

Vergaderjaar 2011–2012

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1520

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE, INTEGRATIE EN ASIEL

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 april 2012

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de uitkomsten van een onderzoek dat door Deloitte Bijzonder Onderzoek & Integriteitsadvies werd verricht. Het onderzoek richtte zich op de vraag hoe de meldingsbereidheid van bewoners in opvanglocaties van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) kan worden vergroot in gevallen waarin er incidenten plaatsvinden of dreigen plaats te vinden op het gebied van geloofsovertuiging of seksuele gerichtheid.

Het onderzoeksrapport, dat u aantreft in de bijlage bij deze brief¹, kwam tot stand in nauwe afstemming met het COC en Stichting Gave. COA, Stichting Gave en COC werken ook gedrieën aan de uitwerking van de aanbevelingen die in het rapport worden gedaan. Er heeft reeds een aantal bijeenkomsten plaatsgevonden waarin een plan van aanpak ter implementatie van de maatregelen wordt voorbereid.

De voorbereidingen van het onderzoek gingen van start na een gesprek dat ik begin 2011 heb gevoerd met het COA, het COC, Stichting Gave en Stichting Secret Garden. Aanleiding voor dit gesprek vormde een motie van het lid Voordewind c.s. (Kamer II; 2010/2011 32 500 VI nr. 56), waarin de regering werd verzocht een onafhankelijk onderzoek in te stellen naar de vraag op welke schaal kwetsbare groepen asielzoekers in azc's slachtoffer worden van bedreigingen en geweld vanwege hun religie, etniciteit, sekse, seksuele gerichtheid of ander kenmerk en tevens te onderzoeken op welke wijze een betere melding van incidenten kan worden gerealiseerd, en de Kamer over de uitkomsten van dit onderzoek in het voorjaar te informeren. In een tweede motie (Kamerstuk 32 500 VI, nr. 57) werd de regering verzocht een afzonderlijke vertrouwenspersoon voor asielzoekers aan te stellen.

De moties zijn vervolgens aangehouden nadat door mij was gemeld dat ik in een nader gesprek met belanghebbende organisaties zou nagaan op welke wijze naar hun mening het beste een oplossing gevonden kan worden voor mogelijke terughoudendheid bij het doen van meldingen. Tijdens het gesprek met deze organisaties bleek er een breed gedragen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

voorkeur te zijn voor het doen van een onderzoek naar mogelijkheden om de meldingsbereidheid te verhogen.

Het opstellen van het rapport heeft langer geduurd dan verwacht, met name doordat het tot stand komen van de gesprekken met (ex-)asielzoekers meer tijd in beslag bleek te nemen dan vooraf was ingeschat. Op deze manier was het echter wel mogelijk dat het rapport op zorgvuldige wijze, in nauwe afstemming met de belangenorganisaties kon worden opgesteld. Dit voortraject vertaalt zich nu ook in de goede samenwerking waarmee de uitvoering van de aanbevelingen wordt voorbereid.

De conceptversie van het rapport is door mij eind december besproken met het COA, Stichting Gave en het COC. Het verheugt mij dat er nu een rapport ligt met conclusies en aanbevelingen die, zoals ook bleek in het gesprek dat ik eind december voerde, over het algemeen breed gedeeld worden en waarmee het COA in overleg met de diverse organisaties aan de slag gaat.

De aanbevelingen kunnen niet allemaal op korte termijn worden gerealiseerd.

Alle drie de partijen zijn bereid om nauw te blijven samenwerken, ook op lokaal niveau. In juni zal met een grote groep COA medewerkers een aantal proefprojecten worden voorbereid. Deze medewerkers gaan aan de slag met awareness, sensitiviteit en het oefenen met een gestructureerd meld- en registratieproces. Ook wordt een nieuwe voorlichtingsmethodiek gepresenteerd met specifieke aandacht voor de problemen van christenen en homoseksuelen. Het einddoel is dat (de beleving van) de individuele veiligheid van kwetsbare groepen bewoners zodanig vergroot wordt, dat de drempel om incidenten van discriminatie en intimidatie te melden zo laag mogelijk wordt. Door het gezamenlijk optrekken van de partijen COA, COC en Gave wordt de voortgang van het realiseren van de aanbevelingen continu getoetst.

Ik ben voornemens om medio 2012 met betrokken organisaties een vervolgesprek te voeren over de voortgang van de implementatie van de diverse maatregelen.

Aard van het onderzoek

In totaal zijn 43 personen geïnterviewd die te maken hebben gehad met integriteitsschendingen, waarvan 26 waren aangedragen door de Stichting Gave en 17 door het COC. De antwoorden betreffen reacties van geïnterviewden die geselecteerd zijn op het feit dat ze problemen hebben ondervonden door integriteitsschendingen. Het betreft bewoners en oud-bewoners die maximaal twee jaar geleden woonachtig waren in een azc in Nederland. Niet uit te sluiten valt dat de conclusies anders zouden luiden wanneer een aantal willekeurige vertegenwoordigers van kwetsbare groepen zou zijn geselecteerd. Het gaat er echter nu niet om of andere bewoners die behoren tot een kwetsbare groep wellicht geen of minder problemen ondervinden, maar om het zorgdragen voor een situatie waarin knelpunten bij melding worden weggenomen, waarvan ook andere bewoners de positieve effecten zullen ondervinden. Een hoog percentage van de ondervraagde bewoners geeft aan een gevoel van onveiligheid te ervaren. Hoewel dit niet per definitie betekent dat de situatie ook onveilig is, vind ik het van belang dat niet alleen feitelijk onveilige situaties worden voorkomen en opgelost, maar dat ook gevoelens van onveiligheid zoveel mogelijk worden voorkomen. Ik vertrouw erop dat de aanbevelingen in dit rapport daaraan een goede bijdrage zullen leveren.

Conclusies en aanbevelingen

1. Informatieverstrekking en taalissues

Bewoners hebben te weinig kennis van de in Nederland en op de azc's geldende normen en waarden. Dit wordt met name veroorzaakt door het ontbreken van informatie in een voor de asielzoekers begrijpelijke taal. Informatievoorziening over regels, procedures en mogelijkheden tot het doen van een melding moet verbeterd worden.

Reactie

De probleemstelling wordt door het COA herkend. COA gaat er in overleg met COC en Gave zorg voor dragen dat iedere bewoner door middel van voorlichting bereikt wordt en dat voorlichtingsmateriaal in meer talen beschikbaar komt. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de kracht van de herhaling. Er moet een goede mix komen tussen groeps- en individuele voorlichting. Gave en COC zullen adviezen geven over de manier waarop de voorlichting het beste vormgegeven kan worden.

2. Personeelsaangelegenheden betreffende serieus nemen problematiek en melding

Het gedrag en de houding van de medewerkers worden als belemmerend ervaren voor het melden van de incidenten. Genoemd worden zowel het gevoel niet serieus genomen te worden als twijfel aan de kennis en geschiktheid van de medewerkers.

Zichtbaarheid en effectiviteit van de getroffen maatregelen naar aanleiding van incidentmeldingen moeten verbeterd worden.

Reactie

Het COA zal de aanbevelingen uitvoeren. Geïnvesteed zal worden in een helder meldproces waarbij de medewerkers verplicht worden dit meldproces te volgen.

De processen rondom het melden van een incident worden duidelijk beschreven en uitgelegd aan bewoners en medewerkers. Duidelijk moet zijn dat het melden bij het COA niet als filter bedoeld is; *alle* meldingen moeten centraal worden doorgegeven door de medewerkers.

Medewerkers en externe beveiligers zullen getraind worden in het signaleren van misstanden. Een onderdeel van deze training zal bestaan uit de specifieke problematiek van religieuze spanningsvelden en de discriminatie van christenen en LGBT asielzoekers. Er zal nog meer aandacht worden besteed aan kwaliteiten als sensitiviteit, zodat asielzoekers zich serieus genomen voelen en de omgeving voldoende veilig achten om hun verhaal te kunnen doen. De werktijden van medewerkers waren reeds uitgebreid tot 22.00 uur zodat zij gedurende langere tijd op het azc aanwezig zijn.

3. Het zichtbaar maken van aanpak en oplossing (proactieve aanpak)

Er is onvoldoende vertrouwen in het COA dat er werkelijk actie wordt ondernomen bij een melding van een integriteitsschending. Aan de andere kant is men ook bang voor represailles van de agressors. Er is behoefte aan zichtbare consequenties naar aanleiding van een melding. COA moet een proactieve en zichtbare aanpak hanteren naar aanleiding van melding van incidenten.

Reactie

Het COA zal de meldingen en de afhandeling ervan strakker structureren. Dit betekent praktisch bijvoorbeeld dat een medewerker in gesprek zal

gaan met een slachtoffer over de maatregelen die getroffen zullen worden.

Zichtbaarheid en effectiviteit kunnen bijvoorbeeld vergroot worden door de melding met betrokkenen vast te leggen en te bespreken, het opstellen van een actieplan, terugkoppeling over de genomen acties alsmede door het bespreken en vastleggen van het resultaat. Als het slachtoffer dit wil kan de afhandeling breder bekend gemaakt worden.

4. Aanspreken op niet integer gedrag, cq het sanctioneren ervan

Het sanctioneren van niet-integer gedrag wordt als onvoldoende bestempeld. Vaak wordt het slachtoffer overgeplaatst in plaats van de agressor. Er zijn nauwelijks consequenties voor de daders. Binnen azc's moet duidelijk gemaakt worden wat onder niet gewenst, niet integer gedrag wordt verstaan. De sancties moeten bekend zijn en duidelijk gecommuniceerd worden.

Reactie

COA zal zorg dragen voor maatwerk. In de gekozen aanpak zal het belang van het slachtoffer leidend zijn. Wellicht geeft het slachtoffer er de voorkeur aan om zelf overgeplaatst te worden in plaats van de dader. Dit moet per situatie bekeken worden. De dader zal in alle gevallen wel bestraft worden; per situatie zal bekeken worden welke sanctie het meest past bij de overtreding. De sancties op integriteitsschendingen zullen (regelmatig) helder gecommuniceerd worden naar alle bewoners en medewerkers.

5. Veiligheid vergroten

Een groot deel van de ondervraagden voelt zich niet veilig op het azc. Een gevoel van onveiligheid verlaagt de bereidheid om incidenten te melden. Het COA moet maatregelen nemen om de veiligheid te vergroten, Voorbeelden zijn strengere regels betreffende het toelatingsbeleid, camera's, noodknoppen in alle kamers en het vergemakkelijken van mogelijkheden om buiten een azc te wonen.

Reactie

Het COA heeft in 2011 het bezoekersreglement van de locaties aangescherpt en de toegangscontrole verbeterd. Voorts worden andere maatregelen besproken zoals een «spionnetje» in de deuren en (meer) camera's in de gangen en openbare ruimten. Het COA kiest niet voor noodknoppen in alle kamers. Het aantal mobiele telefoons is inmiddels zo groot dat ook bewoners via dit middel om ondersteuning kunnen vragen. Spionnetjes is een algemeen bekend beeld bij huizen en wordt niet ervaren als een extreme maatregel.

De aanbeveling om voor kwetsbare groepen afzonderlijke locaties in te richten neem ik niet over. Ook in het rapport werd hier niet onverdeeld positief over gerapporteerd: geïnterviewden gaven bij dit onderdeel ook aan dat het apart plaatsen van groepen gelijkgestemden een oplossing lijkt, maar dat dit discriminatie en/of gericht geweld juist ook in de hand kan werken. Apart plaatsen is bovendien geen oplossing voor de oorzaak van het probleem maar voor de symptomen en het past niet in de manier waarop wij in de Nederlandse samenleving om willen gaan met diversiteit. Ook zal dit leiden tot hogere kosten.

6. Leefsituatie/culturele aspecten: clusteren, hergroeperen, ruimte geven/vertrouwenspersoon

Gebrek aan privacy vergroot voor de specifieke doelgroepen het gevoel van onveiligheid. De verplichting om dicht samen te leven met bewoners

die de doelgroep negatief bejegenen vergroot de angst. Aanbeveling is om specifieke woon- en leefruimten voor minderheidsgroepen te creëren, het realiseren van toegankelijkheid tot belangenorganisaties en huisvesting op basis van verblijfsduur. Tevens moet er een vertrouwenspersoon worden aangesteld.

Reactie

Dit is een van de onderwerpen waarbij de belangenverenigingen een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de realisatie van de aanbevelingen.

NGO's zouden bijvoorbeeld thema-avonden kunnen organiseren in de buurt van een azc. Wellicht zou ook de rol van vertrouwens/contactpersoon deels bij hen belegd kunnen worden. Dit zou een aanvulling kunnen zijn op de rol die COA-medewerkers al hebben als begeleider waarbij asielzoekers problemen kunnen melden. Dit vereist een goede samenwerking tussen COA en belangenorganisaties.

Er moeten goede afspraken gemaakt worden over gebruik van de recreatieruimtes door de diverse groepen die in een azc wonen. Huisvesting gerelateerd aan verblijfsduur acht ik niet wenselijk. Dit zou dan voor alle COA-bewoners moeten gelden, hetgeen logistiek zeer gecompliceerd en zeer kostbaar zou zijn. Ook kan het in voorkomende situaties van belang zijn dat nieuwkomers informatie krijgen van reeds langer in de opvang verblijvende bewoners.

Ik ben van mening dat met de realisering van bovenstaande maatregelen een belangrijke eerste stap gezet zal zijn naar een klimaat waarin kwetsbare groepen in de opvang zich terecht veilig voelen en een eventuele integriteitsschending zullen melden. Uw Kamer zal door mij geïnformeerd worden over de voortgang en het effect van deze maatregelen.

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,
G. B. M. Leers