



Inspectie Justitie en Veiligheid  
*Ministerie van Justitie en Veiligheid*

# Sociale veiligheid van bewoners in asielzoekerscentra

# Inhoudsopgave

	<b>Voorwoord</b>	<b>4</b>
	<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>Introductie en achtergrond</b>	<b>13</b>
1.1	Introductie	13
1.2	Onderzoek	14
1.2.1	Centrale vraag	14
1.2.2	Onderzoeksvragen	14
1.2.3	Begrippen en afbakening	14
1.2.4	Onderzoeksaanpak en –verantwoording	16
1.3	Beoordelingskader	17
1.3.1	Inleiding	17
1.3.2	Wet- en regelgeving	17
1.3.3	Besturingsmodel	19
1.4	Leeswijzer	20
<b>2</b>	<b>Sturing en beleid</b>	<b>21</b>
2.1	Conclusie	21
2.2	Inleiding	22
2.3	Sturing door het Ministerie van JenV	22
2.3.1	Sturing op opvangbeleid	22
2.3.2	Sturing op incidentmeldingen	23
2.3.3	Sociale veiligheid in opvangbeleid	23
2.4	Organisatie en beleid COA	24
2.4.1	Verantwoordelijkheden binnen het COA	24
2.4.2	Missie en visie	25
2.4.3	COA-doelen en beleid gericht op sociale veiligheid	25
<b>3</b>	<b>Uitvoering van beleid in de praktijk</b>	<b>28</b>
3.1	Conclusie	28
3.2	Inleiding	28
3.3	Bekendheid beleid en COA-doelen	29
3.4	Plaatsing	29
3.4.1	Plaatsing landelijk	30
3.4.2	Plaatsing lokaal	31
3.5	Begeleiding van bewoners	31
3.5.1	Uitgangspunten en componenten	31

3.5.2	Voorlichting	32
3.5.3	Zes domeinen methodiek	33
3.5.4	Kamerbezoeken en kamercontroles	34
3.5.5	Training bewoners	35
3.5.6	Training medewerkers en caseload	35
3.5.7	Aandacht voor kwetsbare bewoners	36
3.6	Incidentmanagement	37
3.6.1	Uitgangspunten	37
3.6.2	Registratie en afhandeling	38
3.6.3	Interventies naar aanleiding van incidenten	41
3.6.4	Specifieke functionarissen	43
3.7	Klachten en bewonerstevredenheidsonderzoeken	45
3.7.1	Klachten	45
3.7.2	Bewonerstevredenheidsonderzoeken	46
<b>4</b>	<b>Monitoring, bijsturing en risico's</b>	<b>47</b>
4.1	Conclusie	47
4.2	Inleiding	47
4.3	Monitoring en bijsturing door ministerie van JenV	48
4.3.1	Door het ministerie gevraagde informatie	48
4.3.2	Door het ministerie van het COA ontvangen informatie	49
4.3.3	Bijsturing	49
4.4	Monitoring en bijsturing door het COA	49
4.4.1	Monitoring	49
4.4.2	Bijsturing op sociale veiligheid	51
4.5	Risico's en ervaren sociale veiligheid	51
<b>5</b>	<b>Aansluiting tussen beleid, uitvoering en risico's</b>	<b>53</b>
5.1	Inleiding	53
5.2	Beleid versus praktijk	53
5.3	Beleid en praktijk versus subjectieve en objectieve veiligheid	55
	<b>Bijlagen</b>	
<b>I</b>	<b>Componenten van sociale veiligheid in productenklapper en opdrachtbrief</b>	<b>56</b>
<b>II</b>	<b>COA-visie op opvangen en begeleiden en programma Wonen en leven op een COA-locatie</b>	<b>58</b>
<b>III</b>	<b>Onderwerpen sociale veiligheid COA</b>	<b>60</b>
<b>IV</b>	<b>COA-huisregels</b>	<b>62</b>
<b>V</b>	<b>ROV-maatregelen</b>	<b>67</b>
<b>VI</b>	<b>Afkortingen</b>	<b>68</b>



# Voorwoord

In dit onderzoek staat de sociale veiligheid van bewoners in asielzoekerscentra centraal. Voor de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) is een belangrijk uitgangspunt dat onder alle omstandigheden aan alle bewoners een veilige leefomgeving geboden wordt.

Mijn Inspectie onderzocht hoe het ministerie van JenV en het COA invulling hebben gegeven aan beleid om de sociale veiligheid van bewoners te borgen, hoe dat beleid in de praktijk wordt uitgevoerd en gemonitord en welke risico's en knelpunten zich voordoen. De conclusie is dat ministerie en COA onvoldoende zicht hebben op de sociale veiligheid van bewoners van asielzoekerscentra. Mijn Inspectie doet aanbevelingen om hier verbetering in aan te brengen.

De context waarbinnen asielzoekers opgevangen worden is een dynamische. De afgelopen jaren was de toestroom van asielzoekers immers sterk in beweging. Dit bracht ook roerige tijden van groei en krimp voor het COA met zich mee en trok een wissel op haar medewerkers. Mijn Inspectie heeft in dit onderzoek naast medewerkers van (keten)partners en bewoners, veel gedreven medewerkers van het COA gesproken. Een bijzonder woord van dank aan hen die tijd hebben vrijgemaakt om mijn inspecteurs te woord te staan.

J.G. Bos  
*Inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid*



# Samenvatting

## Inleiding

Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) vangt namens de Nederlandse overheid asielzoekers op en begeleidt hen naar een toekomst in Nederland of elders. Het bieden van veilige opvang voor iedere asielzoeker is daarbij onder alle omstandigheden een belangrijk uitgangspunt. Zowel het COA (als zelfstandig bestuursorgaan en uitvoeringsorganisatie) als het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) dragen verantwoordelijkheid voor de veiligheid in asielzoekerscentra (azc's).

De Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV) heeft onder meer tot taak toezicht te houden op de uitvoeringsorganisaties in de vreemdelingenketen, waaronder het COA. De staatssecretaris van JenV heeft op aanbeveling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) de toezichtstaak op de vreemdelingenketen bij de Inspectie JenV belegd met het verzoek om bijzondere aandacht te besteden aan de veiligheid van vreemdelingen.

In dit onderzoek staat de sociale veiligheid van (kwetsbare) bewoners in asielzoekerscentra centraal. Sociale veiligheid omvat zowel de mate waarin asielzoekers in azc's slachtoffer worden van incidenten (objectieve veiligheid) als de beleving die asielzoekers hebben van de veiligheid in opvangcentra (subjectieve veiligheid).

## Centrale vraag, onderzoeksvragen

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

*Bieden asielzoekerscentra een sociaal veilig klimaat voor hun bewoners in het algemeen en voor kwetsbare asielzoekers in het bijzonder?*

Daarbij horen de volgende deelvragen:

*1. Hoe en op grond waarvan hebben het ministerie van JenV en/of het COA de sociale veiligheid in asielzoekerscentra in beleid vormgegeven? Welke aandacht is daarbij voor kwetsbare asielzoekers?*

*2. Hoe wordt het beleid op het gebied van sociale veiligheid in de praktijk door de asielzoekerscentra uitgevoerd?*



3. Hoe en op grond waarvan monitoren het ministerie van JenV en het COA de sociale veiligheid in asielzoekerscentra en hoe sturen ze – indien nodig – bij?

4. Welke risico's voor de sociale veiligheid van asielzoekers ervaren betrokkenen in asielzoekerscentra (subjectieve veiligheid)?

5. In hoeverre komen beleid en praktijk overeen? En sluiten beleid en praktijk aan op de risico's voor de sociale veiligheid?

### Aanpak

Het onderzoek heeft betrekking op de periode 2015-2017 en is uitgevoerd bij het ministerie van JenV, het COA-hoofdkantoor, de vier regionale units van het COA en bij twaalf azc's. In totaliteit heeft de Inspectie met 95 medewerkers van het COA, het ministerie van JenV en (keten)partners gesproken en met 22 bewoners van de twaalf azc's. Daarnaast heeft de Inspectie zo'n 150 documenten van het ministerie en van het COA ontvangen die op een of andere wijze betrekking hebben op of samenhangen met de sociale veiligheid van asielzoekers in de opvang. Ook heeft de Inspectie de dossiers van 180 bewoners onderzocht evenals de incidentenregistratie van de twaalf azc's.

### Sturing en beleid

Ter beantwoording van de eerste onderzoeksvraag is de Inspectie nagegaan op welke wijze het ministerie van JenV en het COA met sturing en beleid invulling geven aan hun verantwoordelijkheid voor de sociale veiligheid van bewoners van asielzoekerscentra. Het ministerie van JenV stuurt met name op het aantal in te kopen opvangplaatsen met bijbehorende (kost)prijzen (PxQ) en daaraan gekoppelde productomschrijvingen. Het ministerie gaat ervan uit dat elk azc conform de productomschrijvingen werkt en heeft enkele prestatie-indicatoren geformuleerd waarover het COA rapporteert. De prestatie-indicatoren die samenhangen met sociale veiligheid gaan over het aantal bewoners met wie een rechten- en plichtengesprek is gevoerd, het aantal bewoners dat een weerbaarheidstraining heeft gevolgd, het meten van tevredenheid van bewoners en het registreren van incidenten.

Daarnaast heeft het ministerie een meldstructuur voor bepaalde categorieën incidenten in de vreemdelingenketen ingericht.

In maart 2016 heeft de staatssecretaris van JenV per brief aan de Tweede Kamer maatregelen aangekondigd om de overlast van asielzoekers te beperken. De door het COA te implementeren maatregelen hadden betrekking op het aanwijzen van een coördinerend vertrouwensfunctionaris – die fungeert als vraagbaak voor collega's en asielzoekers en het overzicht bewaart –, het beter benutten van de voorlichtingsmogelijkheden en het aanscherpen van de huisregels en het maatregelenbeleid waardoor er in de azc's nadrukkelijker aandacht zou zijn voor het verbod op onaanvaardbaar gedrag, zoals discriminatie.

Ter operationalisering van het landelijke beleid heeft het COA op onderdelen beleid, maatregelen of procedures die samenhangen met sociale veiligheid van bewoners. Dit beleid en de maatregelen of procedures van het COA hebben betrekking op *plaatsing en begeleiding* van bewoners, op het *incidentmanagement en het maatregelenbeleid* en *klachten en tevredenheid van bewoners*. De missie van het COA om veilige opvang te bieden, heeft het COA niet nader geconcretiseerd en vertaald in integraal en samenhangend beleid op het gebied van sociale veiligheid.



Op het onderwerp sociale veiligheid ervaren de locatiemanagers weinig sturing. Zij zien het wel als hun taak om permanent te zorgen voor een veilige opvang van asielzoekers. Een alomvattend beleid is hen niet bekend, wel zijn op onderdelen kaders en richtlijnen bekend.

### **Uitvoering beleid in praktijk**

De Inspectie heeft vervolgens onderzocht hoe het beleid dát er is, in de praktijk uitgevoerd wordt.

#### *Plaatsing*

Criteria die het COA bij plaatsing van bewoners hanteert, zijn op verschillende plekken vastgelegd. Een afwegingskader, met overkoepelende uitgangspunten voor plaatsing van asielzoekers, is in ontwikkeling. In de praktijk streeft het COA ernaar om eerstegraads familie zo dicht mogelijk bij elkaar te plaatsen en wordt rekening gehouden met specifieke medische situaties. Op de azc's zelf is geen beleid voor het plaatsen van een asielzoeker in een woonunit, maar wordt wel rekening gehouden met eventuele kwetsbaarheden van bewoners. Zo worden bijvoorbeeld alleenstaande vrouwen meestal in het zicht van de receptie van het azc geplaatst en niet bij alleenstaande mannen.

#### *Begeleiding*

Begeleiding van bewoners draagt volgens het COA bij aan de preventie van incidenten en daarmee aan de veiligheid op het azc. Het 'kennen van de bewoner' is daarbij een belangrijk uitgangspunt voor het COA. Instrumenten die de COA-medewerkers daarvoor tot hun beschikking hebben, zijn het voorlichten van bewoners over onder meer de huisregels en de rechten en plichten, een specifieke begeleidingsmethodiek (zes domeinen methodiek), het afleggen van periodieke kamerbezoeken en kamercontroles. Ook zijn er trainingen voor bewoners en medewerkers.

De Inspectie stelt vast dat op de azc's voorlichting wordt gegeven aan de nieuwe bewoners, maar dat niet met alle bewoners een rechten- en plichtengesprek wordt gevoerd. Ook constateert de Inspectie dat op geen enkel azc voor alle bewoners met de zes domeinen methodiek gewerkt wordt. Ook komen medewerkers op de azc's niet toe aan de zeswekelijkse kamerbezoeken en kamercontroles bij bewoners. Medewerkers kunnen allerlei trainingen volgen waarvan er een aantal verplicht zijn. Uitzonderingen daargelaten, worden de verplichte trainingen door medewerkers gevolgd. Elk azc heeft voor bewoners een basis trainingsaanbod en soms een aanvullend aanbod dat kan verschillen per locatie. Het volgen van trainingen door bewoners geschiedt op vrijwillige basis. Weerbaarheidstraining voor (kwetsbare) bewoners wordt op geen van de twaalf locaties gegeven.

Op de azc's blijkt dat de aandacht voor kwetsbare bewoners maatwerk is. Het begrip 'kwetsbaar' is niet zo maar te koppelen aan een bepaalde groep. Een aantal azc's heeft op eigen initiatief een aandachtsfunctionaris lhbt (lesbische, homo, biseksuele, transgender of intersekse bewoners) aangesteld.

#### *Incidentmanagement en maatregelenbeleid*

Incidentmanagement en maatregelenbeleid bestaan uit het reageren op en registreren van incidenten en het zo nodig opleggen van maatregelen. Voor specifieke controlerende en coördinerende taken is het COA-beleid dat op het azc een contactpersoon mensenhandel en mensensmokkel, twee aandachtsfunctionarissen huiselijk geweld en kindermishandeling en een



contactpersoon veiligheid zijn aangesteld. Conform de Tweede Kamerbrief van maart 2016 zou bovendien op elk azc een coördinerend vertrouwensfunctionaris zijn aangesteld. Het COA heeft naar aanleiding daarvan besloten de rol van coördinerend vertrouwensfunctionaris te laten vervullen door de contactpersonen Veiligheid, maar dat ten behoeve van een accurate borging van die rol er per locatie tenminste twee contactpersonen Veiligheid aangewezen zouden moeten zijn. De door de staatssecretaris van JenV in maart 2016 genoemde taak van vraagbaak voor asielzoekers heeft het COA niet in de taakomschrijving opgenomen.

De Inspectie constateert dat niet alle incidenten geregistreerd worden in de incidentenregistratie. Zo komen incidenten als diefstal en discriminatie nagenoeg niet voor in de registraties over de periode 2015-2017 terwijl uit de interviews blijkt dat die zich wel hebben voorgedaan. Hoewel de strafrechtelijke afhandeling van diefstal en discriminatie uiteraard een verantwoordelijkheid is van de politie, is deze informatie van belang voor een volledig beeld van de sociale veiligheid op het azc. Daarnaast zijn er verschillen tussen azc's in wat zij als incident registreren. Als gevolg daarvan is er ook een verschil tussen azc's in aantal en soort opgelegde maatregelen. Tot slot verschilt ook de wijze van controle en monitoring op de incidentregistratie per azc.

Hoewel elk azc twee contactpersonen veiligheid zou moeten hebben, is dat in de praktijk niet het geval: drie azc's hebben twee contactpersonen veiligheid, zeven hebben er één en op twee azc's is deze functie niet ingevuld. Alle azc's hebben een contactpersoon mensenhandel en mensensmokkel en op elf van de twaalf bezochte azc's is minimaal één aandachtsfunctionaris huiselijk geweld en kindermishandeling aanwezig.

#### *Klachten en tevredenheid van bewoners*

Het COA heeft een klachtenregeling voor bewoners. Ten aanzien van klachten stelt de Inspectie vast dat op elk azc de mogelijkheden en faciliteiten voor bewoners om een klacht in te dienen aanwezig zijn. In de praktijk dienen bewoners echter nauwelijks formele (schriftelijke) klachten in. Wat betreft het jaarlijkse tevredenheidsonderzoek onder bewoners constateert de Inspectie dat het laatste onderzoek uit 2015 stamt en slechts één van de 29 vragen betrekking had op de tevredenheid van bewoners over de veiligheid. Van andere mogelijkheden om de tevredenheid van bewoners te meten (anders dan in individuele gesprekken), maken locatiemanagers geen gebruik.

#### **Monitoring en bijsturing**

Het ministerie van JenV en het COA hebben de afspraak dat het COA rapporteert over prestatie-indicatoren, waarvan enkele samenhangen met sociale veiligheid van bewoners. Het COA rapporteert hier elke vier maanden over aan het ministerie.

Uit de rapportage over de prestatie-indicatoren van het COA aan het ministerie blijkt dat het rechten- en plichtengesprek volgens de norm met minimaal 80% van de bewoners gehouden wordt. Weerbaarheidstrainingen worden niet (meer) op de azc's gegeven en het meest recente bewonerstevredenheidsonderzoek dateert uit 2015. Tot dusverre hebben de periodieke rapportages van het COA aan het ministerie geen aanleiding gegeven tot bijsturing van de afspraken op het gebied van sociale veiligheid. Over de voortgang en effecten van in 2016 doorgevoerde maatregelen is het ministerie, ondanks het verzoek destijds, nagenoeg niet schriftelijk geïnformeerd door het COA. Alleen informatie over de kosten voor de ontwikkeling van een apart regime voor overlastgevers is in een rapportage opgenomen. Anders





dan in de klachtenregeling is bepaald, heeft het COA de geregistreeerde klachten niet jaarlijks gepubliceerd.

Binnen het COA worden de prestaties van de azc's gemonitord aan de hand van tertaalrapportages. Deze bevatten over het onderwerp sociale veiligheid alleen informatie over incidenten. Bijsturing gebeurt, gezien de inhoud van die rapportages, alleen op basis van informatie over incidenten. Daarnaast vindt (bij)sturing in de praktijk ook plaats op basis van signalen vanuit de units en azc's, zoals bij een toename van overlast door bepaalde groepen asielzoekers.

### Risico's voor sociale veiligheid

De geïnterviewde medewerkers van COA en ketenpartners vinden de azc's over het algemeen veilig voor bewoners, maar het beeld dat bewoners geven loopt uiteen. Hoewel het beeld van het aantal bewoners dat de Inspectie gesproken heeft niet representatief is, geeft het wel enig zicht op hoe de sociale veiligheid door de bewoners van het azc ervaren wordt. Sommige bewoners voelen zich regelmatig gediscrimineerd om afkomst, sekse, geloof of geaardheid, maar voelen zich ook niet veilig vanwege de ligging van het azc en inrichting van de gebouwen (bijvoorbeeld wanneer er sprake was van een met veel bewoners gedeeld toilet op de gang). Ook het feit dat er beperkt toezicht is in de avond en nacht, er alcohol- en drugsgebruik door medebewoners plaatsvindt en er illegaal overnacht wordt door (overlastgevende) mensen op het azc, heeft invloed op de door deze bewoners ervaren sociale veiligheid. Overigens vinden zowel de professionals als bewoners het azc onveilig in tijden van de aanwezigheid van grote groepen vreemdelingen bij wie een niet kansrijke asielaanvraag loopt.

### Aansluiting beleid, praktijk en risico's

In tabel a zijn de bevindingen over de uitvoering van het beleid op het gebied van sociale veiligheid weergegeven.

**Tabel a.** *Beleid versus uitvoering in de praktijk van sociaal veiligheidsbeleid*

Beleidscomponent	Uitvoering in praktijk (bij 12 azc's)
Voor <b>plaatsing</b> naar en in een azc is er geen formeel beleid. <sup>1</sup>	Plaatsing geschiedt volgens (deels ongeschreven) criteria.
<b>Begeleiding van bewoners:</b>	
Voorlichting en rechten en plichtengesprek binnen 48 uur na binnenkomst (alleen op het eerste azc).	Bewoners krijgen voorlichting en ontvangen huisregels.
Elke locatie werkt volgens de zes domeinen begeleidingsmethodiek.	Op geen enkel azc wordt voor alle bewoners met de methodiek gewerkt. Drie azc's vullen het eenmalig in bij nieuwe bewoners; andere azc's vullen het alleen in als overplaatsing vanwege gedrag of psychiatrische problematiek aan de orde is.
Elke zes weken worden kamercontroles en kamerbezoeken gehouden.	Kamercontroles en kamerbezoeken vinden niet elke zes weken plaats. De frequentie van kamercontroles varieert tussen één en vier keer per jaar. Kamerbezoeken vinden minder

<sup>1</sup> Beleid voor plaatsing naar de azc's is in ontwikkeling.



	frequent plaats.
Training bewoners: 80% van de bewoners moet jaarlijks een weerbaarheidstraining volgen (prestatie-indicator ministerie).	Op de 12 azc's worden geen weerbaarheidstrainingen gegeven. Bewoners kunnen op vrijwillige basis andere trainingen volgen.
Verplichte trainingen medewerkers.	Medewerkers volgen, uitzonderingen daargelaten, alle verplichte trainingen.
<b>Incidentmanagement:</b>	
Incidentenregistratie, monitoring en afhandeling volgens het kader en toelichting incidentenregistratie, handboek afhandelen incidenten en maatregelenbeleid en prestatie-indicatoren ministerie.	Niet alle incidenten (zoals diefstal, discriminatie) worden geregistreerd in de incidentenregistratie. Ook is er verschil tussen azc's wat zij als incident registreren en is er verschil tussen azc's in opgelegde maatregelen. Controle en monitoring of de registratie feitelijk, eenduidig, volledig en tijdig is, wisselt per azc.
Elk azc heeft een specifieke aandachtsfunctionaris mensenhandel en mensensmokkel.	Alle twaalf bezochte azc's hebben een aandachtsfunctionaris mensenhandel en mensensmokkel.
Het COA stelt twee aandachtsfunctionarissen huiselijk geweld en kindermishandeling per locatie aan.	Vier azc's hebben twee aandachtsfunctionarissen huiselijk geweld en kindermishandeling. Zeven azc's hebben er één, op één locatie is er geen aparte aandachtsfunctionaris.
Elk azc heeft twee contactpersonen veiligheid.	Drie azc's hebben twee contactpersonen veiligheid. Twee azc's hebben er geen.
Elk azc heeft een coördinerend vertrouwensfunctionaris die fungeert als vraagbaak voor collega's en asielzoekers en het overzicht bewaart.	Het COA heeft besloten om de rol van de coördinerend vertrouwensfunctionaris te laten vervullen door de (twee) contactpersonen Veiligheid. Het fungeren als vraagbaak voor bewoners is niet in taakomschrijving opgenomen.
<b>Klachten en tevredenheid:</b>	
Er moet een klachtenregeling zijn. COA publiceert jaarlijks de ingediende klachten.	Op elk azc zijn de mogelijkheden en faciliteiten om een klacht in te dienen aanwezig. In de praktijk zijn er nauwelijks formele (schriftelijke) klachten. Klachten worden niet gepubliceerd.
Jaarlijks vindt een tevredenheidsmeting onder bewoners plaats.	Op geen enkel azc vindt een jaarlijks tevredenheidsonderzoek plaats. In 2015 is dit voor het laatst landelijk verricht.

De Inspectie stelt vast dat er te weinig informatie is over de door bewoners ervaren veiligheid (subjectieve veiligheid) om een gefundeerde uitspraak te kunnen doen over de aansluiting ervan met het beleid en de praktijk. Omdat niet alle incidenten



als zodanig geregistreerd worden kan ook geen volledig beeld verkregen worden van de objectieve veiligheid.

### Conclusies

Veiligheid is een belangrijk uitgangspunt voor de opvang van asielzoekers. De Inspectie concludeert dat het ministerie van JenV en het COA nauwelijks concrete afspraken gemaakt hebben over sociale veiligheid van bewoners. Ook intern heeft het COA geen integraal en samenhangend beleid waarmee zij invulling geeft aan de missie om (kwetsbare) bewoners een veilige opvang te bieden en aan de afspraken die met het ministerie zijn gemaakt; het beleid voor sociale veiligheid van bewoners is gefragmenteerd.

De Inspectie concludeert voorts dat het beleid dát er is, door de azc's in de praktijk niet of gedeeltelijk uitgevoerd wordt. Dit geldt met name voor het (preventieve) beleid gericht op de begeleiding en het kennen van bewoners, het (repressieve) beleid gericht op de registratie van incidenten en het nemen van maatregelen en op het meten van de tevredenheid van bewoners.

Uit de informatie die het ministerie van het COA ontvangt over de prestatie-indicatoren, blijkt dat niet aan alle daaraan gekoppelde normen wordt voldaan. Dit is voor het ministerie echter geen aanleiding geweest om hierop bij te sturen.

Daarnaast heeft het ministerie nauwelijks informatie van het COA ontvangen over de voortgang en effecten van specifieke maatregelen die in 2016 aanvullend op de productieafspraken ingezet zijn. Ook de informatie die het COA periodiek van de azc's ontvangt, heeft wat betreft sociale veiligheid uitsluitend betrekking op geregistreerde incidenten en naar aanleiding daarvan opgelegde maatregelen.

Dit leidt tot de conclusie dat de informatie waarover het ministerie van JenV en het COA beschikken, onvoldoende zicht geeft op de uitvoering van het beleid in de praktijk, eventuele knelpunten daarbij en de veiligheidsbeleving van bewoners. Hierdoor kunnen het ministerie en het COA-bestuur niet vaststellen of de azc's aan bewoners een sociaal veilig klimaat bieden, noch kunnen zij zo nodig adequaat (bij)sturen op sociale veiligheid van bewoners.

### Aanbevelingen en aandachtspunten

De Inspectie heeft de volgende aanbevelingen voor het ministerie van JenV en het COA:

Voor het ministerie van JenV:

- Bepaal aan welke voorwaarden de sociale veiligheid van de opvang van asielzoekers moet voldoen. Zorg voor een gedegen set relevante indicatoren die het mogelijk maken de sociale veiligheid van asielzoekers te monitoren.
- Zorg dat de indicatoren voor sociale veiligheid in de verantwoordingscyclus terugkomen, monitor de gemaakte afspraken en stel deze indien nodig bij.



Voor het COA:

- Zorg dat aan de door het ministerie gestelde voorwaarden voor sociale veiligheid invulling wordt gegeven in samenhangende (meetbare) doelen en concreet beleid. Zorg vervolgens dat deze doelen en het beleid op elk azc bekend zijn en vergelijkbaar worden uitgevoerd.
- Zorg dat over de uitvoering van het beleid periodiek betrouwbare informatie beschikbaar is en dat deze gemonitord wordt waarna eventueel bijsturing kan plaatsvinden.
- Bezie de huidige manieren die binnen het COA gehanteerd worden om zicht te hebben op bewoners. Zorg daarbij dat alle bewoners goed in beeld zijn.
- Ontwikkel criteria voor een uniforme registratie van incidenten. Bepaal in welke gevallen het van belang is om gebeurtenissen als incident te registreren en zorg dat die gebeurtenissen ook consequent geregistreerd worden.
- Zorg voor een periodiek beeld van de door bewoners ervaren veiligheid. Neem - zo nodig - naar aanleiding daarvan maatregelen.

Tot slot verwacht de Inspectie dat het COA over een jaar een audit uitvoert naar de sociale veiligheid in de asielzoekerscentra en de Inspectie schriftelijk over de resultaten ervan informeert.



# 1

## Introductie en achtergrond

### 1.1 Introductie

De toestroom van asielzoekers naar Nederland is door de jaren heen aan grote veranderingen onderhevig. Waar in Nederland in 2013 ruim 14.000 asielverzoeken werden gedaan, waren dat er in 2015 ruim 62.000 en in 2017 weer 33.000.<sup>2</sup> Omdat niet alleen de omvang maar ook de herkomst en samenstelling van de op te vangen groep asielzoekers voortdurend wisselt, vergt dat een flexibele organisatie van de opvang.

Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) vangt namens de Nederlandse overheid asielzoekers op, biedt hen basisvoorzieningen en begeleidt hen. Veiligheid is daarbij een belangrijk uitgangspunt. Het COA is verantwoordelijk voor een veilige en leefbare opvang van asielzoekers. Een veilige leefomgeving is onder alle omstandigheden belangrijk voor alle bewoners van asielzoekerscentra. De staatssecretaris Justitie en Veiligheid (JenV) is politiek verantwoordelijk en het COA is operationeel verantwoordelijk voor de veiligheid in asielzoekerscentra.<sup>3</sup>

De Inspectie Justitie en Veiligheid (JenV)<sup>4</sup> heeft onder meer tot taak toezicht te houden op de uitvoeringsorganisaties in de vreemdelingenketen, waaronder het COA. De staatssecretaris van JenV heeft op aanbeveling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) de toezichtstaak op de vreemdelingenketen bij de Inspectie JenV belegd met het verzoek om bijzondere aandacht te besteden aan de veiligheid van vreemdelingen.<sup>5</sup>

In dit onderzoek staat de sociale veiligheid van vreemdelingen in asielzoekerscentra (azc's) centraal, met bijzondere aandacht voor de meest kwetsbaren onder hen.

<sup>2</sup> <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83102NED/table?ts=1528733643622>; geraadpleegd op 11 juni 2018; het betreft zowel personen die eerste asielverzoek deden als nareizigers.

<sup>3</sup> Het COA is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) dat onder de politieke verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van JenV valt. Het COA legt verantwoording af aan het ministerie van JenV.

<sup>4</sup> Hierna wordt gesproken van de Inspectie als de Inspectie JenV bedoeld wordt.

<sup>5</sup> Tweede Kamer 2013-2014, 19 637, nr. 1822.



## 1.2 Onderzoek

### 1.2.1 Centrale vraag

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

*Bieden asielzoekerscentra een sociaal veilig klimaat voor hun bewoners in het algemeen en voor kwetsbare asielzoekers in het bijzonder?*

### 1.2.2 Onderzoeksvragen

De centrale vraag valt uiteen in de volgende onderzoeksvragen:

1. *Hoe en op grond waarvan hebben het ministerie van JenV en/of het COA de sociale veiligheid in asielzoekerscentra in beleid vormgegeven? Welke aandacht is daarbij voor kwetsbare asielzoekers?*
2. *Hoe wordt het beleid op het gebied van sociale veiligheid in de praktijk door de asielzoekerscentra uitgevoerd?*
3. *Hoe en op grond waarvan monitoren het ministerie van JenV en het COA de sociale veiligheid in asielzoekerscentra en hoe sturen ze – indien nodig – bij?*
4. *Welke risico's voor de sociale veiligheid van asielzoekers ervaren betrokkenen<sup>6</sup> in asielzoekerscentra (subjectieve veiligheid)?*
5. *In hoeverre komen beleid en praktijk overeen? En sluiten beleid en praktijk aan op de ervaren risico's voor de sociale veiligheid?*

### 1.2.3 Begrippen en afbakening

#### Sociale veiligheid

Een kenmerk van sociale veiligheid is dat personen zich veilig voelen en geen, of zo min mogelijk, incidenten meemaken of zien gebeuren. Daarbij valt te denken aan lastig vallen, pesten, uitschelden, bedreigen, discriminatie, geweld, diefstal en andere vormen van ontoelaatbaar gedrag.

Sociale veiligheid omvat twee componenten:

- de mate waarin bewoners van asielzoekerscentra slachtoffer worden van incidenten (de objectieve veiligheid) en
- beleving die bewoners van asielzoekerscentra hebben van de veiligheid (de subjectieve veiligheid).

Overigens hoeft niet noodzakelijkerwijs sprake te zijn van een causale relatie tussen de mate waarin bewoners van asielzoekerscentra slachtoffer worden van incidenten enerzijds en de veiligheidsbeleving anderzijds. Zo hoeft een afname van het aantal incidenten niet per definitie te leiden tot een veiliger gevoel en vice versa.

---

<sup>6</sup> Onder betrokkenen verstaat de Inspectie de bewoners van de asielzoekerscentra, maar ook de wijkagent en personen die in een asielzoekerscentrum werkzaam zijn zoals COA-medewerkers, beveiligers en medewerkers van het Gezondheidscentrum Asielzoekers (GC A) en VluchtelingenWerk. Tot betrokkenen worden in dit onderzoek niet de omwonenden van een azc gerekend.



## Asielzoekers

Dit onderzoek richt zich op de sociale veiligheid van personen die op grond van artikel 3 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) in asielzoekerscentra verblijven en niet op de sociale veiligheid van personen die in de centra werkzaam zijn.

## Kwetsbaar

Bij de sociale veiligheid van asielzoekers kijkt de Inspectie in het bijzonder naar kwetsbare asielzoekers.

Artikel 21 van de Europese Opvangrichtlijn<sup>7</sup> rekt in ieder geval tot kwetsbare personen:

**Personen zoals minderjarigen, personen met een handicap, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen, slachtoffers van mensenhandel, personen met ernstige ziekten, personen met mentale stoornissen en personen die foltering hebben ondergaan, zijn verkracht of aan andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld zijn blootgesteld, zoals slachtoffers van vrouwelijke genitale verminking.**

Het COA onderkent daarnaast ook lesbische, homo, biseksuele, transgender of interseks<sup>8</sup> (lhbti) asielzoekers en religieuze minderheden (met name christenen) als kwetsbare asielzoekers.<sup>9</sup> De Inspectie sluit in dit onderzoek bij deze ruimere begripsomschrijving van het COA aan.

De sociale veiligheid van kinderen wordt in dit onderzoek meegenomen voor zover deze kinderen in asielzoekerscentra verblijven in gezins- of familieverband. De alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) betreft de Inspectie niet in dit onderzoek. Hun veiligheid is periodiek onderwerp van gezamenlijk onderzoek door de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Inspectie JenV.

## Asielzoekerscentra

Dit onderzoek van de Inspectie richt zich op de sociale veiligheid in de reguliere opvang. De reguliere opvang bestaat uit de volgende typen locaties: centrale ontvangstlocatie (col), procesopvanglocatie (pol), azc, kleine woonvoorzieningen voor amv (kwv), Intensief Begeleidende Opvang (IBO), de extra begeleiding- en toezichtlocatie (ebtl, sinds eind 2017) en de onderdakvoorzieningen vrijheidsbeperkende locatie (vbl) en gezinslocatie (gl). Waar een asielzoeker verblijft, hangt af van de fase van de asielprocedure waarin hij/zij zich bevindt.<sup>10</sup> De Inspectie richt zich in dit onderzoek op de azc's, omdat daar grote groepen vreemdelingen voor langere duur verblijven. Ook is de populatie diverser dan in andere locatietypen, in die zin dat er niet alleen asielzoekers wonen die nog in afwachting zijn van een besluit over hun asielaanvraag, maar ook verblijfsgerechtigden die in afwachting zijn van een woning en afgewezen asielzoekers die Nederland binnen enige tijd moeten verlaten. Het aantal azc's in

<sup>7</sup> Richtlijn 2013/33/EU van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming.

<sup>8</sup> Personen met zowel mannelijke als vrouwelijke geslachtskenmerken.

<sup>9</sup> Discriminatie van kwetsbare groepen, Christenen en lhbt's in de asielopvang, COA, Unit uitvoeringsprocessen, 3-2-2016.

<sup>10</sup> Bij IBO en ebtI is het verblijf overigens niet afhankelijk van de asielprocedure.



Nederland fluctueerde de afgelopen jaren met de instroom van asielzoekers. Ten tijde van de uitvoering van het veldonderzoek (najaar 2017) waren er 43 azc's operationeel.

### Onderzoeksperiode

Het onderzoek heeft betrekking op de periode 2015-2017.

#### 1.2.4 Onderzoeksaanpak en –verantwoording

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen 1 (vormgeving van sociale veiligheid in beleid) en 3 (monitoring en bijsturing), heeft de Inspectie bij het ministerie van JenV en het COA relevante documentatie opgevraagd en interviews gehouden. De vormgeving van beleid omvat voor de Inspectie ook de doelen die het ministerie en COA voor sociale veiligheid hadden in de periode 2015 tot en met 2017.

Ter beantwoording van onderzoeksvraag 2 (uitvoering in de praktijk) en 4 (ervaren risico's) heeft de Inspectie de (adjunct-) unitmanagers van de vier regionale uitvoeringsunits en de unit Plaatsing van het COA geïnterviewd. Ook heeft de Inspectie twaalf azc's geselecteerd - drie binnen elk van de vier regionale units van het COA - om te onderzoeken hoe het beleid in de praktijk wordt uitgevoerd. Bij de selectie is rekening gehouden met de verschillende soorten bouw (voormalige kazernes, gevangenissen, zorginstellingen en (nieuwbouw)locaties met woonunits) om een zo gevarieerd mogelijke selectie te maken. Bij de selectie hield de Inspectie ook rekening met het feit dat de azc's niet op de nominatie stonden om op korte termijn gesloten te worden.

Op elk azc heeft de Inspectie gegevens opgevraagd over onder meer de huisregels, het aantal geregistreerde incidenten en opgelegde maatregelen en eventuele bewonerstevredenheidsmetingen. Ook heeft de Inspectie aan elk van de geselecteerde azc's in de tweede helft van 2017 een tweedaags bezoek gebracht om de locatiemanager, woon- en of programmabegeleiders<sup>11</sup>, de contactpersoon veiligheid van het azc, de wijkagent en medewerkers van VluchtelingenWerk, de beveiligingsdienst (Trigion) en het Gezondheidscentrum asielzoekers (GC A)<sup>12</sup> te interviewen. In die interviews stond de vraag centraal of het beleid en de doelstellingen ten aanzien van sociale veiligheid ook vorm hebben gekregen in de praktijk en zo ja, welke vorm, hoe men de sociale veiligheid ervaart en welke risico's men ziet. Daarnaast is de Inspectie rondgeleid op de locatie en heeft zij per locatie 15 bewonersdossiers en de incidentenregistratie bestudeerd om te achterhalen of daarin informatie was terug te vinden over de uitvoering van beleid op het gebied van sociale veiligheid. Hoewel niet representatief, heeft de Inspectie - om enig zicht op hoe de sociale veiligheid door de bewoners van het azc ervaren wordt - op vrijwel elk in het onderzoek betrokken azc met één tot drie bewoners gesproken. Deze bewoners zijn door VluchtelingenWerk en/of het COA aangedragen.

Om vast te stellen of beleid en praktijk overeenkomen en aansluiten op de ervaren risico's (vraag 5) heeft de Inspectie de antwoorden van de eerste vier onderzoeksvragen samengebracht.

<sup>11</sup> Op elk azc zijn naast de locatiemanager een aantal woonbegeleiders, programmabegeleiders, casemanagers en huismeesters werkzaam.

<sup>12</sup> Het GC A verleende in de periode 2015-2017 de huisartsenzorg (door huisarts, praktijkverpleegkundige, doktersassistent en praktijkondersteuner voor geestelijke gezondheidszorg) op asielzoekerscentra. Met ingang van 2018 verleent Arts en Zorg deze zorg.





In totaliteit heeft de Inspectie voor dit onderzoek 95 interviews afgenomen bij medewerkers van COA, ministerie en ketenpartners en gesproken met 22 bewoners van de twaalf azc's. Daarnaast heeft de Inspectie van het ministerie en van het COA zo'n 150 documenten ontvangen die op één of andere wijze betrekking hebben op of samenhangen met de sociale veiligheid van asielzoekers. Ook heeft de Inspectie de dossiers van 180 bewoners bestudeerd evenals de incidentenregistratie van de twaalf azc's.

## 1.3 Beoordelingskader

### 1.3.1 Inleiding

Het beoordelingskader dat de Inspectie voor dit onderzoek hanteert, is gebaseerd op (internationale) wet- en regelgeving, het besturingsmodel en het beleid dat ten aanzien van sociale veiligheid van bewoners in azc's is opgesteld. Deze paragraaf gaat in op de wet- en regelgeving en het besturingsmodel. Het beleid, de maatregelen en procedures gericht op sociale veiligheid van bewoners in azc's, komen in hoofdstuk 2 aan de orde.

### 1.3.2 Wet- en regelgeving

#### Opvangrichtlijn

In internationale<sup>13</sup> en Europese regelgeving<sup>14</sup> zijn diverse normen opgenomen die ook voor de opvang van asielzoekers van belang zijn. De Europese Opvangrichtlijn<sup>15</sup> biedt de meest specifieke normen waaraan de opvang van asielzoekers moet voldoen. De voor sociale veiligheid belangrijkste elementen uit de Opvangrichtlijn zijn:

- Lidstaten moeten zorgen dat voor asielzoekers materiële opvangvoorzieningen<sup>16</sup> beschikbaar zijn wanneer zij hun verzoek om internationale bescherming indienen. Deze opvangvoorzieningen moeten een levensstandaard bieden die de verzoekers voldoende bestaansmiddelen garandeert en hun fysieke en geestelijke gezondheid beschermt.<sup>17</sup>
- Lidstaten zijn verplicht om te voorzien in een aantal immateriële voorzieningen. Zo moeten asielzoekers de nodige medische zorg ontvangen, die ten minste de spoedeisende behandelingen en de essentiële behandeling van ziekten en ernstige mentale stoornissen omvat. Ook zijn lidstaten verplicht de noodzakelijke medische of andere zorg aan asielzoekers met bijzondere opvangbehoeften te verstrekken, inclusief, indien nodig, passende geestelijke gezondheidszorg. Daarbij dient bijzondere aandacht te worden besteed aan slachtoffers van foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van geweld.
- Verder zijn lidstaten bij het bieden van opvang verplicht om rekening te houden met gender- en leeftijdsspecifieke problemen en met de situatie van kwetsbare personen. De lidstaten dienen passende maatregelen te treffen om

<sup>13</sup> Bijvoorbeeld artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) waarin het recht op een adequate levensstandaard is opgenomen.

<sup>14</sup> Bijvoorbeeld artikel 3 van het Europees verdrag voor de rechten van de Mens (EVRM).

<sup>15</sup> Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming, Pb EU, L 180.

<sup>16</sup> Met materiële opvangvoorzieningen worden alle maatregelen bedoeld die de lidstaten overeenkomstig de richtlijn voor asielzoekers treffen met inbegrip van huisvesting, voedsel en kleding en een dagvergoeding.

<sup>17</sup> Artikel 17 Opvangrichtlijn.



geweldpleging en gender-gerelateerd geweld, met inbegrip van aanranding en seksuele intimidatie te voorkomen. Ten slotte moeten lidstaten erop toezien dat een overplaatsing alleen geschiedt wanneer dit noodzakelijk is.<sup>18</sup>

### Nationale wet- en regelgeving

De Nederlandse normen die betrekking hebben op opvang en verstrekkingen aan asielzoekers zijn opgenomen de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (Wet COA)<sup>19</sup> en de daaronder liggende Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen (Rva 2005).<sup>20</sup> Op basis van het Rva 2005 heeft het COA het Reglement Onthoudingen Verstrekkingen (ROV)<sup>21</sup> opgesteld.

Op grond van de Wet COA is het COA belast met de materiële en immateriële opvang van asielzoekers. In de wet zijn de taken van het COA, de informatievoorziening, de bekostiging, de sturing en het toezicht op het COA vastgelegd.<sup>22</sup> Het COA bepaalt in welke opvangvoorziening een asielzoeker wordt geplaatst en is bevoegd een asielzoeker naar een andere voorziening over te plaatsen.

In de Rva 2005 zijn nadere regels uitgewerkt over opvang en materiële verstrekkingen aan asielzoekers die rechtmatig verblijf hebben op basis van de Vw 2000<sup>23</sup> en die niet beschikken over voldoende middelen om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien en aan andere categorieën vreemdelingen die aan de asielzoeker worden gelijkgesteld. De Rva 2005 regelt de voorwaarden voor opvang, de rechten en de verplichtingen van asielzoekers en daaraan gelijkgestelden tijdens de opvang en de beëindiging van de opvang. Op grond van de Rva 2005 heeft een asielzoeker recht op onderdak, een wekelijkse financiële toelage ten behoeve van voedsel, kleding en andere persoonlijke uitgaven, openbaar vervoerskaarten voor reizen van en naar de rechtsbijstandverlener in verband met de asielprocedure, recreatieve en educatieve activiteiten, vergoeding van medische kosten, een wettelijke aansprakelijkheidsverzekering en betaling van buitengewone kosten.<sup>24</sup> Aan bijzonder kwetsbare personen wordt specifieke begeleiding geboden.<sup>25</sup>

De asielzoeker die verblijft in een opvangvoorziening is verplicht de huisregels van de opvangvoorziening na te leven, gevolg te geven aan de aanwijzingen van het personeel van de opvangvoorziening, schoonmaakwerkzaamheden te verrichten in en rond de woonruimte, toegang te verlenen aan het personeel van de opvangvoorziening tot zijn woonruimte indien er een redelijk vermoeden bestaat dat de asielzoeker de huisregels overtreedt of indien dit voor het beheer van de opvangvoorziening redelijkerwijs noodzakelijk is. Ook moet de asielzoeker voldoen aan de wekelijkse meldplicht. Bij het niet voldoen aan de plichten heeft het COA de

<sup>18</sup> Artikel 18 lid 6 Opvangrichtlijn.

<sup>19</sup> Wet van 19 mei 1994, houdende regels betreffende de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan, belast met de materiële en immateriële opvang van asielzoekers.

<sup>20</sup> Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005. 26 januari 2005/Nr. 5332253/05/DVB, Directie Vreemdelingenbeleid. De normen uit de Europese Opvangrichtlijn zijn met name vertaald in voornoemde Regeling.

<sup>21</sup> Het COA kent sinds 1994 een Reglement Onthoudingen Verstrekkingen (ROV) op basis waarvan maatregelen kunnen worden opgelegd aan bewoners van COA-locaties om de veiligheid, beheersbaarheid en leefbaarheid te borgen. De grondslag voor het ROV is de Regeling verstrekkingen asielzoekers.

<sup>22</sup> Artikel 3 en 14 t/m 20 Wet COA.

<sup>23</sup> Artikel 11, tweede lid, onderdeel b, Vw 2000 en artikel 2, eerste lid, Rva 2005.

<sup>24</sup> Artikel 9, eerste lid, Rva 2005.

<sup>25</sup> Artikel 18a, derde lid, Rva 2005.



mogelijkheid om asielzoekers bepaalde verstrekkingen te onthouden; dit is bepaald in artikel 10 van de Rva en uitgewerkt in het ROV (zie hierna).

### Overige bepalingen

In 2013 is de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling<sup>26</sup> (hierna: Wet Meldcode) in werking getreden. Doel van deze wet is dat er sneller en adequater wordt ingegrepen bij vermoedens van huiselijk geweld en kindermishandeling. Met de inwerkingtreding van deze wet zijn bepaalde instanties, waaronder het COA, verplicht om te beschikken over een meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling, die ook te hanteren en de kennis en het gebruik daarvan te bevorderen.<sup>27</sup>

### 1.3.3 Besturingsmodel

De verdragsrechtelijke- en wettelijke verplichtingen op het gebied van sociale veiligheid van (kwetsbare) asielzoekers vergen in de praktijk nadere uitwerking om te kunnen worden nageleefd. Goed bestuur draagt daaraan bij. Goed bestuur kenmerkt zich onder andere door het adequaat inrichten van de hoofdtaken sturen (doelen stellen en vertalen in beleid), monitoren (bewaken) en zo nodig bijsturen. Dit sluit ook aan bij de principes uit de regelkring van Deming<sup>28</sup> die gebruikt wordt om de realisatie van de (beleids)doelstellingen te bewaken: 'plan – do – check – act'.

#### Sturen

Op strategisch niveau omvat sturen het proces waarbij het bestuur doelen stelt en richting geeft aan het realiseren van die doelstellingen, onder meer door het inrichten van de organisatie en het vormgeven van processen van beleidsuitvoering. Elementen daarin zijn een missie, een visie en doelstellingen die vertaald zijn in samenhangend beleid. De Inspectie verstaat onder beleid het samenstel van afspraken, protocollen en handreikingen waarin doelen en middelen en eventueel tijdspad op het gebied van sociale veiligheid van asielzoekers zijn vastgelegd. Het beleid zal ook bekend moeten zijn binnen de organisatie.<sup>29</sup>

#### Uitvoeren

Er zal gevolg gegeven moeten worden aan de sturing, dat wil zeggen dat het beleid en de maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd in de praktijk.

#### Monitoren en bijsturen

Vervolgens is het van belang dat gemonitord wordt of de sturing en uitvoering tot het gewenste resultaat leiden. Zo kan worden vastgesteld of voldaan wordt aan de wet- en regelgeving en het vastgestelde beleid, maar kunnen ook risico's worden

<sup>26</sup> Wet van 14 maart 2013, Staatsblad 2013, nr. 142.

<sup>27</sup> In de Wet COA is artikel 9a toegevoegd waarin is bepaald dat het bestuur voor het personeel een meldcode vaststelt waarin stapsgewijs wordt aangegeven wat medewerkers moeten doen bij signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling zodat zij zo snel en adequaat mogelijk hulp kunnen bieden. Sinds 1 juli 2013 zijn de COA-professionals verplicht de meldcode te gebruiken bij vermoedens van huiselijk geweld of kindermishandeling.

<sup>28</sup> De kwaliteitscirkel van Deming is een hulpmiddel voor kwaliteitsmanagement en probleemoplossing. De cirkel beschrijft vier activiteiten die zorgen voor een betere kwaliteit. Het cyclische karakter garandeert dat de kwaliteitsverbetering continu onder de aandacht is.

<sup>29</sup> Dit sluit aan bij het beginsel van doelgerichtheid en doelmatigheid (zie Nederlandse code voor goed openbaar bestuur, Beginselen van goed overheidsbestuur; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, juni 2009). Het bestuur maakt de doelen van de organisatie bekend en neemt de beslissingen en maatregelen die nodig zijn om de gestelde doelen te behalen.



geïdentificeerd. Zo nodig kan dan worden bijgestuurd door het treffen van maatregelen om de uitvoering waar mogelijk te verbeteren.<sup>30</sup>

Deze principes zijn zowel van toepassing op de relatie tussen het ministerie van JenV en het COA als op de relatie tussen het COA (centraal) en de individuele asielzoekerscentra.

## 1.4 Leeswijzer

De Inspectie start dit onderzoek met de vraag hoe de sturingsrelatie is ingericht en hoe het ministerie van JenV en het COA de wettelijke verplichtingen hebben uitgewerkt en in beleid en maatregelen vertaald hebben. Dit komt aan de orde in hoofdstuk 2. Hoofdstuk 3 gaat vervolgens in op de vraag of en hoe het beleid en de maatregelen op het gebied van sociale veiligheid in de praktijk door de asielzoekerscentra worden uitgevoerd. In hoofdstuk 4 komt aan de orde welke informatie over de uitvoering van het beleid en over sociale veiligheid bij het ministerie van JenV en het COA beschikbaar is en gebruikt wordt voor eventuele bijsturing. Ook gaat dit hoofdstuk in op de risico's en ervaren sociale veiligheid van bewoners. In hoofdstuk 5 komen de aansluiting tussen beleid, uitvoering en risico's aan de orde.

Elk hoofdstuk start met een conclusie op basis van de bevindingen waarna de afzonderlijke onderzoeksbevindingen aan bod komen.

---

<sup>30</sup> Dit sluit aan bij beginsel lerend en zelfreinigend vermogen uit de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur, Beginselen van goed overheidsbestuur; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, juni 2009.



# 2

## Sturing en beleid

### 2.1 Conclusie

Veiligheid is een belangrijk uitgangspunt voor de opvang van asielzoekers. De Inspectie concludeert dat het ministerie van JenV en het COA nauwelijks concrete afspraken gemaakt hebben over sociale veiligheid van bewoners. Ook intern heeft het COA geen integraal en samenhangend beleid waarmee zij invulling geeft aan de missie om (kwetsbare) bewoners een veilige opvang te bieden en aan de afspraken die met het ministerie zijn gemaakt; het beleid voor sociale veiligheid van bewoners is gefragmenteerd.

De Inspectie stelt vast dat het ministerie zich concentreert op het maken van productieafspraken met het COA over het aantal in te kopen opvangplaatsen met bijbehorende kostprijzen. Aan die afspraken zijn productomschrijvingen met prestatie-indicatoren en normen gekoppeld. Aanvullend op de productieafspraken heeft de staatssecretaris in 2016 specifieke maatregelen aangekondigd voor de azc's om de overlast in asielzoekerscentra te beperken: het aanwijzen van een coördinerend vertrouwensfunctionaris – die fungeert als vraagbaak voor collega's en asielzoekers en het overzicht bewaart –, het beter benutten van de voorlichtingsmogelijkheden en het aanscherpen van de huisregels en het maatregelenbeleid waardoor er in de azc's nadrukkelijker aandacht zou zijn voor het verbod op onaanvaardbaar gedrag, zoals discriminatie. Ook draagt het ministerie er zorg voor dat bepaalde gebeurtenissen en incidenten binnen de vreemdelingenketen gedeeld worden.

Het COA heeft zijn missie om bewoners een veilige opvang te bieden op onderdelen nader geconcretiseerd maar niet vertaald in integraal en samenhangend beleid. Op het onderwerp sociale veiligheid ervaren locatiemanagers weinig sturing.



## 2.2 Inleiding

De Inspectie is nagegaan hoe het ministerie van JenV en het COA invulling geven aan hun verantwoordelijkheid voor de sociale veiligheid van vreemdelingen in asielzoekerscentra. Daartoe heeft de Inspectie in beeld gebracht hoe de sturingsrelatie is vormgegeven en vervolgens welk beleid er is op het gebied van sociale veiligheid. Bovendien is de Inspectie nagegaan of er specifiek beleid gericht is op kwetsbare asielzoekers. Dit komt in paragraaf 2.3 voor het ministerie van JenV en in paragraaf 2.4 voor het COA aan de orde.

## 2.3 Sturing door het Ministerie van JenV

### 2.3.1 Sturing op opvangbeleid

De sturingsafspraken tussen het ministerie van JenV (als opdrachtgever) en het COA (als opdrachtnemer) zijn beschreven in de bekostigingsafspraken.<sup>31</sup> Conform de bekostigingsafspraken formuleert het ministerie van JenV als opdrachtgever opvangbeleid en koopt producten en diensten bij het COA in om dat beleid te realiseren.<sup>32</sup> De zogenoemde productenklaar maakt deel uit van de bekostigingsafspraken en beoogt een verband te leggen tussen de beleidswensen van het ministerie, de concrete 'producten' die het COA levert, de kosten daarvan en de prestatie-indicatoren en normen waaraan de producten moeten voldoen.

Uit de bekostigingsafspraken blijkt dat het ministerie op basis van een offertetraject jaarlijks een opdrachtbrief<sup>33</sup> opstelt waarin de gemaakte afspraken zijn vastgelegd over de concrete levering van specifieke producten met bijbehorende prijs voor het komende jaar. De opdrachtbrief bevat op hoofdlijnen beleidsmatige en financiële kaders voor de werkzaamheden die het COA moet gaan verrichten. Als er gedurende het jaar ontwikkelingen zijn op grond waarvan de opdracht aangepast moet worden, dan kan het ministerie een aanvullende opdrachtbrief opstellen (bijvoorbeeld wanneer de daadwerkelijke omvang van de instroom van asielzoekers afwijkt van de aantallen die in de opdrachtbrief zijn opgenomen). Als er nieuw beleid is of als er ontwikkelingen zijn die specifieke aandacht behoeven dan stelt het ministerie een kaderbrief op, waarin zij aangeeft hoe het COA, maar ook andere partijen in de vreemdelingenketen, met dat nieuwe beleid om moet(en) gaan.

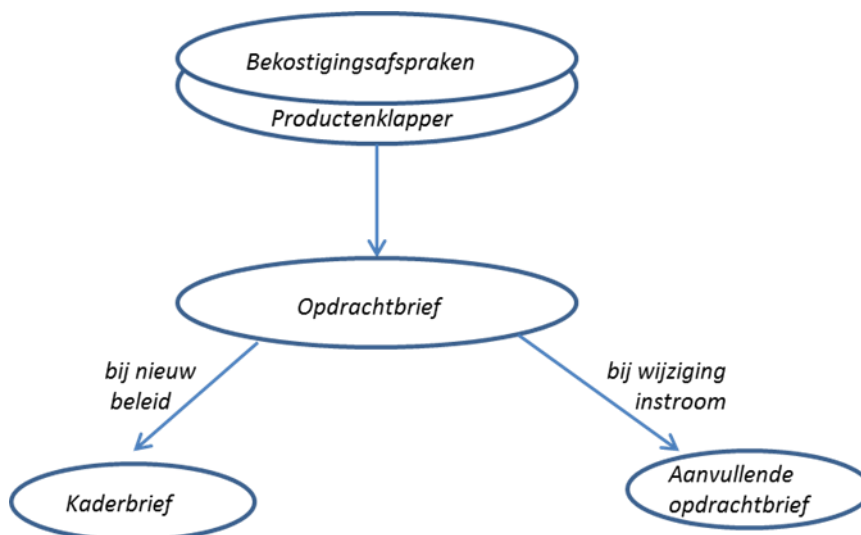
<sup>31</sup> De afspraken vloeien voort uit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, de Wet COA en het Subsidiebesluit COA 2005 en de Reglementen voor het bestuur van het COA.

<sup>32</sup> Bekostigingsafspraken COA 2015, p.4.

<sup>33</sup> De opdrachtbrief wordt ook wel beschikking genoemd.



Figuur 1: Jaarlijkse aansturing COA door ministerie JenV



### 2.3.2 Sturing op incidentmeldingen

Elke uitvoeringsorganisatie in de vreemdelingenketen<sup>34</sup> heeft zijn eigen meldstructuur, maar ten aanzien van bepaalde categorieën incidenten zijn er afspraken gemaakt over het melden daarvan aan het ministerie van JenV en tegelijkertijd aan de ketenpartners in de vreemdelingenketen. Daarvoor heeft het ministerie in 2015 een incidentenprotocol opgesteld. Op grond daarvan moeten bepaalde categorieën van incidenten zo snel mogelijk gedeeld worden in het Gemeenschappelijk Gebeurtenissen en Incidenten Beeld (GGIB). Het gaat om gebeurtenissen en incidenten die meerdere partijen uit de keten raken en/of die politiek- en/of maatschappelijk/humanitair- en/of publicitair gevoelig zijn of dreigen te worden, zoals (pogingen tot) zelfdoding en grotere gevechten tussen bewoners met ernstig letsel tot gevolg. Gedachte erachter is dat door eenduidige beeldvorming er tijdens incidenten sneller besluiten of maatregelen kunnen worden genomen die gebaseerd zijn op meer volledige informatie. Het GGIB dient tevens als systeem waarmee gebeurtenissen en incidenten kunnen worden geëvalueerd.

### 2.3.3 Sociale veiligheid in opvangbeleid

#### Productenklapper

In de productenklapper zijn de verschillende soorten opvang en 'producten' van het COA gespecificeerd. Jaarlijks past het COA de productenklapper op grond van beleidsaanpassingen dan wel wijzingen in de producten aan, waarna het ministerie de productenklapper vaststelt. Voor opvang in een asielzoekerscentrum worden in de productenklapper verschillende activiteiten onderscheiden die het COA zou moeten bieden (zie bijlage I, tabel f), zoals voorlichtings- en begeleidingsactiviteiten voor bewoners, weerbaarheidstrainingen voor kwetsbare bewoners, het voeren van een volledige en betrouwbare bewonersadministratie en het houden van toezicht op een correct gebruik van voorzieningen en faciliteiten.

<sup>34</sup> Te weten het COA, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), het Directoraat Generaal Vreemdelingenzaken (DGVz), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Nationale Politie.



## Opdrachtbrieven

De Inspectie is nagegaan of en zo ja welke afspraken het ministerie met het COA in de periode 2015-2017 heeft gemaakt die betrekking hebben op sociale veiligheid van vreemdelingen in azc's (zie bijlage I, tabel g). De opdrachtbrieven gaan met name over het in te kopen aantal plaatsen per modaliteit<sup>35</sup> met daaraan gekoppelde (kost)prijzen (PxQ). Sociale veiligheid van asielzoekers is alleen in de opdrachtbrief 2017 een aandachtspunt: het COA wordt om een aanvullende offerte voor opvang van overlastgevende asielzoekers gevraagd en de staatssecretaris wil meer inzicht in activiteiten van het COA gericht op activering van asielzoekers.

## Kaderbrief 2016

In de periode 2015-2017 heeft het ministerie één kaderbrief uitgebracht. In 2016 heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (VenJ) naar aanleiding van incidenten in azc's de Tweede Kamer geïnformeerd over de aangescherpte aanpak van overlastgevende asielzoekers.<sup>36</sup> De toezeggingen die de staatssecretaris aan de Tweede Kamer heeft gedaan, hebben voor zover deze de taakuitvoering van het COA raken hun beslag gekregen in de kaderbrief COA 2016. Deze vormt de formele vastlegging van de gewijzigde opdracht aan het COA.

De kaderbrief 2016 bevat de door het COA te implementeren maatregelen om overlast in azc's te beperken, waaronder:

- Voorlichting en training van personeel over de aangescherpte aanpak en het vergroten van de aangiftebereidheid.
- Gedragsverandering van bewoners en voorlichting aan bewoners en omwonenden van de opvanglocatie: het gesprek met bewoners over hun rechten en plichten (rechten- en plichtengesprek) beter benutten en de voorlichting meer op continue wijze vormgeven.
- Adequate registratie van incidenten en opgelegde maatregelen.
- Het ontwikkelen van een apart regime voor overlastgevers.
- Extra aandacht van het COA voor de werkwijze als een (kwetsbare) bewoner acuut gevaar loopt en maatwerk bij het borgen van de veiligheid. Het COA zal een coördinerend vertrouwensfunctionaris aanwijzen die fungeert als vraagbaak voor medewerkers en asielzoekers, overzicht houdt en adviseert over het handelingsperspectief in geval van incidenten.

## 2.4 Organisatie en beleid COA

### 2.4.1 Verantwoordelijkheden binnen het COA

Het bestuur van het COA is verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding van het COA en voor een goede uitvoering van de wettelijke taken. Het COA is georganiseerd in elf units. Naast de unit Staf zijn er zes units die zich op de uitvoering richten en vier op de bedrijfsvoering van de organisatie. Binnen de uitvoeringsunits zijn de managers van de vier regionale units (Noord, Midden-Noord, Midden-Zuid en Zuid) verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers in hun unit en daarmee ook voor de veiligheid in de azc's.<sup>37</sup> Eén van de vier (regionale) unitmanagers heeft sinds najaar 2017 de regie op het domein sociale veiligheid. Ten tijde van het onderzoek was men bezig om deze regierol verder vorm te geven. Elk azc heeft een

<sup>35</sup> Te weten voor de processen Toelating (COL, POL), Opvang (AZC, IBO, AMG/ZZA en sinds 2018 ebtI), Terugkeer (VBL, GL) en amv (POL-amv, amv, BO).

<sup>36</sup> Tweede Kamer 2015-2016, 19 637, nr. 2179.

<sup>37</sup> De andere uitvoeringsunits zijn de Unit Plaatsing en de Unit Uitvoeringsprocessen.





locatiemanager die verantwoordelijk is voor de dagelijkse gang van zaken op het centrum, met uitzondering van de huisvesting en het onderhoud van het pand.

Het COA heeft ook een Bureau Veiligheid. Dit is een intern samenwerkingsverband tussen de strategisch adviseur veiligheid (unit Staf) en de medewerkers veiligheid van de unit Uitvoeringsprocessen. Bij dit bureau komen alle veiligheidsonderwerpen met betrekking tot veiligheid van bewoners samen. Daarmee is het bureau aanspreekpunt en informatieknoppunt voor veiligheid bij het COA. Bureau Veiligheid stelt onder meer wekelijks incidentrapportages op, geeft (gevraagd en ongevraagd) praktische adviezen aan locaties en medewerkers in het land en organiseert themabijeenkomsten over (aspecten van) veiligheid.

### 2.4.2 Missie en visie

Het COA is, aldus de algemene missie, de organisatie in de vreemdelingenketen die asielzoekers leefbare en veilige opvang biedt en hen begeleidt naar een toekomst in Nederland of daarbuiten. Dit doet het COA in samenwerking met partners in de samenleving.

In de algemene visie geeft het COA aan dat COA-medewerkers de professionals zijn op het gebied van opvang en begeleiding van asielzoekers, waarbij flexibel ingespeeld wordt op de aard en de omvang van de asielinstroom en -uitstroom. Het COA biedt kwalitatief hoogwaardige begeleiding aan asielzoekers, is proactief, voorbereid op nieuwe ontwikkelingen en ingericht op flexibiliteit ten aanzien van alle facetten van het werk.

Naast de algemene visie heeft het COA ook nog specifieke visies op opvangen, begeleiden en het maatregelenbeleid. Daarop wordt in hoofdstuk 3 nader ingegaan.

### 2.4.3 COA-doelen en beleid gericht op sociale veiligheid

Een missie waarin veilige opvang centraal staat, veronderstelt ook doelstellingen en beleid gericht op de (sociale) veiligheid. De Inspectie is daarom nagegaan hoe het COA de sociale veiligheid van (kwetsbare) vreemdelingen in asielzoekerscentra in beleid heeft vormgegeven.

De Inspectie constateert, zoals het COA zelf ook in een interne audit begin 2017 heeft vastgesteld, dat overkoepelend beleid voor sociale veiligheid binnen het COA ontbreekt. Dit geldt ook voor een integrale benadering van veiligheid. Op onderdelen heeft het COA wel beleid, maatregelen of procedures die moeten bijdragen aan een sociaal veilig klimaat, maar dat is fragmentarisch. Desgevraagd heeft het COA een overzicht van de verschillende (interne) documenten op het gebied van sociale veiligheid en de daaraan gekoppelde veiligheidsdoelen aan de Inspectie verstrekt. In tabel b zijn het door het COA verstrekte overzicht van veiligheidsdoelen voor de periode 2014-2016 weergegeven.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Deze doelen golden dus in een deel van de onderzoeksperiode 2015-2017 van de Inspectie. Voor 2017 waren geen doelen bekend. De veiligheidsdoelen zijn in het door het COA verstrekte overzicht in vragende vorm weergegeven. De Inspectie heeft deze omwille van de leesbaarheid feitelijker geformuleerd.

**Tabel b.** COA veiligheidsdoelen voor verschillende beleidsonderdelen voor de periode 2014-2016

Beleidsonderdeel	Veiligheidsdoel
Incidentenmanagement	Vermindering incidenten <sup>39</sup> per locatie.
Tevredenheid bewoners	Toename tevredenheid over de veiligheid.
Beheersing van veiligheidsrisico's <sup>40</sup>	Verbetering beheersing van veiligheidsrisico's.
Meldingsbereidheid	Vergroting van de meldingsbereidheid of aangiftebereidheid in geval er sprake is van veiligheidsincidenten tussen bewoners onderling.
Begeleiding	Vergroting van het positief beïnvloeden van gedrag van bewoners van het azc zodat herhaling van negatief gedrag wordt voorkomen.
Optreden tegen onaanvaardbaar gedrag	Toename van optreden tegen onaanvaardbaar gedrag van bewoners die de vrijheden van andere bewoners aantasten of personeel agressief bejegenen in het azc.

In juli 2017 heeft het COA in het document 'Borgen van veiligheid in de organisatie' de verantwoordelijkheidsverdeling voor verschillende veiligheidsdomeinen (sociale veiligheid voor bewoners, fysieke veiligheid en interne veiligheid voor personeel) verder uitgewerkt. Voor sociale veiligheid worden in het document twaalf onderwerpen onderscheiden (zie bijlage III). Wat elk van de twaalf genoemde onderwerpen precies omvat en welke maatregelen voorzien zijn om de veiligheid ten aanzien van dat onderwerp te borgen, is niet altijd duidelijk. Soms is het door het COA nader uitgewerkt in andere documenten.<sup>41</sup> Op basis van de vele (beleids)documenten die de Inspectie van het COA ontvangen heeft en betrekking hebben op- of samenhangen met de sociale veiligheid van vreemdelingen is de Inspectie tot een clustering van onderwerpen gekomen waarop het sociale veiligheidsbeleid betrekking heeft of die van belang zijn voor sociale veiligheid. Zo is *ter voorkoming van sociale onveiligheid* de plaatsing en begeleiding van bewoners belangrijk. Daarnaast zal duidelijk moeten zijn *wat er moet gebeuren als zich een onveilige gebeurtenis of situatie voordoet*: incidentenmanagement en maatregelenbeleid. Tot slot geven *klachten en tevredenheidsmetingen onder bewoners* inzicht in de veiligheidsbeleving.

<sup>39</sup> Bedoeld worden veiligheidsincidenten tussen bewoners onderling (bijvoorbeeld overlast, discriminatie, diefstal, handel in drugs, geweldpleging) of tussen bewoners of derden én personeel onderling (verbale, non-verbale, fysieke agressie en geweld tegen werknemers bij de uitoefening van de publieke taak).

<sup>40</sup> Bedoeld worden fysieke veiligheid, ziekte en ongevallen, brand en overige levensbedreigende calamiteiten, agressie, overlastgevend gedrag, kindermishandeling en huiselijk geweld, suïcidereiging/hongerdorststaking, discriminatie, negatieve politieke sociale media-aandacht, incidenten als gevolg van religieuze etnische verschillen en van seksuele diversiteit, slachtoffer criminelen, slachtoffer van mensenhandel of mensensmokkel, radicalisering en jihadisme én ongewenste omgangsvormen/integriteitsschendingen.

<sup>41</sup> Met name de onderwerpen 1, 2, 10 en 12: Programma Wonen en leven op een COA-locatie (2016), Grenzen aan de opvang (2014), Protocol meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (2015), Kader incidentenregistratie (2015), Project Doorontwikkeling incidentenregistratie en maatregelen (2016), Handboek afhandelen van incidenten (2016), Maatregelenbeleid inclusief Reglement Onthoudingen Verstrekkingen (2017).



Aan de hand van deze indeling heeft de Inspectie een clustering gemaakt naar de volgende thema's:

1. Plaatsing en begeleiding van bewoners, te weten:
  - plaatsing van een vreemdeling naar en op een azc;
  - voorlichting over huisregels, artikel 1 van de Grondwet (discriminatieverbod) en de rechten en plichten van bewoners;
  - de zes domeinen begeleidingsmethodiek (methodische begeleiding van bewoners ter versterking van de zelfredzaamheid op de domeinen zelfzorg, dagstructuur, sociaal netwerk, persoonlijk welbevinden, externe contacten en toekomstplanning);
  - kamerbezoeken en kamercontroles;
  - training bewoners;
  - training medewerkers;
  - aandacht voor kwetsbare bewoners.
2. Incidentmanagement, te weten:
  - aanstellen van aandachtsfunctionarissen voor huiselijk geweld en kindermishandeling, mensenhandel en mensensmokkel en veiligheid;
  - incidentenregistratie;
  - incidentenafhandeling;
  - maatregelenbeleid (inclusief overplaatsing).
3. Klachten en tevredenheid van bewoners over de veiligheid.

In hoofdstuk 3 komt aan de orde wat het beleid op voornoemde thema's precies inhoudt en hoe dit beleid in de praktijk wordt uitgevoerd.



# 3

## Uitvoering van beleid in de praktijk

### 3.1 Conclusie

Het beleid dát er is, wordt door de azc's in de praktijk niet of gedeeltelijk uitgevoerd. Dit geldt met name voor het (preventieve) beleid gericht op de begeleiding en het kennen van bewoners, het (repressieve) beleid gericht op de registratie van incidenten en het nemen van maatregelen en op het meten van de tevredenheid van bewoners.

Wat betreft de (bijzondere) aandacht voor kwetsbare bewoners is de praktische handelwijze van COA-medewerkers op de azc's dat per bewoner (als deze in beeld is) wordt gezien of iemand extra kwetsbaar is en eventueel meer aandacht of begeleiding nodig heeft. Deze handelwijze vergt een adequaat beeld van alle bewoners, ook van degenen die wat meer teruggetrokken zijn en niet per definitie in beeld komen.

### 3.2 Inleiding

De Inspectie heeft, zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, aan de hand van de door het COA verstrekte beleidsdocumenten en informatie over sociale veiligheid een clustering gemaakt naar de volgende thema's:

- *Plaatsing* van bewoners.
- *Begeleiding* van bewoners (preventief, ter voorkoming van sociale onveiligheid).
- *Incidentenmanagement en maatregelen* (repressief, zodat voor iedereen duidelijk is wat er moet gebeuren als zich een onveilige gebeurtenis of situatie voordoet maar ook om inzicht te hebben in de objectieve veiligheid).
- Omgang met *klachten van bewoners en tevredenheidsmetingen* onder bewoners. Deze geven inzicht in hoe de sociale veiligheid wordt ervaren (subjectieve veiligheid).



In dit hoofdstuk komen per thema de bevindingen van de Inspectie aan de orde. Daaraan voorafgaand wordt ingegaan op de bekendheid op azc's van het landelijke COA-beleid en de doelen van het COA op het gebied van sociale veiligheid. Het hoofdstuk sluit af met de informatie die de Inspectie heeft verkregen uit de gesprekken met bewoners over de ervaren veiligheid en risico's.

### 3.3 Bekendheid beleid en COA-doelen

De Inspectie is in de gesprekken met de managers van de units en van de bezochte azc's nagegaan in hoeverre zij op de hoogte waren van het beleid en de doelstellingen van het COA op het gebied van sociale veiligheid.

De managers zien het als hun taak om permanent te zorgen voor een veilige en leefbare opvang, maar de verdere invulling daarvan wordt aan de locatiemanager overgelaten omdat het afhankelijk is van de locatie, de omgeving en de bewonersgroep. Er gebeurt veel in het dagelijkse werk waarop praktisch en ad hoc gereageerd wordt. De managers ervaren weinig sturing 'vanuit Den Haag' op het onderwerp sociale veiligheid. Ook geven zij aan dat er volgens hen geen alomvattend beleid op het gebied van sociale veiligheid is, maar dat er op aspecten van sociale veiligheid wel kaders, aandachtsgebieden, handreikingen en protocollen zijn. Een locatiemanager verwoorde het als volgt: *'Er is veel beleid vanuit Den Haag, maar je moet het ook kunnen vinden.'* Het beleid schrijft volgens de locatiemanagers voor dat de zes domeinen in het Integraal Bewoners Informatie Systeem (IBIS) geregistreerd moeten worden, dat elk azc specifieke contactpersonen benoemt, dat medewerkers trainingen op verschillende aandachtsgebieden volgen en dat medewerkers incidenten registreren en zo nodig maatregelen opleggen.

Drie locatiemanagers gaven aan een doel te kennen om zo weinig mogelijk incidenten te hebben. Zij hadden bedenkingen bij de kwaliteit van een dergelijk doel, omdat het ook kan bevorderen dat incidenten niet geregistreerd worden. Van de andere veiligheidsdoelen op het gebied van sociale veiligheid uit tabel b was geen van de unitmanagers en locatiemanagers op de hoogte.

### 3.4 Plaatsing

Voor plaatsing van asielzoekers zijn binnen het COA twee niveaus te onderscheiden:

- Landelijk: als een vreemdeling asiel heeft aangevraagd, verblijft hij/zij eerst in de Centrale Ontvangstlocatie (col) ten behoeve van de aanmelding, screening en registratie. Vervolgens wordt de vreemdeling al dan niet direct in een azc geplaatst.<sup>42</sup> Hiervoor is de Unit Plaatsing van het COA verantwoordelijk.
- Lokaal binnen het azc: waar en bij wie kan de vreemdeling het beste geplaatst worden? Hiervoor zijn medewerkers op het azc verantwoordelijk.

<sup>42</sup> Dublinclaimanten, hervestigers en relocanten worden vanuit de col rechtstreeks in een azc geplaatst. De overige asielzoekers gaan vanuit de col eerst nog naar een pol voordat zij naar een azc gaan. Veilige landers zijn hiervan uitgezonderd; zij krijgen een versnelde procedure en gaan in de regel niet naar een pol of azc.



### 3.4.1 Plaatsing landelijk

#### *Criteria*

Een afwegingskader waarin overkoepelende uitgangspunten en criteria voor plaatsing van asielzoekers geformuleerd zijn, ontbrak ten tijde van het onderzoek, maar was in ontwikkeling. Criteria die gehanteerd worden bij plaatsing waren op verschillende plekken vastgelegd.

Een belangrijk uitgangspunt bij de plaatsing van asielzoekers is het realiseren van een veilige en beheersbare opvang voor medewerkers, bewoners en omwonenden. De Unit Plaatsing heeft naar eigen zeggen de inspanningsverplichting om eerstegraads familie zo dicht mogelijk bij elkaar te plaatsen. Als sprake is van een specifieke medische situatie, dan moet iemand geplaatst worden in de omgeving van een ziekenhuis dat de benodigde behandeling biedt.<sup>43</sup> Daarnaast wordt bij de plaatsing van asielzoekers rekening gehouden met het bezettingspercentage van een locatie, de spreiding van nationaliteiten, de stand van de procedure, gezinssamenstelling en ook (bij mindervaliden) de infrastructuur van een locatie. Sinds 2017 streeft de Unit Plaatsing ernaar om, indien van toepassing, vergunninghouders te plaatsen in een regio waar gezien hun achtergrond de mogelijkheid om een doorstart te maken wat betreft opleiding of werk het grootst is.

Ten tijde van het onderzoek waren voor opvang van zogenoemde Dublinclaimanten<sup>44</sup> en veiligelanders<sup>45</sup> (vreemdelingen met een niet kansrijke asielaanvraag) specifiek enkele azc's aangewezen.<sup>46</sup> Men wilde hen met het oog op hun vertrek uit Nederland plaatsen op azc's waar de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) vertegenwoordigd is. In 2017 gold dat Dublinclaimanten en veiligelanders naar een beperkt aantal azc's doorstroonden (vier per unit). Vanaf 2018 kunnen nagenoeg alle azc's deze mensen opvangen. Dit, omdat de azc's waar deze mensen aanvankelijk werden opgevangen zich daarover beklagden omdat een deel ervan veel overlast gaf.<sup>47</sup>

#### *Praktijk*

De Unit Plaatsing krijgt dagelijks bericht over het aantal in azc's te plaatsen mensen. Ook heeft de unit inzicht in de op azc's beschikbare capaciteit. Eerst kijken plaatsingsmedewerkers naar de stand van de procedure waarin mensen zitten zodat ze naar de goede locatie gaan (bijvoorbeeld een locatie waar de DT&V beter vertegenwoordigd is). Vervolgens wordt naar het aantal beschikbare bedden gekeken. De Unit Plaatsing krijgt dagelijks van alle azc's door wat voor plekken er vrij zijn (bijvoorbeeld voor een gezin van vier personen of voor drie alleenstaande mannen). De plaatsingsmedewerker kijkt vervolgens naar de vraag en het aanbod. Als de nationaliteit, etniciteit en geaardheid van te plaatsen mensen bekend zijn,

<sup>43</sup> De unit Plaatsing gaat ervan uit dat alle behandelingen overal gegeven worden, maar soms kan iemand alleen door een academisch of gespecialiseerd ziekenhuis geholpen worden. Geestelijke gezondheidszorg wordt als landelijk beschikbaar beschouwd; daar wordt dus geen rekening mee gehouden bij plaatsing.

<sup>44</sup> Dublinclaimanten zijn asielzoekers die in een ander Europees land asiel hebben aangevraagd of dat hadden moeten doen, bijvoorbeeld als zij via dat land Nederland hebben bereikt.

<sup>45</sup> Van een veiligelanders is sprake als de aanvrager afkomstig is uit een veilig land (opgenomen in bijlage 13, behorend bij artikel 3.37f, derde lid, Voorschrift Vreemdelingen 2000 (veilige landen van herkomst)) of als hij/zij legaal verblijf heeft in een ander Europees land.

<sup>46</sup> Als gevolg van invoering van het zogenoemde sporenbeleid in 2015, kunnen evident kansarme asielaanvragen snel worden behandeld en afgewezen, waarna wordt ingezet op terugkeer. Uitgangspunt was dat mensen in Ter Apel zouden moeten verblijven.

<sup>47</sup> Zie ook: Agressie-incidenten in de asielopvang; over de aard van de incidenten en de ervaringen van medewerkers, Wodc, (2017) waarin wordt geconstateerd dat de gemiddelde prevalentie van agressie incidenten per 100 bewoners het hoogst is onder bewoners uit veilige landen.



wordt ook daar voor zover mogelijk rekening mee gehouden. De Unit Plaatsing streeft naar een zo hoog mogelijke bezetting van de azc's. Er is echter altijd wel zogenoemde frictieleegstand, omdat niet iedereen zonder meer bij elkaar geplaatst kan worden in een woning of kamer, denk bijvoorbeeld aan mannen en vrouwen of bewoners met verschillende geloofsovertuigingen.

### 3.4.2 Plaatsing lokaal

Het COA heeft geen specifiek beleid voor de plaatsing van bewoners op het azc zelf. Op alle in het onderzoek betrokken azc's bepalen de woonbegeleiders<sup>48</sup> welke plek een bewoner of een gezin krijgt. De woonbegeleiders kijken daarbij naar de mogelijke combinaties van personen, of iemand bijvoorbeeld dichtbij de receptie moet worden geplaatst en of er cameratoezicht is. Niet op elk azc hebben medewerkers goed zicht op de mate waarin bewoners langdurig afwezig zijn op het azc en alleen voor de wekelijkse meldplicht komen. Sommige bewoners verblijven daardoor (ongewenst) alleen in een ruimte en dat kan van invloed zijn op hun veiligheidsbeleving.

Omdat de woonruimtes per azc verschillen, zijn ook de keuzemogelijkheden voor plaatsing verschillend. De azc's die gehuisvest zijn in voormalige kazernes of penitentiaire inrichting beschikken over kamers waar vier, zes of soms acht personen bij elkaar in één ruimte verblijven en keuken, douche en toilet op de gang met meer mensen gedeeld moeten worden.<sup>49</sup> De nieuw gebouwde azc's bestaan bijna allemaal uit acht persoons woonunits met één, twee en/of driepersoonskamers en douche, toilet en keuken.

In tijden van hoge instroom van asielzoekers zijn alle plaatsen in het azc bezet.<sup>50</sup> Wanneer de instroom lager is dan verwacht, zoals in 2017, is de capaciteit logischerwijs niet ten volle bezet. Hoe met leegstaande ruimten wordt omgegaan, verschilt per azc. Desgevraagd gaven enkele locatiemanagers aan alle woonruimtes op het azc te benutten, waardoor bewoners meer ruimte en privacy hebben. Het afsluiten van units zou door de schommelingen in instroom weinig besparing opleveren (bijvoorbeeld in leasekosten). De beschikbaarheid van meer ruimte komt volgens de locatiemanagers ten goede aan de beheersbaarheid en veiligheid van de locatie. Andere locatiemanagers hadden juist het standpunt om bij gedeeltelijke bezetting van het azc juist te kiezen voor het afsluiten van delen van het gebouw. Dit omdat het veel onrust zou geven als de instroom weer toeneemt en bewoners weer wat van hun vrijheid moeten inleveren.

## 3.5 Begeleiding van bewoners

### 3.5.1 Uitgangspunten en componenten

#### Uitgangspunten

De uitgangspunten die het COA hanteert voor begeleiding van bewoners zijn met name te vinden in Visie op opvangen (2010) en de Visie op begeleiden (2012), maar

<sup>48</sup> Een woonbegeleider begeleidt de bewoners, beantwoordt vragen en verwijst zo nodig door. De meeste azc's werken met vaste contactpersonen voor bewoners. Daarnaast zijn op azc's programmabegeleiders en casemanagers werkzaam die ook begeleiding bieden.

<sup>49</sup> Op één van de bezochte locaties deelden acht kamers (met elk vier bewoners) één dames- en één herentoilet en –douche op de gang.

<sup>50</sup> Althans formeel. Het kan zijn dat een bewoner elders verblijft.



ook het Programma Wonen en leven op een COA-locatie (WLCL, 2016). Uit deze stukken blijkt onder meer dat voor de begeleiding door COA-medewerkers het begrip 'ken je bewoner' maar ook methodische begeleiding gericht op zelfredzaamheid belangrijk worden gevonden en bijdragen aan de veiligheid op een locatie (zie voor een uitgebreide beschrijving bijlage II). Op basis van deze visies en het Programma WLCL onderscheidt de Inspectie de volgende componenten in de begeleiding die van belang zijn voor sociale veiligheid:

- Voorlichting aan (nieuwe) bewoners over hun rechten en plichten, de huisregels en de consequenties van het niet nakomen ervan.
- De zes domeinen methodiek.
- Kamerbezoeken en kamercontroles.
- Trainingen aan bewoners, waaronder weerbaarheidstraining.
- Trainingen en opleidingen voor medewerkers en caseload (aantal bewoners onder de hoede van een COA-medewerker).
- Aandacht voor (extra) kwetsbare bewoners.

De Inspectie is bij de twaalf bezochte azc's nagegaan hoe deze invulling geven aan deze componenten.

### 3.5.2 Voorlichting

Het COA heeft onder meer als taak om (nieuwe) bewoners van een azc de weg te wijzen en hen voor te lichten over onder meer de (huis)regels en de rechten- en plichten.

#### *Huisregels*

Om de veiligheid, leefbaarheid en beheersbaarheid op de COA-locaties te borgen, heeft het COA huisregels opgesteld die in verschillende talen beschikbaar zijn. De huisregels (zie bijlage IV) gaan onder meer over het respecteren van medebewoners, de woonruimte en leefomgeving maar bevatten ook geboden en verboden zoals het verbod op discriminatie en op bezit en gebruik van- en handel in drugs. Het niet opvolgen van de huisregels kan leiden tot het opleggen van een maatregel (zie paragraaf 3.6.3). De huisregels zijn landelijk opgesteld en geldig op alle COA locaties.<sup>51</sup> In beginsel krijgt elke nieuwe bewoner informatie over het azc, waaronder de huisregels.

#### *Rechten- en plichtengesprek*

Op grond van de kaderbrief 2016 van het ministerie van JenV (zie 2.3.3) kreeg het COA onder andere de opdracht om, met het oog op het beperken van de overlast in azc's, het rechten- en plichtengesprek beter te benutten en de voorlichting meer op continue wijze vorm te geven zodat de informatie ook kan beklijven. In oktober 2016 heeft het COA het voorlichtingspakket voor bewoners herzien met het Programma WLCL. Sindsdien beoogt het COA op alle azc's de training over wonen en leven op een COA-locatie aan alle bewoners te geven. In de kaderbrief is bovendien aangegeven dat onderzocht gaat worden hoe de veelheid aan informatie die in het rechten- en plichtengesprek aan de orde komt doelgericht aan de bewoners in de opvang kan worden overgebracht.

<sup>51</sup> Eén azc heeft de huisregels aangepast door de bezoektijden met een uur in te korten tot 21.00 i.p.v. 22.00 uur in verband met de aanwezigheid van COA-personeel.





De Inspectie stelt vast dat het programma WLCL in de praktijk (nog) niet op alle azc's gegeven wordt. Uitgangspunt is dat nieuwe bewoners enkele dagen na aankomst op een azc een rechten- en plichtengesprek hebben.<sup>52</sup> Op basis van 180 dossiers van bewoners van de in het onderzoek betrokken locaties, stelt de Inspectie vast dat 157 bewoners een rechten- en plichtengesprek hebben gehad op het azc van huidig verblijf of op een azc waar ze eerder verbleven. Voor vrijwel alle 157 bewoners geldt dat het rechten- en plichtengesprek eenmalig is gevoerd; afhankelijk van de verblijfsduur van de asielzoeker is dat soms jaren geleden.<sup>53</sup> Als bewoners dit gesprek al op een andere locatie gehad hebben, is de praktijk dat dit gesprek meestal niet nog een keer gevoerd wordt. Aan de door de staatssecretaris in de kaderbrief gegeven opdracht om het rechten- en plichtengesprek beter te benutten en de voorlichting op meer continue wijze vorm te geven, is in de praktijk nog onvoldoende gevolg gegeven. Daarnaast is het onderzoek naar het doelgericht overbrengen van informatie aan bewoners (nog) niet uitgevoerd.

### 3.5.3 Zes domeinen methodiek

In de COA-visie op begeleiden uit 2012 is het uitgangspunt om bewoners te begeleiden vanuit een klantgerichte, dienstverlenende houding. De begeleiding is gericht op het kennen van bewoners en frequent contact en richt zich waar nodig op het versterken van hun competenties en zelfredzaamheid van bewoners.<sup>54</sup> Daarmee geeft de begeleiding inhoud aan het kernbegrip 'ken je bewoner'. Het begeleiden vanuit een methode draagt, aldus de visie, bij aan de leefbaarheid en veiligheid op de locatie.

De zes domeinen methodiek schrijft voor dat de competenties van bewoners, bij voorkeur binnen 30 dagen na aankomst op het azc, op de domeinen zelfzorg, dagstructuur, sociaal netwerk, persoonlijk welbevinden, externe contacten en toekomstplanning in beeld gebracht worden. Aan elk van deze domeinen kent de COA-medewerker een score toe tussen één en vijf. Daar waar nodig (bij een lage score) biedt het COA gerichte ondersteuning en begeleiding aan de bewoner, schakelt externe kennis en expertise in of verwijst de bewoner door naar gespecialiseerde hulpverlening. Om het beeld van de bewoners actueel te houden, is het van belang dat er regelmatig contact tussen COA-medewerkers en bewoners is en de zes domeinen bij worden gehouden in IBIS. Door het inbouwen en vastleggen van vaste contactmomenten met elke bewoner moet gegarandeerd zijn dat medewerkers regelmatig met alle bewoners in contact staan, ook degenen die men niet op het azc of bij de informatiebalie tegenkomt. Omdat alle bij de bewoner betrokken medewerkers de zes domeinen bijhouden, wordt bevorderd dat er meer integraal gewerkt wordt.

De Inspectie is nagegaan of de zes domeinen methodiek in de praktijk daadwerkelijk wordt toegepast. In de interviews gaven de COA-medewerkers aan dat het weliswaar de bedoeling is om bij iedere bewoner met deze methodiek te werken, maar dat het in de praktijk meestal alleen gebeurt als er iets met een bewoner aan de hand is en de bewoner zich niet (goed) redt op het azc of als de bewoner negatief gedrag vertoont waarmee medewerkers niet goed uit de voeten

<sup>52</sup> De rechten en plichten zijn beschreven in de RVA. Voorbeelden zijn het verbod op agressie en geweld tegen personen (bv. discriminatie en intimidatie), het opvolgen van de huisregels en het voldoen aan de meldplicht. Men dient zich te houden aan de Nederlandse wet- en regelgeving en normen en waarden.

<sup>53</sup> Zo had een bewoner die al 11 jaar bij het COA verblijft, het rechten en plichtengesprek ook 11 jaar geleden gehad.

<sup>54</sup> Vertrekpunt daarbij is overigens wel dat bewoners zelf verantwoordelijk voor hun gedrag zijn en blijven.



kunnen. De zes domeinen worden ingevuld als een bewoner mogelijk overgeplaatst moet worden wegens psychische problemen of gedrag. Als reden voor het niet bijhouden van de zes domeinen voor elke bewoner geven COA-medewerkers aan dat ze onvoldoende tijd hebben om de methodiek consequent bij te houden. Een woonbegeleider verwoordde: *'Als woonbegeleider is het heel lastig plannen, er zijn vaak ad hoc dingen die er tussendoor komen'*.

Ook is het niet altijd mogelijk omdat met name de bewoners uit veilige landen en/of Dublinclaimanten soms te kort op de locatie verblijven of niet op afspraken komen. Enkele managers gaven ook aan dat de vele wisselingen in het team op een locatie er de oorzaak van is dat de methodiek onvoldoende beklijft bij medewerkers. Op drie van de twaalf in het onderzoek betrokken azc's gaven medewerkers aan de methodiek sinds 2017 breder toe te passen bij alle nieuwe bewoners. Dit zag de Inspectie bevestigd in het dossieronderzoek: bij deze drie azc's waren bij 11 van de 15 dossiers de zes domeinen ingevuld, bij de overige negen azc's varieerde dit aantal tussen 0 en 5.<sup>55</sup> Overigens zijn bij de azc's die de zes domeinen bij meer bewoners vastleggen, deze in de meeste gevallen eenmalig en dus niet periodiek ingevuld. Van een methodische of systematische aanpak is geen sprake.

### 3.5.4 Kamerbezoeken en kamercontroles

Op basis van het COA-handboek Uitvoeren kamerbezoek en controle (2017) voeren COA-medewerkers op een azc kamerbezoeken en kamercontroles uit. Deze hebben het volgende doel:

- Kamerbezoek: het positief beïnvloeden van de leefbaarheid op de opvanglocatie door het bezoeken van bewoners, 'ken je bewoner', bevorderen van terugkeer c.q. inburgering nadat een bewoner een beschikking IND heeft ontvangen, stimuleren van deelname aan programma's en te toetsen of de huisregels worden nageleefd.
- Kamercontrole: er voor zorgen dat de bewoner zijn directe leefomgeving onderhoudt, het onderhouden van het contact met hem en, indien nodig, controleren van de juistheid van de bezetting.

In het handboek is bepaald dat de woonbegeleider op een azc minimaal 1 x per 12 weken de bewoner in de kamer c.q. zijn woonomgeving bezoekt. Ook een kamercontrole dient in een azc 1 x per 12 weken plaats te vinden. De resultaten ervan moeten in IBIS worden geregistreerd. Zo mogelijk worden ook de zes domeinen daarin meegenomen.

In de interviews gaven vrijwel alle medewerkers van de azc's aan dat zij niet binnen de gehanteerde termijnen aan kamercontroles en nog minder frequent aan kamerbezoeken toekomen als gevolg van de vele personeelwisselingen en krimp.<sup>56</sup> Ook stelden medewerkers een kamerbezoek aan een kamer met meerdere bewoners - soms wel acht - niet effectief te vinden omdat het onmogelijk is om deze bewoners allemaal tegelijk te observeren.

De Inspectie stelt op basis van het dossieronderzoek vast dat in 123 van de 180 dossiers kamerbezoeken geregistreerd waren; het aantal in IBIS geregistreerde kamercontroles per azc varieerde tussen 1 en 15 (van de 15). Als kamercontroles al plaatsvonden, dan waren dat er één à twee per jaar en een enkele keer vaker als

<sup>55</sup> Bij vier azc's waren de domeinen in geen van de vijftien geselecteerde dossiers ingevuld, bij één azc eenmaal, bij twee azc's viermaal en bij twee vijfmaal.

<sup>56</sup> Op één azc voerden de op het azc aanwezige beveiligingsmedewerkers elke zes weken in de weekenden controles uit op rookmelders en hygiëne van de woonunits.



een woonruimte niet schoon was. Bij zes azc's is de Inspectie ook in de dossiers nagegaan bij hoeveel bewoners er tijdens hun verblijf in het azc kamerbezoeken hadden plaats gevonden. In 41 van de 90 dossiers was aantekening gemaakt van een kamerbezoek. Dit aantal varieerde tussen de 3 en 12 (van de 15) bewoners.

### 3.5.5 Training bewoners

Bewoners van de azc's hebben de mogelijkheid om verschillende trainingen te volgen, bijvoorbeeld trainingen gericht op participatie, integratie of (geestelijke) gezondheid. Het aanbod van trainingen kan per azc verschillen; op enkele azc's is er bijvoorbeeld meer aandacht voor onderwerpen als gezonde voeding of voor stresshantering. Op sommige azc's wordt door vrijwilligers een cursus basaal Nederlands gegeven voor bewoners die nog in procedure zitten.

Sinds 2017 beoogt het COA dat op alle azc's de training over wonen en leven op een COA-locatie aan nieuwe bewoners gegeven wordt. Daarin krijgen de bewoner uitleg over het reilen en zeilen op het AZC en over allerlei praktische zaken in Nederland. Het doel van het programma is de zelfredzaamheid van bewoners te bevorderen. De Inspectie stelt vast dat het programma WLCL (nog) niet op alle azc's gegeven wordt. Op de azc's waar het wel gegeven wordt zijn, omvat de training (nog) niet alle in tabel h in bijlage II genoemde onderdelen.

Voor statushouders in de azc's zijn er trainingen als 'Kennis van de Nederlandse Maatschappij', 'Oriëntatie op de arbeidsmarkt' en 'Nederlandse taal (NT2)'. De opkomst voor die trainingen is wisselend volgens de geïnterviewde COA-medewerkers. Het COA kan geen sancties opleggen als mensen er niet aan deelnemen. Op het rechten- en plichtengesprek na is geen enkele training verplicht voor bewoners.

#### *Weerbaarheidstraining*

Om de veiligheid, sociale vaardigheden en het zelfvertrouwen van kwetsbare bewoners in de opvang te vergroten, biedt het COA weerbaarheidstrainingen aan bewoners aan. Het aantal bewoners dat een weerbaarheidstraining gevolgd heeft, is ook één van de prestatie-indicatoren waarover het ministerie informatie wil ontvangen.

De Inspectie stelt op basis van de interviews en het dossieronderzoek vast dat op geen van de in het onderzoek betrokken azc's weerbaarheidstrainingen aan meerderjarige bewoners werd gegeven. De reden waarom de training niet werd gegeven, was dat er geen daarvoor opgeleide medewerkers beschikbaar waren of dat het ontbrak aan belangstelling en opkomst van bewoners.

### 3.5.6 Training medewerkers en caseload

#### *Trainingen medewerkers*

COA-medewerkers op een azc zijn verplicht om een aantal trainingen en cursussen te volgen. Sinds 2017 kent het COA per functie leer- en ontwikkelpaden waarin verplichte trainingen zijn opgenomen<sup>57</sup>, maar ook de mogelijkheid om aanvullend

<sup>57</sup> Bron: COA-Leerplein, mei 2018. Zowel bij woon- als programmabegeleiders bestaat het inwerkprogramma in het eerste half jaar uit een 'Introductie COA', 'BHV' (basis), 'Agressiebeheersing' (instap) en 'Regionale bijeenkomst wettelijke taak huiselijk geweld en kindermishandeling'. Daarna moeten in het eerste jaar nog de opleidingen 'Methodisch werken en begeleiden 2018', 'Gespreksvaardigheden', 'Veilig wonen en werken' en 'Interculturele communicatie' door woon- en



trainingen te volgen. In overleg met de leidinggevende kunnen ook andere trainingen worden gevolgd. In de interviews bevestigden de locatiemanagers dat de opleidingen verplicht waren. De training incidentenregistratie (inclusief het maatregelenbeleid) stelden zij niet alleen voor programmabegeleiders maar ook voor woonbegeleiders verplicht. De locatiemanagers noemden ook meer trainingen die eenmalig gevolgd moesten worden.<sup>58</sup> Voor medewerkers die ook een aandachtsgebied in portefeuille hebben, zijn er nog verdiepende trainingen op hun aandachtsgebied. De locatiemanagers kunnen via het COA-Leerplein zien wie welke trainingen en cursussen gevolgd heeft en het komt in de functioneringsgesprekken aan de orde. In de interviews gaven de locatiemanagers aan dat vrijwel alle medewerkers de verplichte trainingen gevolgd hebben; alleen bij een aantal nieuwe medewerkers was dit niet altijd zeker.

#### *Caseload*

Uit het 'Handboek kamerbezoeken en kamercontroles' blijkt dat het COA het wenselijk vindt dat elke bewoner één contactpersoon heeft. De Inspectie is nagegaan of dit in de praktijk het geval is en hoeveel bewoners een woonbegeleider onder zijn of haar hoede heeft. Elf van de twaalf in het onderzoek betrokken azc's werkten met een caseload waardoor er voor bewoners één of twee vaste contactpersonen zijn. Meestal is het zo dat een woonbegeleider en een programmabegeleider of twee woonbegeleiders gezamenlijk de bewoners van een aantal units of kamers onder hun hoede hebben. De omvang van de caseload kan per azc verschillen en is ook afhankelijk van het aantal (aanwezige) bewoners<sup>59</sup> op het azc en het aantal uur dat een medewerker werkt. Ook binnen een azc kan de werkverdeling tussen de woonbegeleiders (integrale begeleiding van alle bewoners in het gebouw of verdeling van bewoners per woonbegeleider) per gebouw verschillen. Bij de in het onderzoek betrokken azc's varieerde de caseload voor één (fte) woonbegeleider tussen de 40 en 90 bewoners. Naarmate de caseload groter is, komt de rol van contactpersoon voor elke bewoner meer onder druk te staan.

Mede om te bevorderen dat de contactpersoon ook bekend is voor de bewoner, is er op twee van de bezochte locaties een kabelkrant, waarop de namen en foto's van medewerkers en contactpersonen staan.

### **3.5.7 Aandacht voor kwetsbare bewoners**

#### *Kwetsbare bewoners*

In alle interviews heeft de Inspectie de vraag gesteld welke bewoners op het azc men het meest kwetsbaar vindt. De antwoorden liepen uiteen, maar kwamen er in grote lijnen op neer dat volgens geïnterviewden alle bewoners in principe kwetsbaar zijn: in een vreemd land, in afwachting van een verblijfsstatus, afhankelijk van anderen, onbekend met het systeem, cultuur, waarden en normen. De geïnterviewden vonden het over het algemeen moeilijk om het begrip 'kwetsbaar' te koppelen aan een bepaalde groep. Een lhbtbi-er hoeft bijvoorbeeld helemaal niet

programmabegeleiders gevolgd worden. Programmabegeleiders moeten dan ook 'Incidentenregistratie' volgen. Na twee en drie jaar volgt dan nog de opleiding 'Juridische aspecten van het Werk' en jaarlijks herhaling van de trainingen 'BHV' en 'Agressiebeheersing'.

<sup>58</sup> Bijvoorbeeld de training gericht op het onderkennen van signalen van mensenhandel en mensensmokkel, het signaleren van radicalisering en jihadisme, het omgaan met suïcide-uitingen en -dreigingen en het signaleren van discriminatie.

<sup>59</sup> Aan elk azc zijn vreemdelingen gekoppeld die formeel elders in het land verblijven. Zij komen alleen voor de wekelijkse meldplicht naar het azc en bezetten dus geen bed. Dit zijn de zogenoemde administratief geplaatste bewoners. In 2017 waren dat er landelijk gemiddeld 481 per maand. Daarnaast zijn er op elk azc bewoners die niet administratief geplaatst zijn maar wel elders verblijven en ook alleen voor de wekelijkse meldplicht naar het azc komen. Hoeveel bewoners dat zijn, is niet bekend.



kwetsbaar te zijn en andersom kunnen individuele bewoners kwetsbaar zijn doordat ze bepaalde karaktereigenschappen hebben. COA-medewerkers hechten daarom vooral aan het adagium 'Ken je bewoner' en aandacht voor elk individu.

Sommige bewoners acht men wel vaker kwetsbaar dan andere bewoners, zoals:

- Lhbtí's.
- Alleenstaande vrouwen, al dan niet met kind (mogelijk overlast van mannen, extra kwetsbaar als zij voor toilet en douche de gang op moeten).
- Kinderen (zeker als zij bloot (hebben ge)staan aan geweld, drugsgebruik of pestgedrag).
- Jongeren tussen de 18 en 22 jaar die uit de amv opvang komen. De structuur en intensieve begeleiding uit de amv opvang vallen weg wat tot gevolg kan hebben dat de jongeren zich verloren voelen en beïnvloedbaar zijn.
- Mensen met ernstig psychi(atri)sche aandoeningen, soms in combinatie met verslaving of nachtelijke onrust. Deze mensen zijn kwetsbaar maar kunnen ook voor overlast zorgen.
- Stille en teruggetrokken bewoners.
- Christenen.<sup>60</sup>
- Bewoners met verminderde verstandelijke vermogens.

Een huisarts die de Inspectie sprak, verwoordde: *'Er zijn op het azc ontzettend veel mensen met psychische klachten. Ik zie vooral problemen doordat getraumatiseerde mensen met anderen op een kamer liggen en met hun eigen klachten (zoals nachtelijke onrust of niet kunnen slapen) medebewoners uit hun slaap houden. Als medebewoners ook psychische klachten hebben en daardoor snel geïrriteerd zijn, maakt dat dat mensen snel geïrriteerd op elkaar reageren.'*

#### *Aandachtsfunctionaris lhbtí*

Hoewel het geen landelijk en/of COA-beleid is constateert de Inspectie dat op acht van de twaalf azc's één (soms twee) medewerker(s) aangesteld waren als aandachtsfunctionaris lhbtí. Deze aandachtsfunctionaris is contactpersoon voor lhbtí-bewoners en is aanspreekpunt voor collega's op het vlak van lhbtí.

## 3.6 Incidentmanagement

### 3.6.1 Uitgangspunten

Voor het COA is een incident 'een ongeplande gebeurtenis of situatie die het normale proces verstoort'.<sup>61</sup> Het gaat hier over een gebeurtenis die een negatieve impact heeft op de betrokken persoon, zijn omgeving en/of de organisatie. Het begrip 'incident' vat het COA naar eigen zeggen ruim op; er kunnen zowel incidenten onder vallen met een grote negatieve impact (zoals calamiteiten of crisissituaties) als incidenten met relatief kleine negatieve gevolgen (bijvoorbeeld het overtreden van de huisregels zoals het niets schoonhouden van de eigen leefruimte of roken op de kamer).

Het incidentmanagement van het COA omvat het reageren op en registreren van incidenten en het zo nodig opleggen van maatregelen. Specifieke taken op het

<sup>60</sup> Christenen zijn meestal een minderheid in een azc.

<sup>61</sup> Toelichting kader incidentenregistratie; COA 19-11-2015.



gebied van veiligheid zijn belegd bij een contactpersoon mensenhandel en mensensmokkel<sup>62</sup>, twee aandachtfunctionarissen huiselijk geweld en kindermishandeling<sup>63</sup>, een contactpersoon veiligheid<sup>64</sup> en een coördinerend vertrouwensfunctionaris die op elk azc aanwezig (moeten) zijn.

Uit een intern onderzoek in 2014 naar incidentenregistratie door COA-medewerkers in IBIS bleek onder meer dat destijds voor veel medewerkers het belang, nut en doel van incidentenregistratie niet duidelijk was, dat incidenten onvoldoende eenduidig geregistreerd werden, dat medewerkers daartoe ook onvoldoende geïnformeerd en geïnstrueerd waren en dat het systeem IBIS technische knelpunten kende. Naar aanleiding van dit interne onderzoek is het beleid met betrekking tot incidentenregistratie aangepast. Het huidige beleid van het COA op het gebied van incidentmanagement vindt met name zijn weerslag in het Beleidskader incidentregistratie (2015), het Handboek afhandelen van incidenten (2017) en het Maatregelenbeleid inclusief onthoudingen van verstrekkingen (2017). Voor de uitvoering zijn op verschillende onderdelen werkinstructies beschikbaar. Bij signalen en incidenten rond huiselijk geweld en kindermishandeling en signalen van mensenhandel en mensensmokkel werkt het COA aan de hand van de meldcode kindermishandeling en het protocol signaleren mensensmokkel en mensenhandel.

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op de registratie en afhandeling van incidenten, de interventies naar aanleiding van incidenten en op de aanwezigheid en rol van aandachtsfunctionarissen mensenhandel en mensensmokkel, huiselijk geweld en kindermishandeling en contactpersoon veiligheid en coördinerend vertrouwensfunctionaris op de azc's.

### 3.6.2 Registratie en afhandeling

#### *Registratie*

Registratie van gebeurtenissen vormt voor het COA een essentieel onderdeel van de opvang en begeleiding van bewoners.<sup>65</sup> Op locatieniveau draagt het bij aan een goede informatieoverdracht en het (leren) kennen van de bewoners. Op organisatie- en ketenniveau geeft het een beeld van wat er speelt binnen het COA en/of binnen de keten waardoor tijdig risico's in beeld zijn en erop geacteerd kan worden. Uitgangspunt voor het COA is daarom dat registratie van incidenten te allen tijde feitelijk, eenduidig, volledig en tijdig dient te gebeuren. Als daarnaast ook sprake is van accurate sturing, frequente evaluatie en terugkoppeling, kan de organisatie leren van incidenten en zich door ontwikkelen, aldus het COA. Zo draagt registratie bij aan een veilige, leefbare en beheersbare omgeving voor bewoners en medewerkers. Het COA acht het in dat licht ook van belang dat het registratiesysteem IBIS gebruiksvriendelijk en eenvoudig is, zodat het kan dienen als strategisch instrument ter ondersteuning van het eenduidige incidentregistratieproces.

Het COA hanteert een categorisering van incidenten die in IBIS geregistreerd moeten worden. Deze zijn weergegeven in tabel c.

<sup>62</sup> Sinds 2016 hebben asielzoekerscentra specifieke aandachtsfunctionarissen mensenhandel aangesteld om signalen te herkennen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 28 638, nr. 151.

<sup>63</sup> Sinds 2013 zouden per locatie twee aandachtsfunctionarissen huiselijk geweld en kindermishandeling zijn aangesteld. Handelingen Tweede Kamer 2012-2013, aanhangsel 1346.

<sup>64</sup> Het COA heeft op elke opvanglocatie een contactpersoon veiligheid aangewezen die onder andere het registratie- en afhandelingsproces van incidenten en de kwaliteit van de meldingen voor zijn/haar locatie monitort. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 33 042, nr.26.

<sup>65</sup> Kader incidentenregistratie plus toelichting, COA, november 2015.

**Tabel c.** *Categorieën incidenten in IBIS*

Categorie	Subcategorie(ën)
Overlijden	Natuurlijke en onnatuurlijke doodsoorzaak
Verbale suïcidedreiging	
Zelfdestructieve actie	Honger- en/of dorststaking
Agressie en geweld tegen personen	Verbaal, non-verbaal en fysiek
Overtreden huisregels	Verwijtbaar brandgevaar
Vermissing	
Verzuim COA meldplicht	
Medische noodzaak	Medicatie amv, onwel wording

De Inspectie heeft aan de hand van interviews en inzage in de incidentenregistratie onderzocht met welke incidenten de twaalf azc's te maken hebben en hoe zij invulling geven aan de registratie en afhandeling ervan.

Op de vraag van de Inspectie of men op het azc te maken heeft met overlast<sup>66</sup> en criminaliteit<sup>67</sup>, gaven de COA-medewerkers, de wijkagent en de op het azc werkzame beveiligers<sup>68</sup> allen aan dat alle vormen wel (eens) voorkomen. Dat bleek ook uit de incidentenregistraties die de Inspectie van de azc's ontvangen heeft. De COA-medewerkers merkten overigens wel op dat op pestgedrag en discriminatie in de regel moeilijk zicht te krijgen is. Gesprekspartners zeiden vrijwel unaniem dat overlast en criminaliteit meer voorkomen als er een grote groep Dublinclaimanten en/of veiligelanders op het azc aanwezig is. Het gaat dan met name over alcohol- en drugsgebruik, mishandeling, bedreiging, geweld en diefstal.

De vraag van de Inspectie aan de COA-medewerkers of voor hen duidelijk is wanneer sprake is van een incident en wanneer het als zodanig geregistreerd moet worden, beantwoordden zij in eerste instantie steeds bevestigend. Uit de interviews bleek echter dat in de periode 2015-2017 op de azc's wel degelijk sprake was van diefstal terwijl dat in de incidentenregistraties van de twaalf azc's nagenoeg niet voorkwam. Doorvraag wees uit dat de meningen van medewerkers over de vraag of diefstal als incident geregistreerd moet worden onderling verschillen. De meeste COA-medewerkers beschouwen diefstal weliswaar als een incident, maar registreren dit zelden als incident in IBIS. De medewerkers zeiden dit niet te doen, omdat diefstal vaak niet bewijsbaar is en er door het COA geen maatregel opgelegd kan worden als de dader onbekend is. Medewerkers stelden dat zij de diefstal dan wel in het logboek in IBIS registreren en dat ze de bewoner die een diefstal meldt, aanraden om aangifte te doen bij de politie. De strafrechtelijke afhandeling van diefstal is uiteraard een verantwoordelijkheid van de politie.

Een woonbegeleider verwoordde dit als volgt:

<sup>66</sup> Te weten: overlast door alcohol en drugs, pesten, psychische en psychiatrische problematiek.

<sup>67</sup> Te weten: discriminatie, mensenhandel en mensensmokkel, huiselijk geweld en kindermishandeling, diefstal, bedreiging, vernieling.

<sup>68</sup> Vanaf 22.00 uur in de avond (en in de weekenden vanaf 17.00 uur) is er geen COA-personeel op het azc aanwezig. Tussen 22.00 uur (in de weekenden 17.00 uur) en 8.00 uur de volgende ochtend (in de weekenden 9.00 uur) zijn er drie medewerkers van het beveiligingsbedrijf Trigion op het azc aanwezig. Als zich dan incidenten voordoen registreert de beveiligingsmedewerker dat en zet de registratie door naar het COA.



*'Fietsendiefstal wordt niet als incident in IBIS geregistreerd. Het is eigenlijk onbegonnen werk om dat probleem aan te pakken. Doordat het niet geregistreerd wordt, is er ook weinig zicht op hoe groot het probleem is.'*

Ook druggerelateerde incidenten, incidenten met betrekking tot discriminatie en kindermishandeling is de Inspectie niet in de registraties over de periode 2015-2017 tegengekomen. Met name het overtreden van sommige huisregels, verzuim van de meldplicht en (verbale) agressie en geweld zijn in IBIS als incident vastgelegd. In de huisregels staat dat het illegaal bezit, gebruik van en/of handel in drugs en qat verboden is. Ook hierover is niets in de incidentenregistratie terug te vinden, terwijl bekend is dat het wel voorkomt op de azc's.

De aard en omvang van de geregistreeerde incidenten verschilt per azc. In 2015 en 2016 varieerde het aantal incidenten bij de in het onderzoek betrokken azc's tussen de 159 en 1165.<sup>69</sup> Of het aantal geregistreeerde incidenten een indicatie geeft van de sociale veiligheid op het azc, is moeilijk te zeggen, mede doordat de Inspectie constateert dat er tussen azc's verschillen zijn in het vastleggen van gebeurtenissen als incident. Zo komt in de registratie van een azc met een relatief groot aantal incidenten het incident 'roken op de kamer' en 'niet volgen van het schoonmaakschema' relatief vaak voor, terwijl die incidenten in de registratie van azc's met een kleiner aantal geregistreeerde incidenten niet voorkomen. Op sommige azc's legt men gebeurtenissen in plaats van in de incidentenregistratie vast in het logboek. Deze gegevens worden dan niet in de analyses van incidenten betrokken.

Naar de mening van veel COA-medewerkers is het registreren tijdrovend<sup>70</sup>, hoewel zij ook zeggen dat de gebruiksvriendelijkheid de laatste jaren is verbeterd. De tijd dat het kost om het incident vast te leggen is ook afhankelijk van de aard van het incident; bij 'heftige' incidenten moet ook een feitenrelaas (weergave van wat zich feitelijk voorgedaan heeft) gemaakt en bijgehouden worden. De melding moet dan ook worden doorgestuurd naar bureau veiligheid en bestuur van het COA.

Een locatiemanager karakteriseerde dit als volgt:

*'De afstand tussen Den Haag en de werkvloer is groot. Als er een incident is, moet er snel gehandeld worden. In de waan van de dag versloft het registreren bij tijd en wijle. De overlast die op locaties wordt ervaren, komt lang niet altijd tot uiting in de cijfers die ze in Den Haag zien.'*

#### *Afhandeling van incidenten*

Alle incidenten moeten door de COA-medewerker worden geregistreeerd; ook wanneer er geen maatregel wordt opgelegd. Na de registratie en bespreking van het incident met het locatieteam wordt bepaald of er maatregelen volgen en zo ja, welke. Het is aan de locatiemanager om het locatieteam vorm te geven; dat kan uit alle COA-medewerkers bestaan, maar ook uit een selectie daarvan.

Wanneer sprake is van een incident, wordt er eerst zo nodig en waar mogelijk door COA-medewerkers geïntervenieerd om de situatie te normaliseren. Als de situatie niet veilig is, blijven de COA-medewerkers op afstand en wachten ze tot de politie er is. Op vrijwel alle azc's legt de COA-medewerker die getuige was van het incident het vervolgens vast in IBIS. Als de medewerker zelf als slachtoffer bij een incident is

<sup>69</sup> Bij de azc's die in 2015 en 2016 volledig operationeel waren. Gerelateerd aan het aantal bewoners is dat 0,12 incident per 100 bewoners en 0,96 per 100 bewoners.

<sup>70</sup> Bij acht van de twaalf azc's gaven medewerkers aan incidentenregistratie tijdrovend te vinden. In de interviews werd een bandbreedte genoemd tussen 20 minuten en 2 uur, de complete afhandeling van een incident kost volgens (enkele) geïnterviewden gemiddeld een dag.





betrokken, kijkt er een andere collega met een meer objectieve blik mee bij de registratie. Als een incident zich voordoet in de avond of nacht (en er geen medewerkers van het COA aanwezig zijn op het azc) dan zal een medewerker van het beveiligingsbedrijf zo nodig optreden en het incident vastleggen in een rapportage. De COA-medewerker die de betrokken asielzoeker(s) de volgende dag in zijn caseload heeft, legt het incident dan vast in IBIS en draagt zorg voor verdere afhandeling.

Als een incident is geregistreerd, volgt - afhankelijk van de ernst ervan - nader onderzoek waarna er eventueel een maatregel aan wordt gekoppeld. Er zal ook een gesprek zijn met de bewoner omdat diens visie ook moet worden meegenomen in de afweging. In drie van de twaalf in het onderzoek betrokken azc's<sup>71</sup> wordt na een groter incident een regiegroep of apart team geformeerd. Die groep komt met een voorstel over hoe het probleem het beste kan worden aangepakt, waarna dit wordt overgenomen. Op een ander azc is de lijn dat de betrokken medewerker het feitenrelaas opstelt en een andere medewerker zo nodig nader onderzoek doet en de maatregel bepaalt. Als ze er niet uitkomen, treden ze in overleg met de locatiemanager. Deze ondertekent uiteindelijk de maatregel en stelt daarbij steeds de vraag of het ook voor de rechter stand zou houden.

Als bij het incident sprake is van kindermishandeling en/of huiselijk geweld dan wordt de aandachtsfunctionaris ingeschakeld (zie hierna).

Bij zeven van de twaalf azc's is er een medewerker die, al dan niet steekproefsgewijs, (extra) controle houdt op de wijze waarop de incidenten vastgelegd zijn. De andere azc's zagen kwaliteit van registratie als een verantwoordelijkheid van de medewerker die het invoert.

### 3.6.3 Interventies naar aanleiding van incidenten

Een incident is volgens het COA accuraat afgehandeld als de situatie is genormaliseerd en het incident feitelijk, eenduidig, volledig en tijdig is vastgelegd en eventuele maatregelen opgelegd zijn jegens de overtreder of betrokkene.<sup>72</sup>

Een maatregel kan worden opgelegd in het kader van het borgen van de veiligheid, leefbaarheid en beheersbaarheid op een locatie. Het doel ervan is om het gedrag van een bewoner te beïnvloeden en te voorkomen dat herhaling van het gedrag plaatsvindt. Een maatregel wordt ook opgelegd om te laten zien dat het COA gedrag van bewoners die de vrijheden van andere bewoners aantasten niet tolereert. Het vaststellen van een geschikte maatregel is afhankelijk van de ernst en impact van het incident, de persoonlijke omstandigheden van de betrokken bewoner en de context waarin gebeurtenissen zich hebben afgespeeld.

In het Maatregelenbeleid is vastgelegd in welke situaties het COA bevoegd is verstrekkingen aan een asielzoeker te onthouden (ROV, zie bijlage V) en wanneer gebruik gemaakt kan worden van een preventieve maatregel. De (bestuursrechtelijke) ROV-maatregelen variëren afhankelijk van het soort incident en de impact ervan, tussen het inhouden van leefgeld tot het ontzeggen van opvang, voor bepaalde tijd of – in een uiterst geval – voor altijd. De maatregel wordt opgelegd in een beschikking, waartegen de bewoner in beroep kan gaan. Bij

<sup>71</sup> Handboek afhandelen incidenten (2016).

<sup>72</sup> Conform het Maatregelenbeleid inclusief het Reglement Onthouding Verstrekkingen (2017). Dit beleid is in 2016 aangescherpt na maatschappelijke en politieke ontwikkelingen en diverse incidenten waarbij sprake was van agressie en geweld tegen personen (in de vorm van bijvoorbeeld discriminatie, intimidatie en bedreiging) waardoor een stevigere aanpak van overlastgevende asielzoekers mogelijk is.



de preventieve maatregelen die erop gericht zijn om onaanvaardbaar gedrag in een vroeg stadium te corrigeren, is te denken aan het voeren van een correctiegesprek, een waarschuwingsbrief, een leermaatregel en afkoelperiode buiten de locatie. Ook kan het COA schade verhalen en bewoners overplaatsen als veiligheidsmaatregel.

De Inspectie is bij de twaalf azc's nagegaan hoeveel en wat voor soort maatregelen zij in de periode 2015-2017 hebben opgelegd aan bewoners. Daarbij valt op dat:

- De azc's weinig gebruik maken van preventieve maatregelen, althans deze weinig registreren. Het aantal waarschuwingsbrieven of correctiegesprekken naar aanleiding van een incident varieert tussen de 3 en 56 in de periode 2015-2017. Andere preventieve maatregelen zoals een afkoelperiode of overplaatsing komen zelden voor.
- Het aantal opgelegde maatregelen in de periode 2015-2017 sterk uiteenloopt tussen de azc's: het aantal varieert tussen 23 en 712 per azc in die periode. Met name tussen het aantal opgelegde lichtere ROV-maatregelen (ROV 01 en ROV 02) zitten grote verschillen. Zo leggen sommige azc's veel maatregelen op voor roken op de kamer, andere azc's doen dat in het geheel niet. Het aantal zwaardere ROV-maatregelen (ROV 05 tot en met ROV 08; opgelegd bij incidenten met een grote of zeer grote impact, zoals vechtpartijen of ernstige bedreigingen) varieerde tussen de 0 en 20 per azc.

Een aantal geïnterviewde COA-medewerkers gaf aan dat de grens wanneer een incident 'ROV-waardig' is, niet altijd scherp is. Als bepaald gedrag eenmalig is, kan het zijn dat de COA-medewerker er een logboeknotitie van maakt en geen ROV oplegt. Niet alleen verschilt het aantal opgelegde maatregelen tussen azc's, ook binnen een azc merkte de Inspectie dat er verschillend omgegaan werd met het opleggen van maatregelen. Zo legden verantwoordelijke medewerkers voor de ene woonunit op een azc aan bewoners een ROV op als de keuken niet schoon was, terwijl collega's dat in een andere woonunit op hetzelfde azc niet deden.

#### *Overplaatsing*

Het komt voor dat bewoners van azc's uit veiligheidsoverwegingen, bijvoorbeeld als iemand overlast geeft, overgeplaatst worden naar een ander azc. Hoe vaak dat precies gebeurt, is niet bekend; volgens de geïnterviewde locatiemanagers is dit hooguit enkele keren per jaar. De locatiemanagers hanteren als uitgangspunt dat elk locatie zijn eigen problemen oplost, tenzij het echt niet anders kan. Eén locatiemanager gaf aan overlastgevende Noord-Afrikanen niet over te hebben geplaatst, maar uit het azc te hebben gezet. Als een bewoner overgeplaatst wordt, regelen azc's dat in principe onderling binnen de (regionale) unit. Bij overplaatsing van bijvoorbeeld mindervalide bewoners schakelen de azc's de Unit Plaatsing nog wel in, omdat ze geen goed zicht hebben waar nog plaatsen voor deze specifieke groep beschikbaar zijn.

Voor bewoners die onvoldoende in staat zijn om zelfstandig te functioneren in een regulier azc en van wie het gedrag tot problemen leidt voor medewerkers of medebewoners, is er de mogelijkheid om tijdelijk overgeplaatst te worden naar de Intensief Begeleidende Opvang (IBO). Het gaat om bewoners die op een regulier azc zoveel aandacht vragen dat dit ten koste gaat van andere bewoners. In de IBO verbleven in de periode 2015-2017 gemiddeld 20 bewoners van 18 jaar en ouder. Zij kregen 24-uurs begeleiding. Bewoners leren er onder meer vaardigheden en gedrag waarmee hun zelfredzaamheid toeneemt en zij beter kunnen functioneren in de opvang. Het doel is altijd terugkeer naar de reguliere opvang. Als een bewoner



van een azc met psychiatrische problematiek niet langer kan verblijven in een opvanglocatie, kan hij overgeplaatst worden naar Veldzicht. De behandeling is daar gericht op vermindering van de symptomen en klachten en terugkeer naar de plaatsende instelling. Voor zowel opname in de IBO als in Veldzicht geldt dat daaraan een intake-traject en indicatiestelling vooraf gaat. Als bij een bewoner sprake is van alcohol of drugsproblematiek kan men in principe niet in de IBO of in Veldzicht terecht. Uit de interviews bleek dat het voor COA-medewerkers in de azc's niet altijd helder is of en welke contra-indicaties er zijn voor plaatsing in de IBO of Veldzicht.

Voor de opvang van asielzoekers die in een reguliere COA-locatie overlast veroorzaken, is er sinds november 2017 de mogelijkheid om overgeplaatst te worden naar een extra begeleiding- en toezichtlocatie (ebtl). Aangezien de ebtl in de onderzoeksperiode nog niet operationeel was, is de ebtl niet in dit onderzoek betrokken.

### 3.6.4 Specifieke functionarissen

Om te waarborgen dat er op elk azc een in- en extern aanspreekpunt is voor de onderwerpen mensenhandel en mensensmokkel, huiselijk geweld en kindermishandeling en veiligheid zal bij één of enkele medewerkers op een azc de taak als specifieke (aandachts)functionaris moeten zijn belegd (zie paragraaf 3.6.1).

#### Mensenhandel en mensensmokkel

De Inspectie heeft onderzocht of op elk azc een contactpersoon mensenhandel en mensensmokkel aanwezig is (zoals de minister in 2016 aan de Tweede Kamer gemeld heeft<sup>73</sup>) en met hoeveel signalen zij jaarlijks te maken hebben. Op elk in het onderzoek betrokken azc's is een woon- of programmabegeleider (soms twee) die tevens de taak van contactpersoon mensenhandel en mensensmokkel heeft (hebben).<sup>74</sup> Er is geen specifieke taakomschrijving voor de contactpersoon mensenhandel en mensensmokkel, maar het komt er op neer dat deze informatie doorgeeft aan collega's, aanspreekpunt is en zorgt dat relevante informatie terechtkomt bij Bureau Veiligheid en politie. Te denken valt bijvoorbeeld aan het doorgeven van kentekens van verdachte auto's. Desgevraagd gaf men op de azc's aan niet heel vaak met signalen te maken te hebben; het wordt meestal ook niet bijgehouden op het azc. Het aantal keer dat een signaal doorgegeven wordt varieert volgens geïnterviewden tussen de 0 en 15 keer in een jaar. De signalen die de contactpersoon doorkrijgt, worden gemeld aan Bureau Veiligheid en het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), een samenwerkingsverband van politie, KMar, IND en Inspectie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Een contactpersoon verwoordde:

*'Omdat bijna alle asielzoekers via mensensmokkelaars naar Nederland zijn gekomen, is het ondoenlijk om alle signalen op te volgen. Vaak is het vervoer ook conform de wens van de bewoner verlopen. Ik ga alleen bij signalen van misstanden onderweg aan de slag, als er bijvoorbeeld sprake is van mishandeling of van misbruik.'*

<sup>73</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 28 638, nr. 151.

<sup>74</sup> Op één azc was er geen contactpersoon, op één azc heeft de locatiemanager deze taak vanwege langdurige ziekte van de betreffende medewerker. Op een ander azc was deze functie sinds een week vervuld.



### Huiselijk geweld en kindermishandeling

Voor de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling heeft het COA een protocol, waarin de taken van de aandachtsfunctionarissen zijn omschreven. Uit de interviews blijkt dat de aandachtsfunctionarissen huiselijk geweld en kindermishandeling tot taak hebben ervoor te zorgen dat de meldcode binnen het azc geïmplementeerd en gehanteerd wordt zodat medewerkers een zorgvuldige procedure volgen bij het melden van een vermoeden van kindermishandeling en/of huiselijk geweld. Als collega's iets opvalt dan melden ze dat bij een aandachtsfunctionaris die dan volgens het stappenplan van de meldcode te werk gaat. De aandachtsfunctionaris beslist of een melding gedaan wordt bij Veilig Thuis<sup>75</sup> of welke stappen moeten worden genomen, zoals het betrekken van een gezinscoach. De staatsecretaris heeft in 2013 aangegeven dat het COA twee aandachtsfunctionarissen huiselijk geweld en kindermishandeling per locatie zou aanstellen. De Inspectie is nagegaan of er op elk azc medewerkers zijn die huiselijk geweld en kindermishandeling als aandachtsgebied hebben en met hoeveel signalen zij te maken hebben. Op 11 van de 12 bezochte azc's was er in elk geval één<sup>76</sup> medewerker aandachtsfunctionaris voor huiselijk geweld en kindermishandeling die daarvoor ook getraind is. Op de locatie waar geen aandachtsfunctionaris was aangesteld, gaf de locatiemanager aan dat het onderwerp de aandacht van elke medewerker heeft. De signalen worden besproken in het ochtend- en middagoverleg en verlopen verder via de locatiemanager.

Met hoeveel signalen over huiselijk geweld en kindermishandeling azc's te maken hebben, is niet precies te zeggen. Het hangt volgens de geïnterviewden ook af van de samenstelling van de bewonersgroep. Als er meer gezinnen op een azc verblijven, is het risico iets groter. De Inspectie heeft in de incidentenregistraties van de azc's nagenoeg geen<sup>77</sup> incidentmeldingen hierover aangetroffen. Het aantal signalen dat geïnterviewde medewerkers noemden, lag op jaarbasis tussen enkele keren tot 15 keer. Een klein deel daarvan wordt doorgemeld naar Veilig Thuis. Ook hier geldt dat de strafrechtelijke afhandeling de verantwoordelijkheid van de politie is.

### Contactpersoon veiligheid

In 2016 gaf de staatsecretaris van JenV in een brief aan de Tweede Kamer<sup>78</sup> aan dat op elke opvanglocatie een contactpersoon Veiligheid aangewezen is die onder andere het registratie- en afhandelingsproces van incidenten en de kwaliteit van de meldingen voor zijn/haar locatie monitort. Daarnaast zijn er kennisuitwisselingsdagen voor de contactpersonen veiligheid en wordt er met verplichte trainingen voor alle medewerkers in de uitvoering geïnvesteerd in het kennisniveau en de bewustwording van medewerkers ten aanzien van de incidentenregistratie.

De Inspectie stelt vast dat twee van de twaalf azc's ten tijde van het onderzoek geen contactpersoon veiligheid hadden, op twee azc's lag die taak bij de locatiemanager en op één azc was de contactpersoon er pas zo recent dat die nog geen invulling aan deze taak gegeven had. Landelijk was er ook geen zicht op of alle azc's een contactpersoon veiligheid hadden.

<sup>75</sup> Veilig huis is het advies- en meldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling.

<sup>76</sup> Op vier azc's hadden twee of meer medewerkers deze taak, op één azc was de taak pas heel recent bij een medewerker neergelegd.

<sup>77</sup> Alleen in de incidentregistratie van één azc waren drie gevallen van (mogelijk) huiselijk geweld vastgelegd.

<sup>78</sup> Brief van 3 oktober 2016 over Geregistreerde meldingen en incidenten op- en rondom COA-opvang locaties.



### Coördinerend vertrouwensfunctionaris

In paragraaf 2.3.3 kwam aan de orde dat sinds 2016 er op iedere COA-locatie een medewerker zou moeten zijn die de rol vervult van coördinerend vertrouwensfunctionaris.<sup>79</sup> Deze fungeert als vraagbaak voor collega's en asielzoekers en bewaart het overzicht, ook juist gelet op de positie van kwetsbare personen. Een dergelijke functionaris, die aanvullend is aan de reeds bestaande contactpersoon Veiligheid, kan adviseren over het handelingsperspectief in geval van incidenten.

De Inspectie stelt vast dat geen van de bezochte locaties een dergelijke coördinerend vertrouwensfunctionaris bekend was. Uit een interne memo van het COA uit 2016 blijkt dat de Unit Uitvoeringsprocessen besloten heeft om de rol van de coördinerend vertrouwensfunctionaris te laten vervullen door de contactpersonen Veiligheid, omdat deze medewerker een goed overzicht heeft van de incidenten die hebben plaatsgevonden. De door de staatssecretaris genoemde rol als vraagbaak voor asielzoekers komt in de memo niet meer terug. In de memo is aangegeven dat ten behoeve van een accurate borging van de rol coördinerend vertrouwensfunctionaris, er per locatie tenminste twee contactpersonen veiligheid/coördinerend vertrouwensfunctionarissen aangewezen dienen te zijn. De Inspectie constateert dat negen van de twaalf azc's (nog) geen opvolging gegeven hebben aan het voorschrift dat op elk azc twee contactpersonen veiligheid aangewezen dienen te zijn.

## 3.7 Klachten en bewonerstevredenheidsonderzoeken

### 3.7.1 Klachten

Eind 2002 heeft het COA-bestuur de huidige COA-Klachtenregeling voor bewoners en derden<sup>80</sup> vastgesteld. Op grond daarvan heeft iedereen 'het recht om over de wijze waarop het COA zich in een bepaalde aangelegenheid tegenover de klager of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij het COA'. Een klacht wordt gedefinieerd als iedere uiting van ontevredenheid over een gedraging van het COA en zijn medewerkers. De klacht kan bijvoorbeeld gaan over de dienstverlening van een COA-medewerker, de voorzieningen op een locatie of over veiligheidsbeleving.<sup>81</sup> Alle mondelinge en schriftelijke klachten moeten correct worden behandeld door het COA. In de regeling is bepaald dat het COA de ingediende klachten registreert en deze jaarlijks publiceert.

In de regel bespreekt een bewoner een klacht eerst met een COA-medewerker of met de locatiemanager. Wanneer dit gesprek onvoldoende resultaat heeft, kan de bewoner schriftelijk een officiële klacht indienen bij de locatiemanager. De schriftelijke klacht moet aan bepaalde voorwaarden voldoen. Het COA heeft daarvoor een klachtenformulier ontwikkeld. Als het voor een goede behandeling van de klacht noodzakelijk is, moet de klager zorgen voor een vertaling. De medewerkers van VluchtelingenWerk die de Inspectie op elk azc sprak, helpen

<sup>79</sup> In 2014 hebben het COA en COC Nederland ook een samenwerkingsconvenant gesloten met het oog op verbetering van de positie van LHBT-bewoners in de opvang en het creëren van een leefomgeving waarin de LHBT-bewoners veilig zijn en zich veilig voelen. De zes domeinen methodiek heeft hierin een belangrijke plaats om problematiek te signaleren.

<sup>80</sup> Staatscourant 29 januari 2003, nr.20 / pag. 25.

<sup>81</sup> <https://www.coa.nl/nl/coa-klachtenregeling-voor-bewoners-en-derden>.



bewoners desgewenst bij het indienen van een klacht en adviseren de bewoners om eerst in gesprek te gaan met het COA. De locatiemanager neemt de schriftelijke klacht in behandeling, vraagt om een toelichting, onderzoekt de klacht en verklaart de klacht op basis daarvan gegrond of ongegrond. Als bewoners vinden dat hun klacht onvoldoende gehoord is bij het COA, kunnen zij daarmee naar de Nationale Ombudsman.

De Inspectie is bij de bezochte azc's nagegaan of zij in de periode 2015-2017 met klachten van bewoners te maken hadden. Op alle locaties hebben bewoners wel klachten. Meestal gaan ze daarmee naar de COA-medewerkers waarna het probleem wordt opgelost of duidelijk gemaakt wordt dat het COA niet de aangewezen instantie is waar de desbetreffende klacht moet worden ingediend (zoals bij klachten over de wachttijd voor een woning). Azc's hebben zelden, hooguit twee keer per jaar, te maken met officiële schriftelijke klachten van bewoners. De geïnterviewde medewerkers van VluchtelingenWerk bevestigden ook dat bewoners zelden formele klachten (willen) indienen. De Nationale Ombudsman heeft in de periode 2015-2017 in totaal 117 klachten over het COA ontvangen; zeker 22 daarvan hadden specifiek betrekking op azc's en waren hoofdzakelijk afkomstig van bewoners of hun vertegenwoordigers.

Anders dan in de Klachtenregeling is bepaald, geeft het COA in de jaarverslagen 2015-2017 geen inzicht in de geregistreeerde klachten, noch in de hoeveelheid en soort klachten die door bewoners zijn ingediend.

### 3.7.2 Bewonerstevredenheidsonderzoeken

Niet alleen de aard en omvang van klachten, maar ook de tevredenheid van bewoners kan een graadmeter zijn voor de sociale veiligheid van bewoners van een azc. De Inspectie heeft daarom ook onderzocht in hoeverre de tevredenheid van bewoners van azc's over de sociale veiligheid op het azc wordt gemeten en wat het resultaat ervan is.

Het meest recente landelijke bewonerstevredenheidsonderzoek is van 2015 en is uitgevoerd door een extern onderzoeksbureau. Dit onderzoek had betrekking op 39 azc's.<sup>82</sup> Hoeveel bewoners precies aan dit onderzoek deelgenomen hebben, kon de Inspectie uit de ontvangen informatie niet achterhalen.<sup>83</sup> Het onderzoek bevatte 29 vragen die betrekking hadden op zaken als de hygiëne op het azc, de dienstverlening, bejegening en communicatie door het COA. Eén vraag had expliciet betrekking op tevredenheid van bewoners over de veiligheid. De score lag wat lager dan de gestelde norm, maar was volgens het COA nog voldoende.<sup>84</sup>

Recentere bewonerstevredenheidsonderzoeken op de afzonderlijke locaties zijn niet gehouden. Geen van de door de Inspectie bezochte azc's maakte gebruik van andere manieren om tevredenheid van alle bewoners te meten.

<sup>82</sup> Sommige geïnterviewden noemden nog het Pilotonderzoek klantervaring Kleine Keten (IND, COA en DT&V), van Kantar Public uit 2017, maar dat heeft enkel betrekking op de dienstverlening en niet op sociale veiligheid.

<sup>83</sup> Het verschil in respons per locatie was overigens groot: het opkomstpercentage lag in 2015 tussen de 12% en 84%.

<sup>84</sup> Het landelijk gemiddelde was 81,2%, tegen een norm van 88,2%.



# 4

## Monitoring, bijsturing en risico's

### 4.1 Conclusie

De informatie waarover het ministerie van JenV en het COA-bestuur beschikken geeft onvoldoende zicht op de uitvoering van het beleid in de praktijk en eventuele knelpunten daarbij en op de veiligheidsbeleving van bewoners. Daardoor kunnen zij niet vaststellen of de azc's een sociaal veilig klimaat bieden.

Uit de informatie die het ministerie van het COA ontvangt over de prestatie-indicatoren, blijkt dat niet aan alle daaraan gekoppelde normen wordt voldaan. Dit is voor het ministerie echter geen aanleiding geweest om hierop bij te sturen. Daarnaast heeft het ministerie nauwelijks informatie van het COA ontvangen over de voortgang en effecten van specifieke maatregelen die in 2016 aanvullend op de productieafspraken ingezet zijn.

Ook de managementinformatie die het COA periodiek van de azc's ontvangt, heeft wat betreft sociale veiligheid uitsluitend betrekking op geregistreeerde incidenten en naar aanleiding daarvan opgelegde maatregelen.

Doordat de informatie geen evenwichtig beeld van de sociale veiligheid geeft, is het ook lastig om bij te sturen. In de praktijk stuurt het COA-bestuur wel (bij) op basis van signalen vanuit de units en azc's, maar veel minder op basis van cyclisch verkregen managementinformatie.

Risico's voor sociale veiligheid die medewerkers en bewoners zien en ervaren lijken niet altijd met elkaar overeen te komen.

### 4.2 Inleiding

De derde onderzoeksvraag betreft de vraag of en hoe het ministerie van JenV en het COA bewaken dat het beleid ook uitgevoerd wordt zoals bedoeld is en of zij indien nodig daarop bijsturen. In dit hoofdstuk komen eerst de monitoring en bijsturing



door het ministerie van JenV aan de orde waarna ingegaan wordt op de monitoring en bijsturing door het COA.

Vervolgens wordt in dit hoofdstuk ook ingegaan op de vierde onderzoeksvraag naar de risico's voor de sociale veiligheid van asielzoekers in asielzoekerscentra die door betrokkenen worden ervaren (subjectieve veiligheid).

## 4.3 Monitoring en bijsturing door ministerie van JenV

### 4.3.1 Door het ministerie gevraagde informatie

#### Verantwoordingsinformatie

Het ministerie van JenV houdt (uitvoerings)toezicht op het COA, vanuit vertrouwen met een open en transparante basishouding.<sup>85</sup> Maandelijks vinden er periodieke overleggen tussen het ministerie van JenV en het COA plaats. Daarnaast legt het COA in het jaarverslag en de jaarrekening verantwoording af over de taakuitoefening, het gevoerde beleid het financieel beheer en de geleverde prestaties.<sup>86</sup> Aan het ministerie van JenV als opdrachtgever legt het COA ook specifiek verantwoording af in de *jaarrapportage*. Daarin geeft het COA inzicht in de voortgang van de verstrekte opdrachten en in de afrekening. Daarnaast rapporteert het COA per *tertaal* (tot 2017 per kwartaal) aan het ministerie van JenV over financiën, de bedrijfsvoering en de uitvoering van het beleid waarbij een link wordt gelegd met de opdrachtbrief. Het COA geeft daarin ook de stand van zaken aan van de prestatie-indicatoren die in de productenklapper opgenomen zijn. Van deze prestatie-indicatoren hangen de volgende samen met sociale veiligheid van bewoners:

- Aantal asielzoekers van 18 jaar en ouder en het aantal amv waarmee de bij de fase passende gesprekken is gevoerd, ten opzichte van het aantal asielzoekers dat gesprekken is aangeboden;<sup>87</sup>
- Aantal asielzoekers dat een weerbaarheidstraining heeft gevolgd;
- De tevredenheid van bewoners (alleen indien dit is gemeten);
- Het COA ziet er op toe dat op alle locaties een incidentenregistratie plaatsvindt en verzamelt op het Centraal Bureau COA gegevens uit deze registraties.

De prestatie-indicatoren zijn al jaren hetzelfde en zijn in de periode 2015-2017 niet veranderd. Maandelijks stuurt het COA de cijfers over de bezetting en de in- en uitstroom van asielzoekers naar het ministerie. Veiligheid is daarin geen onderwerp. In de in paragraaf 2.3.3 genoemde kaderbrief 2016 verzoekt het ministerie van JenV het COA expliciet om in de reguliere kwartaalrapportages in te gaan op de voortgang en effecten van de implementatie van alle in de brief genoemde maatregelen. Hij acht het daarbij ook van belang inzicht te krijgen of de verschillende aanscherpingen samen, maar ook per maatregel, tot een daadwerkelijk vermindering van het overlastgevend gedrag in de opvang hebben geleid.

<sup>85</sup> Toezichtarrangement COA, versie 15 juni 2015.

<sup>86</sup> Conform artikel 18 en 35 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

<sup>87</sup> Dit betreft in de basis opvang het rechten- en plichten gesprek en voor de terugkeer voorlichting over terugkeer en beëindiging.





### 4.3.2 Door het ministerie van het COA ontvangen informatie

De Inspectie onderzocht welke informatie die het ministerie van JenV van het COA over de jaren 2015-2017 ontvangen heeft, betrekking heeft op sociale veiligheid. De Inspectie stelt vast dat het COA in de kwartaal-, tertaal- en jaarrapportages als bijlage een overzicht van de prestatie-indicatoren heeft opgenomen. Hieruit blijkt dat weerbaarheidstrainingen en tevredenheidsonderzoeken al enkele jaren niet meer gegeven en uitgevoerd zijn.

Aan het verzoek in de kaderbrief 2016 om in de reguliere kwartaalrapportages in te gaan op de voortgang en effecten van de implementatie van de maatregelen heeft het COA nagenoeg geen gevolg gegeven. Alleen in de tweede tertaalrapportage over 2017 gaat het COA in op de kosten van de extra begeleiding- en toezichtlocatie (ebtl) die in Amsterdam en Hoogeveen is gerealiseerd voor overlastgevende asielzoekers. Over de andere maatregelen heeft het COA niet in de reguliere kwartaalrapportages gerapporteerd.

In de jaren 2015 tot en met 2017 heeft het COA ruim 38.700 incidenten geregistreerd.<sup>88</sup> Een klein gedeelte ervan is, gezien de ernst en/of mogelijke impact ervan, gemeld in het GGIB.

### 4.3.3 Bijsturing

Zoals hiervoor is aangegeven, ontvangt het ministerie informatie over de in de productenklapper benoemde prestatie-indicatoren. Tot dusverre heeft de informatie geen aanleiding gegeven tot bijsturing op het gebied van sociale veiligheid.

## 4.4 Monitoring en bijsturing door het COA

### 4.4.1 Monitoring

Het COA-bestuur is volgens het bestuursreglement<sup>89</sup> onder meer verantwoordelijk voor een op het COA toegesneden intern risicobeheersings- en controlesysteem. Als instrumenten daarvoor dient het COA in ieder geval te hanteren<sup>90</sup>:

- Risicoanalyses van de operationele, financiële, tactische, strategische, politieke en maatschappelijke doelstellingen van het COA, waaronder het bieden van leefbare en veilige opvang.
- Een systeem van monitoring en rapportering.

Zoals eerder aangegeven, heeft de Inspectie veel documenten bij het COA opgevraagd die raken aan het onderwerp (sociale) veiligheid. Risicoanalyses gericht op een leefbare en veilige opvang heeft de Inspectie niet aangetroffen. Wél is er een Risico Inventarisatie & Evaluatie (RI&E) die gericht is op de veiligheid van medewerkers.

<sup>88</sup> Bron Geregistreerde COA en Politie meldingen op en rondom COA-opvanglocaties (2015): 8.150 (in 2015) en Rapportage vreemdelingenketen (2018): 18.770 (in 2016) + 11.800 (in 2017).

<sup>89</sup> Staatscourant 30 juni 2015, nr. 18132.

<sup>90</sup> Zie artikel 1 lid 4 van het bestuursreglement.



Het auditteam van het COA heeft in opdracht van het bestuur tussen maart en mei 2017 een audit uitgevoerd naar de effectiviteit van het veiligheidsbeleid/de veiligheidsmaatregelen tussen 2014 en 2016. Conclusie van het auditteam was dat het ingezette veiligheidsbeleid voldoende effectief was, waarmee de sociale veiligheid van bewoners en personeel was gewaarborgd. Toch zag het auditteam risico's en achtte het verbetermaatregelen noodzakelijk. Zo signaleerde het auditteam dat er onaanvaardbare veiligheidsrisico's kunnen ontstaan doordat veiligheidsproblemen verkokerd worden aangepakt omdat een overkoepelend veiligheidsprogramma ontbreekt. Ook merkte het auditteam op dat sturings- en verantwoordingsvragen vanuit bestuur, opdrachtgever, politiek en samenleving niet adequaat te beantwoorden zijn omdat er geen instrument is om de mate van doelrealisatie van het veiligheidsbeleid te kunnen analyseren. Daardoor kan ook niet worden vastgesteld of de inzet van bepaalde veiligheidsmaatregelen effectief is en kan niet van 'best- en bad practices' worden geleerd. Tevens bestaat door het ontbreken van kennis over het bereiken van doelstellingen en verklarende factoren het risico dat er onvoldoende wordt geleerd en als gevolg daarvan niet tijdig of niet juist wordt bijgestuurd. Ook wordt daardoor niet zichtbaar hoe veiligheidsdoelen beïnvloed kunnen worden en welke veiligheidsproblemen en -risico's prioriteit verdienen. Het auditteam deed aanbevelingen voor een veiligheidsprogramma waarin aandacht is voor de integrale veiligheidsbenadering en een strategische risico-inventarisatie, voor een analyse-instrument dat trends en verklaringen voor de effectiviteit van veiligheidsmaatregelen zichtbaar maakt en om bestaande informatie uit de praktijk te benutten om conclusies te trekken over de realisatie van het gevoerde veiligheidsbeleid, de bereikte resultaten en de oorzaken en gevolgen (risico's) daarvan. Ten tijde van het onderzoek van de Inspectie had het COA de aanbevelingen nog niet nader ingevuld anders dan dat de portefeuille veiligheid was toegewezen aan één van de unitmanagers.

Wat betreft een systeem van monitoring en rapportering worden binnen het COA per unit tertaalrapportages opgesteld die sturingsinformatie voor de unitmanagers bevat.<sup>91</sup> De tertaalrapportage heeft mede tot doel om het bestuur te informeren over de voortgang van het reguliere werk, de prioriteiten uit het managementcontract en de projecten, de daarvoor ingezette middelen en de realisatie van de gewenste resultaten. De tertaalrapportage dient informatie te bevatten waarmee het management de organisatie op effectieve wijze kan sturen. In het gesprek over deze rapportage heeft het management de mogelijkheid om bij te sturen. De tertaalrapportage omvat volgens het COA de hoogtepunten, knelpunten en aandachtspunten, voortgang van de prestatieafspraken en een vooruitblik naar het volgende tertaal.

De Inspectie is bij het COA nagegaan welke informatie in de tertaalrapportages betrekking heeft op sociale veiligheid. De Inspectie stelt vast dat de informatie over het aantal incidenten ten opzichte van de bezetting en het aantal maatregelen in relatie tot het aantal overtredingen in de voorafgaande twaalf maanden raakvlak hebben met de sociale veiligheid binnen het COA. Op basis van de bevindingen zoals

<sup>91</sup> COA-intranet (Plein) over Tertaalrapportages.



weergegeven in paragraaf 3.6.1 kunnen wel vraagtekens geplaatst worden bij de volledigheid, validiteit en betrouwbaarheid van die informatie.<sup>92</sup>

Informatie over de in tabel b (paragraaf 2.4.3) genoemde veiligheidsdoelen van het COA voor de periode 2014-2016, is bijna niet voorhanden. Over slechts twee van de zes in tabel b opgenomen veiligheidsdoelen is in de tertaalrapportages informatie beschikbaar: over het aantal incidenten en over het aantal de opgelegde maatregelen (zie tabel d). Over de realisatie van de overige vier beleidsdoelen bevatten de rapportages geen informatie.

**Tabel d.** Aantal door COA geregistreeerde incidenten en opgelegde maatregelen in 2015-2017

	2015	2016	2017
Geregistreeerde incidenten <sup>93</sup>	8.150	18.770	11.800
Opgelegde maatregelen	n.b.	9.360	7.800

#### 4.4.2 Bijsturing op sociale veiligheid

Bijsturing op het onderwerp sociale veiligheid op basis van de reguliere tertaalrapportages gebeurt, gezien de inhoud van die rapportages, alleen op basis van informatie over incidenten. In de praktijk gebeurt dit ook op basis van signalen vanuit de units en azc's, zoals bij een toename van overlast door bepaalde groepen asielzoekers.

### 4.5 Risico's en ervaren sociale veiligheid

De Inspectie is bij de twaalf asielzoekerscentra nagegaan hoe professionals en bewoners de veiligheid op het azc ervaren. De geïnterviewde medewerkers van COA en ketenpartners vinden de locaties over het algemeen veilig voor bewoners, maar de mening van de geïnterviewde bewoners is wisselend. Overigens vinden zowel de professionals als bewoners het azc niet veilig in tijden van de aanwezigheid van grote groepen veiligelanders en Dublinclaimanten. COA-medewerkers stelden dat ze dan voornamelijk bezig zijn met het 'blussen van brandjes' die veroorzaakt zijn door overlastgevers waardoor ze te weinig toekomen aan hun eigenlijke werk van het begeleiden van asielzoekers.

De Inspectie heeft op 11 van de 12 azc's met één of meer bewoners gesproken, in totaliteit 22 bewoners. Hiermee kan geen representatief beeld worden gegeven van de door bewoners ervaren sociale veiligheid. Toch is de Inspectie van mening dat het enig inzicht geeft in de veiligheidsbeleving van bewoners. Zeventien bewoners voelden zich veilig op het azc en waren over het algemeen tevreden. Het contact met COA-medewerkers verschilde per bewoner tussen heel frequent tot nooit. Vijf van de 22 bewoners gaven aan zich niet altijd veilig te voelen op het azc. Dat had volgens hen te maken met hun persoonlijke situatie (vier bewoners voelden zich regelmatig gediscrimineerd om afkomst, geloof of geaardheid, één alleenstaande

<sup>92</sup> Zo wordt diefstal niet als incident geregistreerd en zijn er verschillen tussen azc's in wat als incident geregistreerd wordt.

<sup>93</sup> Het betreft de incidenten: Suicide bewoner COA-locatie, Verbale suïcidedreiging op COA-locatie, Zelfdestructieve actie op COA-locatie, Overtreden huisregels van COA-locaties door COA geregistreerd agressie en geweld tegen personen. Bronnen: Rapportage Vreemdelingenketen 2017 en TK, 2015-2016, 33 042 en 19 637 nr. 22.



vrouw had last van alleenstaande mannen in de nacht), maar ook met de ligging (gebouwen ver uit elkaar in bos, receptie op vijf minuten lopen) en inrichting van de gebouwen (toilet delen met velen op een gang), het feit dat er beperkt toezicht is in de avond en nacht, het alcohol- en drugsgebruik van medebewoners, verveling en gebrek aan dagbesteding voor alle bewoners en illegaal overnachten door (overlastgevende) mensen op het azc.

Op één azc was sprake van een dusdanige combinatie van risico's waardoor met name (alleenstaande) vrouwelijke bewoners en medewerkers zich niet veilig voelden (te weten de aanwezigheid van Dublinclaimanten en veiligelanders, overlast door mensen die illegaal op bezoek waren, de ligging van de (woon)gebouwen). Daarnaast was voor de vrouwelijke bewoners de gebrekkige bereikbaarheid van de beveiliging in de nacht en het feit dat er in de praktijk maar weinig andere vrouwen in de woonunit verbleven omdat zij elders onderdak hadden gevonden van invloed op de veiligheidsbeleving. Dit was voor de Inspectie aanleiding om tussentijds een signaal richting COA af te geven om maatregelen te treffen om de risico's voor de veiligheid van bewoners in te dammen.



# 5

## Aansluiting tussen beleid, uitvoering en risico's

### 5.1 Inleiding

In voorgaande hoofdstukken zijn de bevindingen van de Inspectie beschreven over:

- Het beleid van het ministerie en het COA op het gebied van sociale veiligheid.
- De uitvoering van dat beleid in de praktijk.
- De monitoring van de sociale veiligheid en eventuele bijsturing en de door betrokkenen ervaren risico's ten aanzien van sociale veiligheid.

Deze afzonderlijke componenten zijn van belang om de (beleids)doelstellingen ten aanzien van de sociale veiligheid van bewoners van azc's te kunnen realiseren.

In dit hoofdstuk worden de bevindingen in samenhang gezien ter beantwoording van de vijfde onderzoeksvraag in hoeverre beleid en praktijk overeen komen en in hoeverre beleid en praktijk aansluiten op de ervaren risico's voor de sociale veiligheid.

### 5.2 Beleid versus praktijk

De Inspectie heeft de verschillende onderdelen van het beleid en de uitvoering ervan in de praktijk (bij de twaalf bezochte azc's) schematisch weergegeven in tabel e. Zoals ook in hoofdstuk 2 is aangegeven, is er geen overkoepelend beleid op het gebied van sociale veiligheid. De Inspectie heeft verschillende componenten van beleid die samenhangen met sociale veiligheid van bewoners bijeengebracht en beoordeeld in de praktijk.

**Tabel e.** *Beleid voor sociale veiligheid van bewoners en de uitvoering in de praktijk*

Beleidscomponent	Praktijk (bij 12 azc's)
Voor plaatsing naar en in een azc is er geen formeel beleid. <sup>94</sup>	Plaatsing geschiedt volgens (deels ongeschreven) criteria.
<b>Begeleiding van bewoners:</b>	
Voorlichting en rechten en plichtengesprek binnen 48 uur na binnenkomst (alleen het eerste azc).	Bewoners krijgen voorlichting en ontvangen huisregels.
Elke locatie werkt volgens de zes domeinen begeleidingsmethodiek.	Op geen enkel azc wordt voor alle bewoners met de methodiek gewerkt. Drie azc's vullen het eenmalig in bij nieuwe bewoners; anderen vullen het alleen in als overplaatsing vanwege gedrag of psychiatrische problematiek aan de orde is.
Elke zes weken worden kamercontroles en kamerbezoeken gehouden.	Kamercontroles en kamerbezoeken vinden niet elke zes weken plaats. De frequentie van kamercontroles varieert tussen één en vier keer per jaar. Kamerbezoeken vinden minder frequent plaats.
Training bewoners: 80% van de bewoners moet jaarlijks een weerbaarheidstraining volgen (prestatie-indicator ministerie).	Op de 12 azc's worden geen weerbaarheidstrainingen gegeven. Bewoners kunnen op vrijwillige basis andere trainingen volgen.
Verplichte trainingen medewerkers. <sup>95</sup>	Medewerkers volgen, uitzonderingen daargelaten, alle verplichte trainingen.
<b>Incidentmanagement:</b>	
Incidentenregistratie, monitoring en afhandeling volgens het kader en toelichting incidentenregistratie, handboek afhandelen incidenten en maatregelenbeleid en prestatie-indicator ministerie.	Niet alle incidenten (zoals diefstal, discriminatie) worden geregistreerd in de incidentenregistratie. Ook is er verschil tussen azc's wat zij als incident registreren en is er verschil tussen azc's in opgelegde maatregelen. Controle en monitoring of de registratie feitelijk, eenduidig, volledig en tijdig is, wisselt per azc.
Elk azc heeft een specifieke aandachtsfunctionaris mensenhandel en mensensmokkel.	Alle twaalf bezochte azc's hebben een aandachtsfunctionaris mensenhandel en mensensmokkel.
Het COA stelt twee aandachtsfunctionarissen huiselijk geweld en kindermishandeling per locatie aan.	Vier azc's hebben twee aandachtsfunctionarissen huiselijk geweld en kindermishandeling. Zeven azc's hebben er één, op één locatie is er geen aparte aandachtsfunctionaris.
Elk azc heeft twee contactpersonen veiligheid.	Drie azc's hebben twee contactpersonen veiligheid. Twee azc's hebben er geen.
Elk azc heeft een coördinerend	Het COA heeft besloten om de rol van

<sup>94</sup> Beleid voor plaatsing naar de azc's is in ontwikkeling.<sup>95</sup> Zie voor overzicht van verplichte trainingen noot 58.



vertrouwensfunctionaris die fungeert als vraagbaak voor collega's en asielzoekers en het overzicht bewaart.	de coördinerend vertrouwensfunctionaris te laten vervullen door de (twee) contactpersonen Veiligheid. Het fungeren als vraagbaak voor bewoners is niet in taakomschrijving opgenomen.
<b><i>Klachten en tevredenheid:</i></b>	
Er moet een klachtenregeling zijn. COA publiceert jaarlijks de ingediende klachten.	Op elk azc zijn de mogelijkheden en faciliteiten om een klacht in te dienen aanwezig. In de praktijk zijn er nauwelijks formele (schriftelijke) klachten. Klachten worden niet gepubliceerd.
Jaarlijks vindt een tevredenheidsmeting onder bewoners plaats.	Op geen enkel azc vindt een jaarlijks tevredenheidsonderzoek plaats. In 2015 is dit voor het laatst landelijk verricht.

### 5.3 Beleid en praktijk versus subjectieve en objectieve veiligheid

Om de deelvraag te beantwoorden of beleid en praktijk aansluiten op de ervaren risico's voor de sociale veiligheid, moeten de bevindingen uit tabel e (beleid en praktijk) afgezet worden tegen de ervaren (subjectieve) veiligheid zoals beschreven in paragraaf 3.7 en 4.5 en de objectieve veiligheid zoals beschreven in paragraaf 3.6.1. Als gekeken wordt naar de door bewoners ervaren veiligheid, dan stelt de Inspectie vast dat er te weinig informatie beschikbaar is over de subjectieve veiligheid van bewoners in azc's om een gefundeerde uitspraak te kunnen doen over de aansluiting ervan met het beleid en de praktijk. Er zijn immers nauwelijks formele klachten en een recente tevredenheidspeiling onder bewoners ontbreekt. De informatie die de Inspectie van een beperkt aantal geïnterviewde bewoners heeft verkregen, duidt er wel op dat onderwerpen als inrichting van gebouwen en personele bezetting in de nacht aandacht behoeven. Ook het gebrek aan zicht van medewerkers op alle bewoners, het alcohol- en drugsgebruik onder bewoners en illegale overnachtingen zijn aandachtspunten. De laatste twee punten kunnen erop duiden dat de huisregels niet op alle onderdelen gehandhaafd worden.

Wat betreft de mate waarin bewoners van asielzoekerscentra slachtoffer worden van incidenten (objectieve veiligheid) stelt de Inspectie vast dat datgene wat gemeten en geregistreerd wordt, te weten de incidenten, de werkelijkheid niet volledig weergeeft. Niet alle gebeurtenissen die van invloed zijn op de sociale veiligheid van bewoners worden namelijk als incident geregistreerd (denk aan diefstal) en bovendien registreren de azc's onderling niet op vergelijkbare wijze (denk aan het al dan niet registreren van roken op de kamer als incident). Als gekeken wordt naar de objectieve veiligheid, dan stelt de Inspectie vast dat de informatie niet bruikbaar is om een gefundeerde uitspraak te kunnen doen over de aansluiting tussen de objectieve veiligheid en het beleid en de praktijk.



# I

## Bijlage Componenten van sociale veiligheid in productenklapper en opdrachtbrief

**Tabel f.** *Activiteiten die samenhangen met sociale veiligheid in azc's volgens productenklapper 2017*

Activiteit	Onderdeel dat samenhangt met sociale veiligheid
Preventieve begeleiding en activering	De preventieve begeleiding en activering draagt bij aan het welzijn van de bewoner en aan de veiligheid en leefbaarheid op de opvanglocatie. COA-medewerkers zijn alert op signalen die er op kunnen duiden dat een bewoner onvoldoende zelfredzaam is en interveniëren wanneer dat nodig is of verwijzen door.
Fase-specifieke begeleiding	Iedere volwassen asielzoeker krijgt een fase-specifieke begeleiding aangeboden. Deze begeleiding heeft, naast een informerende kant, als kenmerk 'weten wat de bewoner beweegt' en is erop gericht dat de asielzoeker actief bezig is met de eigen toekomst. Hiermee wordt niet alleen de verantwoordelijkheid van de asielzoeker voor (de voorbereiding op) de eigen toekomst gestimuleerd, maar is ook de veiligheid, leefbaarheid en beheersbaarheid op een locatie gediend.
Beheer, voorlichting en overige begeleiding	Alle bewoners van 18 jaar en ouder krijgen een programma aangeboden dat hen alle noodzakelijk kennis, informatie en vaardigheden biedt die zij nodig hebben om op een zelfredzame manier te kunnen verblijven bij het COA. Het programma 'Wonen en Leven op een COA-locatie' biedt maatwerk. Alle bewoners nemen zo kort mogelijk na het begin van de opvang deel aan groepsgesprekken over: 1) de organisatie van de medische zorg; 2) het praktisch wonen op het azc (o.a. over de voorzieningen en activiteiten op het azc); 3) fysieke veiligheid (zoals brandveiligheid, verkeersveiligheid en hygiëne) en 4) het veilig en in vrijheid samenleven op locatie (o.a. over omgangsvormen, normen en waarden, huisregels).





	<p>Voor vrouwen, meisjes en andere kwetsbare groepen zijn er weerbaarheidstrainingen.</p> <p>Met elke bewoner vanaf 18 jaar houdt het COA binnen 10 dagen na aankomst in het AZC een gesprek waarin aandacht wordt besteed aan de huisregels, normen en waarden, de rollen van de verschillende organisaties die op de locatie werkzaam zijn en de rechten en plichten van de asielzoeker met betrekking tot de opvang.</p> <p>Het COA voert een betrouwbare en volledige bewonersadministratie en beheer van bewonersdossiers, inclusief de COA-inhuisregistratie in combinatie met de meldplicht ten behoeve van de Vreemdelingenpolitie (AVIM).</p> <p>Het COA is verantwoordelijk voor de beveiliging in en om een opvanglocatie en het houden van toezicht op een correct gebruik van voorzieningen en faciliteiten.</p>
--	---

**Tabel g.** Afspraken over sociale veiligheid in opdrachtbrieven voor COA

Jaar	Afspraken in opdrachtbrief	Afspraken in aanvullende opdrachtbrief
2015	Geen	1e: Geen 2e: Geen
2016	Geen	N.v.t.
2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vraag om aanvullende offerte voor opvang van overlastgevende asielzoekers</li> <li>- Activering van asielzoekers is ook uit oogpunt van veiligheid een aandachtspunt; de staatssecretaris wil meer inzicht in bestaande activiteiten van het COA gericht op activering.</li> </ul>	N.v.t.



# II

## Bijlage COA-visie op opvangen en begeleiden en programma Wonen en leven op een COA- locatie

### *Visie op opvangen*

Volgens de visie op opvangen (2010) rust de opvang van het COA op vier pijlers:

- Bewoners ontvangen 'bed, bad en brood'. Het COA zorgt voor veilige huisvesting en een veilig verblijf.
- Het COA zorgt voor veiligheid en leefbaarheid op de locatie door bewoners aan te spreken op ongewenst gedrag en gewenst gedrag te stimuleren. Medewerkers zijn in contact met bewoners om onduidelijkheden weg te nemen en spanningen te voorkomen.
- Bewoners worden begeleid bij het wonen op locatie. Wonen op een centrum brengt met zich mee dat dit op de goede manier gaat; daarom zijn kamercontroles en kamerbezoeken belangrijk.
- Bewoners worden begeleid in de voorbereiding op hun toekomst. Medewerkers activeren de bewoners om na te denken en stappen te zetten om de volgende fase, in Nederland of buiten Nederland, vorm te gaan geven.

### *Visie op begeleiden*

In de visie op begeleiden (2012) geeft het COA aan de bewoners te begeleiden vanuit een klantgerichte, dienstverlenende houding. De begeleidingsmethodiek geeft inhoud aan het kernbegrip 'ken je bewoner'. De begeleiding richt zich waar nodig op het versterken van competenties van bewoners. De bewoner wordt versterkt in zijn autonomie en zelfstandigheid. Preventie en (vroeg)signalering staan centraal. De methodische begeleiding draagt bij aan de leefbaarheid en veiligheid op locatie. Door preventie wordt ongewenst gedrag tijdig gesignaleerd en kan de bewoner worden ondersteund om te kunnen leven binnen een azc. Vroegsignalering is van belang om de bewoner goed te leren kennen zodat begeleiding op maat kan worden geboden.

### *Programma Wonen en leven op een COA-locatie*

Sinds 2016 beoogt het programma Wonen en leven op een COA-locatie (WLCL) bewoners alle noodzakelijke informatie, kennis en vaardigheden te bieden die zij nodig hebben om op een zelfredzame manier te kunnen wonen op de COA-locatie. Dit programma sluit aan bij de visie op begeleiden en draagt bij aan de veiligheid en leefbaarheid op een locatie. Bedoeling is dat het programma als maatwerk wordt



aangeboden aan alle meerderjarige bewoners van azc's waarbij rekening wordt gehouden met de fase waarin iemand verblijft. Om te kunnen inschatten wat een bewoner nodig heeft en welke kennis en vaardigheden aangeleerd of versterkt kunnen worden, is het van belang dat COA-medewerkers de bewoner (leren) kennen. De zes domeinen methodiek helpt daarbij. Het programma (zie tabel h) maakt onderscheid tussen de ontvangstfase (tot 30 dagen na binnenkomst) en de verblijfsfase. De focus in de ontvangstfase ligt op het verschaffen van informatie die noodzakelijk is voor iedereen. Voor de verblijfsfase biedt het programma meer maatwerk waarbij de focus ligt op de informatie, kennis en vaardigheden die een bewoner eventueel nodig heeft om zich te kunnen redden op de locatie.

**Tabel h.** *Onderdelen Programma Wonen en Leven op een COA-locatie*

<b>Ontvangstfase (tot 30 dagen na binnenkomst)</b>	<b>Verblijfsfase</b>
1. Welkom heten (korte ontvangst en rondleiding)	6. Weerbaarheid (training)
2. Rechten en plichten	7. Basaal Nederlands (training)
3. Zorg (groepsgesprek)	8. Digitale vaardigheden (cursus)
4. Veiligheid (groepsgesprek) Deel 1: veilig en in vrijheid samenleven Deel 2: fysieke- en brandveiligheid en verkeersveiligheid	9. Met kinderen in de opvang (groepsgesprek)
5. Wonen op deze locatie (groepsgesprek)	10. Themavorlichting (groepsgesprek)
	11. Informatie op maat (individueel of kleine groepjes)



# III

## Bijlage Onderwerpen sociale veiligheid COA

Door het COA in het document 'Borgen van veiligheid in de organisatie' (2017) onderscheiden onderwerpen met betrekking tot sociale veiligheid:

1. *Begeleiding van bewoners op diverse thema's expliciet gericht op veiligheid.* Met de zes domeinen methodiek (methodische begeleiding op de domeinen zelfzorg, dagstructuur, sociaal netwerk, persoonlijk welbevinden, externe contacten en toekomstplanning ter versterking van zelfredzaamheid van bewoners (zie ook paragraaf 3.5.3) wordt gestructureerd gewerkt aan de begeleiding van bewoners. Hiertoe behoort ook voorlichting over bijvoorbeeld artikel 1 van de Grondwet evenals het doen van aangifte bij de politie.
2. *Overlastgevende bewoners.* Het programma 'Grenzen aan de opvang' (2014) is gericht op het realiseren van plaatsen buiten het COA voor asielzoekers die ervoor zorgen dat de leefbaarheid, veiligheid en beheersbaarheid op een locatie en in de samenleving in het geding komt. Dat kan zijn door acute medische of psychische problematiek, maar ook verslaving en/of overlastgevend gedrag.
3. *Criminaliteit* zoals diefstal, chantage of bedreiging waartegen het COA samen met politie, gemeente en Openbaar Ministerie moet optreden.
4. *Omgeving.* Het feit een COA-locatie en de inwoners van invloed zijn op de omgeving vraagt om samenwerking met de gemeente en communicatie met de omgeving.
5. *Alcohol en drugs;* het gebruik ervan is binnen het COA aan (huis)regels gebonden. De handhaving (of overtreding) van de huisregels is van invloed op (het gevoel van) veiligheid bij bewoners. Met verslavingsproblematiek wordt rekening gehouden bij de behandeling omdat dit ook veiligheidsrisico's met zich meebrengt.
6. *Discriminatie.* Wanneer mensen gediscrimineerd worden, leidt dit tot (een gevoel van) onveiligheid.
7. *Weerbaarheid.* Aandacht voor de weerbaarheid van bewoners vergroot de veiligheid voor de individuele deelnemer maar heeft ook een positief effect op de veiligheid in de opvanglocatie.



8. *Gezondheidsrisico's*. Als de toegang tot de gezondheidszorg niet goed geregeld is door het COA kan dit leiden tot onveilige situaties voor de omgeving.

9. *Mensenhandel en mensensmokkel* kan zich voordoen bij asielzoekers. Alertheid hierop is geboden.

10. *Huiselijk geweld en kindermishandeling* vormt een extra aandachtspunt voor het COA om tijdig signalen door te geven.

11. *Beveiliging*. De afspraken en samenwerking met en aansturing van de beveiliging is van grote invloed op de veiligheid op locaties.

12. *Incidentmanagement* bewoners. De registratie, afhandeling, monitoring en analyse van incidenten behoort hiertoe.



# IV

## Bijlage COA-huisregels



COA Centraal Orgaan opvang asielzoekers

### **Huisregels COA**

Om de veiligheid, leefbaarheid en beheersbaarheid op de COA-locaties te borgen, hanteert het COA huisregels. Deze huisregels zijn geldig op alle COA locaties.

Het niet opvolgen van de huisregels kan leiden tot het opleggen van een maatregel, nader te bepalen door de COA-medewerkers op uw COA-locatie.

### **1. Woonruimte en leefomgeving**

#### *1.1 Het COA als neutrale opvangorganisatie*

Het COA is een politiek/religieus neutrale organisatie. Politieke en religieuze activiteiten die inbreuk plegen op de persoonlijke levenssfeer van de bewoners zijn niet toegestaan.

#### *1.2 Eigen woonruimte*

Aan u is een tijdelijke woonruimte toegewezen. U bent verantwoordelijk voor het schoonhouden en zorgvuldig gebruik van uw woonruimte en leefomgeving en andere goederen die u in bruikleen heeft ontvangen.

U mag geen veranderingen in, op, of rond de woonruimte in de opvanglocatie, of aan het meubilair aanbrengen. Veranderingen of beschadigingen die u aanbrengt zullen op uw kosten worden verwijderd, vervangen of hersteld.

Wanneer u de woonruimte door verhuizing verlaat, dient u uw woonruimte schoon en in goede staat, met het volledige COA inventaris achter te laten.



Het is niet toegestaan om huisdieren te houden en/of toe te laten in de opvanglocatie, tenzij hiervoor schriftelijk toestemming is verkregen van de leiding van de opvanglocatie.

### *1.3. Toegang tot de woonruimte en overplaatsing*

U geeft de COA-medewerkers in beginsel altijd toegang tot uw woonruimte. Bij verplichte kamercontroles, onderhoud- en herstelwerkzaamheden, dan wel veranderingen die het COA in de woonruimte wenst aan te brengen, zult u COA-medewerkers hiertoe te allen tijde in de gelegenheid moeten stellen.

Het kan gebeuren dat u tijdens uw verblijf naar een andere ruimte moet verhuizen en/of dat een andere bewoner bij u in de woonruimte geplaatst wordt.

### *1.4. Zelf bewonen*

De ruimte waarin u woont, is alleen voor u en uw medebewoners bedoeld en geldt gedurende uw verblijf in de opvang als u hoofdverblijf. U mag hier geen andere mensen in laten wonen.

### *1.5. Gemeenschappelijke woonruimte(s)*

De gemeenschappelijke woonruimte is bestemd voor u en uw medebewoners. Iedereen is gezamenlijk verantwoordelijk voor het schoon en leefbaar houden van de gehele locatie, waaronder de gemeenschappelijke woonruimtes en de directe omgeving.

## **2. Discriminatie, intimidatie en geweld**

De algemene regel van het COA is dat u tijdens uw verblijf in de COA-opvang de wet en regelgeving van de Nederlandse samenleving naleeft. Artikel 1 van de Nederlandse Grondwet vormt voor het COA een belangrijk uitgangspunt. Hierin staat dat discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of welke grond dan ook, niet is toegestaan.

Elke vorm van (het aanzetten tot) agressie en geweld tegen personen, bijvoorbeeld in de vorm van discriminatie, bedreiging huiselijk geweld, is in Nederland en dus in de opvanglocaties van het COA strikt verboden. Wanneer u agressief en gewelddadig gedrag vertoont naar een COA-medewerker is er sprake van een verzwarende van de strafmaat.

Bij strafbare feiten of vermoedens er van, wordt altijd de politie ingelicht. Wanneer u slachtoffer bent van agressie en geweld, zal u altijd door het COA worden geadviseerd om aangifte te doen tegen de dader.

Het COA werkt met de wettelijke Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. Dit betekent dat het COA hulp kan bieden wanneer een familielid herhaaldelijk agressief gedrag vertoont naar andere familieleden.



Heeft u hulp nodig of kent u iemand die hulp nodig heeft? Bespreek het met een COA-medewerker. Er wordt dan naar de best mogelijke oplossing gezocht. Uiteraard gaan wij discreet om met de informatie die u ons geeft en stellen wij uw veiligheid voorop.

### **3. Bezoekers**

Bezoekers van buiten de opvanglocatie die voor u komen, moeten zich melden bij de receptie, de portier of de beheerder van de opvanglocatie. Bezoekers zijn welkom van 8.00 uur tot 22.00 uur. U bent verplicht uw bezoek op te halen bij de receptie.

U bent verantwoordelijk voor het naleven van de regels door de bezoekers.

Op elke COA-locatie ligt een 'Bezoekersreglement' ter inzage. Bezoekers dienen zich te houden aan dit bezoekersreglement.

### **4. Drugs, alcohol, wapens, illegale handel**

Het illegaal bezit, gebruik van en/of handel in drugs, qat en wapens of andersoortige illegale commerciële activiteiten zijn verboden. Openbaar dronkenschap is niet toegestaan.

### **5. Geluidsoverlast**

U houdt rekening met medebewoners en omwonenden en veroorzaakt geen overlast of hinder te allen tijde. Vanaf 22.00 tot 8.00 uur moet het rustig zijn.

### **6. Privacyschending**

We hechten grote waarde aan de privacy van alle bewoners en medewerkers binnen het COA. Daarom zijn regels opgesteld over het maken foto's, film- en geluidsopnames. Deze regels gelden op alle locaties en voor zowel bewoners als bezoekers.

Het is verboden om zonder toestemming beeld- en geluidsopnamen te maken binnen de grenzen van de COA opvanglocatie van medebewoners, medewerkers, bezoekers en andere aanwezigen op de locatie.

Het gebruik van verborgen camera's is uitdrukkelijk verboden. Het publiceren of het anderszins delen van deze opnamen is zonder toestemming van de betrokkenen niet toegestaan.

### **7. Leerplicht**

Alle kinderen in Nederland van 5 tot 18 jaar zijn leerplichtig. U bent verantwoordelijk als ouder/verzorger dat uw kinderen de leerplicht nakomen.

Wanneer u hier niet aan kunt voldoen, zal het COA een melding maken bij de Leerplichtambtenaar. U kunt bij de informatiebalie vragen hoe u uw kind aanmeldt bij een school in de buurt.





### **8. Verplichte TBC screening**

U bent verplicht mee te werken aan een tuberculose (TBC) onderzoek en wanneer noodzakelijk een vervolgbehandeling.

### **9. Meldplicht**

Op de meeste COA-locaties geldt een meldplicht. U bent verplicht zich te melden op het tijdstip dat het COA aangeeft op een daartoe aangewezen plaats. Specifieke informatie over uw meldplicht ontvangt u van een COA-medewerker op uw locatie. Heeft u een goede reden om niet aan deze meldplicht te voldoen? U moet dit vooraf aan de COA-medewerkers melden en een ontheffing van de meldplicht aanvragen.

U dient bewijsdocumenten te kunnen tonen waaruit blijkt dat u vanwege grondige redenen verhinderd bent om uzelf tijdens de meldplicht te komen melden.

### **10. Goederen in bruikleen**

U kunt bepaalde goederen tijdelijk in bruikleen krijgen. Hiertoe dient u aan het COA - personeel vooraf toestemming te vragen. Goederen die u in bruikleen heeft ontvangen, dient op een nader af te spreken tijdstip terug te geven.

### **11. Brandvoorschriften**

De brandvoorschriften die gelden op de locatie moeten altijd worden opgevolgd. Het is niet toegestaan om te roken in de eigen woonruimte en de overige gebouwen.

Elke verandering of schade aan de brandpreventie-installatie, zoals het afplakken of anderszins- onklaar maken van een brandmelder, is vanwege veiligheidsredenen strikt verboden.

Het blokkeren van de vluchtwegen, door bijvoorbeeld het plaatsen van kinderwagens of fietsen in de woongebouwen of onnodig activeren van brandalarm is niet toegestaan.

Wanneer het brandalarm afgaat, dient u het gebouw direct te verlaten en wacht u buiten op aanwijzingen van het personeel.

### **12. Aansprakelijkheid**

Het COA is niet aansprakelijk voor schade aan of verlies van uw eigendommen, ook niet als de schade door medebewoners of door anderen is veroorzaakt.

U bent volledig aansprakelijk voor beschadigingen die u aanbrengt in-, of aan de woonruimte en/of het COA inventaris en voor onzorgvuldig gebruik hiervan. De kosten voor herstel of vervanging zullen op u verhaald worden.

Wanneer niet kan worden aangetoond wie van de bewoners in een specifieke woonruimte de beschadiging heeft aangebracht, dan wel het onderhouden van de eigen leefomgeving heeft nagelaten, zal ieder van deze bewoners voor de aangebrachte schade (hoofdelijk) aansprakelijk zijn. Dit geldt voor alle huisregels die van toepassing zijn op de woonruimte.



Bij verdwijning of beschadiging van COA-eigendommen zal aangifte gedaan worden bij de politie.

**13. Opvolgen aanwijzingen COA-personeel**

U bent verplicht om te allen tijde de aanwijzingen van het COA-personeel op te volgen en huisregels na te komen.

**14. Klachtenregeling**

Bij klachten is de COA-klachtenprocedure van toepassing. Deze is bij de receptie verkrijgbaar.



# V

## Bijlage ROV-maatregelen

Tegenover het recht op opvang en het ontvangen van verstrekkingen zoals leefgeld en eetgeld staan verplichtingen voor de bewoner van een azc. De rechten en plichten zijn beschreven in de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (RVA 2005). Bij niet naleving van de RVA 2005 voorziet de regeling in de mogelijkheid tot het opleggen van maatregelen door middel van het tijdelijk (geheel of gedeeltelijk) onthouden van verstrekkingen. Het COA heeft dit verder vormgegeven in het Maatregelenbeleid inclusie Regelement Onthoudingen Verstrekkingen (2016). De zwaarte van de maatregel is afhankelijk van de feitelijke gebeurtenis, de rol van de betrokken bewoner en om de impact van het gedrag.

### Impactniveau ROV-maatregel:

- geringe impact ROV 1
- middelgrote impact ROV 2 t/m 3
- grote impact ROV 4 t/m 5
- zeer grote impact ROV 6 t/m 11

### ROV maatregelen: hoogte en duur

- ROV 1: inhouding van maximaal het zakgeld deel van het weekgeld voor 1 week
- ROV 2: inhouding van maximaal het zakgeld deel van het weekgeld voor 2 weken
- ROV 3: inhouding van maximaal het zakgeld deel van het weekgeld voor 4 weken
- ROV 4: inhouding van alle\* Rva-verstrekkingen voor 1 week
- ROV 5: inhouding van maximaal het zakgeld deel van het weekgeld voor 8 weken
- ROV 6: inhouding van alle\* Rva-verstrekkingen voor 2 weken
- ROV 7: inhouding van alle\* Rva-verstrekkingen voor 4 weken
- ROV 8: inhouding van alle\* Rva-verstrekkingen voor 8 weken
- ROV 9: inhouding van alle\* Rva-verstrekkingen voor 13 weken
- ROV 10: inhouding van alle\* Rva-verstrekkingen voor 26 weken
- ROV 11: inhouding van alle\* Rva-verstrekkingen voor altijd

(\* ) *Inhouding van alle Rva-verstrekkingen betekent inhouding van financiële verstrekkingen en ontzegging van toegang tot de opvanglocatie. Verzekering tegen ziektekosten en WA lopen wel door.*

De bevoegdheid tot het opleggen van ROV-maatregelen is functieafhankelijk, De ROV-maatregelen 1 t/m 6 kunnen worden opgelegd door het locatieteam en goedgekeurd door de locatiemanager, die ook als enige bevoegd is om de ROV-beschikking te ondertekenen. De zwaarste ROV-maatregelen zijn voorbehouden aan het bestuur.



# VI

## Bijlage Afkortingen

<b>Afkorting</b>	<b>Betekenis</b>
amg	administratief geplaatsten
amv	Alleenstaande minderjarige vreemdelingen
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
AZC	Asielzoekerscentrum
BHV	Bedrijfshulpverlening
bo	beschermde opvang
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
COC	Cultuur- en Ontspanningscentrum, belangenorganisatie voor lhbti
col	centrale ontvangstlocatie
DGVz	Directoraat Generaal Vreemdelingenzaken van het Ministerie van JenV (sinds 2018 Directoraat Generaal Migratie)
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DT&V	Dienst Terugkeer & Vertrek
ebtl	extra begeleiding- en toezichtlocatie
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GC A	Gezondheidscentrum Asielzoekers
GGIB	Gemeenschappelijk Gebeurtenissen en Incidenten Beeld
gl	gezinslocatie
gva	gemeentelijk versnellingsarrangement
IBIS	Integraal Bewoners Informatie Systeem
IBO	Intensief Begeleidende Opvang
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IVESCR	Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten
JenV	Justitie en Veiligheid
KMar	Koninklijke Marechaussee
Kwv	Kleinschalige woonvoorzieningen voor amv
lhbti	lesbisch, homo, biseksueel, transgender of intersekse
OvV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
pol	proces opvanglocatie
RI&E	Risico Inventarisatie & Evaluatie
ROV	Reglement Onthoudingen Verstrekkingen
Rva	Regeling verstrekkingen asielzoekers andere categorieën



	vreemdelingen
vbl	vrijheidsbeperkende locatie
VenJ	Veiligheid en Justitie
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000
WLCL	Wonen en leven op een COA-locatie
zbo	zelfstandig bestuursorgaan
Zza	ZelfZorgArrangement



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

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

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

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

September 2018

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