



Inspectie Veiligheid en Justitie  
Ministerie van Veiligheid en Justitie

# Sociale veiligheid van kwetsbare vreemdelingen in asielzoekerscentra

*Plan van aanpak*

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1	Aanleiding	3
1.2	Afbakening	4
<b>2</b>	<b>Doelstelling en onderzoeksvragen</b>	<b>6</b>
2.1	Doel- en probleemstelling	6
2.2	Onderzoeksvragen	6
<b>3</b>	<b>Onderzoeksaanpak</b>	<b>8</b>
3.1	Methode van onderzoek	8
3.2	Relatie met overige onderzoeken	9
<b>4</b>	<b>Communicatie</b>	<b>11</b>
<b>I</b>	<b>Bijlage</b>	<b>12</b>
	<b>Afkortingen</b>	



# 1

## Inleiding

### 1.1 Aanleiding

De Nederlandse overheid draagt zorg voor de opvang van asielzoekers. Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) vangt asielzoekers op in opvangcentra, biedt basisvoorzieningen en begeleidt hen.<sup>1</sup> Het COA is verantwoordelijk voor de veiligheid van asielzoekers die in de opvang verblijven. Een veilige en beheersbare leefomgeving is belangrijk voor bewoners, COA-medewerkers en voor andere personen betrokken bij de asielopvang.

De Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) houdt toezicht op de opvang van asielzoekers en heeft daarbij bijzondere aandacht voor de veiligheid van vreemdelingen.<sup>2</sup>

In 2015 kreeg Nederland te maken met een relatief hoge asielinstroom. Deze leidde onder meer tot langere asielprocedures en problemen met de uitstroom van vergunninghouders naar gemeenten. Hierdoor verbleven vreemdelingen noodgedwongen langer in (nood)opvangcentra, waardoor spanningen toenamen en de veiligheid onder druk kwam te staan. Als gevolg hiervan heeft de staatssecretaris van VenJ in maart 2016 maatregelen aangekondigd<sup>3</sup>, onder andere met het oog op een veilige opvang voor lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender (LHBT) asielzoekers en andere kwetsbare individuen.

Ondanks de afname van de instroom van asielzoekers en een daling van de gemiddelde bezetting in de opvangcentra in de loop van 2016, nam het aantal geregistreerde incidenten in de opvangcentra toe.<sup>4</sup> Uit recente berichten<sup>5</sup> blijkt dat

---

<sup>1</sup> Het COA is op grond van de Wet COA onder andere belast met het plaatsen van asielzoekers in een opvangvoorziening en met de materiële en immateriële opvang van asielzoekers. De opvang bestaat uit onderdak, toegang tot basisvoorzieningen zoals gezondheidszorg en eventueel leefgeld conform de Regeling Verstrekingen Asielzoekers (RVA).

<sup>2</sup> De staatssecretaris van VenJ heeft bij de toedeling van de toezichtstaak op de vreemdelingenketen aan de Inspectie VenJ gevraagd om bijzondere aandacht te besteden aan de veiligheid van vreemdelingen; Tweede Kamer 2013-2014, 19 637, nr. 1822.

<sup>3</sup> Tweede Kamer 2016-2017, 19 637, nr. 2179.

<sup>4</sup> Tweede Kamer 2016-2017/2016-2017, 33 042, nr. 28.

<sup>5</sup> Zie onder meer '[COA doet niets tegen homo-hatende asielzoekers](#)' en [Gewonde door steekpartij bij azc Leersum](#).



veiligheid in opvangcentra – onder andere ten aanzien van kwetsbare groepen – een punt van aandacht blijft.

Onder alle omstandigheden is borging van veilige opvang van groot belang; (explosieve) groei of wijziging van de populatie kan een extra risico voor de veiligheid opleveren.<sup>6</sup> Ook de samenstelling van de bewonerspopulatie van een asielzoekerscentrum (azc) is van invloed op de veiligheid.<sup>7</sup>

## 1.2 Afbakening

### Sociale veiligheid

In dit onderzoek staat de sociale veiligheid van asielzoekers centraal.

Voor de sociale veiligheid is het van belang dat personen zich veilig voelen en geen incidenten meemaken of zien gebeuren zoals lastig vallen, pesten, uitschelden, bedreigen, discriminatie, geweld, diefstal en andere vormen van ongepast gedrag. Sociale veiligheid bestaat uit een objectieve en een subjectieve component.

De Inspectie VenJ hanteert de volgende definitie voor sociale veiligheid:

- de mate waarin asielzoekers in opvangcentra slachtoffer worden van delicten en incidenten (objectieve veiligheid) en
- het gevoel dat asielzoekers hebben over de veiligheid in opvangcentra (subjectieve veiligheid).

Daarbij is overigens niet noodzakelijkerwijs sprake van een causale relatie tussen de mate waarin asielzoekers in opvangcentra slachtoffer worden van delicten en incidenten enerzijds en de onveiligheidsbeleving anderzijds. Sterker nog, objectieve en subjectieve veiligheid lopen soms uiteen; een afname van het aantal incidenten hoeft niet te leiden tot een veiliger gevoel en vice versa. De sociale veiligheid van werknemers wordt niet in het onderzoek betrokken.

### Kwetsbare asielzoekers

De Inspectie VenJ stelt in dit onderzoek de sociale veiligheid van asielzoekers centraal. In het bijzonder betreft de Inspectie VenJ daarin de sociale veiligheid van *kwetsbare* asielzoekers.

---

<sup>6</sup> [Flex-azc's moeten jojo-effect van asielinstroom opvangen.](#)

<sup>7</sup> Tweede Kamer 2016-2017, 19637, nr. 2268.



Artikel 21 van de Europese Opvangrichtlijn<sup>8</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<sup>9</sup> onderkent daarnaast ook LHBT-asielzoekers en religieuze minderheden (met name christenen) als kwetsbare asielzoekers. De Inspectie VenJ sluit, naast de omschrijving uit de Opvangrichtlijn ook bij deze begripsomschrijving van het COA aan.

In dit onderzoek worden de alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) niet betrokken. Hun veiligheid is periodiek onderwerp van onderzoek bij de Inspectie Jeugdzorg (IJZ). De Inspectie VenJ betreft de sociale veiligheid van kinderen in dit onderzoek, voor zover deze in de opvang verblijven in gezins- of familieverband.

### Reguliere opvang in asielzoekerscentra

De opvang door het COA bestaat uit: reguliere opvang, noodopvang en crisisonoodopvang. Het onderzoek van de Inspectie VenJ richt zich op de sociale veiligheid in de reguliere opvang. Nood- en crisisonoodopvang zijn momenteel niet operationeel.

De reguliere opvang bestaat uit de volgende typen locaties: centrale ontvangstlocatie (col), procesopvanglocatie (pol), azc, vrijheidsbeperkende locatie (VBL), gezinslocatie en kleine woonvoorzieningen voor amv's (kwv). Waar een asielzoeker woont, hangt af van de fase van de asielpcedure waarin hij/zij zich bevindt.

De Inspectie VenJ richt zich in dit onderzoek op de azc's, omdat daar de meeste vreemdelingen voor langere duur verblijven. Daarbij is de populatie in een azc veelal meer divers 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.

Er zijn op dit moment (mei 2017) 56 azc's operationeel. Een deel daarvan staat op de nominatie om gesloten te worden.<sup>10</sup> De Inspectie VenJ zal in dit onderzoek zestien azc's betrekken (zie verder hoofdstuk 3).

<sup>8</sup> Richtlijn 2013/33/EU van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming.

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

<sup>10</sup> <https://www.coa.nl/nl/actueel/nieuws/opvangcapaciteit-coa-voor-eind-2017-naar-31000-plaatsen>. Welk deel daarvan asielzoekerscentra betreft is niet geheel bekend.



# 2

## Doelstelling en onderzoeksvragen

### 2.1 Doel- en probleemstelling

De Inspectie VenJ wil met dit onderzoek zicht krijgen op de wijze waarop de veiligheid in azc's wordt gewaarborgd en welke aandacht daarbij is voor kwetsbare asielzoekers.

De probleemstelling van dit onderzoek luidt daarmee als volgt:

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

### 2.2 Onderzoeksvragen

De probleemstelling valt uiteen in de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe en op grond waarvan hebben het ministerie van VenJ en/of het COA de sociale veiligheid in asielzoekerscentra in beleid vormgegeven? Welke aandacht is daarbij voor kwetsbare asielzoekers?
2. Hoe en op grond waarvan monitort het COA landelijk de sociale veiligheid in asielzoekerscentra en hoe stuurt ze – indien nodig – bij?
3. Hoe wordt het beleid op het gebied van sociale veiligheid in de praktijk door de asielzoekerscentra uitgevoerd?
4. Welke risico's voor de sociale veiligheid van asielzoekers ervaren betrokkenen<sup>11</sup> in asielzoekerscentra (subjectieve veiligheid) en welke informatie over sociale veiligheid (objectieve veiligheid) is *per locatie* beschikbaar?

<sup>11</sup> Onder betrokkenen verstaat de Inspectie VenJ de bewoners van de asielzoekerscentra, maar ook medewerkers die in een asielzoekerscentrum werkzaam zijn zoals COA-medewerkers, beveiligers, de wijkagent en medewerkers van het Gezondheidscentrum Asielzoekers (GC A) en belangenorganisaties als VluchtelingenWerk en het Cultuur- en Ontspanningscentrum, belangenorganisatie voor LHBT (COC). Tot betrokkenen worden niet de omwonenden van een azc gerekend.



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



# 3

## Onderzoeksaanpak

### 3.1 Methode van onderzoek

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen maakt de Inspectie VenJ gebruik van diverse onderzoeksmethoden. De aanpak per onderzoeksvraag is als volgt:

- *Onderzoeksvraag 1 (beleid):*  
Om te achterhalen hoe de sociale veiligheid van asielzoekers in beleid is vormgegeven vraagt de Inspectie VenJ bij het ministerie van VenJ en het COA relevante documentatie op.<sup>12</sup> Ter toelichting op de verkregen documentatie zal de Inspectie VenJ enkele COA-medewerkers van de concernstaf en medewerkers van de directie Migratiebeleid en de directie regie Vreemdelingenketen van het ministerie van VenJ interviewen. De sociale veiligheid van kwetsbare asielzoekers heeft hierbij bijzondere aandacht van de Inspectie VenJ.
- *Onderzoeksvraag 2 (monitoring en sturing):*  
Om inzicht te krijgen in het proces van monitoring van en sturing op sociale veiligheid in azc's maakt de Inspectie VenJ gebruik van secundaire data. De Inspectie verzamelt zelf geen kwalitatieve cijfers, maar gebruikt onder andere rapportages over incidenten en klachten van het COA (vanaf 2015), aangiften bij de politie, tevredenheidsmetingen onder bewoners en interne nota's. In de bij onderzoeksvraag 1 genoemde interviews gaat de Inspectie VenJ ook in op de wijze waarop gemonitord en gestuurd wordt op sociale veiligheid.
- *Onderzoeksvraag 3 (praktijk):*  
De azc's liggen verspreid over het hele land en zijn verdeeld over vier units<sup>13</sup>. Uit elke unit worden vier locaties geselecteerd. Uit de azc's die momenteel geopend zijn, selecteert de Inspectie zo zestien locaties. Bij de geselecteerde locaties vraagt Inspectie VenJ documentatie op over de uitvoering van het beleid, gericht op de sociale veiligheid en over de aanwezige voorzieningen die de sociale veiligheid moeten waarborgen. Vervolgens bezoekt de Inspectie de geselecteerde locaties, waar interviews afgenomen worden met de locatiemanager, twee woonbegeleiders

<sup>12</sup> Te denken valt aan beleid gericht op de leefbaarheid en veiligheid van opvanglocaties, maar ook de maatregelen die de staatssecretaris in maart 2016 heeft aangekondigd, zoals de aangescherpte huisregels en -reglement onthouding verstrekkingen, voorlichting en bewustwording van asielzoekers over regels en normen en waarden, het stimuleren tot het doen van aangifte en registratie van incidenten.

<sup>13</sup> Te weten de units Noord, Midden-Noord, Zuid en Midden-Zuid.





de veiligheidscoördinator, een medewerker van VluchtelingenWerk en vertegenwoordigers van belangenorganisaties van kwetsbare vreemdelingen (zoals het COC), de beveiligingsdienst, de wijkagent, een medewerker van het Gezondheidscentrum asielzoekers (GC A) of het beleid ook vorm heeft gekregen in de praktijk en zo ja, in welke vorm, in hoeverre het werkt en welke risico's men ziet. Om – op een voor de asielzoekers laagdrempelige manier – meer zicht te krijgen op hoe de sociale veiligheid door de bewoners van het azc ervaren wordt, vraagt de Inspectie VenJ om te worden rondgeleid door één of meer bewoners waarbij tijdens die rondleiding het gesprek aangegaan zal worden over de sociale veiligheid op de locatie.

- *Onderzoeksvraag 4 (risico's):*

De Inspectie vraagt bij elk te bezoeken azc relevante informatie op die inzicht geeft in de sociale veiligheid, zoals cijfers over incidenten, klachten, en aangiften bij de politie, de resultaten op van bewonerstevredenheidsonderzoeken, voor zover deze niet al verkregen zijn bij de beantwoording van onderzoeksvraag 2. Deze informatie kan mogelijk ook inzicht geven in verschillen tussen azc's en daarmee indicaties geven voor zaken die bepalend zijn voor sociale veiligheid. In de bij onderzoeksvraag 3 genoemde interviews op de locaties gaat de Inspectie VenJ daarop in en ook op de ervaren risico's voor de sociale veiligheid van asielzoekers.

- *Onderzoeksvraag 5 (analyse beleid, praktijk en risico's):*

Tot slot voert de Inspectie VenJ een analyse uit op de antwoorden van de eerste vier onderzoeksvragen om vast te stellen of beleid en praktijk overeenkomen. Voorts brengt zij op grond van het verrichte onderzoek in beeld of er nog andere ervaren risico's zijn waarop beleid en/of praktijk niet of gedeeltelijk gericht zijn. Deze zal de Inspectie VenJ, voor zover ze worden aangetroffen, in de aanbevelingen betrekken.

## 3.2 Relatie met overige onderzoeken

Dit onderzoek heeft enige raakvlakken met de in september en oktober 2015 door de Inspectie VenJ uitgevoerde schouw van de tijdelijke opvangvoorzieningen voor asielzoekers.<sup>14</sup> In tegenstelling tot de schouw richt dit onderzoek zich niet op de tijdelijke opvangvoorzieningen, maar op (reguliere) azc's.

De kwaliteit en daarmee ook de veiligheid van locaties waar alleenstaande minderjarige asielzoekers verblijven is onderwerp van onderzoek van de Inspectie Jeugdzorg.<sup>15</sup>

De Inspectie VenJ zal zo nodig afstemming zoeken met de Inspectie Jeugdzorg en Inspectie voor de Gezondheidszorg als inspectie-/onderzoeksactiviteiten elkaar raken.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) zal naar verwachting in de zomer van 2017 een onderzoek afronden naar criminaliteit en overlast in gemeentes met en zonder een azc. Dit onderzoek is gericht op de vraag

<sup>14</sup> De tijdelijke (opvang)voorzieningen voor asielzoekers onder de loep, 11 november 2015.

<sup>15</sup> De Inspectie Jeugdzorg onderzocht in 2016 de kwaliteit van twintig opvanglocaties voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Ook voor 2017 heeft de IJZ 'Kwaliteit AMV opvang' geagendeerd.



of er samenhang is tussen de aanwezigheid van een azc in een gebied en het criminaliteitsniveau in het betreffende gebied. Dit onderzoek is dus meer gericht op de omgeving van het azc en niet op de veiligheid binnen het azc.

In maart 2017 publiceerde het Verwey-Jonker Instituut een in opdracht van het WODC uitgevoerd onderzoek naar de meerwaarde van de inzet van vrijwilligers bij het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)<sup>16</sup>. In dit onderzoek is ook het waarborgen van de veiligheid van bewoners betrokken, onder meer door het vragen van een Verklaring Omtrent het Gedrag van vrijwilligers of het voeren van screeningsgesprekken. Dit aspect zal de Inspectie VenJ ook in de interviews in de azc's betrekken.

---

<sup>16</sup> Nieuwe kansen voor vrijwilligerswerk, Verwey Jonker Instituut, maart 2017.



# 4

## Communicatie

Voor de start van het onderzoek informeert de Inspectie VenJ de betrokkenen (onder andere het COA, VluchtelingenWerk Nederland, de politie en eventuele belangenorganisaties) over (het doel van) het onderzoek. Het goedgekeurde Plan van Aanpak wordt, voor zover het relevante informatie voor externe partners betreft, op de site van de Inspectie VenJ geplaatst. Alle geïnterviewden krijgen voorafgaande aan het interview een interviewprotocol (zie bijlage 2) 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. 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 na openbaarmaking van het inspectierapport een e-mail met een verwijzing naar het rapport op de website van de Inspectie VenJ.



# I

## Bijlage Afkortingen

### Afkorting

AMV

AZC

COA

COC

COL

GC A

IJZ

Inspectie VenJ

KWV

LHBT

POL

VBL

### Betekenis

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Asielzoekerscentrum

Centraal Orgaan opvang asielzoekers

Cultuur- en Ontspanningscentrum, belangenorganisatie voor LHBT

Centrale Ontvangstlocatie

Gezondheidscentrum Asielzoekers

Inspectie Jeugdzorg

Inspectie Veiligheid en Justitie

Kleine Woonvoorzieningen voor minderjarige asielzoekers

Lesbisch, Homoseksueel, Biseksueel en Transgender

Procesopvanglocatie

Vrijheidsbeperkende Locatie



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

*De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden 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.*

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

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

Mei 2017

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