



Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Plan van Aanpak

‘De opvang van kwetsbare asielzoekers in de noodopvang’

18 januari 2016

Externe versie

1. Inleiding en aanleiding

De hoge instroom van asielzoekers vraagt om noodopvang. Binnen deze tijdelijke opvangvoorziening¹ nemen kwetsbare asielzoekers² een bijzondere positie in. Bijzonder in die zin, dat het gaat om (groepen van) personen die vanwege hun geslacht, leeftijd, seksuele geaardheid en/of geloofsovertuiging een (kwetsbare) minderheid vormen binnen de op te vangen groep asielzoekers. Mogelijkerwijze lopen deze personen in de leefomgeving van een noodopvang een verhoogd risico geconfronteerd te worden met een voor hen onveilige situatie, mede omdat de voorzieningen en processen binnen de noodopvang niet altijd zo georganiseerd zijn zoals dat binnen de reguliere Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)-opvang gebruikelijk en wenselijk is³.

Uit diverse signalen⁴ blijkt dat kwetsbare asielzoekers binnen zowel de reguliere- als de noodopvangvoorzieningen vaker te maken krijgen met agressie, dwang en gevoelens van onveiligheid dan andere asielzoekers. Ook uit de zogeheten incidentmeldingen die de Inspectie Veiligheid en Justitie (VenJ) ontvangt, blijken kwetsbare asielzoekers regelmatig slachtoffer van intimidatie, bedreigingen en mishandeling. De gemeenten Amsterdam en Rotterdam hebben onlangs besloten tot het onderbrengen van homoseksuele asielzoekers in een aparte opvanglocatie omdat deze asielzoekers zich in de opvangvoorziening waar zij verbleven onveilig voelden⁵.

In zijn brief aan de Tweede Kamer over 'recente ontwikkelingen asielinstroom' schrijft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (VenJ): 'Voor de komende periode heb ik de Inspectie gevraagd om periodiek mee te blijven kijken naar de tijdelijke opvangvoorzieningen voor asielzoekers. De hoge instroom van asielzoekers maakt dat er een zeer grote druk blijft liggen op de vreemdelingenketen, waardoor het noodzakelijk blijft om de risico's die zich kunnen voordoen scherp te bewaken'⁶.

Eén van deze risico's ligt bij de opvang van kwetsbare (groepen) asielzoekers in de noodopvang.

2. Afbakening van het onderzoek

Binnen dit onderzoek zijn drie afbakeningen gemaakt. Ten eerste wat betreft de te onderzoeken doelgroep, de 'kwetsbare asielzoekers' en ten tweede wat betreft het aantal te bezoeken locaties. De derde afbakening ligt in de soort opvang die onderzocht wordt, de zogeheten 'noodopvang'. Dit onderzoek geeft een beeld van de opvang ten tijde van het bezoek aan de specifieke locaties.

¹ Het woord 'tijdelijke' is in zoverre betrekkelijk dat alle opvangvoorzieningen in Nederland in meer of mindere mate van tijdelijke aard zijn. Binnen de opvangvoorzieningen is de noodopvang te onderscheiden van de reguliere opvang. De crisisnoodopvang die door gemeenten wordt verzorgd en in beginsel 72 uur duurt, valt buiten het onderzoeksbereik. Zie voor het gehanteerde onderscheid tussen crisisnoodopvang en noodopvang bijlage 2: 'De organisatie van de tijdelijke opvangvoorzieningen in Nederland'.

² Wat in het kader van het onderzoek onder kwetsbare groepen wordt verstaan zie onder 2.: 'Afbakening van het onderzoek'.

³ Zie rapportage 'De tijdelijke (opvang)voorzieningen voor asielzoekers onder de loep; Rapportage over de schouw van de Inspectie Veiligheid en Justitie naar de tijdelijke opvangvoorzieningen voor asielzoekers' Inspectie Veiligheid en Justitie, november 2015.

⁴ Zie bijvoorbeeld: antwoorden Kamervragen van de leden Kuiken en Yücel (beiden PvdA) aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over de veiligheid van Lesbische, Homoseksuele, Biseksuele en Transgender (LHBT) asielzoekers in opvanglocaties (ingezonden 29 oktober 2015, nr. 2015Z20073) en antwoorden Kamervragen van de leden Gesthuizen en Karabulut (beiden SP) aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over minderjarige Syrische bruiden (ingezonden 1 oktober 2015, nr. 2015Z17932) en vragen van de leden Van Klaveren en Bontes (beiden Groep Bontes/Van Klaveren) aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over mogelijk kindermisbruik in een asielzoekerscentrum (ingezonden 28 augustus 2015, 2015Z15172).

⁵ <http://www.volkskrant.nl/binnenland/conflict-over-aparte-opvang-homoseksuele-asielzoekers~a4202793/> en

<http://www.omroepwest.nl/nieuws/3013521/Bedreigde-homoseksuele-asielzoekers-Alphen-opgevangen-in-Rotterdam>.

⁶ Brief aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 19 637, nr. 2077.

Doelgroep

Onder kwetsbare asielzoekers worden verstaan de asielzoekers die het COA zelf als zodanig onderscheidt binnen de opvangvoorzieningen. Dit zijn:

1. Vrouwen;
2. (alleenstaande) Kinderen;
3. Lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders (LHBT).

Als vierde groep kwetsbare asielzoekers wordt in het kader van dit onderzoek onderscheiden:

4. Asielzoekers die vanwege hun geloofsovertuiging binnen een opvanglocatie een minderheid vormen. Deze groep is toegevoegd omdat ook daarover signalen zijn dat de veiligheid in het geding is.

De kwetsbaarheid is gelegen in 'de aard' van de asielzoeker, die onlosmakelijk verbonden is met de persoon van betrokkene (vrouw/kind/LHBT/Cultureel-religieus) en niet in de kwetsbaarheid die van buitenaf is 'aangedaan'. Iemand die getraumatiseerd door bijvoorbeeld mensenhandel/mensensmokkel is kwetsbaar, maar dat staat los van 'de aard' van de persoon.

Aantal te bezoeken locaties

Het onderzoek richt zich op vijftien van de in totaal bijna veertig noodopvangvoorzieningen (zie ook bijlage 1)⁷.

Soort opvang

In dit onderzoek staat de noodopvang centraal. Noodopvanglocaties zijn tijdelijke locaties waarmee het COA een sobere opvang biedt voor de duur van 6 tot 12 maanden (zie verder bijlage 2).

In eerder onderzoek heeft de Inspectie VenJ⁸ vastgesteld dat sprake was van een veilige, leefbare en beheersbare omgeving in de tijdelijke opvanglocaties maar dat wanneer de verblijfsduur toeneemt de beheersbaarheid onder druk komt te staan.

De crisisnoodopvang waar asielzoekers voor een periode van 72 uur worden opgevangen maakt *geen* deel uit van het onderzoek, gezien de korte bestaansduur en omdat de verantwoordelijkheid voor de inrichting bij de betreffende gemeenten ligt.

⁷ Er zijn op 7-1-2016 38 noodopvanglocaties. Vrijwel wekelijks komen er locaties bij, maar ook sluiten enkele locaties (zoals onlangs de IJsselhallen en Zeelandhallen). Er is gekozen voor vijftien locaties omdat dit een representatief beeld oplevert van het geheel.

⁸ 'De tijdelijke (opvang)voorzieningen voor asielzoekers onder de loep; Rapportage over de schouw van de Inspectie Veiligheid en Justitie naar de tijdelijke opvangvoorzieningen voor asielzoekers'. Inspectie Veiligheid en Justitie, november 2015.

3. Doelstelling en probleemstelling

Doelstelling

De Inspectie VenJ wil met dit onderzoek een bijdrage leveren aan de bevordering van de leefbaarheid en de veiligheid binnen de noodopvang voor kwetsbare (groepen) personen. Dit doet zij door inzicht te geven in de risico's die daarbij een rol spelen en de maatregelen die genomen worden om de leefbaarheid en veiligheid te bevorderen. Waar mogelijk doet de Inspectie VenJ concrete aanbevelingen die de kwaliteit op deze punten verbetert. Zo wil zij aan zowel uitvoerders als beleidsmakers ondersteuning bieden bij het nemen van toekomstige besluiten over kwetsbare personen in de noodopvang.

Probleemstelling

De probleemstelling (hoofdvraag) van dit onderzoek luidt als volgt:

“In hoeverre is de noodopvang leefbaar en veilig voor kwetsbare asielzoekers?”

Onderzoeksvragen

De probleemstelling valt uiteen in de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke voorzieningen zijn in de planvorming⁹ getroffen ten aanzien van de noodopvang om de leefbaarheid en veiligheid van kwetsbare asielzoekers te waarborgen?
2. Hoe wordt in de praktijk binnen de noodopvang de leefbaarheid en veiligheid van kwetsbare asielzoekers geborgd?
3. Doen zich risico's voor ten aanzien van de leefbaarheid en veiligheid van kwetsbare asielzoekers in de noodopvang? Zo ja, welke?
4. Hoe kunnen deze risico's worden beperkt?

Begrippen leefbaarheid en veiligheid

Het COA streeft ernaar de bewoners een veilige, leefbare en beheersbare woonomgeving te bieden¹⁰. Deze begrippen zijn echter door het COA niet verder uitgewerkt. Om te kunnen onderzoeken of sprake is van een leefbare en veilige woonomgeving heeft de Inspectie VenJ de begrippen leefbaarheid en veiligheid als onderstaand geoperationaliseerd.

Leefbaar wil zeggen dat de omgeving geschikt is om in te wonen. Of sprake is van een leefbare omgeving, is lastig om objectief te beoordelen. Er zijn echter wel enkele bepalende factoren te onderscheiden. Het begrip leefbaarheid richt zich binnen dit onderzoek op de volgende elementen¹¹:

- Primaire levensbehoeften: de aanwezigheid van voldoende voorzieningen om te kunnen leven. Denk aan voorzieningen als eten, drinken, onderdak, kleding en medische hulp;
- Fysiek veilige omgeving: schone en overlastvrije omgeving;
- Sociaal veilige omgeving: de aanwezigheid van sociale contacten / aansluiting met de andere asielzoekers, de aanwezigheid van dagbestedingsactiviteiten, aanwezigheid van mogelijkheden om zich te kunnen afzonderen (privacy), maar ook beheersing van aspecten

⁹ Het gaat hier zowel om beleidsplannen van onder andere COA als om inrichtingsplannen van de locatie zelf.

¹⁰ Productenklapper COA 2015, Definitief Concept 17 april 2015.

¹¹ Zie ook 'Zekere banden, Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid', Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, juni 2002.

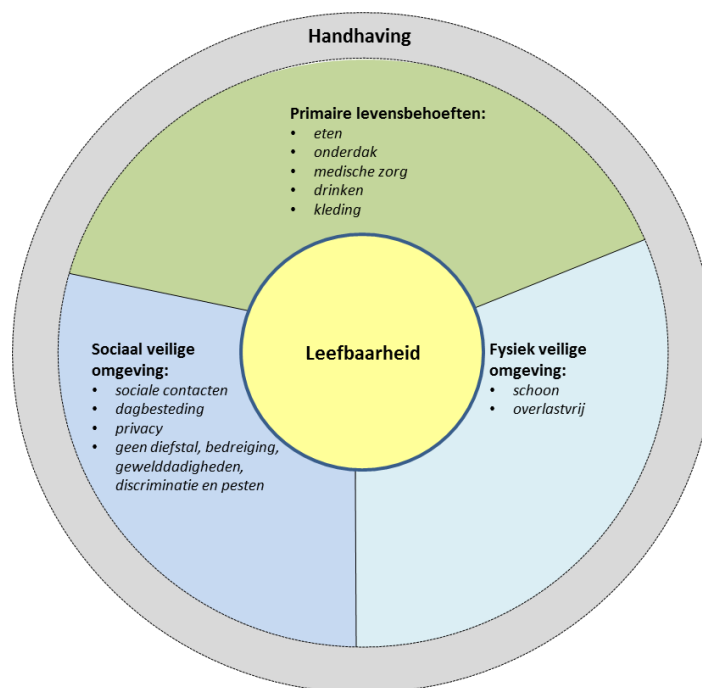
die de mate van (sociale) veiligheid¹² bepalen zoals diefstal, bedreiging, gewelddadigheden, discriminatie en pesten.

De Inspectie beschouwt 'leefbaarheid' als een begrip dat voor alle asielzoekers hetzelfde moet zijn. Er bestaan geen verschillende soorten van leefbaarheid. De risico's die de leefbaarheid bedreigen zijn voor kwetsbare asielzoekers wel groter. In die zin vraagt leefbaarheid voor deze groep nadrukkelijke aandacht.

Het begrip 'veiligheid' is onderdeel van het begrip 'leefbaarheid'. Het richt zich in het kader van dit onderzoek naast de meer algemene aspecten van sociale veiligheid (zoals tegengaan van diefstal, bedreiging, gewelddadigheden, discriminatie en pesten) vooral op het beheersen van de risico's voor die sociale veiligheid. Het betreft dus de mate waarin risico's voor specifieke kwetsbaarheid van betrokken asielzoeker door het handelen (doen of nalaten) van personen in zijn omgeving worden voorkomen of tegengegaan.

Om te kunnen spreken van een leefbare omgeving is ook de mate waarin de regels op het gebied van leefbaarheid worden gehandhaafd van belang. Dat betekent concreet dat ervoor gezorgd moet worden dat asielzoekers bekend zijn met (huis)regels, omgangsvormen, normen en waarden, rechten en plichten. Daarbij is belangrijk dat daarop wordt toegezien en er ingegrepen wordt wanneer er niet wordt nageleefd.

Figuur 1 geeft de elementen van leefbaarheid die in dit onderzoek worden betrokken weer.



Figuur 1: Elementen van Leefbaarheid

¹² Sociale veiligheid: 'De mate waarin mensen beschermd zijn en zich beschermd voelen tegen persoonlijk leed door misdrijven (criminaliteit), overtredingen en overlast door andere mensen'.

Fysieke veiligheid: 'De mate waarin mensen beschermd zijn en zich beschermd voelen tegen persoonlijk leed door ongevallen en tegen onheil van niet-menselijke oorsprong'. Uit: Basisboek integrale veiligheid, kernbegrippenlijst, 2015.

4. Onderzoeksaanpak

Literatuuronderzoek/deskresearch/documentstudie

Bij de start van het onderzoek vraagt de Inspectie VenJ informatie op over het (landelijk) beleid ten aanzien van kwetsbare asielzoekers in de noodopvang. Daarnaast worden signalen geïnventariseerd over incidenten rond kwetsbare groepen in de noodopvang bij COA, Directoraat-generaal Vreemdelingenzaken (DGVZ), de (Kinder)ombudsman, Nidos en belangengroeperingen als COC, Stichting Secret Garden¹³, Amnesty International en de Raad van Kerken.

Onderzoek en interviews ter plaatse

1. Uit de circa dertig noodopvanglocaties worden vijftien locaties geselecteerd waarbij rekening gehouden wordt met spreiding over het land, het type opvanglocatie, het type gebouw (specifiek voor de asielopvang tijdelijk ingerichte locaties vs. niet-tijdelijke locaties die aanvankelijk voor een ander doel zijn gebouwd, zoals voormalige kazernes, gevangenissen, kantoren, scholen e.d.). Ook worden zowel locaties voor alleenstaande minderjarigen bezocht, als voor volwassenen en gezinnen. Bij de geselecteerde locaties wordt specifieke informatie opgevraagd (onder meer inrichtingsplan, bezetting, bemensing personeel, etc.);
2. De Inspectie VenJ bezoekt vervolgens de geselecteerde noodopvanglocaties, alwaar interviews worden afgenomen bij de leidinggevende en woonbegeleiders van het COA en één of meerdere medewerker(s) van Vluchtelingenwerk, de wijkagent en bij voorkeur ook één of meer asielzoeker(s) die tot de groep kwetsbaren behoort (behoren). Voorafgaand aan de interviews ontvangen de te interviewen personen het interviewprotocol (zie bijlage 3). De interviews vinden plaats aan de hand van het toetsingskader 'Kwetsbare asielzoekers in de noodopvang' (zie bijlage 4).

Toetsingskader

Het toetsingskader 'Kwetsbare asielzoekers in de noodopvang' is onderverdeeld naar de hiervoor benoemde elementen van leefbaarheid. Zie verder bijlage 4.

Interviews op centraal niveau

Naast de interviews op de noodopvanglocaties voert de Inspectie VenJ ook gesprekken met betrokken organisaties en belangengroepen op landelijk/bestuurlijk niveau (COA, Nidos en organisaties als Vluchtelingenwerk, COC, Stichting Secret Garden, Raad van Kerken, Amnesty International). In deze gesprekken staat de vraag centraal wat het beeld is van de positie van kwetsbare asielzoekers en de specifieke problematiek van deze groep in de noodopvang.

¹³ Secret Garden is een Stichting van en voor LHBT'ers (Lesbisch/Homo/Bi-seksueel en Transgender) met een etnisch-culturele achtergrond.

Verificatie, analyse en rapportage

Het onderzoek wordt uitgevoerd overeenkomstig het 'Protocol voor de werkwijze' van de Inspectie VenJ. Dit houdt onder meer in dat van de bezoeken en interviews een verslag wordt gemaakt dat ter verificatie aan de bezochten / geïnterviewden wordt voorgelegd. Op basis van de geverifieerde bevindingen wordt een analyse uitgevoerd die resulteert in de antwoorden op de onderzoeksvragen en in conclusies en aanbevelingen, waarmee een beeld gegeven wordt van de leefbaarheid en veiligheid van de noodopvang voor kwetsbare asielzoekers en factoren die daarop van invloed zijn. De rapportage hierover wordt aangeboden aan de staatssecretaris van VenJ.

Hypotheses

Eerdere rapportages waaronder het rapport "De tijdelijke opvangvoorzieningen voor asielzoekers onder de loep" en incidentmeldingen die de Inspectie heeft ontvangen, heeft tot een aantal vragen geleid die de Inspectie aan de hand van hypotheses wil toetsen.

Onderstaande hypotheses worden in de interviews en analyse getoetst:

- Het aantal meldingen van incidenten neemt toe naarmate asielzoekers langer in de noodopvang verblijven. (m.a.w. de duur van de opvang is van invloed op veiligheid en leefbaarheid).
- Daar waar de groep asielzoekers minder divers is, doen zich minder incidenten voor.
- Rond alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV'ers) in een reguliere noodopvanglocatie doen zich minder incidenten voor dan bij AMV'ers in een specifieke AMV noodopvang.

5. Samenhang en afstemming overige onderzoeken

Dit onderzoek vormt een vervolg op de in september en oktober 2015 uitgevoerde schouw van de tijdelijke opvangvoorzieningen.

Voor dit onderzoek vindt volgens afspraak specifiek afstemming plaats met de Inspectie Jeugdzorg en Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie SZW en de Nationale Ombudsman waar inspectie-/onderzoeksactiviteiten elkaar mogelijk raken.

6. Communicatie

Voor de start van het onderzoek informeert de Inspectie de betrokkenen (o.a. COA, opvanglocaties) over (het doel van) het voorgenomen onderzoek. Het goedgekeurde Plan van Aanpak wordt, zover het relevante informatie voor externe partners betreft, op de site van de Inspectie VenJ geplaatst. Alle geïnterviewden krijgen voorafgaande aan het interview het interviewprotocol (zie bijlage 3) toegestuurd.

De interviewverslagen worden na het gesprek aan de geïnterviewden voorgelegd voor wederhoor. Het conceptrapport wordt voorgelegd voor wederhoor aan de eindverantwoordelijke van de betrokken organisaties.

Na vaststelling door het MT Inspectie VenJ vindt bestuurlijk bespreking plaats met de (eind)verantwoordelijken van de betrokken organisaties. Indien mogelijk kan dit gezamenlijk worden besproken. Nadien wordt het rapport via de reguliere kanalen gepubliceerd. Daarbij en bij de – eventuele- totstandkoming van het persbericht worden de communicatiemedewerkers betrokken.

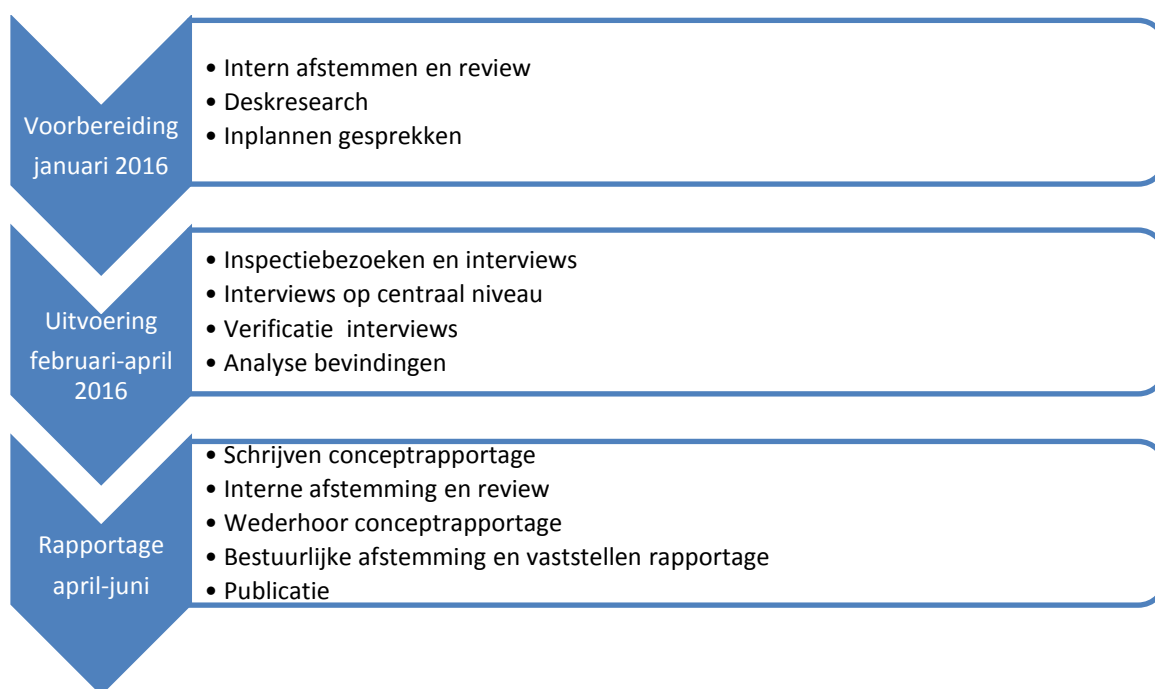
Het rapport wordt aangeboden aan de staatssecretaris van VenJ en aan de leiding van de verschillende organisaties.

Alle geïnterviewden ontvangen een e-mail met een verwijzing naar het rapport op de website van de Inspectie VenJ.

7. Planning

Doorlooptijd en planning

Het onderzoek start in januari 2016 en moet op 31 mei 2016 zijn afgerond en bestaat uit de volgende stappen:



Bijlage1: Overzicht noodopvanglocaties COA

(bron: www.coa.nl)

1. Alphen aan den Rijn
2. Apeldoorn
3. Den Haag
4. Den Haag - Loosduinen
5. Ede
6. Groningen
7. Haarlem
8. Kolham
9. Leeuwarden
10. Leiden
11. Nijmegen Heumensoord
12. Koepelgevangenis in Arnhem (de Berg)
13. Oldambt
14. Ommen
15. Rosmalen
16. Scheerwolde
17. Vierhouten
18. Zaanstad Burg. in 't Veldpark
19. Weert
20. Tilburg
21. 's Gravendeel
22. Terneuzen
23. Zaanstad Rijshoutpark
24. Borculo
25. Vledder
26. Stadskanaal
27. Grouw
28. Kollumerpomp
29. Goes
30. Lelystad Schepenen
31. Aalten
32. Zaanstad Hemkade
33. Utrecht Kanaleneiland
34. Gorinchem
35. Tilburg Cobbenhagenlaan
36. Veldhoven
37. Valkenswaard
38. Brunssum

Bijlage 2: De organisatie van de noodopvang in Nederland

Situatie vóór de verhoogde instroom – reguliere COA opvang

Vreemdelingen die asiel aanvragen in Nederland, melden zich bij een aanmeldcentrum (AC) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

Centrale ontvangstlocatie

Na aanmelding worden asielzoekers eerst opgevangen in de centrale ontvangstlocatie (COL) van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). In de COL verzorgt de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) de registratie en het identiteitsonderzoek. De Gemeentelijke of Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD) voert medische controles uit. Na deze onderzoeken start een periode van rust en voorbereiding op de asielaanvraag, die minimaal zes dagen duurt. De asielzoeker wordt hierin bijgestaan door Vluchtelingenwerk en de Raad voor Rechtsbijstand. Vreemdelingen verblijven maximaal vier dagen in de COL.

Procesopvanglocatie

Vreemdelingen die verder de asielprocedure ingaan, verhuizen van de COL naar een procesopvanglocatie (POL), waar zij zich verder voorbereiden op de asielaanvraag. In de POL zijn alle faciliteiten aanwezig voor de vreemdeling om zich voor te bereiden op de asielprocedure. De POL's bevinden zich altijd in de buurt van aanmeldcentra van de IND, waar de asielaanvraag in behandeling wordt genomen. Asielzoekers verblijven maximaal twaalf dagen in een POL.

Omdat er op bepaalde momenten beperkte ruimte is in de POL's, worden asielzoekers soms tijdelijk opgevangen in een pre-POL, totdat er plaats is in een POL.

Asielzoekerscentrum

Na het verblijf in de POL start het eerste deel van de asielprocedure, de Algemene Asielprocedure. Na afloop hiervan hoort de asielzoeker van de IND of zijn asielaanvraag is ingewilligd, geweigerd of dat meer onderzoek nodig is. De asielzoeker verhuist van de POL naar een asielzoekerscentrum (AZC). Hier gaat de volgende fase van de asielprocedure in.

Verlengde Asielprocedure

De IND heeft meer tijd nodig om een beslissing te nemen op de asielaanvraag. De asielzoeker gaat de zogenoemde Verlengde Asielprocedure in. Tijdens deze procedure verblijft hij op het AZC.

Asielaanvraag is ingewilligd

De asielzoeker heeft een verblijfsvergunning gekregen. Het COA koppelt hem aan een gemeente in de regio van het AZC. De gemeente zorgt voor geschikte woonruimte. De bewoner woont op het AZC tot hij de zelfstandige woonruimte kan betrekken.

Asielaanvraag is niet ingewilligd

De asielzoeker heeft geen verblijfsvergunning gekregen. Hij heeft nu nog maximaal vier weken recht op opvang in het AZC. In deze tijd kan hij zijn vertrek uit Nederland voorbereiden. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) ondersteunt de asielzoeker hierbij. Na vier weken dient hij het land te verlaten. Soms is vertrek uit Nederland binnen vier weken niet mogelijk. De uitgeprocedeerde asielzoeker kan dan onder voorwaarden maximaal twaalf weken in een Vrijheidsbeperkende locatie (VBL) verblijven. Op de VBL is de begeleiding van de asielzoeker gericht op terugkeer. Voor gezinnen met minderjarige kinderen, die na afloop van hun asielprocedure geen recht meer hebben op COA voorzieningen, geldt dat zij in een Gezinslocatie worden geplaatst. Een uitspraak van de Hoge Raad verbiedt dat kinderen op straat worden gezet.

Met gezinslocaties kan dit worden voorkomen. Het onderdak in een gezinslocatie wordt beëindigd bij vertrek uit Nederland of als het jongste kind van het gezin achttien jaar is geworden.

Situatie sinds verhoogde asielinstroom

Nadat de asielinstroom sterk gestegen was, bleek dat het COA onvoldoende plekken had om onderdak te bieden aan alle asielzoekers die zich meldden bij het AC. Om te voorkomen dat asielzoekers op straat zouden belanden, is gekozen om ook onderstaande tijdelijke- of noodlocaties te openen.

Noodopvang

Met deze tijdelijke locaties biedt het COA een soberdere opvang aan dan de reguliere opvang. Het gaat om hallen (Zwolle), paviljoens (Heumensoord) en aangepaste kantoren (Den Haag) die voor de duur van 6 tot 12 maanden opvang kunnen bieden aan +/- 300+ asielzoekers. Bewoners genieten hier doorgaans minder privacy dan op een reguliere opvanglocatie; ze hebben er ook geen gelegenheid om zelf te koken. Ze hebben echter wel dezelfde toegang tot gezondheidszorg. Voorbeelden zijn de locatie Heumensoord (3.000 bedden), de voormalige penitentiaire inrichting in Alphen a/d Rijn (1.140 bedden) en de opvang voor minderjarige alleenstaande asielzoekers in Scheerwolde (35 bedden).

Crisisnoodopvang

Op 17 september 2015 deed het COA samen met het ministerie van Veiligheid en Justitie en het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC) een oproep aan gemeenten om locaties aan te melden voor crisisnoodopvang van asielzoekers. Crisisnoodopvang is bedoeld voor in beginsel 72 uur, waarna de asielzoekers kunnen doorstromen naar de andere opvangvormen van het COA. De gemeente is verantwoordelijk voor de inrichting en de dagelijkse gang van zaken rondom crisisnoodopvang.

Crisisnoodopvang geschiedt in locaties, zoals sporthallen, die bij rampen gebruikt kunnen worden voor bevolkingszorg.

INTERVIEW PROTOCOL

Onderzoek “De opvang van kwetsbare asielzoekers in de noodopvang”

De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt voor de samenleving, de onder toezicht gestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van Veiligheid en Justitie 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 veilige en rechtvaardige samenleving.

Het onderzoek naar de opvang kwetsbare asielzoekers in de noodopvang kent de twee doelstellingen.

- De Inspectie VenJ wil met dit onderzoek een bijdrage leveren aan de bevordering van de leefbaarheid en veiligheid binnen de noodopvang voor kwetsbare (groepen) personen.

Dit doet zij door inzicht te geven in de risico's die daarbij een rol spelen en de maatregelen die genomen worden om de leefbaarheid en veiligheid te bevorderen. Waar mogelijk wil de Inspectie VenJ concrete aanbevelingen doen die de kwaliteit op deze punten verbetert. Daarbij wil zij aan zowel uitvoerders als beleidsmakers ondersteuning bieden bij het nemen van toekomstige besluiten over kwetsbare personen in de noodopvang.

- Hiermee wordt ook tegemoet gekomen aan het verzoek van de staatssecretaris van Veiligheid aan de Inspectie om de tijdelijke opvangvoorzieningen voor asielzoekers periodiek te monitoren.

Probleemstelling en onderzoeksvragen

De probleemstelling in dit onderzoek luidt:

“In hoeverre is de noodopvang leefbaar en veilig voor kwetsbare asielzoekers?”

Hierbij richt de Inspectie zich op de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke voorzieningen zijn in de planvorming¹⁴ getroffen ten aanzien van de noodopvang om de leefbaarheid en veiligheid van kwetsbare asielzoekers te waarborgen?
2. Hoe wordt in de praktijk binnen de noodopvang de leefbaarheid en veiligheid van kwetsbare asielzoekers geborgd?
3. Doen zich risico's voor ten aanzien van de leefbaarheid en veiligheid van kwetsbare asielzoekers in de noodopvang? Zo ja, welke?
4. Hoe kunnen deze risico's worden beperkt?

Onderzoeksaanpak

Voor dit onderzoek zal de Inspectie op basis van literatuuronderzoek, inspectiebezoeken en interviews met betrokkenen antwoord geven op de probleemstelling en onderzoeksvragen.

Vervolg van het onderzoek

Op basis van de bevindingen voert de Inspectie een analyse uit, die de basis vormt voor de rapportage. De bevindingen van de Inspectie worden voor hoor en wederhoor toegezonden aan alle in dit onderzoek betrokken organisaties.

¹⁴ Het gaat hier zowel om beleidsplannen van onder andere COA als om inrichtingsplannen van de locatie zelf.

Belangrijke informatie voor de geïnterviewde

1. Het interview duurt één tot anderhalf uur en wordt afgenomen door inspecteurs van de Inspectie Veiligheid en Justitie.
2. Aan het begin van het interview wordt dit protocol nogmaals toegelicht aan de te interviewen persoon. Hierbij wordt benoemd wat er in het interview aan bod gaat komen: de 'agenda' van het gesprek / interview wordt weergegeven. Daarbij komt ook het vervolgproces rond het onderzoek aan de orde.
3. Van het interview wordt een verslag opgesteld, dat wordt voorgelegd aan de geïnterviewde persoon/personen. Deze wordt gevraagd binnen een week aan te geven of er feitelijke onjuistheden in het verslag staan. Vervolgens stelt de Inspectie het verslag vast en kan het worden betrokken in het vervolg van het onderzoek.
4. Interviewverslagen die de Inspectie heeft opgesteld zijn vertrouwelijk en worden niet aan derden beschikbaar gesteld, tenzij zij dat op grond van wettelijke bepalingen verplicht is of dat dit met instemming van de geïnterviewde gebeurt.
5. Een conceptrapportage wordt aan betrokkenen, voorafgaand aan de openbaarmaking van de rapportage, voorgelegd. De betrokkenen krijgen twee weken de gelegenheid om aan te geven of er in de conceptrapportage eventuele feitelijke onjuistheden staan.
6. De Inspectie neemt in de rapportage in principe geen uitspraken op van individuele personen. Alleen wanneer zaken door meerdere personen en/of andere bronnen worden bevestigd, neemt de Inspectie deze op in het rapport. De informatie die wel in de rapportage wordt opgenomen, zal in beginsel niet herleidbaar zijn naar personen.
7. In het geval het interview wordt opgenomen, zal de bandopname van het gesprek na vaststelling van het interviewverslag worden vernietigd.
8. Interviewverslagen worden – conform de procedure – bij de Inspectie Veiligheid en Justitie gearhiveerd en na het verstrijken van de daartoe vastgestelde termijn, vernietigd

De Inspectie VenJ heeft haar algemene werkwijze bij het uitvoeren van onderzoek beschreven in het Protocol voor de werkwijze. Voor meer informatie over de Inspectie VenJ en het Protocol voor de werkwijze, zie

www.ivenj.nl

Den Haag, januari 2015

Toetsingskader kwetsbare asielzoekers in de noodopvang

Inspectie VenJ, Domein A&M

Inleiding

De Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) houdt onder meer toezicht op het vreemdelingendomein. Onderdeel daarvan is de opvang, begeleiding en uitstroom (uit de opvang) van asielzoekers in Nederland door het Centraal orgaan opvang asielzoekers (COA). Het COA vangt regulier asielzoekers op in de Centrale Opvanglocatie (COL), Procesopvanglocaties (POL), Asielzoekerscentra (AZC's), Vrijheidsbeperkende Locaties (VBL) en Gezinslocaties (GL). Als gevolg van de sterke toename van de instroom van asielzoekers in 2015 biedt het COA momenteel ook andere vormen van (tijdelijke) opvang, in dit kader noodopvang genoemd.

In 2016 voert de Inspectie VenJ een onderzoek uit naar de vraag in hoeverre de noodopvang voor kwetsbare asielzoekers leefbaar en veilig is. Daartoe heeft de Inspectie VenJ onderhavig toetsingskader voor de te bezoeken locaties opgesteld.

De Inspectie VenJ wil met dit onderzoek een bijdrage leveren aan de bevordering van de leefbaarheid en veiligheid binnen de noodopvang voor kwetsbare (groepen) personen. Hiermee wordt ook tegemoet gekomen aan het verzoek van de staatssecretaris van Veiligheid aan de Inspectie om de tijdelijke opvangvoorzieningen voor asielzoekers periodiek te monitoren.

Kwetsbare asielzoekers

Onder kwetsbare asielzoekers worden verstaan de asielzoekers die het COA zelf als zodanig onderscheidt binnen de opvangvoorzieningen. Dit zijn:

1. Vrouwen en (alleenstaande) kinderen;
2. Lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders (LHBT).

Als derde groep kwetsbare asielzoekers wordt in het kader van dit onderzoek onderscheiden:

3. Asielzoekers die vanwege hun culturele achtergrond of geloofsovertuiging binnen een opvanglocatie een minderheid vormen.

Toetsingskader

In dit onderzoek staan de leefbaarheid en veiligheid van de noodopvanglocaties centraal. Onder leefbaarheid en veiligheid vat de Inspectie de volgende elementen:

- Primaire levensbehoeften: de aanwezigheid van voldoende voorzieningen om te kunnen leven. Denk aan voorzieningen als eten, drinken, onderdak, kleding en medische hulp;
- Fysiek veilige omgeving: schone en overlastvrije omgeving;
- Sociaal veilige omgeving: de aanwezigheid van sociale contacten / aansluiting met de andere asielzoekers, de aanwezigheid van zinvolle dagbesteding, aanwezigheid van mogelijkheden om zich te kunnen afzonderen (privacy), maar ook beheersing van aspecten die de mate van (sociale) veiligheid bepalen zoals diefstal, bedreiging, gewelddadigheden, discriminatie en pesten.

Ook is van belang voor de leefbaarheid en veiligheid de mate waarin de regels met betrekking tot leefbaarheid gehandhaafd worden. Aan de hand van deze en de hiervoor genoemde elementen is dit toetsingskader opgebouwd.

De benoemde onderwerpen in dit document zijn ontleend aan nationale en internationale regelgeving. Het betreft onder meer:

- Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA);
- Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (Rva 2005);
- Richtlijn 2013/33/EU van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming;
- Vreemdelingenwet 2000;
- Vreemdelingencirculaire 2000.

Daarnaast zijn de onderwerpen ontleend aan interne instructies en besluiten van het COA en de Inspectie Jeugdzorg, zoals:

- de Productenklapper 2015;
- bijlage 2 bij de Bekostigingsafspraken COA;
- de beschikking COA 2015;
- het toezichtsarrangement COA (juni 2015);
- Toetsingskader verantwoorde hulp voor de jeugd (IJZ, december 2014);
- Convenant inzake de samenwerking tussen COC Nederland en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (mei 2014).

Soms heeft de IVenJ eigen criteria geformuleerd.

Deze leidraad houdt rekening met de fase van de procedure waarin de vreemdeling/asielzoeker zich bevindt en met de context en het doel van de noodopvang.

Noodopvanglocatie:

Feiten en cijfers (zo mogelijk vooraf opvragen en ter plaatse checken):

- Aantal opvangplaatsen (max) en bezetting:
- Aantal medewerkers (fte) en bezetting per dag:
- Gemiddelde verblijfsduur:
- Specifieke kenmerken op te vangen groep (bepaalde nationaliteit, leeftijd, gezinnen/alleen gaanden etc):
- Duur openstelling:
- Organisatieplan.

Thema	Onderdeel	Vraag	Toelichting
1. Algemeen			
	1.1 Locatie specifiek	1.1.1 Welk deel van de op te vangen groep asielzoekers is volgens de COA-medewerkers als (extra) kwetsbaar aan te merken en waarom? 1.1.2 In hoeverre zijn medewerkers toegerust om signalen ten aanzien van kwetsbaarheid op te vangen? 1.1.3 Zien de professionals risico's ten aanzien van deze groep? Welke?	Welke leeftijd, opleiding en ervaring hebben medewerkers? Risico's in het algemeen maar t.a.v. leefbaarheid en veiligheid in het bijzonder
		1.1.4 Is er binnen de locatie beleid hoe met de kwetsbare asielzoekers omgegaan wordt? 1.1.5 En met de mensen die een eventuele bedreiging voor hen zijn? 1.1.6 Zijn daarbij andere organisaties dan het COA betrokken? Welke?	Als dit op papier staat dan opvragen.
		1.1.7 Met wie/welke organisatie vindt in de praktijk afstemming plaats rond kwetsbare asielzoekers?	
		1.1.8 Bij wie kunnen kwetsbare asielzoekers met hun zorgen of ervaringen terecht met hun zorgen of ervaringen die samenhangen met	Denk aan vertrouwenspersoon of klachtencommissie.

		het behoren tot een kwetsbare groep? Is deze persoon of instantie onafhankelijk?	
	1.2 Visie van locatie op leefbaarheid en veiligheid	<p>1.2.1 Wat verstaan professionals onder leefbaarheid en veiligheid van de locatie?</p> <p>1.2.2 Is in de opvang aandacht voor specifieke kwetsbare bewoners? Zo ja welke? En wat voor aandacht?</p> <p>1.2.3 Welke aandacht is er in opleiding en training van medewerkers</p>	<p>Bijvoorbeeld weerbaarheidstrainingen, klachtmogelijkheden, afzonderen, preventieve acties.</p> <p>Wordt bv. gewerkt met de 6-domeinen-begeleidingsmethodiek (uit convenant COC-COA)?</p>
		1.2.4 Hoe wordt over leefbaarheid en veiligheid gecommuniceerd?	<p>Zijn alle professionals op de hoogte van wat onder leefbaar en veilig begrepen wordt en onder specifieke kwetsbaarheid? Hoe zijn ze daarover geïnformeerd?</p> <p>Zijn de asielzoekers op de hoogte van wat hun rol is t.a.v. leefbaarheid en veiligheid? Hoe zijn ze daarover geïnformeerd?</p>
2. Leefbaarheid			
<i>De fysieke leefomgeving is van goede kwaliteit (schoon, passend en veilig)</i>	2.1 Aanwezigheid voorzieningen	2.1.1 Welke slaapvoorzieningen zijn er?	Op welke wijze zijn de slaapvertrekken ingericht? Hoeveel mensen per vertrek?
		2.1.2 Hoe is voedselvoorziening geregeld? 2.1.3 Waaruit bestaan de maaltijden?	<p>Hoe vaak per dag wordt voeding verstrekt?</p> <p>Zijn er aangepaste menu's als de religie of medische toestand dit voorschrijft?</p>
		2.1.4 Welke sanitaire voorzieningen zijn er? 2.1.5 Hoeveel?	Hoeveel (afsluitbare) toiletten, wastafels en douches, verschoonmogelijkheden kleine kinderen?
		2.1.6 Welke dagbestedingsactiviteiten worden georganiseerd?	

		2.1.7 Hoe vaak? 2.1.8 Zijn die voor iedereen toegankelijk?	
		2.1.9 Kunnen kinderen onderwijs volgen?	Vanaf en tot welke leeftijd? Waar en hoe vaak?
	2.2 Fysieke omgeving	2.2.1 Hoe wordt vervuiling van de slaap-, sanitaire en verblijfsvertrekken tegengegaan?	Schoonmaak hoe vaak en door wie?
		2.2.2 Is sprake van (geluids)overlast? En zo ja, hoe wordt hier tegen opgetreden?	Onder (geluids-)overlast wordt mede begrepen: lawaai, maar bijvoorbeeld ook het vanuit dronkenschap of onder invloed van andere middelen, lastigvallen van kwetsbare medebewoners.
	2.3 Sociale omgeving	2.3.1 Wat wordt er gedaan om cohesie binnen de op te vangen groep te houden?	
	2.4 Privacy	2.4.1 Welke mogelijkheden zijn er voor (kwetsbare) asielzoekers om zich te kunnen afzonderen? 2.4.2 Hoe gaat het personeel met privacygevoelige informatie van kwetsbare asielzoekers om?	
3. Veiligheid: <i>Kwetsbare asielzoekers</i> worden beschermd tegen gevaren			
	3.1 Diefstal	3.1.1 Is er binnen de locatie wel eens sprake van diefstal? Zo ja, hoe vaak? Zo ja, hoe vaak zijn daar kwetsbare asielzoekers bij betrokken?	
		3.1.2 Welke maatregelen zijn er getroffen om diefstal van persoonlijke eigendommen van asielzoekers te voorkomen?	Waar kan men persoonlijke eigendommen veilig opbergen?
	3.2 Geweld	3.2.1 Is er binnen de locatie wel eens sprake van geweld? Zo ja, hoe vaak en wat voor soort geweld? Zo ja, hoe vaak zijn daar kwetsbare asielzoekers bij betrokken?	
		3.2.2 Welke maatregelen zijn er om geweld te voorkomen?	
	3.3 Bedreiging	3.3.1 Is binnen de locatie wel eens sprake van	

		bedreiging? Zo ja, hoe vaak? Zo ja, hoe vaak zijn daar kwetsbare asielzoekers bij betrokken?	
		3.3.2 Welke maatregelen zijn er om bedreiging van kwetsbare asielzoekers te voorkomen?	
	3.4 Discriminatie/ pesten/negeren	3.4.1 Is binnen de locatie wel eens sprake van discriminatie, pestgedrag of bewust negeren van asielzoekers? Zo ja, hoe vaak? Zo ja, hoe vaak zijn daar kwetsbare asielzoekers bij betrokken?	
		3.4.2 Welke oorzaken liggen daar volgens (opvang)professionals aan ten grondslag?	Denk aan cultuur, frustratie....
		3.4.3 Welke maatregelen zijn er om pestgedrag, discriminatie en bewust negeren tegen te gaan en te voorkomen?	
4. Handhaving regels			
<i>Professionals houden goed en actueel zicht op de veiligheid en leefbaarheid en zorgen ervoor dat acuut onveilige situaties worden opgeheven</i>	4.1 Bekendheid	4.1.1 Zijn asielzoekers bekend met de (huis)regels, omgangsvormen, normen en waarden rechten en plichten? 4.1.2 Op welke wijze zijn / worden deze regels bekend gemaakt?	
	4.2 Toezicht	4.2.1 Wie ziet toe op de veiligheid binnen de locatie in het algemeen? 4.2.2 Wie ziet/zien erop toe dat professionals en asielzoekers zich aan (huis)regels, omgangsvormen, normen en waarden, rechten en plichten houden? 4.2.3 Welke maatregelen kunnen worden getroffen als een asielzoeker zich niet aan (huis)regels, omgangsvormen, normen en waarden, rechten en plichten houdt? 4.2.4 Zijn er voldoende maatregelen / instrumenten beschikbaar om niet-	Beveiligers (hoe veel en hoe vaak?) Is er verschil tussen overdag en 's nachts? Bv aanspreken, afzonderen, overplaatsen, sanctiebeleid... Wordt in geval van acute onveiligheid opgetreden? Wat bestempeld men als acuut? Hoe vaak heeft het zich

		<p>normconform gedrag aan te pakken? Zo neen, waarom niet?</p> <p>4.2.5 Wat heeft zich tot op heden op dat gebied op deze locatie voorgedaan en hoe is daarop gereageerd?</p>	<p>voorgedaan?</p>
--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------