



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK



LHBTI's, bekeerlingen en religieverlaters in de asielopvang

- SAMENVATTING -

Auteurs

Mariecke van den Berg (VU)
Sabrina Dinmohamed (RegioPlan)
Ruard Ganzevoort (VU)
Jeanine Klaver (RegioPlan)
Annemieke Mack (RegioPlan)



REGIOPLAN



Amsterdam, 6 oktober 2021

© 2021; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

Samenvatting

Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) is verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van asielzoekers en probeert voor alle vreemdelingen die op een COA-locatie verblijven een goede leefomgeving te creëren. Voor sommige kwetsbare groepen in de opvang is extra aandacht in de begeleiding¹, waaronder LHBTI's, bekeerlingen en religieverlaters.² In de afgelopen jaren zijn met enige regelmaat signalen gekomen van intimidatie en geweld tegen LHBTI en bekeerlingasielzoekers op de opvangcentra. Om de opvang en begeleiding van deze groepen te verbeteren, willen het ministerie van Justitie en Veiligheid en het COA inzicht krijgen in wat er beter kan voor deze groepen.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt: *hoe is de huidige COA-opvang en -begeleiding van LHBTI's en bekeerlingen en religieverlaters ingericht, hoe verloopt de uitvoering, wat zijn de ervaringen van diverse betrokkenen en waar liggen mogelijkheden tot verbetering?*

In de periode januari tot en met juni 2021 is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd waarin de ervaringen van zowel de asielzoekers zelf als de COA-medewerkers en medewerkers van andere organisaties die bij de opvang en begeleiding van asielzoekers betrokken zijn, zijn opgetekend. Op acht opvanglocaties zijn groepsgesprekken gehouden met COA-medewerkers (n=28) en interviews met medewerkers van verschillende organisaties zoals VluchtelingenWerk, de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD), de jeugdgezondheidszorg (JGZ), COC (belangenorganisatie van LHBTI's) en kerken (n=25). Daarnaast zijn interviews gehouden met 21 asielzoekers uit de onderzochte groepen. In de analyse is gebruikgemaakt van data-triangulariteit (het vergelijken van verschillende perspectieven van betrokkenen) om de uitkomsten te onderbouwen. Deze samenvatting geeft inzicht in de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek.

Inrichting en organisatie van de opvang en begeleiding

Geen doelgroepenbeleid, wel aandacht van het COA voor met name LHBTI-asielzoekers. Aandacht voor levensbeschouwelijke vraagstukken nog in de kinderschoenen.

Het COA voert geen doelgroepenbeleid. In de kern wordt de begeleiding van alle bewoners op dezelfde manier vormgegeven; de begeleiding is persoonsgericht en wordt afgestemd op individuele behoeften. Wel heeft het COA extra aandacht voor kwetsbare groepen in de opvang; dat wil zeggen groepen waar bij het risico op kwetsbaarheden zoals de kans op geweld of uitsluiting en het ontbreken van een netwerk of vangnet nadrukkelijker aanwezig is. Dit betreft onder meer alleenstaande moeders en minderjarige asielzoekers, maar ook LHBTI-asielzoekers worden door het COA beschouwd als groep met een groter risico op kwetsbaarheid.

Met betrekking tot LHBTI-asielzoekers heeft het COA beleid ontwikkeld om de leefbaarheid voor LHBTI-asielzoekers op de COA-locaties te vergroten. Er zijn maatregelen gericht op COA-medewerkers, op asielzoekers zelf en op de externe omgeving. Er is aandacht voor interne deskundigheidsbevordering van medewerkers zodat zij beter in staat zijn om hulpvragen te signaleren en beantwoorden. Daarnaast zijn op verschillende COA-locaties speciale aandachtsfunctionarissen LHBTI aanwezig die LHBTI-bewoners kunnen bijstaan en waarop COA-medewerkers een beroep kunnen doen indien zij vragen hebben over de begeleiding van deze bewoners. Ook zijn er trainingen voor COA-medewerkers, maar deelname hieraan is vrijwillig. In de praktijk leidt dat er vaak toe dat vooral medewerkers (en locaties) die toch al meer affiniteit met deze groep hebben deelnemen. Op sommige COA-locaties is een speciale LHBTI-unit of vleugel ingericht om een beschermende omgeving te bieden aan LHBTI-asielzoekers. Ook op andere manieren probeert het COA uit te dragen dat zij staat voor een veilige en leefbare opvang van LHBTI-asielzoekers; bijvoorbeeld via zichtbaarheid op de Canal Parade, het hijsen van de regenboogvlag en via interne en externe communicatie-uitingen. Hoewel er landelijk beleid is vastgesteld door het COA om de kwaliteit van de opvang voor LHBTI-asielzoekers te verbeteren, zien we dat er in de praktijk verschillen zijn tussen locaties (en tussen medewerkers) in de mate waarin hier uitvoering aan wordt gegeven.

¹ De aandacht voor kwetsbare groepen is vastgelegd in de Opvangrichtlijn en de Regeling verstrekkingen asielzoekers (RvA).

² LHBTI verwijst naar lesbisch, homoseksueel, biseksueel, transgender en intersekse. De term bekeerling verwijst naar asielzoekers die een ander geloof gaan aanhangen (vaak betreft het moslims die zich bekeerd hebben tot het christendom, maar ook bekeerling tot andere religies is mogelijk) en de term religieverlater verwijst naar asielzoekers die hun geloof hebben verlaten.

Vergeleken met het LHBTI-beleid staat de aandacht van het COA voor levensbeschouwelijke vraagstukken (bekering en religieverlating) nog in de kinderschoenen. Er is in 2018 een handreiking levensbeschouwing opgesteld die COA-medewerkers houvast moet bieden bij vragen van bewoners rondom levensbeschouwelijke vraagstukken. Daarnaast is er op landelijk niveau een platform waarin het COA samen met religieuze en maatschappelijke partners kennis uitwisselt en voorlichtingsmateriaal voor asielzoekers met elkaar afstemt. Er zijn op dit moment geen aandachtsfunctionarissen levensbeschouwing en van specifieke deskundigheidsbevordering onder COA-medewerkers is geen sprake.

Verschillende externe partijen op lokaal niveau betrokken bij de opvang en begeleiding, maar geen uniforme lokale ondersteuningsinfrastructuur.

Op de opvanglocaties zijn verschillende andere organisaties betrokken bij de opvang en begeleiding van asielzoekers. Dat zijn zowel generieke organisaties zoals VluchtelingenWerk, de GGD en de JGZ als doelgroepspecifieke organisaties zoals het COC, religieuze instellingen en het Humanistisch Verbond. Niet overall zijn doelgroepspecifieke organisaties aanwezig, zodat ook hier geldt dat er geen sprake is van een uniforme ondersteuningsstructuur. De ervaringen met de samenwerking op lokaal niveau rondom de begeleiding van LHBTI-asielzoekers zijn over het algemeen positief. Er zijn korte lijnen tussen (de aandachtsfunctionaris van) het COA en de lokale afdeling van het COC en er is regelmatig overleg waarin signalen over bewoners worden besproken (met toestemming van de bewoners). Daar waar een 'roze netwerk' aanwezig is, weten de partijen elkaar goed te vinden. De lokale samenwerking met levensbeschouwelijke organisaties krijgt in de praktijk vooralsnog minder vorm. Op sommige locaties zijn er contacten met kerkelijke organisaties en wordt overlegd over mogelijkheden voor activiteiten op de opvanglocatie en het doorverwijzen naar kerkelijke organisaties, maar deze lokale samenwerking lijkt veel minder stevig dan de samenwerking rondom LHBTI-asielzoekers. Rondom religieverlaters is er geen of nauwelijks sprake van lokale samenwerking bij de opvang en begeleiding. Het Humanistisch Verbond biedt ondersteuning aan religieverlaters, maar er is geen sprake van regelmatig overleg op lokaal niveau tussen het COA en het Humanistisch Verbond.

Ervaringen met de opvang en begeleiding en verbetermogelijkheden

Voor alle asielzoekers geldt dat zij in de opvang tegen bepaalde knelpunten aanlopen, zoals gebrek aan privacy, trauma's bij henzelf of medebewoners en lange wachttijden in de asielprocedure. Deze aspecten maken een (langdurig) verblijf op een COA-locatie een stressvolle ervaring voor de meeste asielzoekers. Voor LHBTI, bekeerlingen en religieverlaters geldt dat er daarnaast ook knelpunten kunnen spelen die te maken hebben met hun specifieke achtergrond, bijvoorbeeld trauma's voortkomend uit hun seksualiteit, gender of religie. Deze trauma's kunnen van invloed zijn op of zij zich durven uiten en tegen wie, en in hoeverre zij zichtbaar kunnen en durven zijn, zowel richting medebewoners als richting COA-medewerkers.

Grote verschillen in kennis en houding tussen medewerkers. Vooral bekeerlingen en religieverlaters voelen zich niet altijd gezien en gehoord.

LHBTI-asielzoekers ervaren grote verschillen tussen COA-medewerkers in kennis en houding; met de ene medewerker kunnen zij goed praten en met de andere een stuk minder. Met name de aandachtsfunctionarissen LHBTI worden in positieve zin genoemd door de asielzoekers. Deze weten goed te reageren op vragen en verwijzen door naar een lokale COC-afdeling of ander 'roze netwerk' indien zij de hulpvraag zelf niet kan beantwoorden.

Religieverlaters en bekeerlingen ervaren dat COA-medewerkers over het algemeen weinig kennis van en aandacht hebben voor hun specifieke vragen; zij voelen zich in de begeleiding niet altijd gezien en gehoord. COA-medewerkers ervaren regelmatig handelingsverlegenheid in het begeleiden van bekeerlingen en religieverlaters. Zij weten niet goed waar zij terecht kunnen voor vragen rondom levensbeschouwelijke vraagstukken en zijn ook onvoldoende op de hoogte van de (lokale) organisaties waar zij mensen naar kunnen doorverwijzen.

Er is niet alleen sprake van een kennistekort bij de medewerkers, maar ook het uitgangspunt dat het COA een politiek en religieus neutrale organisatie is lijkt de handelingsverlegenheid te veroorzaken. Medewerkers weten vaak niet goed hoe zij moeten handelen rondom behoeften van bewoners om hun religie (in georganiseerd verband) te beleven. Door twijfel over wat wel en niet geoorloofd is, worden activiteiten voor het (gezamenlijke) beoefenen van religie vaak helemaal niet toegestaan.

Belangrijkste verbeter suggesties op basis van gesprekken met asielzoekers, COA-medewerkers en andere partijen die betrokken zijn bij de begeleiding van asielzoekers:

- Kennisbevordering van COA-medewerkers ten aanzien van bekering en religieverlating en wat dat betekent voor asielzoekers. COA-medewerkers hebben meer tools nodig om inzicht te krijgen in specifieke vragen vanuit deze groepen.
- Betrek LHBTI's, bekeerlingen en religieverlaters bij het uitwerken van beleid voor deze groepen en bij de ontwikkeling van bijvoorbeeld trainingen voor COA-medewerkers, zodat er betere aansluiting is bij de behoeften van deze groepen.
- Meer duidelijkheid voor COA-medewerkers over omgaan met religie in de praktijk: hoe invulling geven aan de neutraliteit van het COA én ruimte bieden voor het uiten van de religieuze identiteit.
- Het instellen van aandachtsfunctionarissen levensbeschouwelijke vraagstukken conform de aandachtsfunctionarissen LHBTI, zodat medewerkers een duidelijk aanspreekpunt hebben bij vragen rondom levensbeschouwing.
- De aandachtsfunctionaris LHBTI biedt grote meerwaarde in het verkennen van de behoeften en bieden van ondersteuning aan LHBTI-bewoners. Niet overal zijn deze functionarissen beschikbaar en niet overal is er een duidelijk protocol over de inzet van deze medewerker. Dit zou uniformer ingezet kunnen worden.

Veiligheid essentieel voor goede opvang

Over het algemeen hebben LHBTI's meer te maken met dagelijkse pesterijen en geweldsincidenten dan bekeerlingen en religieverlaters. Veiligheid is een belangrijk issue voor LHBTI-asielzoekers en – in iets mindere mate – voor bekeerlingen en religieverlaters. De ervaringen met de wijze waarop het COA reageert op incidenten en hoe adequaat dit is, wisselen; sommige asielzoekers ervaren dat incidenten goed worden opgepakt, maar anderen zijn daarover veel minder tevreden.

Gebrek aan privacy is een belangrijke bron van (ervaren) onveiligheid. Het delen van een kamer met mede-asielzoekers die niet tolerant zijn ten aanzien van mensen met een andere seksuele oriëntatie, genderidentiteit of levensbeschouwing kan veel spanningen opleveren en aanleiding zijn voor pesterijen en incidenten. Een strategie die door sommige asielzoekers wordt gehanteerd is om zo min mogelijk herkenbaar te zijn als LHBTI, bekeerling of religieverlater.

LHBTI-asielzoekers zijn vaak strategisch in de mate waarin zij richting verschillende partijen open zijn over hun identiteit. Een enkeling draagt het LHBTI-zijn zichtbaar uit, maar de meesten doen dat alleen richting anderen uit de LHBTI-gemeenschap of richting medewerkers van het COC of COA. De meeste LHBTI's voelen zich niet geaccepteerd door medebewoners. Bekeerlingen zijn redelijk open over hun identiteit als christen. Zij voelen zich wisselend geaccepteerd door medebewoners. Soms komt het voor dat religieverlaters tegen hun zin 'ge-out' worden (dat wil zeggen dat publiek bekend wordt gemaakt dat zij hun religie verlaten hebben), wat kan leiden tot bedreigende situaties. Religieverlaters vrezen vaak mensen uit het land van herkomst en zijn om die reden soms voorzichtig op sociale media.

De houding van COA-medewerkers en hun reactie op incidenten is eveneens een factor in de veiligheidsbeleving van de asielzoekers. Indien niet adequaat gereageerd wordt op meldingen neemt de meldingsbereidheid af en daarmee het gevoel van onveiligheid toe. Wat hierbij ook speelt is dat sommige asielzoekers uit angst voor het negatief beïnvloeden van hun asielprocedure incidenten niet melden. Hierdoor is het ook voor het COA moeilijk om zicht te krijgen op wat er speelt op de opvanglocatie.

Belangrijkste verbeter suggesties op basis van gesprekken met asielzoekers, COA-medewerkers en andere partijen die betrokken zijn bij de begeleiding van asielzoekers:

- Meer privacy voor bewoners, bijvoorbeeld in de vorm van een eigen kamer.

- Plaatsing van LHBTI's op een speciale LHBTI-unit waarin een kamer en voorzieningen gedeeld worden met 'gelijkgestemden' kan het gevoel van veiligheid vergroten en tevens bijdragen aan het aangaan van betekenisvolle contacten. De behoefte van de asielzoeker dient hier centraal te staan; niet alle LHBTI's willen in een dergelijk unit opgevangen worden, maar het is wel belangrijk dat die mogelijkheid er is.
- Meer beveiliging op de locaties (ook in avonduren) zodat beter opgetreden kan worden tegen agressief gedrag en duidelijkere protocollen over hoe te handelen bij incidenten.
- Meer/betere voorlichting en activiteiten richting medebewoners om meer onderling begrip en contact te faciliteren.

Opgebouwde netwerken voor alle groepen kwetsbaar als gevolg van (vele) verhuizingen. Externe sociale netwerk van religieverlaters meest precair.

Voor LHBTI's, bekeerlingen en religieverlaters zijn sociale contacten buiten de opvanglocatie met name belangrijk omdat zij in veel gevallen een moeizame relatie hebben met de familie in het land van herkomst en ook de aansluiting bij medeasielzoekers en vluchtelingen uit het land van herkomst is niet vanzelfsprekend. Zij hebben behoefte aan een 'alternatieve familie' of gemeenschap waarmee betekenisvolle relaties kunnen worden aangegaan.

Bekeerlingen hebben via de kerken vaak een sterker sociaal netwerk buiten de opvanglocatie dan LHBTI's of religieverlaters. Door het bijwonen van de zondagse diensten en de contacten daaromheen lukt het hen vaker om een goed sociaal netwerk op te bouwen. LHBTI's kunnen vaak terecht bij het COC voor activiteiten en een buddy, maar het COC is niet actief op alle plaatsen waar een opvanglocatie is. Voor religieverlaters is het externe netwerk het meest precair. In plaatsen waar het Humanistisch Verbond niet actief is, zijn vaak geen alternatieven. Wat voor alle groepen geldt is dat de opgebouwde externe netwerken vaak kwetsbaar zijn als gevolg van verhuizingen tussen opvanglocaties. Dit probleem speelt voor alle asielzoekers, maar lijkt voor de groepen waar dit onderzoek zich op richt prangender, juist vanwege de breuk met familie en gemeenschap uit het land van herkomst.

Belangrijkste verbeteringsuggesties op basis van gesprekken met asielzoekers, COA-medewerkers en andere partijen die betrokken zijn bij de begeleiding van asielzoekers:

- (Meer) inzicht in de sociale kaart rondom de opvanglocatie van organisaties die LHBTI's, bekeerlingen en religieverlaters kunnen ondersteunen en deze informatie beter ontsluiten voor bewoners (via de website MyCOA en fysiek prikbord) en actievere doorverwijzing door COA naar deze organisaties.
- Meer mogelijkheden om Nederlands te leren om ook contacten buiten de opvanglocatie aan te kunnen gaan.
- Het voorkomen van verhuizingen tussen opvanglocaties om het opgebouwde sociale netwerk te kunnen behouden.

Meer uniformiteit in opvang en begeleiding van LHBTI's, bekeerlingen en religieverlaters tussen opvanglocaties gewenst.

Het verschil tussen COA-locaties en tussen COA-medewerkers in de begeleiding en opvang van deze groepen zou verkleind moeten worden, zodat het voor de asielzoeker niet hoeft uit te maken waar hij of zij wordt geplaatst.

Verbetersuggestie op basis van gesprekken met COA-medewerkers en andere partijen die betrokken zijn bij de begeleiding van asielzoekers:

- Er zou een betere doorvertaling van de landelijke beleidskaders naar de locaties moeten komen waarbij ruimte wordt geboden voor lokale invulling binnen minimale normen ten aanzien van de begeleiding.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl