onderhevig aan de wet van het voortschrijdend inzicht: in de loop van het onderzoek wordt voor bepaalde problemen een oplossing gevonden, en dienen andere problemen zich aan. Deze wetmatigheid bleek ook in dit onderzoek van kracht. In de tweede helft van 1999 zijn de ontwikkelingen rond het asielzoekersbeleid zowel binnen als buiten het COA in een stroomversnelling geraakt. In de stroom van de ontwikkeling zijn een aantal vragen die ten tijde van de opdrachtverlening leefden intussen vertaald in beleid(svoornemens).

Waar dit betekent dat aan het onderzoek toevoegingen zijn gedaan, of accenten zijn verlegd, is dat gebeurd in overleg met de opdrachtgever. Het betreft met name de aandacht voor de consequenties van de ontwikkelingen in het asielbeleid, en meer specifiek het terugkeerbeleid.

Als eerste stap in het onderzoek is vooral onderzoek gedaan op het niveau van de uitvoering. De stukken die in dat kader in de organisatie zijn besproken hebben gefunctioneerd als inleidende fase en zijn in de voorliggende tekst verwerkt. Vervolgens zijn de ontwikkelingen in het asielzoekersbeleid en de consequenties daarvan voor het COA-beleid en voor de COA-organisatie in kaart gebracht. Dit omdat het voor een goed begrip van de methodiek essentieel is te weten op grond van welke besluiten en uitgangspunten de COA-organisatie als één van de uitvoeringsinstanties van het asielbeleid in de naaste toekomst zal gaan functioneren. Immers, trajectbegeleiding is niets meer en niets minder dan een algemeen toepasbare methodiek waaraan invulling wordt gegeven op basis van de taakopdracht en het primaire (bedrijfs)proces van de organisatie waarvoor deze trajectbegeleiding ontwikkeld wordt. Het primaire proces binnen het COA wordt op dit moment opnieuw geformuleerd. Mede aan de hand daarvan kan de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers nader worden ingevuld.

Ten tijde van de opdrachtverlening wordt de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers vooral gezien als een instrument dat in ontwikkeling is ten behoeve van de uitvoering van de kerntaak Dagstructurering van het COA. Wel wordt reeds gesproken over de verbreding van de toepassing tot een instrument ten behoeve van het nog te ontwikkelen terugkeerbeleid. En gaandeweg wordt reeds vanuit dat concept gewerkt, hoewel over de verbreding naar een instrument ten behoeve van gehele COA-beleidsuitvoering op dat moment (nog) niet expliciet een besluit is genomen. De gedachten over trajectbegeleiding verschuiven dus in de loop van het onderzoek. Dit, én het feit dat in de COA-organisatie op dat moment op vele punten veranderingen worden ingezet, heeft het onderzoek niet eenvoudig gemaakt. Temeer omdat de informatie over de voorgenomen veranderingen gaande het proces niet openbaar was.

Alles overwegende is tenslotte als uitgangspunt gekozen dat Trajectbegeleiding een methodiek is die op enigerlei vorm ingezet gaat worden in het nieuwe COA-beleid dat in het verlengde van het landelijk terugkeerbeleid ontwikkeld wordt. Om die reden is meer nadruk gelegd op vragen rond de implementatie van de methodiek binnen de COA-organisatie dan dat er sprake is van een evaluatie van de werking van de methodiek. De tijd is daarvoor ook nog niet rijp gezien de fase van opbouw waarin de organisatie zich bevindt.

De belangrijkste factor in het veranderingsproces zijn de wijzigingen in de taakuitvoering van het COA door de opbouw van een 'landelijke terugkeerstructuur'. De vraag naar de rol van Trajectbegeleiding binnen de opvang betekent door deze ontwikkeling mede een vraag naar de mogelijke rol van Trajectbegeleiding binnen de landelijke terugkeerstructuur.

De methodiek Trajectbegeleiding zou het focuspunt kunnen zijn van waaruit de uitvoering van het nieuwe COA-beleid gestalte kan krijgen. Trajectbegeleiding zou daarmee de verbinding en de motor in een nieuw te ontwikkelen werkwijze van het COA zijn.

Het onderzoek is uitgevoerd met behulp van verschillende ingangen:

- bestudering van literatuur en relevante stukken die uit de COA-organisatie zijn aangeleverd;
- interviews met sleutelpersonen van verschillende subgroepen over hun ideeën, visies;
- discussie aan de hand van tussentijdse onderzoeksrapportages met de leden van een reflectiegroep, waarin alle onderscheiden subgroepen zijn vertegenwoordigd.

Standaardaanpak bij het beschrijven van geplande veranderingen is dat je, uitgaande van de bestaande situatie, de gewenste situatie beschrijft, en vervolgens het pad uitzet hoe van bestaand naar gewenst te komen. Alle interne en externe vernieuwingen maken dat in het COA moeilijk een status quo vast te stellen is.

Omdat alle beleidsvorming binnen en buiten het COA vooruit loopt op de nieuwe Vreemdelingenwet die op 1 januari 2001 van kracht zal worden, wordt in de voorliggende rapportage toegeschreven naar de situatie die gecreëerd zal worden door de invoering van deze wet. Voor de beschrijving van de bestaande situatie wordt uitgegaan van de situatie op 1 april 2000.

De opbouw van het rapport is als volgt:

Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van factoren in de omgeving van het COA, waardoor het handelen van het COA als uitvoeringsorganisatie wordt bepaald of beïnvloed, zoals de politieke besluitvorming.

Hoofdstuk 3 schetst de recente ontwikkelingen in de organisatiestructuur

en in het beleid van het COA.

Hoofdstuk 4 beschrijft de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers als een middel voor het COA om haar veranderende taak uit te voeren.

Hoofdstuk 5 behandelt de mogelijke organisatorische plaatsing en de personele consequenties van de Trajectbegeleiding Asielzoekers binnen de COA-organisatie.

Hoofdstuk 6 gaat in op de vragen rond het implementatieproces van Trajectbegeleiding Asielzoekers binnen het COA, waaronder de randvoorwaarden en de succesfactoren.

In de verschillende hoofdstukken zijn ter afsluiting aanbevelingen opgenomen.

Het geheel wordt voorafgegaan door een samenvatting, en door een overzicht van de aanbevelingen uit de verschillende hoofdstukken.

2 De omgeving van het COA

2.1 Inleiding

Het COA is een zelfstandig bestuursorgaan dat in het leven is geroepen om -onder eindverantwoordelijkheid van de regering- in samenhang met andere instanties uitvoering te geven aan het door het overheid vastgestelde beleid met betrekking tot de opvang van asielzoekers in Nederland.

Dit beleid en de organisatie van de uitvoering van het beleid is de laatste jaren volop in beweging. Ontwikkelingen in de omgeving waarbinnen het COA haar werkzaamheden verricht, hebben uiteraard ook hun uitwerking op de organisatie, het beleid en de taakuitvoering van het COA. Om die reden worden zij in dit hoofdstuk kort geschetst.

2.2 Het vreemdelingenbeleid van de overheid

2.2.1 Achtergrond van het overheidsbeleid

Van oudsher komen om uiteenlopende redenen vele 'vreemdelingen' -dat wil zeggen mensen die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten- naar Nederland. De omgang met vreemdelingen in Nederland is geregeld in de *Vreemdelingenwet*. Naast nationale wetgeving heeft Nederland zich ook te houden aan internationale verplichtingen. Het gaat hierbij vooral om het *EG-verdrag*, het *Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens* en het *Vluchtelingenverdrag van Genève*.

Een vluchteling is een vreemdeling van wie op grond van het Vluchtelingenverdrag van Genève is vastgesteld dat hij in zijn land een gegronde vrees heeft voor vervolging, vanwege godsdienstige of politiek overtuiging, nationaliteit, ras of het behoren tot een bepaalde sociale groep.

Vanaf het begin van de jaren '80 werd Nederland geconfronteerd met de komst van grote groepen 'asielzoekers'. Een asielzoeker is een vreemdeling, die bij de overheid van een ander land dan vanwaar hij afkomstig is een verzoek indient om als 'vluchteling' erkend en toegelaten te worden. Het tot dan toe bestaande decentraal georganiseerde opvangsysteem bleek in de jaren '80 niet meer te voldoen, waarop in 1987 een begin werd gemaakt met centrale opvang, op basis van centrale wet- en regelgeving.

Bij de kabinetsformatie van 1994 is het ministerie van Justitie belast met de coördinatie van het Vreemdelingenbeleid. De verantwoordelijkheid voor het overheidsbeleid op het terrein van toelating en opvang van asielzoekers ligt in de huidige kabinetsperiode bij de staatssecretaris van Justitie.

Voor het aspect 'toelating van asielzoekers' is de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) verantwoordelijk. Voor het aspect 'opvang van asielzoekers' het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA).

In het Regeerakkoord van 1998 is een aantal bepalingen opgenomen die ten doel hebben om de terugkeer van vreemdelingen te intensiveren.

2.2.2 Veranderingen in het overheidsbeleid sinds 1999

Het kabinet heeft in het jaar 1999 een aantal ontwikkelingen in gang gezet met als doel het asiel- en migratievraagstuk beter beheersbaar te maken.

Van belang voor het COA zijn daarin vooral de volgende onderdelen:

- wijziging van het terugkeerbeleid, in voorbereiding op de nieuwe Vreemdelingenwet;
- voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet, en daarin opgenomen;
- voorstel tot wijziging van de asielprocedure.

2.2.2.1 Wijziging van het landelijk terugkeerbeleid

In oktober 1999 stemt de Kamer in met de *Notitie Terugkeerbeleid (25 juni 1999)*. In deze notitie wordt in aansluiting op het Regeerakkoord, en voortvloeiend op de nieuwe Vreemdelingenwet, het terugkeerbeleid van de overheid aangescherpt. De verwachting wordt uitgesproken dat het nieuwe terugkeerbeleid op 1 januari 2000 van kracht zal worden.

In het nieuwe beleid staat centraal dat de asielzoeker die niet wordt toegelaten Nederland dient te verlaten; liefst zelfstandig, zo nodig gedwongen. De primaire verantwoordelijkheid voor vertrek ligt bij de vreemdeling zelf. Het nieuwe terugkeerbeleid bevat onder meer de volgende maatregelen ter voorbereiding op en facilitering van terugkeer:

- Asielzoekers worden gedurende de gehele asielprocedure erop gewezen dat terugkeer naar het land van herkomst tot de mogelijkheden behoort. Tijdens zijn procedure moet de asielzoeker stappen ter voorbereiding van een mogelijk vertrek ondernemen, bijvoorbeeld door identiteits- of reisdocumenten te verwerven.
- Nadat de asielzoeker rechtmatig verwijderbaar is geworden, gaat de finale vertrektermijn in die is bepaald op 28 dagen (vier weken).
- Gedurende deze periode van vier weken kan de asielzoeker zijn voorbereiding op vertrek afronden (verwerving reisdocumenten, op terugkeer gerichte cursussen, aanvraag IOM-regeling).
- Na het verstrijken van de vertrektermijn moet het COA de opvang beëindigen.
- De asielzoeker kan vanaf de indiening van de asielaanvraag tot aan het moment van terugkeer in hetzelfde opvangcentrum verblijven.
- Bij een eerste negatieve beschikking op de asielaanvraag moeten de activiteiten die gericht zijn op integratie direct beëindigd worden, met name het volgen van lessen in de Nederlandse taal.
- Er wordt een landelijke terugkeerstructuur opgebouwd, waarin de verschillende uitvoerende diensten intensief samenwerken.
- Het COA wordt opgedragen om een landelijke en regionale structuur op te zetten om een doelmatige beëindiging van de opvangvoorzieningen te kunnen realiseren.

2.2.2.2 Wijziging van de Vreemdelingenwet

Er ligt een wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet. Als het wetsvoorstel wordt aangenomen zal de nieuwe Vreemdelingenwet per 1 januari 2001 in werking treden.

Hoofddoelstellingen van de nieuwe wet zijn dat:

- de kwaliteit van de beslissing wordt verbeterd;
- de duur van de asielprocedure wordt verkort;
- terugkeer en verwijdering beter geregeld worden;
- asielzoekers die mogen blijven sneller integreren.

Hoofdpijnen van de voorstellen zijn de volgende:

- In de asielprocedure wordt de bezwaarfase afgeschaft.
- Het onderscheid tussen de huidige drie vormen van verblijfsstatus en het voorzieningenpakket, vervalt: alle asielzoekers die voor verblijf in Nederland in aanmerking komen krijgen een verblijfsstatus voor bepaalde tijd, die na drie jaar kan worden omgezet in een verblijfsvergunning voor on-

- bepaalde tijd.
- Afwijzing van de asielaanvraag leidt automatisch tot beëindiging van de opvang, uithuiszetting en vertrek uit Nederland.

2.2.2.3 Wijziging van de asielprocedure

Algemeen is het gevoel dat de huidige asielprocedure te lang duurt; gemiddeld 22 maanden in medio 1999.

In het voorliggende wetsontwerp staan diverse maatregelen die de procedure moeten verkorten, tot een beslistermijn van 6 maanden¹.

Vergelijking van de huidige procedure en de in de nieuwe wet voorgestelde procedure levert het volgende beeld:

Aanvraag bij aankomst

Onder de bestaande regeling moet een asielzoeker zich voor het aanvragen van asiel melden bij één van de Aanmeldcentra (AC) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Na registratie van het verzoek volgt een eerste onderzoek naar identiteit, nationaliteit en reisroute. Binnen 48 uur wordt besloten of de aanvraag kansloos is, of dat de asielzoeker tot de procedure wordt toegelaten.

Onder de nieuwe wet verandert in deze stap niets.

Onderzoek tijdens de opvang

Onder de bestaande regeling wordt in de praktijk de asielzoeker na toelating tot de procedure overgebracht naar een Onderzoek- en opvangcentrum (OC) of direct naar een Asielzoekerscentrum (AZC) van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Hier wordt de asielzoeker door de IND verder gehoord over de achtergrond van zijn asielaanvraag.

Onder de nieuwe wet verandert in deze stap op zich niets, maar reeds eerder is besloten om het –niet-functionerende- onderscheid tussen OC en AZC op te heffen.

Beslissing

Onder de bestaande regeling komt de IND na haar onderzoek tot een voorlopige, of eerste, *beschikking*. Is de beschikking positief, dan krijgt de asielzoeker een verblijfstatus; hij komt in aanmerking voor een woning en kan de opvang verlaten. Bij negatieve beschikking -'eerste negatief'- moet de asielzoeker het land verlaten. Tegen dit eerste negatief kan de asielzoeker *bezwaar* aantekenen bij de IND. Wordt dit bezwaar door de IND afgewezen, dan bestaat als volgende stap de mogelijkheid om in *beroep* te gaan bij de rechter. Van overheidswege moet toestemming worden verleend om de uitkomst van bezwaar en beroep in Nederland af te wachten. Onder de nieuwe wet wordt de bezwaarfase afgeschaft.

2.3 Samenwerking in de uitvoering van het asielbeleid

2.3.1 Samenwerking in de periode 1996 - 1999

Sinds 1996 ondernemen de organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van het asielbeleid stappen om de samenwerking gestalte te geven.

Noot 1 Of deze termijn van zes maanden ook daadwerkelijk gehaald wordt is een punt van discussie. In dit onderzoek wordt wel van deze termijn uitgegaan.

1996: Vertrekcentrum (VC) in Ter Apel

Als eerste manifestatie van samenwerking tussen partners is in 1996 het Vertrekcentrum (VC) in Ter Apel geopend, waar in een samenspel van COA, IND, Vreemdelingendienst (en Koninklijke Marechaussee) uitgeprocedeerde asielzoekers zonder documenten worden voorbereid op terugkeer. In de loop van het jaar 2000 zal het centrum deze functie verliezen.

1997: Stappenplannen beëindiging opvangvoorzieningen

Sinds 1997 wordt gewerkt met *Stappenplannen beëindiging opvangvoorzieningen* die moeten leiden tot beëindiging van opvang voor niet-meewerkende asielzoekers. IND en Vreemdelingendienst zijn daarin verantwoordelijk voor de vaststelling van niet-meewerken en het COA voor beëindiging van de opvang.

1998: Gezamenlijk procedurebeheer

In het voorjaar van 1998 hebben COA, Vreemdelingendienst en IND afgesproken dat de directeuren van de asielzoekerscentra het initiatief nemen tot gezamenlijk procedurebeheer. De bestanden en dossiers van in het centrum verblijvende asielzoekers en uitgeprocedeerden worden onderling vergeleken en op elkaar afgestemd om beter zicht te krijgen op de persoons- en proceduregegevens van alle bewoners in de centrale opvang en de doorstroom in de opvang te bespoedigen.

1998: Samenwerkingsconvenant

In september 1998 hebben COA, Vreemdelingendienst en IND een samenwerkingsconvenant op het terrein van terugkeer gesloten over de uitvoering van het Stappenplan, gezamenlijk procedurebeheer, afstemming van informatievoorziening, en dergelijke.

2.3.2 Samenwerking vanaf 2000: de landelijke terugkeerstructuur

Zodra de Tweede Kamer in oktober 1999 instemde met de *Notitie Terugkeerbeleid* is een begin gemaakt met de opbouw van een landelijke terugkeerstructuur, in het Project Operationalisering Terugkeernotitie.

Als actoren in deze landelijke terugkeerstructuur zijn aangewezen:

- Vreemdelingendienst;
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND);
- Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA);
- Koninklijke Marechaussee;
- Internationale Organisatie voor Migratie (IOM).

Van deze instellingen behoren de vier eerstgenoemde als overheidsorganisaties tot de 'ketenpartners'. De laatstgenoemde is een non-gouvernementele organisatie (ngo). De samenwerkingsafspraken tussen actoren zijn vastgelegd in het startdocument *Over terugkeer. Project Operationalisering terugkeernotitie. Context en managementafspraken*.

De COA-directie heeft in het kader van de opdracht in de terugkeernotitie om een terugkeerstructuur op te zetten per november 1999 het Projectbureau Coördinatie Terugkeer (PBCT) geïnstalleerd. Het PBCT ressorteert onder de afdeling Uitvoeringsbeleid en is "primair verantwoordelijk voor het stellen van de juridisch-procedurele kaders waarbinnen het COA haar bijdrage zal leveren aan de operationalisering van het nieuwe terugkeerbeleid." In de praktijk betekent dit de ontwikkeling van de 'terugkeerorganisatie' binnen het COA, en de ondersteuning van de COA-organisatie bij de uitvoering van het terugkeerbeleid.

Het ministerie heeft in eerste instantie aangekondigd dat de opbouw van een landelijke terugkeerstructuur begin januari 2000 gereed zou zijn. Die streefdatum is niet gehaald, maar op dit moment is de organisatie in principe gereed.

Met de publicatie van het *Stappenplan beëindiging opvangvoorzieningen* voor het jaar 2000 in de Staatscourant van 10 februari 2000 is de basis gelegd voor de uitvoering van het nieuwe terugkeerbeleid. Dit *Stappenplan 2000* regelt de beëindiging van opvangvoorzieningen voor die asielzoekers in de centrale opvang die na het van kracht worden van de maatregel hetzij een eerste negatief, hetzij een beslissing tot intrekking of weigering van de verlenging van de verblijfstatus, hetzij een negatieve beslissing op bezwaar ontvangen. Inmiddels zijn de eerste dossiers binnen.

De landelijke terugkeerstructuur, de projectorganisatie, bestaat uit vier niveaus²:

Landelijk Operationeel terugkeer Overleg (LOTO)

Het LOTO is het orgaan waar de landelijke aansturing vorm krijgt. Het is samengesteld uit de landelijk projectleider en de leden van de directie van de vijf betrokken organisaties. Voor het COA participeert het lid van de hoofddirectie met de portefeuille Opvang en P&O. Het LOTO wordt bijgestaan door een Projectondersteuningsteam.

Kwaliteitsplatforms Terugkeer (KPT's)

Er zijn vier Kwaliteitsplatforms Terugkeer ingesteld, die als taak hebben om het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak te bewaken.

Deze KPT's zijn aan de landelijke terugkeerstructuur toegevoegd op instigatie van de landelijk projectleider die voorzag dat één van de knelpunten bij de implementatie van het terugkeerbeleid de vraag naar het maatschappelijk draagvlak voor de uitzetting van uitgeprocedeerde asielzoekers zou zijn. Zij zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van COA, IND en politiekorpsen van het gebied, op hoger besluitvormend niveau.

Voor het COA participeren in de KPT's de regiodirecteuren³.

Regionale integrale terugkeerteams (RITT's)

Er zijn 25 RITT's samengesteld, gekoppeld aan de huidige 25 politieregio's. In de RITT's vinden de daadwerkelijke sturing van de werkzaamheden ten behoeve van de terugkeer van de asielzoeker plaats.

Zij zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van COA, IND en regiopolitiekorps. Voor het COA participeren in de RITT's de clusterdirecteuren⁴.

Uitvoerende eenheden

Met name de Lokale Taakgroepen GPB (Gezamenlijk Procedurebeheer).

2.4 Afsluitende opmerkingen

Alle in dit hoofdstuk geschetste ontwikkelingen, de nieuwe Vreemdelingenwet en de daarmee samenhangende wijziging van de asielprocedure; de wijzigingen in het terugkeerbeleid en de opbouw van de landelijke terugkeerstructuur; de wijzigingen in het opvangmodel, stellen nieuwe eisen aan de aanpak en organisatie van de asielopvang. Zij hebben daarmee een uitwerking op de organisatie, het beleid en de taakuitvoering van het COA.

Noot 2 Op voorstel van de landelijk projectleider, die de uitvoering van het nieuwe terugkeerbeleid moet realiseren, zijn een aantal wijzigingen aangebracht op het oorspronkelijk ontwerp in de *Notitie Terugkeerbeleid*.

Noot 3 Momenteel zijn daartoe een aantal clusterdirecteuren gemandateerd.

Noot 4 Momenteel zijn daartoe een aantal centrumdirecteuren gemandateerd

En daardoor op de rol die de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers in de organisatie zal kunnen spelen.

3 Het COA: organisatie en beleid

3.1 Inleiding

Het COA is een organisatie in verandering; een verandering die wordt gedictreed door zowel externe als interne factoren. Hoewel de consequenties van deze ontwikkelingen voor de inhoud van de opvang en voor de uitvoering van de kerntaken van het COA nog niet volledig zijn uitgekristalliseerd, tekent de richting zich wel duidelijk af.

In het kader van dit onderzoek naar de toepasbaarheid van de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers zijn de belangrijkste veranderingen: de invoering van een nieuw organisatiemodel en de formulering van een nieuw COA-(vertrek)beleid. De discussie die nog gevoerd wordt over het in de toekomst te hanteren opvangmodel is buiten beschouwing gelaten.

3.2 Het COA: zelfstandig bestuursorgaan sinds 1994

3.2.1 Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers

Het COA is per 1 juli 1994 ingesteld als een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) op grond van de *Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers*.

De positie van zelfstandig bestuursorgaan brengt met zich mee dat enerzijds het COA een zelfstandige positie op afstand van de overheid inneemt, maar dat anderzijds de minister politiek eindverantwoordelijk is voor het COA. Het COA is -als uitvoeringsorganisatie- gehouden om het beleid van de minister uit te voeren.

3.2.2 Wettelijke taken van het COA

Als taken van het COA zijn in de wet benoemd:

- de materiële en immateriële opvang van asielzoekers in opvangcentra;
- het plaatsen van asielzoekers in opvangcentra;
- het plaatsen van asielzoekers op gemeentelijke opvangplaatsen en het betalen van bijdragen voor de opvangkosten aan die gemeenten;
- andere taken die samenhangen met de opvang van asielzoekers die door de minister worden opgedragen;
- werkzaamheden met betrekking tot de bemiddeling bij uitstroom van verblijfsgerechtigden en vergunninghouders.

Met betrekking tot verschillende deelonderwerpen zijn in de loop der jaren aanvullende maatregelen van kracht geworden. Een voorbeeld hiervan is de opening van Aanmeldcentra (AC's), waar binnen 48 uur wordt bepaald of vreemdelingen al dan niet worden toegelaten tot de asielprocedure.

3.2.3 Missie en kerntaken van het COA

Het COA heeft de opdracht zoals verwoord in de *Wet Centraal Orgaan opvang* vertaald in een missie en kerntaken.

De missie van het COA luidt:

"Het op bedrijfsmatige wijze organiseren van een humaan en sober eerste verblijf voor wisselende aantallen asielzoekers die naar Nederland komen, op een zodanige wijze dat hun komst en eerste verblijf hanteerbaar zijn voor overheid en samenleving."

Op basis van deze missie zijn de volgende kerntaken geformuleerd:

- 1 het faciliteren van de asielprocedure;
- 2 het verwerven, beheren en afstoten van accommodaties;
- 3 het in-, door- en uitplaatsen van asielzoekers en verblijfsgerechtigden;
- 4 het leveren van materiële verstrekkingen en diensten;
- 5 het coördineren van zorg en voorzieningen;
- 6 het geven van voorlichting en doorverwijzen;
- 7 het bieden van dagstructurering;
- 8 het bevorderen van maatschappelijk draagvlak;
- 9 het uitbetalen van rijksbijdragen aan gemeenten in opdracht van het Rijk.

In deze indeling wordt aan taken op het gebied van terugkeer gestalte gegeven in de kerntaken 1 (faciliteren van de asielprocedure), 6 (geven van voorlichting en doorverwijzen) en 7 (het bieden van dagstructurering).

Missie en kerntaken zijn vastgelegd in een notitie met de titel *Basisdocument*, waarvan de laatste versie dateert uit 1996. Omdat sindsdien vele politieke en organisatorische veranderingen hebben plaatsgevonden of nog gepland zijn wordt de tekst van het *Basisdocument* in het jaar 2000 geheel herschreven. In de *Kwartiermakersbrief voor de regio- en concerndirecteuren* wordt gesteld dat het COA zich meer wil "profileren als een organisatie die deskundig is in het professioneel begeleiden van asielzoekers en het laten identificeren en ontwikkelen van hun kennis en kunde."

3.3 Veranderingen in de COA-organisatiestructuur

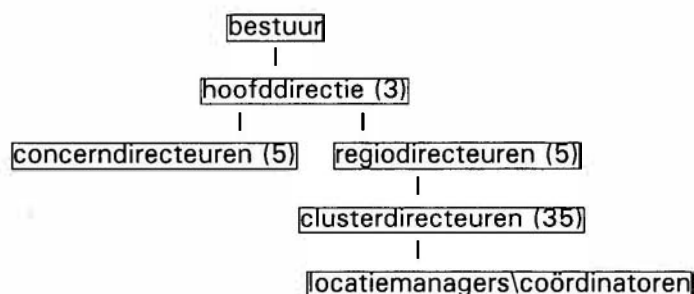
3.3.1 Achtergronden van de verandering

De samenleving bepaalt en de politiek vertaalt; het COA voert slechts uit. De politieke besluitvorming, zoals vertaald in het beleid van het ministerie van Justitie, vormt voor het COA het kader waarbinnen gewerkt wordt. Het COA is een uitvoeringsorganisatie. En zoals in het voorgaande hoofdstuk kort beschreven is er juist het laatste jaar veel veranderd in de wet- en regelgeving met betrekking tot de opvang van asielzoekers. Deze externe veranderingen (de komst van de nieuwe Vreemdelingenwet en de daarmee samenhangende wijziging van de asielprocedure; de wijzigingen in het terugkeerbeleid; de wijzigingen in het opvangmodel) vertalen zich direct in wijzigingen in de organisatie en het beleid van het COA.

Intern wordt de pioniersfase afgesloten. In de loop der jaren heeft het COA een ontwikkeling doorgemaakt van zorg- naar gidsfunctie. Wat nu volgt is de stap naar een dienstverlenende organisatie die 'producten' aanbiedt aan de zelfstandige asielzoeker. Deze stap gaat gepaard met een ontwikkeling van generalisatie naar specialisatie. De organisatie heeft behoefte aan professionalisering in de vorm van standaardisering, uniformering en normering. Aan een werkwijze en taakuitoefening die gekenmerkt wordt door effectiviteit, efficiency en klantgerichtheid.

3.3.2 De nieuwe organisatiestructuur: het Organisatie- en Besturingsmodel(OBM)

Per 1 januari 2000 is een nieuwe organisatiestructuur, het Organisatie- en Besturingsmodel (OBM), van kracht geworden.



In het OBM is gekozen voor een geografische indeling in 5 regio's die ieder zijn onderverdeeld in een aantal clusters. In totaal worden 35 clusters gevormd, opgebouwd via een dienstenmodel; ieder met een omvang van 1.500-3.000 bedden.

Over de invulling van de clusters is het volgende bekend:

- Een cluster omvat in principe alle bestaande opvangmodaliteiten (AZC, AVO, OCW).
- Per cluster stromen asielzoekers in via een instroomcentrum.
- Per cluster komen er drie taakgebieden:
 - taakgebied wonen;
 - taakgebied dienstverlening (onder andere dagstructurering en trajectbegeleiding);
 - taakgebied ondersteunende diensten (financiën, personeel, automatisering, administratie).

Aan de nadere invulling van de clusters zal door de per april 2000 aangestelde clusterdirecteuren vorm worden gegeven; gepland is dat deze fase in november 2000 wordt afgesloten.

3.3.3 Ontwikkelingsmodel en tijdsplanning

Het OBM is een structuur op hoofdlijnen en niet een tot in detail uitgewerkte blauwdruk voor de COA-organisatie. De invoering op centraal niveau is eind 1999 afgerond; de invoering op decentraal niveau -in de clusters- wordt in de loop van 2000 gerealiseerd.

Als techniek van verandering is gekozen voor het kwartiermakersmodel: elke bovenliggende groep maakt kwartier voor de groep eronder: hoofddirectie voor concern- en regiodirecteuren, regiodirecteuren voor clusterdirecteuren. Een van de middelen hierbij is de *kwartiermakersbrief*, waarin de onderliggende visie en de richting op hoofdlijnen wordt aangegeven.

3.4 Veranderingen in het COA-beleid

3.4.1 Vereisten vanuit het landelijk terugkeerbeleid

Zoals eerder in hoofdstuk 2 uiteengezet vormt het terugkeerbeleid van het ministerie het kader waarbinnen het COA haar beleid, haar kerntaken en haar concrete programma's en activiteiten formuleert.

Het landelijk terugkeerbeleid is – vooruitlopend op de nieuwe Vreemdelingenwet- verwoord in de *Notitie Terugkeerbeleid* van najaar 1999.

Uitgangspunt is dat de vreemdeling die niet tot Nederland wordt toegelaten het land moet verlaten en daarbij primair zelf verantwoordelijk is voor het regelen van zijn vertrek.

Met de publicatie van het *Stappenplan beëindiging Opvangvoorzieningen 2000*, gepubliceerd in februari, kan een begin worden gemaakt met de uitvoering van het nieuwe landelijk terugkeerbeleid.

Inhoudelijk hebben de volgende punten uit het landelijk terugkeerbeleid direct invloed op de werkzaamheden van het COA:

- De asielzoeker wordt gedurende de gehele loop van de asielprocedure voorbereid op mogelijk vertrek.
- De asielzoeker mag na de eerste negatieve beschikking, dus gedurende de periode van bezwaar en beroep, niet langer lessen Nederlandse taal (NT2) volgen⁵.
- De asielzoeker is zelf verantwoordelijk voor terugkeer en krijgt na afwijzing van zijn asielaanvraag vier weken de tijd om dit te regelen. De overheid kan in die vier weken bemiddelen, bijvoorbeeld bij het verwerven van reisdocumenten. Na het verstrijken van die vier weken wordt elke voorziening van overheidswege beëindigd.
- De asielzoeker verblijft gedurende het gehele proces van asielprocedure en terugkeer in dezelfde opvangvoorziening.
- De asielzoeker die niet voldoet aan zijn vertrekverplichting wordt uit de opvang verwijderd.

Organisatorisch hebben de volgende punten uit het landelijk terugkeerbeleid direct invloed op de werkzaamheden van het COA:

- de intensivering van de samenwerking tussen diensten;
- de integratie van de werkzaamheden van de ketenpartners in een landelijke terugkeerorganisatie;
- de opdracht aan het COA om te zorgen voor een structuur voor een doelmatige beëindiging van de opvangvoorzieningen.

Het COA is gehouden om, uitgaande van deze punten, te komen tot wettelijke veranderingen, zowel in de formulering als in de tenuitvoerlegging van haar beleid. Het jaar 2000 is dan ook vooral gewijd aan de voorbereiding van de implementatie van de vereisten van het landelijk terugkeerbeleid in de organisatie.

3.4.2 Veranderingen in het COA-(terugkeer)beleid

In het najaar van 1999 heeft de Stuurgroep Terugkeerbeleid in de notitie *COA Beleidskader Terugkeer* de landelijke *Notitie Terugkeerbeleid* omgezet naar de praktijk van het COA. In het *COA Beleidskader Terugkeer* is het beleidskader geformuleerd van waaruit het COA in de toekomst wil bijdragen aan de terugkeer van afgewezen asielzoekers naar hun land van herkomst.

Basispunten voor het nieuwe COA-beleid zijn:

- Benadering van de asielzoeker:
Het COA verwacht van de asielzoeker dat deze zijn verantwoordelijkheid neemt en zal de asielzoeker dienovereenkomstig zakelijk en realistisch benaderen.

Noot 5 Opgemerkt moet worden dat op uitvoeringsniveau deze maatregel als strijdig wordt ervaren met het streven om de asielzoeker zoveel mogelijk toe te rusten voor zijn toekomst. Nederlandse taal wordt naast middel tot integratie vooral ook gezien als de basis voor elke andere vorm van scholing.

- Benadering van de partners:
Het COA zal nauw samenwerken met de partners in het landelijk terugkeerbeleid.
- Benadering van de eigen taak van het COA:
Het COA neemt de verantwoordelijkheid voor de taken die uit het uitgangspunt voortvloeien.

De taak van het COA in het landelijk terugkeerbeleid kan volgens de Stuurgroep ingevuld worden door:

- trajectbegeleiding van asielzoekers zodanig vorm te geven dat:
 - zelfstandige terugkeer van afgewezen asielzoekers wordt bevorderd;
 - communicatie met de asielzoeker over opvangbeëindiging wordt verbeterd.
- het aanbieden van op terugkeer gerichte activiteiten;
- intensieve (persoonlijke) communicatie met de asielzoeker over toekomstperspectief, verloop van de opvang- en asielprocedure en procedure beëindiging opvang;
- gerichte verwijzing naar instanties die ondersteuning geven bij migratie;
- intensivering van het gezamenlijk procedurebeheer met IND en VD, mede met het oog op overdracht naar de RITT's;
- het beëindigen van opvang van degenen die hier geen recht meer op hebben in de vorm van voortzetting van het *Stappenplan beëindiging opvangvoorzieningen*;
- het opzetten van een landelijke en regionale projectstructuur die verantwoordelijk is voor de uitvoering van alle taken die voortvloeien uit het terugkeerbeleid".

De notitie bevat tevens een voorstel voor twee nauw samenwerkende projecten: het in hoofdstuk 2 genoemde Projectbureau Coördinatie Terugkeer (PBCT) en het project Expertisecentrum Terugkeer (ECT). Net als het PBCT valt het ECT onder de afdeling Uitvoeringsbeleid. Opdracht van het ECT is om binnen de gestelde kaders een bijdrage te leveren aan de vertaalslag van de Terugkeernotitie naar de COA-medewerker, zowel in methodiekontwikkeling als in kennisoverdracht.

De notitie *COA Beleidskader Terugkeer* is in november 1999 op hoofdlijnen geaccordeerd door de hoofddirectie.

3.5 De relatie tussen het COA-(terugkeer)beleid en de methodiek Trajectbegeleiding

In de notitie *COA Beleidskader Terugkeer* heeft de Stuurgroep haar voorstel om "... trajectbegeleiding van asielzoekers zodanig vorm te geven dat zelfstandige terugkeer van afgewezen asielzoekers wordt bevorderd, en communicatie met de asielzoeker over opvangbeëindiging wordt verbeterd." opgenomen als Beslispunt 1: "Individuele communicatie met asielzoekers over terugkeer en beëindiging opvang wordt via trajectbegeleiding georganiseerd."

De hier genoemde 'trajectbegeleiding' is een methodiek die in eerste instantie is ontwikkeld ten behoeve van de uitvoering van de kerntaak Dagstructurering.⁶

Het is om een aantal redenen heel begrijpelijk dat in het kader van de ontwikkeling van het nieuwe terugkeerbeleid de aandacht juist op deze methodiek valt:

Noot 6 Zie verder hoofdstuk 3, Trajectbegeleiding Asielzoekers: een methode voor het COA.

- Het is een methodiek die asielzoekers motiveert tot het nemen van hun eigen verantwoordelijkheid.
- Het is op dat moment het enige platform waar een systematiek van gesprekken met asielzoekers ontwikkeld wordt.
- Het is op dit moment het enige platform waar een systematiek van registratie van de activiteiten die voortkomen uit die gesprekken bijgehouden wordt.
- Het is op dit moment het enige platform waar de vaardigheden benodigd voor voorgaande punten systematisch ontwikkeld worden.

Trajectbegeleiding sluit ook aan bij de behoefte die is verwoord in de *Kwartiermakersbrief voor regio- en concerndirecteuren*, om het COA meer te profileren als "...organisatie de deskundig is in ... het laten identificeren en ontwikkelen van hun [asielzoekers] kennis en kunde".

De hoofddirectie heeft de notitie *COA Beleidskader Terugkeer* in november 1999 geaccordeerd. Daarmee heeft zij in feite het besluit genomen tot verbreding van de toepassing van de methodiek; van een instrument voor de kerntaak Dagstructurering naar een instrument ten behoeve van de COA-beleidsuitvoering in het kader van het landelijk terugkeerbeleid.

Verbreding van de toepassing betekent dat het aanbod van Dagstructurering gekoppeld wordt aan de loop van de asielprocedure, waarbij de communicatie over terugkeer vanaf de eerste dag van de opvang onderdeel is van de taakopdracht. Hiermee wordt besloten de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers te ontwikkelen tot een methodiek voor de opvang van asielzoekers in Nederland.

Opvallend is overigens dat in de COA-organisatie onduidelijkheid bestaat over de status van trajectbegeleiding. Kennelijk is onvoldoende bekend dat besloten is om de toepassing van de methodiek trajectbegeleiding te verbreden.

Op een aantal punten werd in het COA reeds op de verbreding van het concept vooruitgelopen. Zo wordt in de *Kaderbrief 2000* (waarin aan de centra richtlijnen worden verstrekt voor het opstellen van werkplan en begroting) aan de centra voorgeschreven om in hun werkplan 2000 aan te geven hoe Trajectbegeleiding wordt gehanteerd binnen de tot dan toe gestelde kaders (= vallend binnen Dagstructurering).

Trajectbegeleiding wordt in deze *Kaderbrief 2000* als volgt geïntroduceerd:⁷

"Trajectbegeleiding is een opvangmethodiek om asielzoekers te informeren, te verwijzen, te motiveren, te activeren en te stimuleren ... Getrainde opvangmedewerkers binnen de methodiek Trajectbegeleiding (die op cluster-niveau opereren) voeren gesprekken met asielzoekers. De gegevens worden vastgelegd in ADSIS. Daarnaast biedt de trajectbegeleider de asielzoeker informatie op maat, gekoppeld aan de asielprocedure. Op basis van de gesprekken en de registratie wordt een individueel trajectplan opgesteld. Toepassing van de methodiek moet bij de asielzoeker leiden tot kennis van: mogelijke uitkomsten van de asielprocedure, de consequenties voor de opvang en een realistisch verwachtingspatroon en toekomstbeeld en een realistisch beeld van de eigen capaciteiten."

3.6 Afsluitende opmerkingen en aanbevelingen

In dit hoofdstuk is een beeld geschetst van verschillende veranderingen waaraan de organisatie en het beleid van het COA onderhevig zijn. Deze veranderingen zijn deels ingegeven door interne factoren en deels door

Noot 7 Overigens onder kerntaak 6. Voorlichting en Verwijzing!

externe factoren die vooral samenhangen met de ontwikkeling van een landelijk terugkeerbeleid vooruitlopend op de nieuwe Vreemdelingenwet.

Een van de veranderingen is de introductie van Trajectbegeleiding Asielzoekers als opvangmethodiek. Door accordering door de hoofddirectie van de notitie *COA Beleidskader Terugkeer* is besloten tot verbreding van de toepassing van de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers van een instrument voor de kerntaak Dagstructurering naar een instrument ten behoeve van de gehele COA-beleidsuitvoering. De methodiek wordt ingezet in het nieuwe COA-beleid dat in het verlengde van het landelijk terugkeerbeleid ontwikkeld wordt. In het volgende hoofdstuk wordt de methodiek beschreven.

Binnen de COA-organisatie blijkt tijdens het onderzoek -zeker op het niveau van de uitvoering- inzicht en kennis over de ontwikkelingen op het gebied van de asielopvang in het algemeen en over de veranderingen in de organisatie, het beleid en de taakuitvoering van het COA niet optimaal te zijn. Het blijkt ook dat men niet overal in de organisatie bekend is met de toekomstige status van Trajectbegeleiding Asielzoekers.

Naar aanleiding van deze bevindingen zijn hieronder mogelijke actiepunten voor het COA opgenomen in de vorm van aanbevelingen.

Aanbeveling 1

Het COA geeft meer bekendheid aan het besluit over de verbreding van de toepassing van de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers van een instrument voor de kerntaak Dagstructurering naar een instrument ten behoeve van de gehele COA-beleidsuitvoering, oftewel om Trajectbegeleiding Asielzoekers te ontwikkelen tot een methodiek voor de opvang van asielzoekers in Nederland.

4 Trajectbegeleiding asielzoekers: een methodiek voor het COA

4.1 Inleiding

In de kerntaak Dagstructurering biedt het COA asielzoekers de mogelijkheid om voor zichzelf een zinvolle dagbesteding te realiseren. Ter ondersteuning van deze kerntaak Dagstructurering is in 1999 een begin gemaakt met de ontwikkeling van de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers. De methodiek is nog in ontwikkeling, en wordt in slechts een klein aantal centra daadwerkelijk toegepast op het moment dat door het COA besloten wordt om in haar nieuwe beleid dat ontwikkeld wordt onder invloed van de veranderingen in het landelijk terugkeerbeleid, de toepassing van de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers zodanig te verbreden dat de communicatie met de asielzoeker over terugkeer en over de asielprocedure en de vastlegging van deze communicatie expliciet deel van de trajectbegeleiding zullen uitmaken, als onderdeel van de ketengerichte aanpak van het asielvraagstuk.

De vraag is hoe een dergelijk besluit tot verbreding door koppeling met het COA-terugkeerbeleid zich verhoudt tot de Trajectbegeleiding Asielzoekers zoals die in een eerder stadium ontwikkeld is; een onderscheid dat in de tekst wordt aangegeven met "oude stijl" en "nieuwe stijl". En welke veranderingen mogelijkerwijze moeten aangebracht om het mogelijk te maken dat het instrument trajectbegeleiding ook in de toekomst de COA-beleidsuitvoering zal kunnen ondersteunen. Met daarbij de vraag wat de meerwaarde van de methodiek is voor de uitvoering van het nieuwe COA-beleid.

Overigens is de situatie niet zo zwart-wit als geschetst omdat ook in Trajectbegeleiding Asielzoekers 'oude stijl' het bespreken van mogelijke terugkeer al een wezenlijke component was. Immers, Trajectbegeleiding Asielzoekers is vanaf de introductie in de COA-organisatie gericht op zowel verblijf in Nederland als op terugkeer.

In het navolgende is waar nodig onderscheid gemaakt tussen de vereisten vanuit de Dagstructurering en de vereisten vanuit de asielprocedure.

4.2 Trajectbegeleiding als algemene methodiek

Het belangrijkste woord als het gaat over trajectbegeleiding is het werkwoord: motiveren, in de betekenis van: aan een ander de argumenten aanreiken waarom het ondernemen van een bepaalde actie van belang is voor die persoon.

In de trajectbegeleiding gaat het er vooral om mensen te motiveren om een plan te maken dat gericht is op een toekomstig bestaan, en dat ook daadwerkelijk uit te voeren.

Trajectbegeleiding is niets meer en niets minder dan een algemeen toepasbare methodiek, waarin de volgende elementen een rol spelen:

- een trajectbegeleider;
- motiveert, activeert, stimuleert en informeert;
- op basis van wederzijdse vragen en informatie;
- gestructureerd en gestandaardiseerd;

- een cliënt;
- tot het nemen van bepaalde stappen.

En:

- houdt per cliënt bij;
- een overzicht van te nemen en reeds genomen stappen met betrekking tot;
- een bepaald onderwerp;
- met als instrument een trajectplan op basis van diagnose.

Trajectbegeleiding wordt al geruime tijd in een aantal werkvelden toegepast. Voor toepassing in een specifieke organisatie wordt aan de algemeen toepasbare methodiek invulling gegeven op basis van de taakopdracht en het primaire (bedrijfs)proces van de betreffende organisatie.

Zo maakt men bij Arbeidsvoorziening gebruik van de methodiek trajectbegeleiding waar het gaat om toeleiding naar de arbeidsmarkt van moeilijk plaatsbare werkzoekenden.

In de *Wet Inburgering Nieuwkomers* (WIN, 1998), waarin centrale overheid en gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk zijn gesteld voor de inburgering van nieuwkomers, is Trajectbegeleiding Nieuwkomers voorgeschreven als één van de onderdelen van het inburgeringstraject. In de WIN worden tevens de werkzaamheden beschreven die in het kader van trajectbegeleiding moeten worden uitgevoerd.

Overigens wordt in deze gevallen toegewerkt naar één einddoel, dat vanaf het begin vaststaat. Dat maakt toepassing aanzienlijk minder complex dan Trajectbegeleiding Asielzoekers, waar je te maken hebt met meerdere sporen.

Bij de toepassing van trajectbegeleiding wordt telkens invulling gegeven aan de methodiek vanuit het primaire proces van de organisatie die het instrument toe wil passen. Voor een op de taakopdracht van het COA toegesneden methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers is dus het primaire proces van het COA uitgangspunt.

4.3 Een eerste ontwerp van de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers

4.3.1 Introductie van trajectbegeleiding in de kerntaak Dagstructurering

De kerntaak Dagstructurering is ontstaan toen geconstateerd werd dat veel bewoners van een opvangcentrum steeds verder wegzakten in inertie. Het doel van Dagstructurering is tweeledig:

- De asielzoeker stimuleren tot een zinvolle besteding van de dag.
- De asielzoeker stimuleren tot de ontwikkeling van een toekomstgerichte houding. Het toekomstperspectief dient daarbij niet alleen gericht te zijn op verder verblijf in Nederland, maar ook op terugkeer naar het land van herkomst of doormigratie naar een ander land (tweesparenbeleid).

Als uitgangspunten worden bij Dagstructurering gehanteerd:

- De asielzoeker wordt aangesproken als zelfstandig individu met verantwoordelijkheid voor eigen handelen.
- Deelname aan activiteiten is niet verplicht.
- Alle activiteiten zijn gericht op een dubbel perspectief: inburgering zowel als terugkeer.
- De individuele asielzoeker is het focuspunt; idealiter zou aan iedere asielzoeker een op maat gesneden traject kunnen worden aangeboden.

De methodiek trajectbegeleiding is in het COA geïntroduceerd als een instrument voor het uitvoeren van de kerntaak Dagstructurering, toen bleek dat alleen het geven van voorlichting over dagstructureringsactiviteiten en het voeren van een intakegesprek daarvoor niet voldoende zijn om een asielzoeker te stimuleren de greep op zijn leven te hernemen. Dagstructurering beschikt op dat moment over twee instrumenten:

- Het aanbod aan dagstructureringsactiviteiten. Dit bestaat uit activiteiten op het gebied van scholing en vrijetijdsbesteding, zoals: Nederlands als tweede taal (NT2), maatschappij-oriëntatie (MO), beroepenoriëntatie (BO), beroepsgerichte activiteiten, vreemde talen, vrijwilligerswerk.
- Het dossier in ADSIS (Asielzoekers DagStructurering Informatie Systeem).

Aan deze twee zou dan een derde instrument worden toegevoegd: de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers, ontwikkeld met het doel om asielzoekers te motiveren, te activeren, te stimuleren en te informeren. En als neveneffect hiervan het trajectdossier, waarin uitgebreider dan in ADSIS informatie ter verdere begeleiding van de asielzoeker zoals de (leer)wensen voor de toekomst en de voortgang worden vastgelegd.

4.3.2 De basis van de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers

De basis van Trajectbegeleiding Asielzoekers ligt in de opdracht, die voorjaar 1999 wordt gegeven aan de Transfergroep Rotterdam tot ontwikkeling van een training *Trajectbegeleiding Asielzoekers*, als in company training voor de drie 'Bossche centra', op hun eigen initiatief. De opdracht wordt verstrekt omdat men de medewerkers Dagstructurering een extra instrument in handen wil geven voor het efficiënt, effectief en klantgericht uitoefenen van hun taak.

De methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers die wordt ontwikkeld is een invulling van de algemene methodiek trajectbegeleiding op basis van de werkzaamheden die het COA in het kader van haar taakopdracht opvang asielzoekers specifiek binnen de kerntaak Dagstructurering verricht⁸. Uitgaand van een specifieke invulling voor het COA ligt in de door de Transfergroep Rotterdam ontwikkelde training de nadruk op de verwerving van vaardigheden, en op het verkrijgen van inzicht door de medewerker in eigen handelen en in dat van de asielzoeker.

De training is medio 1999 driemaal verzorgd, en vervolgens geëvalueerd in het rapport *Trajectbegeleiding Asielzoekers. Evaluatieverslag van de eerste 3 pilot-trainingen voor de AZC's Rosmalen, Vught en 's-Hertogenbosch*. Vanaf die tijd hebben ook een tiental andere centra de training gevolgd. Op basis van al deze ervaringen is de training steeds verfijnd. Aan het onderliggend methodisch concept van de Trajectbegeleiding Asielzoekers is echter niets gewijzigd.

De methodiek verkeert eind 1999, als besloten wordt om het in te zetten voor de gehele COA-organisatie, nog in een experimenteel stadium. Relatief weinig centra hebben op dat moment de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers in het kader van Dagstructurering volledig geïmplementeerd. Het is zelfs niet precies bekend welke COA-locaties dan met de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers werken⁹.

Noot 8 De methodiek wordt beschreven in paragraaf 4.4.2.

Noot 9 Stand van zaken in het najaar van 1999 bij 9 geïnterviewde locaties, die behoorden tot de centra die het verst gevorderd waren met de ontwikkeling van Trajectbegeleiding Asielzoekers: 1 meer dan 1 jaar, 2 1 jaar, 1 enkele maanden, 5 in voorbereiding.

Het besluit tot verbreding van de toepassing van de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers van een instrument specifiek voor Dagstructurering naar een instrument ten behoeve van de gehele COA-beleidsuitvoering noodzaakt tot het stellen van de vraag of daarvoor wijzigingen in de methodiek moeten worden aangebracht.

Het is echter zaak om daarbij wel voor ogen te houden dat het gaat om een methodiek waarmee in de COA-organisatie nog maar nauwelijks ervaring is opgedaan.

4.4 Trajectbegeleiding Asielzoekers als opvangmethodiek in het nieuwe COA-beleid

In het onderstaande wordt een aanzet gegeven tot beschrijving van een methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers 'nieuwe stijl': de uitgangspunten, de doelstelling, het proces, de werkzaamheden, de instrumenten, de hulpmiddelen en het gewenste resultaat, waarbij waar nodig onderscheid wordt gemaakt tussen Trajectbegeleiding Asielzoekers 'nieuwe stijl' (waarmee wordt aangegeven de methodiek waarin de koppeling met het terugkeerbeleid wordt gelegd) en Trajectbegeleiding Asielzoekers 'oude stijl' (waarmee wordt aangegeven de methodiek ontworpen ten behoeve van de kerntaak Dagstructurering) en waarbij zoveel mogelijk wordt aangegeven welke wijzigingen in de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers 'oude stijl' veroorzaakt worden door de verbreding van de toepassing van de methodiek, tot een Trajectbegeleiding Asielzoekers 'nieuwe stijl'. Met ter afsluiting de vraag: wat is de meerwaarde van de methodiek voor het nieuwe COA-beleid?

4.4.1 Veranderingen onder invloed van de koppeling aan het COA-terugkeerbeleid

Door de koppeling van de in oorsprong voor Dagstructurering ontwikkelde methodiek aan het COA-terugkeerbeleid worden een aantal nieuwe elementen ingebracht in Trajectbegeleiding Asielzoekers. Deze nieuwe elementen zijn alle gerelateerd aan de uit de *Notitie terugkeerbeleid* voortvloeiende verplichting om asielzoekers gedurende de *gehele* asielprocedure voor te bereiden op mogelijk vertrek. Dit uiteraard in relatie tot de veranderde visie op de opvangtaak: dienstverlenend en meer op afstand.

De veranderingen liggen op het niveau van zowel de methodiek, de asielzoeker, de COA-medewerker als op de uitvoering van de kerntaken.

De *methodiek* krijgt ten dele een verplichtend karakter

Voor nieuwkomers is Trajectbegeleiding Nieuwkomers een verplicht onderdeel van het inburgeringstraject omdat dit als zodanig wordt voorgeschreven in de Wet Integratie Nieuwkomers. Waarbij overigens moet worden opgemerkt dat verplichting geen enkele garantie voor inzet biedt.

Voor Trajectbegeleiding Asielzoekers geldt dat de methodiek geen enkele wettelijke basis heeft; zij komt uitsluitend voort uit een behoefte binnen de COA-organisatie. Dit geldt zowel voor de methodiek 'oude stijl' als de methodiek 'nieuwe stijl'.

Qua verplichting bestaan er echter wel verschillen tussen Trajectbegeleiding Asielzoekers 'nieuwe stijl' en 'oude stijl' doordat in de 'nieuwe stijl':

- Trajectbegeleiding bestaat uit een verplicht en een niet-verplicht deel:
 - een 'terugkeer'deel dat verplicht is voor iedere asielzoeker;
 - dagstructureringsdeel dat niet-verplicht is.
- iedere individuele asielzoeker object is van minimaal het verplichte deel.

De vraag is gesteld of het niet eenvoudiger is om de totaliteit verplicht te stellen. De realiteit is echter dat een algehele verplichting op dit moment niet kan worden waargemaakt. Bij gebrek aan middelen (financiën en beschikbare cursussen/activiteiten) zou het COA geen volledig aanbod kunnen realiseren.

Een algehele verplichting zou ook strijdig zijn met de beleidslijn dat de benadering van de asielzoeker gebaseerd moet zijn op diens zelfstandigheid en vermogen om eigen keuzes te maken en daarvoor verantwoordelijkheid te dragen.

Een andere vraag is of het onderscheid in een verplicht en niet-verplicht deel ook tot uiting moet komen in de registratie. Als de dagstructureringsactiviteiten niet verplicht zijn, welk doel dient dan de registratie ervan? Een adequate registratie begint met de vraag welke de rol de informatie geacht wordt te spelen: binnen de COA-organisatie, binnen de terugkeerketen, en in de informatievoorziening naar de ministeries en andere instellingen.

Daarnaast is de omvang van de registratie mede van belang voor andere aspecten, zoals bijvoorbeeld bij de caseloadberekening.

Nadere aandacht verdient een ander punt: op welke wijze gaat duidelijk gemaakt worden dat Trajectbegeleiding Asielzoekers ten dele verplicht is? Met daaraan gekoppeld de vraag welke de consequenties zijn voor de asielzoeker die niet wil meewerken. Welke zijn de sancties die kunnen worden opgelegd en door wie worden die opgelegd.

Duidelijk is in ieder geval dat waar sprake zal zijn van sancties deze op centraal niveau dienen te worden vastgesteld, zodat ze voor iedere asielzoeker gelijk zijn.

De asielzoeker

De asielzoeker wordt verplicht tot deelname aan Trajectbegeleiding Asielzoekers. Deelname aan activiteiten in het kader van Dagstructurering, en de daaraan verbonden Trajectbegeleiding Asielzoekers, is voor de asielzoeker niet verplicht.

Vanuit het nieuwe COA-terugkeerbeleid wordt echter als eis gesteld dat:

- iedere asielzoeker bij aankomst en vervolgens bij herhaling in een gesprek geïnformeerd wordt over het tweesporenbeleid in de asielopvang (vertrek of inburgering) en over de realiteit van zijn vertrek uit de opvang;
- iedere asielzoeker nadrukkelijk gewezen wordt op de eigen verantwoordelijkheid;
- op enigerlei wijze moet worden vastgelegd dat gesprekken met deze inhoud hebben plaatsgevonden.

Dat kan niet anders dan door dat deel van Trajectbegeleiding Asielzoekers verplicht te stellen. Voor de asielzoeker in het algemeen is deze wijze van werken een extra stimulans. Werden in Trajectbegeleiding Asielzoekers 'oude stijl' vooral de actieve asielzoekers bereikt, in Trajectbegeleiding Asielzoekers 'nieuwe stijl' komen ook de niet-actieven in beeld.

De COA-medewerker

De COA-medewerker krijgt de verplichting om te informeren over asielbeleid en -procedure.

Vanaf de intake dient nu met iedere asielzoeker gesproken te worden over:

- de realiteit van alle mogelijkheden in het beleid:
 - bij negatieve beslissing: vertrek in de vorm van terugkeer of doormigratie;
 - bij positieve beslissing: inburgering.

- over de stand van zaken in de procedure van de betreffende asielzoeker: in het verleden rekenden opvangmedewerkers het niet tot hun taak om terugkeer bespreekbaar te maken. Nu dient er niet alleen gesproken te worden over terugkeer en/of doormigratie, maar vraagt men de opvangmedewerker de asielzoeker te motiveren om zich zo goed mogelijk op vertrek uit Nederland voor te bereiden.

Onder invloed van deze verplichtingen kunnen meer dan voorheen tegengestelde belangen tussen asielzoeker en trajectbegeleider ontstaan. In de 'oude stijl' hebben de COA-medewerker Dagstructurering en de asielzoeker een 'gezamenlijk' belang: duidelijkheid scheppen over de vraag of de asielzoeker al dan niet geïnteresseerd is in activiteiten. Eerst als die interesse is gebleken kan verder gewerkt worden door te achterhalen welke activiteiten voor de betreffende persoon in aanmerking komen, en hem te motiveren tot het deelnemen aan die activiteiten. In de 'nieuwe stijl' kan bijvoorbeeld een situatie ontstaan waarin de COA-medewerker wordt geacht de asielzoeker informatie te verschaffen over het terugkeerbeleid, terwijl de asielzoeker die informatie niet wenst te horen.

En waar de cliënt ervoor kiest om 'niets te willen' beperkt de taakuitoefening van de trajectbegeleider zich tot informeren, observeren en waar nodig signaleren.

Maar of het nu gaat om verplichte of zelfgestelde doelen, het proces blijft gelijk. Men moet laveren tussen vrijwilligheid en verplichting, en bij dreigende conflicten is overtuigen de kunst. Voorop blijft staan: de realisering van een gesteld doel. In Trajectbegeleiding Asielzoekers 'nieuwe stijl' komt het dus nog meer aan op de wervende en motiverende vaardigheden van de trajectbegeleider. Temeer omdat nu ook die asielzoekers in beeld komen die zich niet vanuit zichzelf actief opstellen.

In de gesprekken met medewerkers is de angst naar voren gekomen dat men door deze ontwikkeling en door de ketengerichte aanpak in het asielbeleid de eigen identiteit verliest en dat men onderdeel wordt van een 'terugkeerfabriek'. En in dit kader het gevoel dat Trajectbegeleiding Asielzoekers slechts een instrument tot terugkeer is.

In de verdere ontwikkeling is het dus zaak de taakopdracht van het COA, de rol van Trajectbegeleiding Asielzoekers en de positionering van de COA-medewerker ten opzichte van de ketenpartners duidelijk te formuleren én te communiceren.

De uitvoering van de kerntaken

Aan de taken op het gebied van terugkeer wordt in de bestaande indeling in kerntaken gestalte gegeven in de kerntaken 1 (facilitering van de asielprocedure), 6 (voorlichting en verwijzing) en 7 (dagstructurering). De verbreding van de toepassing van Trajectbegeleiding Asielzoekers heeft consequenties voor de verhouding tussen deze kerntaken. Het is zaak deze consequenties op korte termijn inzichtelijk te maken.

4.4.2 Beschrijving van de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers

De beschrijving is beperkt tot de uitgangspunten, de doelstelling, de definitie, de rol, de fasen in het proces en de resultaten van de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers.

De uitgangspunten

Bij de ontwikkeling van de methodiek gaat men uit van de volgende uitgangspunten:

- Basis voor de verdere ontwikkeling van de methodiek zijn zowel het recent geformuleerde COA-(terugkeer)beleid als de huidige, nog niet herziene kerntaken op het gebied van terugkeer (kerntaken 1. facilitering van de asielprocedure, 6. voorlichting en verwijzing, en 7. dagstructurering).
- Iedere asielzoeker is verplicht deel te nemen aan Trajectbegeleiding Asielzoekers.
- De uitvoering van Trajectbegeleiding Asielzoekers kenmerkt zich door effectief, efficiënt en klantgericht handelen.
- In de uitvoering van Trajectbegeleiding Asielzoekers is de verhouding trajectbegeleider-asielzoeker er één van dienstverlener – cliënt; de trajectbegeleider treedt op als coach.
- De asielzoeker is als cliënt van de trajectbegeleider zelf actor; hij draagt zelf verantwoordelijkheid voor zijn keuzes.
- In de uitvoering zijn alle opties in de asielopvang, dus ook de terugkeer, vanaf het allereerste gesprek onderwerp van gesprek.

De definitie

De vraag is: wat is Trajectbegeleiding Asielzoekers 'nieuwe stijl'?

De definitie van Trajectbegeleiding Asielzoekers kan als volgt worden geformuleerd:

Trajectbegeleiding Asielzoekers is een opvangmethodiek waarin een trajectbegeleider een asielzoeker gekoppeld aan de fase van zijn asielprocedure motiveert, activeert, stimuleert en informeert om op basis van zijn zelfstandigheid en zelfredzaamheid de verantwoordelijkheid voor eigen toekomst te nemen.

De doelstelling

De vraag is: wat wil het COA bereiken met de inzet van de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers ?

De doelstelling¹⁰ van de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers in het COA kan als volgt worden geformuleerd:

Doelstelling van Trajectbegeleiding Asielzoekers is om door toepassing van de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers een asielzoeker kennis en inzicht te geven in de mogelijke uitkomsten van de asielprocedure, de consequenties voor de opvang, zijn eigen capaciteiten en zijn toekomstige mogelijkheden in relatie tot zijn omgeving, en hem de kans te bieden om gedurende zijn verblijf in de asielopvang zijn mogelijkheden te vergroten.

De rol

De rol van Trajectbegeleiding Asielzoekers blijft ook in de 'nieuwe stijl' bestaan uit werven, motiveren, activeren en stimuleren, naast het informeren. Het belangrijkste is het motiveren: motiveren om iets te maken van de periode dat men in Nederland verblijft, wat ook het resultaat van de asielprocedure zal zijn.

Het is van belang deze rol van Trajectbegeleiding Asielzoekers te benadrukken, omdat daardoor wellicht voorkomen kan worden dat in de beleving de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers gezien gaat worden als een instrument tot terugkeer.

Het is daarnaast echter ook een realiteit dat een deel van de stappen die in het kader van Trajectbegeleiding Asielzoekers door de COA-medewerker

Noot 10 In feite heb je in een proces als Trajectbegeleiding te maken met twee doelstellingen: de doelstelling van de organisatie door middel van (de werkzaamheden van) de trajectbegeleider en de doelstellingen van de asielzoeker. Het gaat hier uitsluitend om de eerste doelstelling.

worden gezet, worden bepaald door de stand van zaken in de asielprocedure van de asielzoeker.

Realiteit is ook dat alle informatie aan de cliënt verstrekt wordt, positief zowel als negatief. Dat is onderdeel van een dienstverlenende visie op asielopvang, waarbij als uitgangspunten worden gehanteerd klantgericht handelen door de trajectbegeleider en het dragen van eigen verantwoordelijkheid door de asielzoeker.

Fasen in het proces

Er zijn -gezien vanuit de positie van de trajectbegeleider- verschillende fasen in het proces van Trajectbegeleiding Asielzoekers. Bij elke fase hoort een uit de algemene doelstelling voortkomend subdoel, een specifiek resultaat, een specifieke vraag en een specifiek type gesprek.

- Intake of werving
In deze fase wint men de asielzoeker voor de dienst =trajectbegeleiding) die men aanbiedt.
- Stellen diagnose beeldvorming
In deze fase onderzoekt men de motivatie, de wensen en de capaciteiten van de asielzoeker; men probeert een compleet beeld van de klant te verkrijgen
- Stellen diagnose perspectiefverbreding
In deze fase onderzoekt men of de wensen en capaciteiten aansluiten bij de reële mogelijkheden die er voor de asielzoeker zijn, gerelateerd aan alle sporen van het beleid.
- Opstellen van een trajectplan op basis van de diagnose
In deze fase wordt vastgelegd welke stappen de asielzoeker wil zetten en met welk doel voor ogen, gerelateerd aan alle sporen van het beleid.
- Motiveren bij de uitvoering van het opgestelde trajectplan
In deze fase stemt men af of de gestelde doelen nog wel nagestreefd worden, en wordt het trajectplan eventueel bijgesteld.
- Afsluiten van de trajectbegeleiding
Het traject is afgesloten als de asielzoeker uit de COA-opvang vertrekt.

Samenvattend spoort de trajectbegeleider -vanuit de vraag en de kwaliteiten van de asielzoeker- de daarbij passende reële mogelijkheden op.

In deze fasen, die reeds aangehouden worden in Trajectbegeleiding Asielzoekers 'oude stijl', wordt door de koppeling met de asielprocedure geen wijziging aangebracht. De fasen in de asielprocedure zijn van een andere orde, en doorkruisen de hierboven geschetste fasen op niet van te voren vast te leggen momenten. Zij grijpen in op het verloop van de trajectbegeleiding, doordat onder invloed van een stap die gezet is in de asielprocedure telkens de mogelijkheid bestaat dat één van de uitgezette trajecten moet worden afgesloten en bijstelling van het trajectplan moet plaatsvinden. De fasen in de methodiek en de stappen in de asielprocedure werken op elkaar in op een moment dat voor elke asielzoeker een andere kan zijn. Zij kunnen dus niet in een onderling aansluitend schema worden ondergebracht.

Resultaten

Ook voor de resultaten geldt: het gaat hier uitsluitend over de resultaten voor de organisatie, datgene waaraan zij kan afmeten of zij haar werk adequaat uitvoert.

Volgens de Trajectbegeleiding Asielzoekers 'oude stijl' werkt de methodiek toe naar de volgende resultaten of eindtermen:

- De asielzoeker heeft de ambitie doelgericht te werken aan een voorlopig nieuw bestaan in Nederland, wanneer de asielprocedure negatief uitvalt

te willen werken aan terugkeer of doormigratie en wanneer de asielprocedure positief uitvalt te willen werken aan inburgering.

- De asielzoeker heeft een realistisch beeld van zijn eigen capaciteiten in relatie tot de mogelijkheden die hij heeft.
- De asielzoeker heeft een aanvang gemaakt met de uitvoering van activiteiten.

Deze eindtermen kunnen onverkort van toepassing worden verklaard binnen Trajectbegeleiding Asielzoekers 'nieuwe stijl'. Zij hebben echter als nadeel dat ze in deze formulering nauwelijks toetsbaar zijn. Om Trajectbegeleiding en trajectbegeleider te kunnen 'afrekenen' op de behaalde resultaten -voorwaarde in het kader van de professionalisering van het COA- is het noodzakelijk om de eindtermen te formuleren in concreet toetsbare eenheden. Daarbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen inspannings- en resultaatverplichtingen.

In het stadium van ontwikkeling waarin het COA-werkproces zich bevindt is dit echter nog geen haalbare zaak. Wel zijn in de loop van de gesprekken een aantal mogelijk toetsbare eenheden voor het totale proces genoemd:

- het aantal asielzoekers dat van tevoren niets geregeld heeft voor vertrek, en die in de 28 dagen-termijn terechtkomt zonder voorbereidingen te hebben getroffen;
- het minimum aan activiteiten dat een asielzoeker verricht moet hebben;
- de kennis die een asielzoeker heeft opgedaan;
- het aantal asielzoekers dat deelneemt aan meer dan het voor iedere asielzoeker 'verplichte deel' van Trajectbegeleiding Asielzoekers;
- de mate waarin alle relevante informatie die vanuit het COA gevraagd wordt over te dragen ook daadwerkelijk overgedragen is.

Het woord 'eindtermen' suggereert dat in principe een uitgezet traject geheel wordt afgelegd. In de praktijk van de asielopvang en terugkeer zullen mogelijk de meesten geen totaal traject doorlopen. Omdat Trajectbegeleiding Asielzoekers een gefaseerd proces is, is het om die reden beter uit te gaan van het proces; van dynamische doelstellingen per fase. En daarop aansluitend ook per fase de resultaten te meten, waarbij het meetpunt is: de cliënt heeft een bij de fase passende activiteit aangepakt.

4.4.3 Trajectbegeleiding Asielzoekers en het bedrijfsproces van het COA

Trajectbegeleiding wordt toepasbaar binnen een organisatie door aan de algemene methodiek invulling te geven vanuit het bedrijfsproces van de betrokken organisatie. Voor Trajectbegeleiding Asielzoekers is dat dus het bedrijfsproces van het COA.

En dit heeft juist het afgelopen jaar enorme veranderingen ondergaan. Veranderingen die deels zijn voltooid en deels nog niet zijn uitgekristalliseerd. In de uitvoering krijgen die veranderingen de komende maanden gestalte in de nieuwe organisatie van de clusters.

De vereisten die worden gesteld vanuit de nieuwe landelijke terugkeerstructuur maken hiervan deel uit. Terugkeer, of beter gezegd: de realiteit van een mogelijke terugkeer, zal als een rode draad door het geheel lopen. Tegelijkertijd is ook de invoering van Trajectbegeleiding Asielzoekers zelf een veranderingsfactor.

Een complicerende factor voor de uitvoering van Trajectbegeleiding Asielzoekers is daarbij het gegeven dat zich de komende jaren 'verschillende soorten' asielzoekers in de opvang zullen bevinden:

- Vallend onder het beleid van vòòr en van nà het van kracht worden van de maatregelen op basis van de *Notitie Terugkeerbeleid* door publicatie van Stappenplan 2000. Dat wil zeggen met al dan niet een finale

vertrektermijn van 28 dagen.

- Vallend onder het beleid van vòòr en van nà het van kracht worden van de nieuwe Vreemdelingenwet. Dat wil zeggen met al dan niet recht op een bezwaarfase in de juridische procedure.

Ten behoeve van de uitvoering van Trajectbegeleiding Asielzoekers is duidelijkheid over het bedrijfsproces voorwaarde en noodzaak. Pas dan kan antwoord gegeven worden op vragen als: hoe regelmatig wordt met de cliënt gesproken; wat wordt wel en wat niet besproken; op welk moment wordt een onderwerp besproken; welke gegevens -al dan niet in het kader van de terugkeerketen- worden vastgelegd en overgedragen; op welk moment wordt een relatie naar de terugkeerstructuur gelegd; hoe wordt omgegaan met de 'verschillende soorten' asielzoekers?

Het Projectbureau Coördinatie Terugkeer (PBCT) heeft de laatste maanden verschillende handleidingen (stroomschema, de mogelijke inhoud van te voeren gesprekken, registratieformulieren) ontwikkeld over hoe te handelen door de organisatie na ontvangst van het eerste negatief door de asielzoeker. Een aantal locaties, die reeds werken met Trajectbegeleiding Asielzoekers heeft dit voor zichzelf verder ontwikkeld als handvat voor de uitvoering. Op die wijze zal het proces vanaf de aankomst van de asielzoeker beschreven moeten worden. Het ligt voor de hand het PBCT hierbij in te schakelen.

Vòòr de invoering van Trajectbegeleiding Asielzoekers in de organisatie is inzicht in het veranderde bedrijfsproces een vereiste.

4.4.4 De meerwaarde van Trajectbegeleiding Asielzoekers voor het COA

De vraag is: wat maakt Trajectbegeleiding Asielzoekers zo geschikt om als opvangmethodiek in het COA te worden ingevoerd? In essentie gaat het om een aantal elementen:

- Trajectbegeleiding Asielzoekers motiveert en activeert de asielzoeker om een gemotiveerde keuze voor activiteiten, waaronder ook terugkeeractiviteiten, gericht op zijn toekomst te maken.
- Trajectbegeleiding Asielzoekers motiveert en activeert de asielzoeker om gericht met die activiteiten, waaronder ook terugkeeractiviteiten, aan de slag te gaan.
- De gegevens waarvan is overeengekomen dat zij dienen te worden overgedragen worden vastgelegd om de overige ketenpartners inzicht te verschaffen.

In feite zijn dit dezelfde elementen die eerder in paragraaf 3.4 benoemd zijn, waar het ging om dezelfde vraag: Waarom is de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers zo interessant in het kader van het nieuwe COA-beleid?

4.5 Ingrediënten voor de uitvoering van Trajectbegeleiding Asielzoekers

Als instrumenten bij de uitvoering van Trajectbegeleiding Asielzoekers wordt vooral gebruik gemaakt van het gesprek, de registratie en het trajectplan. Om deze instrumenten adequaat te kunnen inzetten zijn vaardigheden, kennis en middelen benodigd. Alle ingrediënten zijn in volgende schema in kaart gebracht.

Schema 1 Ingrediënten voor de uitvoering van Trajectbegeleiding Asielzoekers

Instrumenten	benodigde vaardigheden	benodigde kennis	benodigde middelen
gesprek(ken)	gesprekstechnieken	COA-beleid vreemdelingenwet- geving/asielprocedure meth. trajectbegelei- ding landen/cultuurnkennis	gespreksprotocollen
registratie	registratievaardigheden	software	registratieplatform trajectdossier inhoudelijke registratie- voorschriften technische registratie- voorschriften
trajectplan(nen)	schrijfvaardigheid	kennis van het aanbod aan activiteiten	opstellingsvoor- schriften aanbod aan activiteiten standaardtrajecten

Het grootste deel van deze 'ingrediënten' moeten nog (verder) ontwikkeld worden, soms alleen op inhoud, soms ook op scholing en training. En na ontwikkeling zou er idealiter in de COA-organisatie een punt moeten zijn waar ondersteuning bij verdergaande ontwikkeling wordt geboden: een helpdesk-functie waar men een beroep op kan doen met vragen op allerlei gebied.

Bij de invulling van vooral het werkproces zal de inbreng van het Projectbureau Coördinatie Terugkeer onontbeerlijk zijn. Voor de langere termijn gaat daarnaast de gedachte uit naar de ondersteuning die reeds in de organisatie aanwezig is:

- Het Advies- en Consultatiepunt Dagstructurering.
- Het Expertisecentrum Terugkeer. Dit bureau bestaat sinds begin van het jaar en gaat officieel van start op 1 juni 2000. De doelstelling ervan is om de COA-medewerker toe te rusten voor de taken op het gebied van terugkeer, onder meer door:
 - het beschrijven van de bestaande expertise op het gebied van terugkeer (gespreksvaardigheden, houdingsaspecten en omgaan met dilemma's);
 - organiseren van studiedagen;
 - het organiseren van trainingen.
- De afdeling Automatisering.

4.5.1 De instrumenten bij Trajectbegeleiding Asielzoekers

Als instrumenten worden bij Trajectbegeleiding Asielzoekers ingezet gesprekken, registratie en trajectplannen.

4.5.1.1 Een instrument: het gesprek

Door middel van gesprekken tussen trajectbegeleider en asielzoeker wordt inzicht verkregen én geboden in de drijfveren, de ambities, de vaardigheden en mogelijkheden, en de behoeften van de asielzoeker. Nieuw vanuit het terugkeerbeleid is dat de trajectbegeleider in het gesprek de asielzoeker informatie op maat biedt over het asielbeleid en over de (stand van zaken in de) asielprocedure.

Bij elke van de eerder in paragraaf 4.4.2 omschreven fasen in Trajectbegeleiding Asielzoekers hoort een uit de algemene doelstelling voortkomend subdoel, een specifiek resultaat, een specifieke vraag en een specifiek type

gesprek. De gesprekken en gespreksonderwerpen die vereist zijn vanuit het terugkeerbeleid en het daaruit ontwikkelde bedrijfsproces van het COA zullen hierin ingepast worden.

In het licht van verantwoordelijkheid van de asielzoeker voor eigen inzet moet vasthoudend, maar met distantie gecoacht worden.

4.5.1.2 Een instrument: de registratie in het trajectdossier

Eerder is in het kader van het al dan niet verplichtend karakter van de Trajectbegeleiding gesteld, dat een adequaat gebruik van het instrument registratie begint met de vraag welke de rol de gegevens geacht worden te spelen: binnen de COA-organisatie, binnen de terugkeerketen (waaronder de taakgroepen Gezamenlijk Procedure Beheer) en in de informatievoorziening naar de ministeries en andere instellingen.

Aan registratie zijn naast voordelen ook nadelen verbonden. Hoe uitgebreider de registratie, des te groter de kans op fouten in procedure en administratie. Aan zaken die wel geregistreerd worden wordt soms ten onrechte meer belang gehecht dan aan zaken die niet geregistreerd worden. En elke vorm van registratie legt beslag op -schaarse- middelen (tijd en automatisering).

De inhoud van de gesprekken die gevoerd worden in het kader van Trajectbegeleiding Asielzoekers, en de gegevens die eruit voortkomen worden geregistreerd in een trajectdossier. Dit trajectdossier bevat uitgebreider informatie dan in de op dit moment in gebruik zijnde versie van ADSIS is opgenomen. Ook elders in de organisatie worden dossiers aangelegd, zoals bijvoorbeeld het terugkeerdossier na ontvangst van een negatieve beschikking. De mogelijkheden van de koppeling van bestanden tot één systeem worden op dit moment in kaart gebracht.

Een dossier kan verschillende functies vervullen:

Ten behoeve van de organisatie	intern managementinstrument instrument voor overdracht en informatievoorziening naar externen
Ten behoeve van dagstructurering	sturingsinstrument
Ten behoeve van de asielprocedure	instrument tot procedurebewaking
Ten behoeve van de asielzoeker	instrument tot samenstelling van een 'curriculum vitae'

4.5.1.3 Een instrument: het trajectplan

Op basis van de gesprekken en de registratie wordt een individueel trajectplan opgesteld.

Theoretisch is het mogelijk om gerelateerd aan het tweesporenbeleid (vertrek-inburgering) verschillende trajectplannen te maken. In de praktijk wordt gewerkt met één integraal trajectplan, waarin een aantal -voorlopige- trajecten zijn uitgezet. Zo gauw er een duidelijkheid komt over een stap in de asielprocedure, wordt het betreffende deeltraject afgesloten.

Als het gaat om de periodisering van het trajectplan bestaan een aantal termijnen waarop men zeker dient aan te sluiten:

- Begin van recht op het aanvaarden van werk: een termijn van zes maanden. De verwachting is dat velen -zeker de niet-hoog opgeleiden- zullen kiezen voor werk zodra dat mogelijk is. Om die reden is het raadzaam om werken als onderdeel van een traject op te nemen.
- De geprognosticeerde procedureduur in de nieuwe Vreemdelingenwet: een termijn van zes maanden.

- De finale vertrektermijn: een termijn van vier weken.

Gezien de onzekerheid over de lengte van het verblijf in de opvang gaat de voorkeur uit naar modulaire opbouw in korte trajecten, oplopend van algemeen naar meer specifiek, over een niet te lange periode. In de 'Bossche centra' bijvoorbeeld werkt men met modules van 10 weken, en een totaal-schema van 40 weken.

Uit het oogpunt van standaardisatie heeft men de behoefte aan standaardbasistrajecten, die gebruikt kunnen worden in het trajectplan van meerdere asielzoekers, naast de trajecten op maat die toegesneden zijn op de specifieke situatie van een individuele asielzoeker.

Een complicerende factor waar de komende jaren gedurende een overgangperiode bij het opstellen van trajectplannen rekening mee moet worden gehouden, is de verscheidenheid aan 'soorten' asielzoekers in de opvang.

4.5.2 De vaardigheden en kennis benodigd bij Trajectbegeleiding Asielzoekers

Schema 2

Instrumenten	Benodigde vaardigheden	Benodigde kennis
gesprek(ken)	gesprekstechnieken	COA-beleid vreemdelingenwetgeving/- asielprocedure meth. trajectbegeleiding landen/cultuurkennis
registratie	registratievaardigheid	software
trajectplan(nen)	schrijfvaardigheid	kennis van het aanbod aan activiteiten

Op geen van deze elementen is toelichting nodig wat er mee bedoeld wordt. Bij nadere uitwerking is zeker discussie mogelijk hoe diepgaand bijvoorbeeld de kennis moet zijn, wat men moet weten, wat men kan opzoeken en waar men zoekt. Hetzelfde geldt voor de vaardigheden: wat is een basisvereiste, waarop wordt men getraind en wat leert men in de praktijk?

4.5.3 De middelen benodigd bij Trajectbegeleiding Asielzoekers

Schema 3

Instrument	Benodigde middelen
gesprek(ken)	gespreksprotocollen inhoudelijke voorschriften gespreksformulieren
registratie	registratieplatform trajectdossier inhoudelijke registratievoorschriften technische registratievoorschriften
trajectplan(nen)	opstellingsvoorschriften aanbod aan activiteiten standaardtrajecten

Gespreksprotocollen

Het gaat hierbij om een beschrijving hoe de verschillende typen gesprekken procesmatig standaard zouden kunnen verlopen.

Voorschriften voor de inhoud van de gesprekken

Het gaat hierbij om instructies over wat wel en wat niet besproken moet worden voor het gehele traject, van intake tot aan vertrek. De inhoud van de gesprekken wordt bepaald vanuit de asielprocedure en het bedrijfsproces

van het COA.

Gespreksformulieren

Het gaat hierbij om een format voor snelle verslaglegging van het gevoerde gesprek.

Registratieplatform hardware/software

Het gaat hierbij om het ontwikkelen van een registratieplatform, bij voorkeur geautomatiseerd, waarin ADSIS en trajectdossier en mogelijk ook andere bestanden, op elkaar aangesloten worden.

Standaardtrajectdossier

Het gaat hierbij om het samenstellen van één of meerdere macro's voor het trajectdossier, waarbij rekening wordt gehouden met de 'verschillende soorten' asielzoekers in de opvang.

Inhoudelijke registratievoorschriften

Het gaat hierbij om instructies wat wel en wat niet te registreren en voor welk deel van het traject.

Technische registratievoorschriften

Het gaat hierbij om instructies op welke wijze te registreren in het gebruikte platform.

Opstellingsvoorschriften

Het gaat hierbij om instructies op welke wijze een trajectplan op te stellen.

Standaardtrajecten

Het gaat hierbij om de samenstelling van trajecten die gebruikt kunnen worden voor meerdere asielzoekers.

Aanbod aan activiteiten

Het gaat hierbij om de activiteiten die in het kader van Dagstructurering worden aangeboden, met inbegrip van de activiteiten gericht op terugkeer.

4.6 Aanbod aan activiteiten in relatie tot het trajectplan

Tussen het trajectplan (paragraaf 4.5.1.3) en het aanbod aan activiteiten bestaat een nauw verband. Onder meer in de looptijd van traject en activiteit en in de periodisering in de asielprocedure waarop aan te sluiten:

Termijn van zes maanden	de in de nieuwe Vreemdelingenwet geprognoseerde duur van de asielprocedure
Termijn van zes maanden	begin van recht op het aanvaarden van werk
Termijn van vier weken	de finale vertrektermijn

Een eerste belangrijke stap is ervoor te zorgen dat er voldoende activiteiten kunnen worden aangeboden.

Voor het aanbod aan activiteiten gaat de voorkeur uit naar modulair opgebouwde activiteiten, in modules met een relatief korte looptijd en met aansluitende ijkpunten.

In aansluiting op de realiteit waarin naar verwachting velen de keuze voor werk zullen maken, is het raadzaam werken als activiteit te benoemen. Werken betekent ook dat er aanbod aan activiteiten voor de avond moet zijn.

Een andere wens is de ontwikkeling van een voldoende aanbod aan activiteiten die voor asielzoekers een meerwaarde opleveren bij terugkeer. Idealiter zou -ook met het oog op overdracht tussen opvangmodaliteiten- een zekere standaardisatie van de activiteiten moeten plaatsvinden. Qua inhoud, maar ook kwalitatief: opdat overal in het land een vergelijkbaar niveau wordt geboden.

Recent is voor het aanbod aan activiteiten een basisstructuur¹¹ voorgesteld, uitgaand van de koppeling van het aanbod vanuit Dagstructurering met de asielprocedure:

'periode' 1	intake tot eerste negatief
'periode' 2	eerste negatief – definitieve beschikking
'periode' 3A.	positieve beschikking: voorbereiding op inburgering
'periode' 3B.	negatieve beschikking: voorbereiding op vertrek (28 dagen termijn)

4.7 Afsluitende opmerkingen en aanbevelingen

In dit hoofdstuk is de ontwikkeling van de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers beschreven; van een methodiek specifiek voor de kerntaak Dagstructurering tot een opvangmethodiek voor het COA. De vraag was onder meer of de ontwikkeling tot ingrijpende veranderingen in de methodiek zou leiden.

De beschrijving laat zien dat de methodiek zelf nauwelijks aan wijzigingen onderhevig is, maar dat de verandering in doelstelling waarmee zij wordt ingezet (en dus ook in de beoogde resultaten) vooral vraagt om verbetering van de instrumenten door de ontwikkeling van vaardigheden, kennis en middelen. Op een aantal punten kan de communicatie over de ontwikkelingen worden verbeterd.

Uit dit overzicht vloeien voor het COA een aantal mogelijke actiepunten voort die hieronder in de vorm van aanbevelingen zijn opgenomen.

Aanbeveling 2

Het COA geeft opdracht om de in hoofdstuk 4 beschreven status quo met betrekking tot de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers te bewerken tot een Basisdocument Trajectbegeleiding Asielzoekers.

Aanbeveling 3

Het COA geeft opdracht om de inhoud van en/of de scholing in de vaardigheden, kennis en middelen behorend bij de instrumenten die worden ingezet bij de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers (verder) te ontwikkelen, in samenspraak met het Projectbureau Coördinatie Terugkeer en het Expertisecentrum Terugkeer.

Noot 11 De te hanteren term moet nog worden vastgesteld.

5 Trajectbegeleiding asielzoekers in de COA organisatie

5.1 Inleiding

De invoering van het OBM betekent dat de COA-organisatie geheel nieuw wordt ingericht. De recent gevormde clusters worden het focuspunt in de uitvoering van de opvangtaak. Deze verschuiving naar grotere organisatorische eenheden gaat binnen de clusters gepaard met een zekere mate van specialisatie in opvangtaken door de indeling in taakgebieden. Het is nog de vraag welke positie de uitvoering van de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers in het geheel gaat innemen.

5.2 De organisatorische plaatsing van Trajectbegeleiding Asielzoekers

5.2.1 Vragen met betrekking tot de organisatorische plaatsing

In feite is de visie op opvang bepalend voor de keuze van plaatsing van Trajectbegeleiding Asielzoekers in de organisatie.

Op het niveau van de uitvoering komen tijdens het onderzoek twee visies over het wezen van de asielopvang naar voren:

- De opvang is gericht op begeleiding c.q. agogische ondersteuning van de asielzoeker; in ieder geval is er in de basisopvang een duidelijk agogische component. Agogisch geschoolde medewerkers zijn actief in het primair proces. Tussen opvangmedewerker en asielzoeker is sprake van een zekere vertrouwensrelatie.
- De functie van opvang is het (faciliteren van) wonen voor de asielzoeker. Niet-agogisch geschoolde medewerkers handelen in eerste instantie alle gangbare, materiële zaken af. Voor het overige worden gespecialiseerde medewerkers ingeschakeld. Van een zekere vertrouwensrelatie tussen medewerker en asielzoeker is geen sprake.

In beide visies wordt Trajectbegeleiding Asielzoekers voor een belangrijk deel gezien als een agogische activiteit. In het eerste geval zou het deel moeten uitmaken van de basisopvang; in het tweede geval bij een speciaal team.

In de strategische visie die uitgezet is door de hoofddirectie wordt aangegeven dat het COA zich in de toekomst wil profileren als een organisatie die deskundig is in het professioneel begeleiden van asielzoekers, en het laten identificeren van hun kennis en kunde. Het COA is op weg om zich te ontwikkelen tot een dienstverlenende organisatie die meer op afstand van de asielzoeker opereert, vanuit de nadruk op diens zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid.

In het OBM is gekozen voor de cluster als basiseenheid voor de uitvoering van de COA-taken. Op clusterniveau zijn de werkzaamheden ingedeeld in gespecialiseerde taakgebieden, te weten: Wonen, Dienstverlening en Ondersteunende diensten.

Dagstructurering en Trajectbegeleiding zijn geplaatst in de kolom Dienstverlening.

Voor nadere uitwerking van deze positionering is het van belang eerst een tweetal vragen te onderzoeken:

- 1 de vraag of Trajectbegeleiding gezien moet worden als een taak of als een functie;
- 2 de vraag of de organisatiestructuur voor elke cluster gelijk moet zijn.

5.2.2 Trajectbegeleiding Asielzoekers als functie of als taak

In een organisatie zijn taken en functies geen statische gegevens. Om de doelstellingen van een organisatie te realiseren moeten in die organisatie een aantal werkzaamheden verricht worden. Deze activiteiten worden omschreven als een aantal taken die door de medewerkers van de organisatie verricht moeten worden. Een taak wordt altijd uitgevoerd in combinatie met andere taken. Een taak kan uitgroeien tot een functie.

Functies vloeien voort uit de gekozen structuur van taakverdeling binnen een organisatie. Een functie ontstaat door een combinatie van een aantal samenhangende taken, of doordat een taak een dusdanige omvang bereikt dat combinatie met andere taken niet langer tot de mogelijkheden behoort. Een functie kan zowel parttime als fulltime worden uitgeoefend.

In het geval dat men Trajectbegeleiding Asielzoekers als taak en niet als functie benoemt, wordt de vraag in combinatie met welke taken het dan zou moeten worden ondergebracht bij welke functie?

In de huidige situatie is het nog zo dat in veel centra de opvangmedewerker een generalist is die alles doet. Als taak zou trajectbegeleiding in dat geval dus worden ondergebracht bij de opvangmedewerker.

Desgevraagd blijkt een algemeen gevoel dat de opvangmedewerker trajectbegeleiding er niet als taak bij kan hebben. Als reden wordt gegeven dat de opvangmedewerker altijd door de dagelijkse praktijk van deze gespecialiseerde taak afgehaald zal worden. De ervaring in de centra die reeds met trajectbegeleiding werken wijst dit ook uit.

Daarnaast blijkt uit het evaluatieverslag van de eerste trainingen dat medewerkers een spanning ervaren tussen de motiverende taken van trajectbegeleiding en de soms sanctionerende taak van de opvangmedewerker.

De voorkeur gaat uit naar een op zichzelf staande functie trajectbegeleider.

In de nieuwe organisatie die wordt gecreëerd door het OBM is de tendens: van generalisatie naar specialisatie. Ook hier geen pleidooi voor trajectbegeleiding als taak en niet als functie.

Daarnaast geldt dat het pakket vereisten (kennis én vaardigheden) waaraan een medewerker voor trajectbegeleiding moet voldoen zodanig is, dat het alleen daarom al een specifieke functie zou moeten zijn, of een aanzienlijke deeltaak van iemand die op hetzelfde niveau functioneert. In dat geval kan het beter als parttime functie worden benoemd.

En als laatste: het feit dat in de nieuwe situatie iedere asielzoeker object zal zijn van Trajectbegeleiding zal betekenen dat er meer uren aan besteed zullen worden en dat de taak een dusdanige omvang zal bereiken dat uitgroeit tot een functie voor de hand ligt.

Tegen de formulering van trajectbegeleiding als een functie in de nieuwe situatie is ingebracht dat motiverende en sanctionerende taken niet in één functie te combineren zijn. De vraag is hierbij: Om welke sanctionerende taken zou het dan gaan? Wie kondigt de sancties aan?

Wie legt de sancties op? Zolang helder is wie wat doet, zolang de asielzoeker geïnformeerd is over wat hij van wie kan verwachten en zolang het niet de trajectbegeleider zelf is die de sancties oplegt, is er geen strijdigheid. Samenvattend zijn er genoeg redenen om de uitvoering van Trajectbegeleiding Asielzoekers niet als taak te benoemen, maar als een functie.

5.2.3 De relatie Trajectbegeleiding Asielzoekers – Dagstructurering

Gevraagd is hoe in de nabije toekomst de relatie tussen de functies Trajectbegeleiding Asielzoekers en de Dagstructurering eruit zal zien binnen het grotere geheel van de kolom Dienstverlening.

In de huidige situatie is de relatie Trajectbegeleiding Asielzoekers – Dagstructurering als volgt:

- Dagstructurering is een taak waarin een medewerker een asielzoeker activiteiten aanbiedt om zijn dag zinvol te besteden.
- Trajectbegeleiding Asielzoekers is een methode die een medewerker Dagstructurering kan gebruiken bij het uitvoeren van de taak.

Met de verbreding van Trajectbegeleiding van een methodiek voor de kerntaak Dagstructurering naar een instrument ten behoeve van de gehele COA-beleidsuitvoering ontstaat een nieuwe situatie.

Dat Trajectbegeleiding Asielzoekers niet gelijk staat aan terugkeerbeleid, maar een verbinding is tussen Dagstructurering en terugkeer is al eerder opgemerkt. Dat Trajectbegeleiding Asielzoekers en Dagstructurering niet synoniem zijn, is ook al geconstateerd. Van belang voor de naaste toekomst is wel dat het onderscheid en de taakafbakening tussen beide helder wordt geformuleerd.

Dat Trajectbegeleiding en Dagstructurering organisatorisch bij elkaar worden gebracht ligt voor de hand; beide hebben belang bij intensieve communicatie. Zij geven wederzijds feedback over asielzoeker en dagstructureringsactiviteiten.

Desgevraagd is men niet van mening dat voor de uitvoering van Trajectbegeleiding Asielzoekers specifiek moet werven onder de medewerkers die zich bezighouden met dagstructureringsactiviteiten. Het ligt echter op dit moment wel voor de hand om in eerste instantie op hen een beroep te doen, gezien de aansluiting bij de reeds ontwikkelde werkzaamheden.

Trajectbegeleiding en Dagstructurering zijn verschillende functies. Dat trajectbegeleider en medewerker Dagstructurering in bepaalde gevallen, bijvoorbeeld in geval van een parttime functie, een en dezelfde persoon zijn, is op zich geen ideale situatie, maar hoeft geen probleem te vormen. Duidelijk is al wel dat het niet daarnaast ook nog de taak van de trajectbegeleider kan zijn om nieuw aanbod te ontwikkelen danwel netwerken op dat terrein op te bouwen. De trajectbegeleider maakt gebruik van het bestaande aanbod en van de bestaande netwerken, signaleert waar de leemtes zitten en geeft feedback aan de Dagstructurering over de kwaliteit van bestaand aanbod.

Of het dan een gespecialiseerde medewerker Dagstructurering is die bijvoorbeeld de inkoop van de cursussen doet, of dat centraal wordt gedaan en hoe centraal dan, is een kwestie van kiezen. Inkoop op grotere schaal heeft het voordeel van besparing door volumevergroting en een grotere kans op kwaliteitsbewaking.

5.2.4 Organisatorische en fysieke plaatsing van Trajectbegeleiding Asielzoekers

In het OBM is Trajectbegeleiding Asielzoekers geplaatst in de kolom Dienstverlening; medewerkers in deze kolom worden aangestuurd door het hoofd Dienstverlening.

Binnen dit gegeven zijn er theoretisch voor de organisatorische en fysieke plaatsing van Trajectbegeleiding Asielzoekers een aantal constructies denkbaar.

- 1 Organisatorische plaatsing verder decentraliseren (op locatieniveau).
- 2 Organisatorische plaatsing centraal houden (op clusterniveau):
 - 2.1 fysieke plaatsing centraal, waarbinnen twee mogelijkheden:
 - 2.1.1 basispositie centraal, werkzaamheden mobiel;
 - 2.1.2 basispositie en alle werkzaamheden centraal.
 - 2.2 fysieke plaatsing decentraal = sedentaire medewerkers.

Voor de organisatorische plaatsing is de vraag of het raadzaam is verder te decentraliseren naar locatieniveau; handhaving op clusterniveau blijkt de voorkeur te verdienen.

Voor de fysieke plaatsing luidt de vraag: wie is mobiel: de COA-medewerker of de asielzoeker?

Voor de fysieke plaatsing kunnen meegewogen worden de mogelijke combinaties en de fasering in de tijd. Bekeken kan worden wanneer door de verdergaande decentralisatie van de opvang een omslagpunt bereikt wordt. Duidelijk voordeel van een centraal punt is dat aan asielzoeker zowel als medewerker meer faciliteiten kunnen worden geboden. Maar een blik op de landkaart geeft al meteen de moeilijkheden hiervan voor een aantal clusters aan.

Een aantal ontwikkelingen geven argumenten voor een keuze voor een centraal punt:

- De trend/richting van het OBM is de weg van generalisatie naar specialisatie.
- In de mogelijke ontwikkeling naar kleinschaliger opvang ligt de focus minder bij de centra.

5.2.4.1 Organisatorische plaatsing: op locatie- of clusterniveau

In de nieuwe opzet van het COA blijkt plaatsing op clusterniveau de voorkeur te verdienen. Als een argument voor plaatsing op locatieniveau wordt aangevoerd: de vertrouwelijkheid die bestaat tussen locatiemedewerker en asielzoeker. De achterliggende gedachte is dat de locatiemedewerker vertrouwd is voor en met de asielzoeker, en door die vertrouwelijkheid ook vertrouwen geniet. Daartegenover kan gesteld worden dat voor het uitvoeren van Trajectbegeleiding Asielzoekers weliswaar vertrouwen nodig is, maar dat vertrouwelijkheid geen voorwaarde voor vertrouwen hoeft te zijn. Opgemerkt is dat vertrouwelijkheid zelfs contraproductief kan werken. Een argument tegen plaatsing op locatieniveau is echter dat de discussie over de inrichting van de opvang op dit moment nog in volle gang is. De mogelijkheid bestaat dat door een ontwikkeling naar kleinschaliger opvang in de nabije toekomst de focus zal verschuiven van opvang in de centra naar andersoortige opvang.

Er zijn verschillende argumenten aangevoerd voor centrale plaatsing (op clusterniveau) van Trajectbegeleiding Asielzoekers:

- de aanzet tot specialisatie die wordt gegeven door de indeling in taakgebieden binnen een cluster, vanuit de filosofie achter het OBM: professionalisering door standaardisering en uniformering;
- het belang van uitwisseling en afstemming van vaardigheid, kennis en

procedures: de methodiek van Trajectbegeleiding is nog in een dusdani-ge fase van ontwikkeling dat trajectbegeleiders elkaars resultaten nodig hebben;

- het belang van teamvorming tegen de achtergrond van de gewenste cultuuromslag;
- het belang van uniformering binnen een team dienstverlening;
- de ontwikkeling naar kleinschalige opvang, waardoor asielzoekers zich verspreid over het gehele grondgebied van de cluster zullen bevinden;
- de ontwikkeling naar uitbreiding van de arbeidsmogelijkheden voor asielzoekers, waardoor zij gedurende werktijden minder aanwezig zullen zijn op een centrum;
- de gewenste distantie van trajectbegeleiding-medewerkers tot de dagelijkse gang van zaken op een locatie.

Als argument tegen de plaatsing op clusterniveau is ingebracht dat met het wegvallen van de vertrouwelijkheid tussen opvangmedewerker en asielzoeker op de locatie ook de vertrouwensrelatie van de medewerker zal wegvallen. Zoals eerder aangevoerd: voor het uitvoeren van Trajectbegeleiding Asielzoekers is weliswaar vertrouwen nodig, maar de verwachting is dat vertrouwelijkheid daarvoor geen voorwaarde hoeft te zijn. In de huidige opleiding Trajectbegeleiding Asielzoekers wordt uitgegaan van 'werken op afstand'. Het 'meer op afstand van de asielzoeker – functioneren' is echter een punt waaraan bij evaluatie van de methodiek aandacht kan worden besteed.

5.2.4.2 Fysieke plaatsing: op locatie- of clusterniveau

Bij fysieke plaatsing centraal in de cluster is de COA-medewerker sedentair, en komt elke asielzoeker zelf op het spreekuur. Vòòr een spreekuur op een centrale plaats in de cluster kunnen een aantal argumenten worden ingebracht.

- De komst van de asielzoeker naar de trajectbegeleider legt meer nadruk op het feit dat het gaat om een relatie dienstverlener-cliënt.
- De komst van de asielzoeker naar de trajectbegeleider sluit aan bij de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van de asielzoeker.
- De komst van de asielzoeker naar de trajectbegeleider sluit aan bij de verspreide plaatsing van asielzoekers in de toekomst.
- Bij centrale fysieke plaatsing is meer archief- en naslagmateriaal voor de trajectbegeleider (en ook voor de asielzoeker) bij de hand.
- De factor van het verschil in grootte van centra valt weg.

Als argument tegen centrale plaatsing kan -zeker zolang de opvang voor een substantieel deel grootschalig is- ingebracht worden dat daarmee veel verplaatsing gepaard gaat.

Bij fysieke plaatsing decentraal, d.w.z. op de locatie is het de mobiele COA-medewerker, die spreekuur houdt op de locatie(s). Het op de locatie wonende deel van de asielzoekers hoeft niet te reizen; het steeds groeiende deel dat daarbuiten woont wel.

Als argument vòòr fysieke plaatsing op locatie is aangevoerd dat een mobiel team anders registreert dan een team op locatie: op locatie zou veel meer sprake zijn van vertrouwen.

Daartegen valt in te brengen dat een dergelijk argument in een geprofessionaliseerde omgeving een mindere rol zal spelen. Bovendien zal een deel van de cliënten van trajectbegeleiding zich al buiten dat vertrouwenscircuit bevinden.

5.2.4.3 Een gelijke structuur voor elke cluster?

Bij Trajectbegeleiding Nieuwkomers blijkt de omvang van de gemeente een factor van betekenis te zijn voor de uitvoering van de trajectbegeleiding. Bij Trajectbegeleiding Asielzoekers zou een dergelijke factor niet of veel minder moeten gelden. Bij de indeling in de clusters is de getalsmatige verdeling één van de uitgangspunten geweest: per cluster 1.500 – 3.000 bedden. Voor een gelijke structuur voor elke cluster zijn een aantal argumenten aan te voeren:

- Een gelijke structuur sluit aan bij één van de doelstellingen van de OBM: professionalisering door middel van standaardisering en uniformering.
- Een gelijke structuur biedt voordelen bij mogelijke samenvoeging van clusters in de toekomst.
- Een gelijke structuur biedt voordelen bij het leggen van dwarsverbanden tussen clusters.
- Een argument dat specifiek geldt met het oog op Trajectbegeleiding: de methodiek is nog in een dusdanige fase van ontwikkeling dat clusters elkaars -vergelijkbare- resultaten hard nodig hebben.

Nadeel van een gelijke structuur is het risico van inflexibiliteit van de organisatie, een onvermogen om zich aan te passen aan de lokale\regionale situatie.

5.3 Personeelsformatie: caseloadberekening

Voor de vaststelling van de personeelsformatie binnen het nieuwe cluster-model is het van belang om de caseload van een trajectbegeleider te berekenen. Alvorens aan de hand van de caseload een berekening van de benodigde formatie voor de gehele organisatie te maken is het overigens wel van belang om vast te stellen of er door de uitvoering van trajectbegeleiding elders taken vervallen, bijvoorbeeld door het samenvoegen van (delen van) de huidige kerntaken 1 (faciliteren van de asielpprocedure), 6 (voorlichting en verwijzing) en 7 (dagstructurering).

Bij de Trajectbegeleiding Nieuwkomers blijkt de gemiddelde caseload bij een minimale werkweek van 32 uur op 155 cliënten te liggen. Dit wordt algemeen ervaren als een te zware belasting. Een norm van 80 cliënten met een gemiddelde begeleidingsduur van een tot anderhalf jaar bij een fulltime dienstverband wordt als meer reëel ervaren¹².

Geven deze cijfers een indicatie voor een caseloadberekening voor Trajectbegeleiding Asielzoekers?

Tussen beide vormen van trajectbegeleiding bestaan een aantal cruciale verschillen:

- de werkzaamheden die in de Trajectbegeleiding Nieuwkomers moeten worden verricht staan in de wet beschreven; voor Trajectbegeleiding Asielzoekers moet nog worden bepaald welke werkzaamheden moeten worden uitgevoerd;
- deelname aan de Trajectbegeleiding Nieuwkomers is voor de nieuwkomer verplicht; deelname aan Trajectbegeleiding Asielzoekers is op dit moment niet, en in de toekomst maar ten dele verplicht.

Een indicatie van de mogelijke omvang van de caseload geven de cijfers van een aantal centra die reeds met Trajectbegeleiding Asielzoekers 'oude stijl' (d.w.z. uitsluitend in het kader van Dagstructurering) werken: daar gaat men uit van een gespreksfrequentie van eens per 4 tot 8 weken. Een

Noot 12 Van Burik p. 91

van de trajectbegeleiders (die tevens als contactpersoon fungeert) heeft -bij een werkweek van 32 uur- een caseload van 50 bewoners en eens per 6 weken een gesprek per cliënt.

Theoretisch kan een caseload als volgt berekend worden:

formatietijd	-/- gemiddelde privé afwezigheid (vakantie, ATV, ziekte verzuim e.d.) =
bedrijfstijd	-/- algemene functiewerkzaamheden (overleg, scholing, e.d.) =
productietijd	= de tijd beschikbaar voor het uitvoeren van Trajectbegeleiding Asielzoekers

Hoe groot de caseload van een trajectbegeleider voor de Trajectbegeleiding Asielzoekers bij het COA kan zijn zal in dit stadium van ontwikkeling de praktijk moeten uitwijzen. Voor een reële berekening heb je een aantal gegevens nodig die op dit moment niet beschikbaar zijn. Deels omdat daarover nog afspraken moeten worden gemaakt en/of procedures worden afgesproken.

Een voorbeeld van vragen die nog te beantwoorden zijn:

- Hoe gaat het volledige traject eruitzien?
- Wat is de omvang van de registratie ?
- Welke stappen in een volledig traject zijn verplicht en welke niet?
- Wat is het tijdsbeslag van iedere stap?
- Bijvoorbeeld: 'hoe lang ga je door met het verzamelen van informatie'.
- Wat is het gemiddeld traject dat door een asielzoeker wordt afgelegd?
- Ter verduidelijking: niet iedere asielzoeker zal een uitgebreid traject volgen; de een wil alleen wat verplicht is, de ander zoveel mogelijk, de volgende een tussenvariant.

5.4 De functie van trajectbegeleider bij het COA

Het is om verschillende redenen van belang de functie van trajectbegeleider (doel, taken, en vereiste vaardigheden en kennis) zo concreet mogelijk te formuleren. Ten behoeve van de plaatsing in de organisatie. Ten behoeve van een adequate taakuitoefening en de toetsing daarvan. Ten behoeve van de selectie voor de scholing tot trajectbegeleider. En uiteraard ten behoeve van externe werving.

Als doelstelling van de toepassing van de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers binnen het COA is eerder geformuleerd:

... om door toepassing van de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers een asielzoeker kennis en inzicht te geven in de mogelijke uitkomsten van de asielprocedure, de consequenties voor de opvang, zijn eigen capaciteiten en zijn mogelijkheden in de toekomst in relatie tot zijn omgeving.

Het doel van de functie van trajectbegeleider vormt van deze definitie een afgeleide.

De werkzaamheden van de trajectbegeleider bij het COA omvat de volgende taken:

- werven van klanten;
- voeren van intake- en diagnosegesprekken;
- voeren van gesprekken over de stand van zaken in de asielprocedure en de consequenties daarvan;
- opstellen van individuele trajectplannen;
- coachen bij de uitvoering van de opgestelde trajectplannen;

- terugkoppelen binnen de COA-organisatie in het algemeen;
- terugkoppelen naar de medewerker Dagstructurering;
- terugkoppelen naar de terugkeerorganisatie, waaronder de taakgroepen Gezamenlijk Procedure Beheer;
- verwijzen naar specifieke deskundigheid (binnen of buiten het COA);
- contact onderhouden met voorzieningen die een deeltaak hebben in de uitvoering van de trajectplannen;
- overdracht na uitstroom uit de opvang\beëindiging van het trajectplan;
- bijhouden van de voortgangsregistratie.

De vereiste vaardigheden en kennis van de trajectbegeleider kunnen worden afgeleid van wat is beschreven in paragraaf 4.5.2.

5.5 De opleiding tot trajectbegeleider bij het COA

Trajectbegeleiding Asielzoekers is binnen het COA nog zo recent geïntroduceerd dat de werving ervoor uitsluitend is gericht op (bij)scholing van zittend personeel. Deze scholing bestaat nu nog uitsluitend uit een training Trajectbegeleiding Asielzoekers die door de Transfergroep Rotterdam speciaal voor het COA is ontwikkeld.

5.5.1 De training Trajectbegeleiding Asielzoekers door de Transfergroep Rotterdam

De effectiviteit van deze opleiding tegen het licht van de veranderende COA organisatie is pas goed te bepalen als is uitgekristalliseerd op welke wijze de methodiek in de organisatie zal worden ingepast.

De centra die in 1999 de module Trajectbegeleiding Asielzoekers bij de Transfergroep Rotterdam gevolgd hebben zijn over deze training uitermate tevreden. In het *Leerplan: Basisprogramma Opvangmedewerker 2000* is de training dan ook als module 2. Trajectbegeleiding opgenomen.

De doelstelling van deze module is om medewerkers te leren hoe ze asielzoekers tijdens het traject doelgericht kunnen begeleiden en stimuleren naar het gewenste eindresultaat.

In de training ligt het accent op het verwerven van vaardigheden. De werkwijze is sterk praktijkgericht, met oog voor de toepasbaarheid van de verworven inzichten en vaardigheden in de werkpraktijk. Daarnaast wordt aandacht besteed aan vormen van sociaal leren, zodat de medewerkers elkaar ook na de training kunnen ondersteunen in de uitvoering van trajectbegeleiding.

In de training komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- Wat is trajectbegeleiding en wat vraagt het van de medewerkers?
- Welke invloed heeft trajectbegeleiding op het primaire werkproces?
- Hoe voer je intake- en diagnosegesprekken?
- Hoe ga je om met weerstand?
- Hoe stel je een trajectplan op?
- Trajectbegeleiding op terugkeer of doormigreren?
- Trajectbegeleiding en het persoonlijk functioneren van de opvangmedewerker.

Als eindtermen van de module zijn geformuleerd:

- Medewerkers zijn in staat een intakegesprek te voeren en op basis daarvan een individueel traject te ontwerpen.
- Medewerkers zijn in staat goede voorlichting te geven, gekoppeld aan de fase van de procedure.
- Medewerkers zijn in staat om bij asielzoekers een realistisch verwachtingspatroon en een realistisch toekomstbeeld te creëren.
- Medewerkers zijn in staat om asielzoekers te ondersteunen bij het creëren van een realistisch beeld van hun capaciteiten in relatie tot de binnen en buiten de centra aanwezige mogelijkheden.
- Medewerkers zijn in staat om op te treden als dagstructureringsmaker:
 - het doen van een aanbod passend bij de procedure en uitgangssituatie van de asielzoeker;
 - de vaardigheid om dit aanbod gedurende het traject te kunnen toepassen, enerzijds gericht op inburgering en anderzijds gericht op terugkeer of migratie.
- Medewerkers zijn in staat om gegevens te registreren en overdraagbaar te maken (via ADSIS).
- Medewerkers beschikken over een pro-actieve houding richting alle asielzoekers.
- Medewerkers hebben kennis van de sociale kaart en zijn in staat om te netwerken.

5.5.2 De behoefte aan en mogelijke uitbreiding van de opleidingsmogelijkheden

Voor een goede voorbereiding zou het voorwaarde zijn om te kunnen berekenen hoe groot de komende jaren de behoefte aan opleiding Trajectbegeleiding Asielzoekers zal zijn. Dan zou ook kunnen worden gemeten of de bestaande opleidingscapaciteit toegesneden is op de behoefte van het COA, of dat wellicht reeds gezocht dient te worden naar alternatieve vormen van scholing.

Vooreerst kan echter slechts een gissing worden gemaakt van de behoefte aan voor Trajectbegeleiding Asielzoekers opgeleide medewerkers bij implementatie van de methodiek in de gehele COA-organisatie, om een aantal redenen. Enerzijds omdat bij gebrek aan adequate gegevens nog geen caseloadberekening gemaakt kan worden. Anderzijds omdat geen inschatting kan worden gemaakt van de invloed van de nieuwe wetgeving op de toestroom van asielzoekers.

Het is niet precies bekend welke COA-locaties op dit moment met de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers werken¹³.

Wel bekend is welke centra een training bij de Transfergroep Rotterdam hebben gevolgd danwel op afzienbare termijn gaan volgen¹⁴.

Met ingang van najaar 2000 is in het *Leerplan Basisprogramma Opvangmedewerker 2000* een module 2. Trajectbegeleiding Asielzoekers opgenomen, op basis waarvan 240 medewerkers kunnen worden geschoold.

In de hoeveelheid die in het *Leerplan* wordt genoemd kan worden voorzien door de Transfergroep Rotterdam.

Noot 13 Stand van zaken in het najaar van 1999 bij 9 geïnterviewde locaties, die behoorden tot de centra die het eerst gevorderd waren met de ontwikkeling van Trajectbegeleiding Asielzoekers: 1 meer dan 1 jaar, 2 1 jaar, 1 enkele maanden, 1 in voorbereiding.

Noot 14 Stand van zaken eerste helft 2000:
getraind: 10 (AZC Rosmalen, AZC Vught, AZC Den Bosch, AZC Grave, AZC Beek, AZC Leusden, AZC Groesbeek, AZC Tilburg, AZC Ossendrecht, AVO Noord-West)
gepland: 5 (AZC Leeuwarden, AZC Sneek, OC Leiden, AZC Oisterwijk, AVO Zuid-West).

In de reguliere opleidingen wordt nauwelijks iets gedaan aan trajectbegeleiding¹⁵. Overwogen kan worden om de expertise ook binnen het COA te ontwikkelen.

Om wildgroei te voorkomen is het raadzaam criteria te ontwikkelen aan welke voorwaarden opleidingen trajectbegeleiding die aan COA-medewerkers worden gegeven minimaal dienen te voldoen. Te denken valt in ieder geval aan de koppeling aan het bedrijfsproces van het COA, zowel in de theorie als in de oefensituaties.

5.5.3 Uitbreiding van de inhoud van de scholing

De trainingen van de Transfergroep Rotterdam worden door de medewerkers die haar gevolgd hebben als goed beoordeeld. Toch zijn in de loop van het onderzoek van verschillende kanten suggesties gedaan voor uitbreiding van de inhoud van de scholing.

Een belangrijk deel vormt de vraag naar de kennis waarover de trajectbegeleider zou moeten beschikken, en hoe deze te verwerven.

Bijvoorbeeld: diepgaander kennis van de asielprocedure dan waarover men nu beschikt.

Bijvoorbeeld: kennis van de verschillende beleidswijzigingen in het COA-beleid. Een ander deel heeft betrekking op de behoefte aan duidelijkheid over de regels voor registratie en op de verwerving van registratievaardigheid.

Een derde component wordt gevormd door vragen naar een verdere verdieping van vaardigheden, en vooral uitbreiding van de training op communicatievaardigheden.

trajectbegeleiding in principe individueel is een groepsgewijze aanpak soms functioneel zou kunnen zijn.

Bijvoorbeeld: een verdere verdieping van gesprekstechnieken, zoals hoe om te gaan met tegenstrijdige wensen voor het verloop van een gesprek tussen trajectbegeleider en asielzoeker.

Bijvoorbeeld: hoe om te gaan met de persoonlijke dilemma's door de medewerker?

Het is mogelijk dat inmiddels aan een aantal van deze vragen in *het Basisprogramma opvangmedewerkers 2000* is voldaan.

De module Trajectbegeleiding wordt daarin gekoppeld aan een module 1. Basismodule Beleidsontwikkelingen, en een module 3. Communicatie.

5.5.4 De selectiecriteria voor de scholing van trajectbegeleiders

In de toekomst zal het ongetwijfeld zo zijn dat nieuw aan te stellen trajectbegeleiders geworven worden op basis van een dan inmiddels opgesteld functieprofiel. Nu is de situatie zo dat van de huidige opvangmedewerkers een aantal zal worden bijgeschoold. Het is aan de clusterdirecteur om te bepalen wie van de opvangmedewerkers aan een module uit het Basisprogramma 2000 meedoet.

Als ondersteuning bij de selectie, in antwoord op de vraag welk van de huidige medewerkers geschikt is om tot trajectbegeleider te worden opgeleid zijn een aantal criteria genoemd. Deze zijn deels gerelateerd aan de vaardigheden en mogelijkheden van de medewerker zelf en deels aan de omgeving waarin de medewerker momenteel functioneert. Immers, een organisatieverandering brengt bij medewerkers onzekerheid teweeg over

Noot 15 Zie Van Burik pp. 97-100 voor opleidingen Trajectbegeleiding Nieuwkomers.

hun toekomstige positie. Voorkomen moet worden dat medewerkers uit negatieve motivatie kiezen voor de functie van trajectbegeleider.

Bij het opstellen van de criteria is ervan uitgegaan dat bij alle opvangmedewerkers de kennis en ervaring, vaardigheden en competenties zoals benoemd in het functieprofiel van de opvangmedewerker aanwezig zijn.

- Opleiding en niveau van functioneren: de medewerker functioneert op HBO-niveau.
- Werkervaring: de medewerker kent het werkveld al enige tijd; gedacht wordt aan een periode van minimaal een jaar.
- De wijze van functioneren: de staat van dienst van de medewerker is zodanig dat er aanleiding is om te veronderstellen dat deze de functie van trajectbegeleider naar behoren kan vervullen.
- Relatie tot het nieuwe COA-beleid: de medewerker ondersteunt het nieuwe beleid en kan dit ook uitdragen.
- Motivatie voor bijscholing in het algemeen: de medewerker stelt zich positief op ten opzichte van de scholing.
- Motivatie voor bijscholing trajectbegeleiding: de medewerker heeft een positieve opstelling ten opzichte van trajectbegeleiding.

5.6 Afsluitende opmerkingen en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn een aantal mogelijkheden geschetst rond de toekomstige plaatsing van Trajectbegeleiding Asielzoekers in de recent gevormde clusters in opbouw. Daarnaast wordt een aanzet gegeven tot het maken van een caseloadberekening en tot een functie-omschrijving voor de functie trajectbegeleider. Als laatste wordt de opleiding tot trajectbegeleider uitgewerkt. Uit deze beschrijving vloeien voor het COA een aantal mogelijke actiepunten voort die hieronder in de vorm van aanbevelingen zijn opgenomen.

Aanbeveling 4

Het COA zorgt ervoor dat de bevindingen uit voorliggend rapport worden betrokken bij de invulling van de recent gevormde clusters, die in het najaar 2000 operationeel dienen te zijn.

6 Handvatten voor implementatie van trajectbegeleiding asielzoekers COA

6.1 Inleiding

Over het besluit tot invoering van Trajectbegeleiding Asielzoekers als opvangmethodiek in het COA zijn de meeste gesprekspartners voor dit onderzoek positief. Over het algemeen is het gevoelen: er is een nieuwe organisatie en er is een nieuw proces, er is een nieuwe methodiek en er is een nieuwe taak, dus wij kunnen aan de slag.

De onzekerheid wordt groter als het gaat over de manier waarop de implementatie zou kunnen verlopen. In die centra die met de introductie van Trajectbegeleiding als instrument voor de kerntaak Dagstructurering een begin gemaakt hebben blijkt de invoering ingrijpende veranderingen met zich mee te brengen. En dan gaat het over relatief kleine organisaties. Ook is er enige huiver door ervaringen in het verleden met de implementatie van meer omvattende vernieuwingen; men verwijst dan bijvoorbeeld naar de implementatie van ADSIS.

Een complicerende factor daarbij vormt de verbreding van de toepassing van de methodiek van een instrument voor de kerntaak Dagstructurering, naar een instrument ten behoeve van de gehele COA-beleidsuitvoering. Een succesvolle introductie van de beoogde vernieuwing vraagt dus om zorgvuldige voorbereiding en planning.

In het algemeen zijn de oorzaken voor het vastlopen van implementatieprocessen gelegen in (één van) de volgende punten:

- het niet vervuld zijn van de voorwaarden op het gebied van organisatie en beleid om vernieuwingen te realiseren;
- het ontbreken van een goed implementatieplan voor de vernieuwingen;
- het ontbreken van een goede regie bij de tenuitvoerlegging van het implementatieplan;
- het ontbreken van inzicht in de noodzaak tot vernieuwing bij betrokkenen, oftewel: een gebrek aan draagvlak voor de vernieuwingen.

In dit hoofdstuk worden enige handvatten aangereikt om een succesvol implementatietraject te waarborgen.

6.2 Ervaringen met de implementatie van Trajectbegeleiding Asielzoekers

Sinds medio 1999 heeft men in een aantal centra een begin gemaakt met de introductie van Trajectbegeleiding als instrument voor de kerntaak Dagstructurering. De tevredenheid over de implementatie van de methodiek is niet in alle gevallen even groot.

De ervaring van de drie 'Bossche centra' die in 1999 het initiatief hebben genomen voor de ontwikkeling van de training Trajectbegeleiding door de Transfergroep Rotterdam kan men beschouwen als een pilotproject voor de implementatie van trajectbegeleiding in de COA-organisatie¹⁶.

De werkgroep van leidinggevend en coördinatoren Dagstructurering, die de invoering voorbereidde, heeft van haar ervaringen verslag gedaan in een tussentijdse rapportage met de titel *'Implementatie Trajectbegeleiding bin-*

Noot 16 Van de drie centra AZC Rosmalen en AZC Den Bosch direct gestart met trajectbegeleiding; bij AZC Vught is de implementatie eind januari 2000 in voorbereiding.

nen de Bossche centra. Terugblik en huidige stand van zaken. De conclusie luidt dat "een taak toevoegen aan het takenpakket een ingrijpende zaak is voor de gehele bedrijfsvoering".

Als belangrijkste probleempunten worden ervaren:¹⁷

- het ontbreken van tijd en rust;
- een niet bij zelfsturende en taakgericht werkende medewerkers aansluitende managementstijl;
- de vereiste omslag in de attitude van medewerkers naar een zakelijker benadering van de asielzoeker;
- onduidelijkheid over de positie van de trajectbegeleider ten opzichte van de contactpersoon\mentor;
- de prioriteitsstelling van de primaire opvangtaken boven trajectbegeleiding.

Men leidt al deze probleempunten terug op één bovenliggend probleem: "Het beleid kan onvoldoende helder geformuleerd worden om een goede implementatie [van] trajectbegeleiding binnen de werkprocessen (bedrijfsvoering) te realiseren."

Anders geformuleerd kan gesteld worden dat het formuleren van de noodzaak, de doelstelling, de inhoud en het te behalen resultaat van trajectbegeleiding een (te) complexe aangelegenheid zijn om deze op het niveau van een centrum te realiseren.

Ervaringen elders sluiten hierbij aan. De invoering vergt een veranderingsproces dat diep ingrijpt in de bestaande organisatie. En het blijkt moeilijk om daar in de praktijk van alledag ruimte en tijd voor vrij te maken. De conclusie kan slechts zijn dat landelijke aansturing nodig en gewenst is.

Bij diegenen die zich reeds langer bezighouden met de methodiek Trajectbegeleiding overheerst echter de overtuiging dat vanuit de basiselementen die reeds aanwezig is een begin kan worden gemaakt met de implementatie van de methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers in de gehele COA-organisatie. Uiteraard in de verwachting dat in dat geval hard gewerkt zal worden aan de uitbouw van die basiselementen. En dat er naar gestreefd wordt om zo optimaal mogelijke voorwaarden te creëren.

6.3 Voorwaarden op het gebied van organisatie en beleid

Mede op basis van de ervaringen uit het verleden benadrukken gesprekspartners in dit onderzoek het belang van de ondersteunende voorwaarden op het gebied van organisatie en beleid om vernieuwingen te realiseren. De belangrijkste voor de implementatie van Trajectbegeleiding Asielzoekers zijn hieronder opgenomen.

Heldere relatie naar de partners in de landelijke terugkeerstructuur

De relatie met de partners in de landelijke terugkeerstructuur is idealiter gebaseerd op:

- heldere afspraken over ieders taken en verantwoordelijkheden;
- kennis van elkaars werk;

Noot 17 Bij de analyse van de implementatie aan de hand van het INK-model (leiderschap, managementbeleid, management van middelen, personeelsmanagement, management van werkprocessen) komt een scala aan knelpunten naar voren. Ten aanzien van leiderschap: tijd en rust vinden binnen het huidige takenpakket, het ad hoc karakter van het opvangwerk, ziekteverzuim onder medewerkers, omvang van het team. Ten aanzien van het managementbeleid: prioriteitstelling van taken, belangenafweging, invoegen binnen de huidige werkprocessen. Ten aanzien van managementmiddelen: het ontbreken van rustige ruimtes, gebrek aan gesprekskamers. Ten aanzien van management van het personeel: afweging inzet van personeel, het wel of niet scheiden van taken, afhankelijk welke belangen prioriteit eisen, afhankelijk van beleid en management

- vertrouwen in elkaars werk;
- maximale samenwerking.

Heldere relatie naar de overige externe organisaties

De relatie met de overige organisaties die actief zijn in het asielbeleid is idealiter gebaseerd op:

- duidelijkheid over ieders taken en verantwoordelijkheden;
- kennis van elkaars werk;
- waar mogelijk samenwerking.

Heldere formulering van en communicatie over het beleid van het COA

Algemeen gevoelen is dat (het denken over) de veranderingen (te veel) in de bovenlaag van de organisatie is blijven hangen, als gevolg of als uitgangspunt van het gekozen kwartiermakersmodel. In de rest van de organisatie bestaat -te- weinig kennis over inhoud en doelstelling van het nieuwe beleid. Het communicatiekanaal van boven naar het niveau van de medewerkers op een centrum is lang. De communicatie -en dus de kennis- blijkt niet binnen ieder centrum gelijk.

Heldere organisatiestructuur

Over de positionering van Trajectbegeleiding Asielzoekers mag geen onduidelijkheid bestaan. Het is gewenst dat op het moment van invoering van Trajectbegeleiding de invulling van de organisatie en van de taken in de clusters bekend is. Om problemen als (dis)loyaliteit, desinteresse en (een overmaat aan) weerstand zoveel mogelijk te voorkomen hebben medewerkers zicht op hun toekomstige positie nodig.

Heldere interne organisatie en beschrijving van werkprocessen

Het primaire proces van het COA is de basis voor een op de taakopdracht van het COA toegesneden methodiek Trajectbegeleiding Asielzoekers. Het is dus zaak dit primaire proces zo helder mogelijk te formuleren en te vertalen in werkinstructies. Hieronder valt ook een mogelijke herverdeling in de nu bestaande kerntaken.

Als knelpunt wordt op dit moment ervaren een goede afstemming tussen de bestaande ADSIS-intake, de trajectplannen en de in ontwikkeling zijnde stroomschema's terugkeer. Daarnaast wordt gewezen op de behoefte aan richtlijnen voor registratie.

Helderheid over te behalen resultaten

Er bestaat behoefte aan de formulering van concrete, toetsbare normering voor te behalen resultaten, waaraan geleverde prestaties kunnen worden afgemeten.

Normen die kunnen worden opgenomen in de planning en control-cyclus. Normen die kunnen worden gehanteerd als onderdeel van de beoordeling van functionarissen, zowel op management- als op uitvoeringsniveau. In het verlengde hiervan ligt de vraag naar de ontwikkeling van kwaliteitsnormen voor de dossiers.

Kwalitatief voldoende management

Vele malen is het in verschillende bewoordingen gesteld: "Medewerkers raken niet meer overspannen van asielzoekers, alleen nog van slecht management".

Het management draagt de verantwoordelijkheid voor de implementatie van de Trajectbegeleiding in hun organisatie; zij staat erachter en draagt dat ook uit. Het management zorgt ervoor dat medewerkers gemotiveerd aan de slag gaan én blijven, en zich gesteund weten; zij is de drager en de aanjager van een eventueel benodigde attitudeverandering. Het management zorgt voor de benodigde faciliteiten, en ziet erop toe dat eventuele belemmerin-

gen binnen de organisatie uit de weg geruimd worden. Het management moet dus zeker bekend zijn met de basisprincipes van een proces van cultuuromslag en het hanteren van weerstanden tegen verandering. Waar kwaliteiten ontbreken kan geschoold worden op managementstijl (coachend leidinggeven) en -vaardigheden.

Voldoende financiële middelen

Gezien het feit dat bij de vraagstelling voor het onderzoek niet gevraagd is naar een indicatie van de kosten, is verondersteld dat als uitgangspunt wordt gehanteerd dat de invoering van Trajectbegeleiding budgettair neutraal zal verlopen. In het onderzoek is geen aandacht besteed aan de vraag hoe reëel dit uitgangspunt is.

Kwantitatief voldoende medewerkers

Op dit moment zijn onvoldoende gegevens voorhanden om een realistische caseloadberekening te maken. Pas in de loop van de ontwikkeling zal kunnen worden bepaald hoeveel medewerkers daadwerkelijk nodig zijn voor de uitvoering van Trajectbegeleiding Asielzoekers binnen het COA. Zeker in de beginfase zal rekening moeten worden gehouden met experimenteerruimte.

Kwalitatief voldoende medewerkers

Voor de uitvoering van Trajectbegeleiding zijn ervaren en geschoolde medewerkers nodig.

De ervaring leert dat er afstemming tussen het moment van scholing en het moment van implementatie van Trajectbegeleiding tussen beide momenten een niet te grote tijdsspanne mag verlopen uit het oogpunt van rendement.

Voortvarende ontwikkeling van vaardigheden, kennis en middelen

Het gaat hier om elementen uit het in paragraaf 4.5 geïntroduceerde schema, waarin de relatie wordt gelegd tussen de instrumenten van Trajectbegeleiding Asielzoekers en de voor het gebruik van die instrumenten benodigde vaardigheden, kennis en middelen.

In- en externe ondersteuning

De behoefte aan ondersteuning is gericht op een aantal punten.

- **Ondersteuning in het proces**
Het gaat met name om de gevolgen van de invoering Trajectbegeleiding binnen de eigen organisatie-eenheid, voor zowel leidinggevende als uitvoerende.
- **Ondersteuning op inhoudelijk vlak**
Het gaat hier om zowel om ondersteuning bij ontwikkeling als om een 'helpdesk' vanuit een punt, waar vragen en antwoorden uit de gehele organisatie worden samengebracht.
Hier wordt een rol gezien voor het Advies- en Coördinatiepunt Dagstructurering, het Expertisecentrum Terugkeer en de afdeling Automatisering.

Voldoende werkfaciliteiten

Gedacht wordt hierbij aan voldoende werkruimte, in de vorm van goed geoutilleerde spreekkamers, en aan ondersteunende faciliteiten, zoals tolken.

6.4 Verdere aandachtspunten bij het ontwerp van een implementatietraject

Het streven is om het ontwerp van een implementatietraject zo eenvoudig mogelijk te houden. De onderlinge verbondenheid maakt het echter onmogelijk om de toekomst van Trajectbegeleiding Asielzoekers los te koppelen van de veelheid aan vernieuwingen waar het COA voor staat en die hier nogmaals puntsgewijs worden opgesomd.

- vernieuwing in de organisatieopbouw door de invoering van het OBM;
- vernieuwing in de interorganisationele relatie tot de ketenpartners door de opbouw van de landelijke terugkeerstructuur;
- vernieuwing in het 'product' asielzoekersopvang, onder meer door de verschuiving van de nadruk naar terugkeer en naar eindigheid van de opvang;
- vernieuwing in het 'proces', waarvan de introductie en verbreding van Trajectbegeleiding Asielzoekers deel uitmaakt;
- vernieuwingen in de technologie, onder meer door de voorgenomen koppeling c.q. integratie van computersystemen.

Theoretisch zijn er een aantal modellen om een verandering in een organisatie te implementeren. Elementen in deze modellen zijn onder meer de mate van ontwikkeling van het product voordat men overgaat tot implementatie, de omvang van de implementatie, de aansturing, het tijdstip waarop en de tijdsspanne waarover. Getuige onderstaande invulling is voor het implementatietraject van Trajectbegeleiding Asielzoekers binnen het COA weinig beslissingsruimte; een groot deel van de elementen is al bepaald.

Tijdstip van de implementatie

Het zou ideaal geweest zijn als de implementatie van Trajectbegeleiding Asielzoekers had kunnen samenvallen met de introductie van het nieuwe terugkeerbeleid. Het nieuwe terugkeerbeleid is reeds van start gegaan. Het ligt dus voor de hand zo snel mogelijk met Trajectbegeleiding Asielzoekers 'nieuwe stijl' een begin te willen maken¹⁸.

Tijdsspanne

Het nieuwe terugkeerbeleid is van kracht sinds de publicatie van *Stappenplan 2000*; de eerste dossiers op basis van dit terugkeerbeleid zijn inmiddels binnen. Het terugkeerbeleid wordt na twee jaar geëvalueerd, met een tussenevaluatie na een jaar. Het lijkt raadzaam om de tijdsspanne van de implementatie van Trajectbegeleiding Asielzoekers hiermee te laten samenvallen.

Mate van ontwikkeling van de methodiek

De methodiek Trajectbegeleiding is op hoofdlijnen ontwikkeld; de verdere invulling zal al werkend moeten plaatsvinden. Oftewel: "starten met wat je hebt, en bijstellen op grond van de opgedane ervaring". Een dergelijke aanpak sluit overigens goed aan bij het model van organisatieverandering in het COA: het kwartiermakersmodel.

Omvang van de implementatie

De methodiek Trajectbegeleiding zal uiteindelijk geïmplementeerd worden binnen de gehele COA-organisatie.

Aansturing van de implementatie

Over de wijze waarop de implementatie van Trajectbegeleiding Asielzoekers in de COA-organisatie wordt voorbereid en uitgevoerd zal nog een besluit worden genomen.

Noot 18 Als risico van snelle introductie van Trajectbegeleiding is wel genoemd dat de kans groot is dat asielzoekers dubbele boodschappen zullen ontvangen, in twee opzichten. Dat de boodschap binnen de keten anders zal luiden dan binnen het COA-team, en dat binnen de opvang de impliciete boodschap een andere zal zijn dan de expliciete. Dat is echter een risico dat verbonden is aan elke wijziging in beleids(uitvoering) waar het COA voor staat, en niet uitsluitend aan de introductie van Trajectbegeleiding Asielzoekers.

En ten laatste:

Leidraad voor het welslagen van elke verandering is dat er een duidelijk breekpunt wordt gecreëerd met het verleden: a point of no return. Anders raken positief ingestelde medewerkers, die graag iets nieuws willen hun enthousiasme kwijt, en worden negatief ingestelde medewerkers bevestigd in een opstelling van: "het zal mijn tijd wel uitduren".

6.5 Wensen en ideeën over vorm en inhoud van een implementatieplan

Over het proces van implementatie leven in het COA vele ideeën en wensen. Zij zijn belangrijk genoeg zijn om in de overwegingen meegenomen te worden. Zij worden hieronder -zonder hiërarchische volgorde- opgesomd.

De invulling van een projectorganisatie

Voorbereiding van het beleid en de (verdere) ontwikkeling van de 'ingrediënten' kan zeer goed in project- of werkgroepen plaatsvinden.

Het ligt voor de hand om de kennis te benutten van die centra en medewerkers die al ruime ervaring met (de implementatie van) Trajectbegeleiding hebben opgedaan. Gedacht wordt hier met name aan de mogelijke inbreng van de coördinatoren Dagstructurering.

Ondersteuning van de manager

De implementatie van Trajectbegeleiding Asielzoekers vindt plaats van boven naar beneden. En het is de taak van het management om dit proces, zeker in de opbouwfase, strak aan te sturen. Met teams die gewend zijn zelfsturend te werken kan dit problemen opleveren.

Het verdient aanbeveling om managers die dit wensen in het proces te (laten) ondersteunen.

De stijl van management

Bij implementatie in de lijn is de afhankelijkheid van de managementstijl, van de aanpak van de direct leidinggevende, groot. In de opleiding door het Transferpunt Rotterdam wordt de voorkeur uitgesproken voor coachend leiderschap. Een gesprekspartner spreekt als diepe wens voor de managementstijl uit: "... implementatie van boven naar beneden, zonder diegenen die op de werkvloer initiatief tonen de strot dicht te knippen". Dat zou kunnen door op de werkvloer teams zelf de opdracht te geven om binnen gegeven kaders een voorstel voor een operationeel plan te maken.

Afstemming met de achterban

Omwille van het creëren van draagvlak is het raadzaam om bij het opstellen van de plannen goed af te stemmen met de achterban.

(Verdere) ontwikkeling van de ingrediënten (vaardigheden, kennis en middelen) zoals in schema gezet in paragraaf 4.5.

Bepaling van de uitgangssituatie

Het is aan te bevelen om zo snel mogelijk de uitgangssituatie vast te stellen, in twee betekenissen. Enerzijds gaat het erom om vast te stellen wat de basisuitrusting van een organisatorische eenheid zou moeten zijn, voordat met implementatie gestart kan worden. Een voorbeeld: bij de start van Trajectbegeleiding Asielzoekers zijn alle asielzoekers op een locatie opgenomen in ADSIS of een andere vorm van registratie. Anderzijds gaat het erom vast te stellen wat de stand van zaken met betrekking tot de gewenste basisuitrusting op dit moment is. Een voorbeeld: inventariseren wat op ieder centrum de stand van zaken is met betrekking tot ADSIS.

Tijdsplanning van het implementatietraject

Zoals eerder gesteld in paragraaf 6.4 ligt het voor de hand om de tijdsspanne van de implementatie van Trajectbegeleiding Asielzoekers te laten samenvallen met de evaluatiemomenten van het nieuwe terugkeerbeleid, op basis van de *Notitie Terugkeer*. Het terugkeerbeleid wordt na twee jaar geëvalueerd, met een tussenevaluatie na een jaar.

Wellicht dat een startmoment kan liggen bij de voltooiing van opbouw van de clusters in het najaar van 2000. Eindpunt van het implementatietraject hoeft niet het moment te zijn dat alle asielzoekers die onder de opvang door het COA vallen object zijn geweest van Trajectbegeleiding Asielzoekers. Het is voldoende als de COA-organisatie daartoe op orde is. Eindpunt van het implementatietraject hoeft ook niet het moment te zijn dat alle asielzoekers in de opvang door het COA vallen onder *Stappenplan 2000* of eventuele navolgende plannen. Ook nadat de implementatie van Trajectbegeleiding Asielzoekers is afgerond bestaat de mogelijkheid dat er 'verschillende soorten' asielzoekers in de opvang zitten. Dat geldt met name in het geval dat IND en rechterlijke macht niet in staat blijken om de achterstand in de behandeling van zaken weg te werken. Dat is lastiger werken voor de trajectbegeleider, maar op het implementatietraject van Trajectbegeleiding Asielzoekers hoeft dit geen bepalende invloed te hebben.

Fasering van de implementatie

Gezien de omvang van de operatie valt er niet te ontkomen aan een gefaseerde aanpak. De vraag is echter: welke fasering? Gaat het om fasering naar geografische ligging, of om fasering naar categorie asielzoekers, of om een fasering naar de stand van de organisatieontwikkeling van de betreffende eenheid? Of om een combinatie van deze?

Bij een fasering naar categorie asielzoekers zou men kunnen starten met alle dossiers die vallen onder het nieuwe terugkeerbeleid.

6.6 Het zetten van een eerste stap

De eerste stappen voor de implementatie van Trajectbegeleiding Asielzoekers zouden op korte termijn gezet kunnen worden en wel op het niveau van de hoofddirectie. Het gaat om de volgende stappen:

stap 1: Vaststelling van de uitgangspunten van het proces, in aansluiting op het reeds gevoerde beleid

Het COA zou bijvoorbeeld als uitgangspunten kunnen hanteren:

- de verandering is gericht op concrete, toetsbare resultaten;
- de lijnorganisatie is verantwoordelijk voor de veranderingen;
- de sturing van bovenaf wordt gecombineerd met eigen verantwoordelijkheid op onderdelen.

stap 2: Vaststelling van een structuur voor de implementatie

Gezien de omvang van de operatie ligt het voor de hand om te denken aan de opbouw van een projectorganisatie, die de lijnorganisatie de middelen aanreikt en desgewenst ondersteunt bij de implementatie. De aansturing van deze projectorganisatie kan worden gelegd bij een apart aan te stellen projectleider Implementatie Trajectbegeleiding Asielzoekers, danwel bij een portefeuillehouder op het niveau van de concern/regiodirectie in een apart te benoemen portefeuille.

stap 3: Opdracht geven om een implementatieplan uit te werken, waarin opgenomen een voorstel voor de implementatieorganisatie.

6.7 Draagvlak voor het beleid binnen het COA

Om draagvlak te vinden binnen de organisatie is het belangrijk dat de achtergronden, uitgangspunten en inhoud van het nieuwe COA-beleid in alle lagen van de organisatie bekend en geaccepteerd zijn. Men dient zich te realiseren: het COA is één van de uitvoerders van een zakelijk immigratie-beleid dat door de politiek op verzoek van de maatschappij geformuleerd is als antwoord op een (immigratie)vraagstuk. Dan wordt ook duidelijk op welke punten invloed kan worden uitgeoefend en op welke niet. Zodat duidelijk is dat bijvoorbeeld de wens die tijdens de gesprekken naar voren kwam om een punt in de COA-organisatie te realiseren waar bij twijfel aan een beslissing over een asielzoeker een vraag kan worden neergelegd, om vandaar te worden ingebracht binnen de landelijke terugkeerstructuur, niet aan de orde is.

In de literatuur wordt gesteld dat gemiddeld 20-30% van de betrokkenen bij een vernieuwing deze om verschillende redenen afwijzen, en zullen proberen te trainen. Een inschatting voor het COA is niet te maken. Desgevraagd betwijfelen velen dat er al een cultuuromslag op de werkvloer heeft plaatsgevonden. En als er al een verandering is gesignaleerd, dan geldt daarbij: "wellicht wel in het hoofd, maar het duurt lang tot het ook in de handen zit." Belangrijk is in de beleving van betrokkenen dat het nieuwe beleid "niet ten koste van de 'echte vluchteling' mag gaan." Tussen de centra blijkt grote ongelijkheid te bestaan in kennis- en informatie-niveau. Daarnaast heeft men het gevoel dat (het denken over) de veranderingen te veel in de bovenlaag van de organisatie is blijven hangen.

Als middel om het draagvlak te vergroten kan gedacht worden aan meer gerichte voorlichting over het nieuwe beleid en haar consequenties in de trajectbegeleiding aan alle COA-medewerkers.

Daarnaast vragen bepaalde groepen (bijvoorbeeld de medewerkers op de OC's, waar terugkeer in het verleden nauwelijks een item was) of ondersteunende functies (zoals bijvoorbeeld tolken) wellicht meer aandacht.

Een bijzondere positie wordt ingenomen door de vrijwilligers binnen het COA. Zeker in een tijd van vele veranderingen is het zaak dat alle geledingen binnen het COA eenzelfde boodschap uitdragen naar de asielzoekers. Voor de invulling van veel werkzaamheden op de centra, onder meer bij het aanbod van de Dagstructurering, is het COA aangewezen op de inzet van vrijwilligers. De doorvoering van bepaalde maatregelen, bijvoorbeeld dat asielzoekers na een eerste negatief geen op integratie gerichte activiteiten zoals lessen in de Nederlandse taal meer mogen volgen, kan op hen een grote impact hebben. Dat zou tot negatieve reacties kunnen leiden.

Asielzoekers op hun beurt vragen zich niet af of de mensen waar zij mee te maken krijgen medewerkers op vrijwillige basis voor het COA werken of in loondienst; iedere 'medewerker' is voor hen 'het COA'.

Om het functioneren van vrijwilligers binnen de centra ook voor de toekomst te garanderen, verdient het aanbeveling er voor te zorgen dat vrijwilligers op dezelfde wijze als de COA-medewerkers worden geïnformeerd over alle veranderingen in de organisatie, beleid en taakuitvoering van het COA. Dit om er zeker van te zijn, dat:

- de vrijwilligers bekend zijn met achtergrond en inhoud van de wijzigingen bij het COA;
- de vrijwilligers bekend zijn met de eisen die het COA op dit punt aan allen die binnen de opvang werkzaam zijn stelt.