

Vergaderjaar 2018–2019

33 042

Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)

Nr. 32

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 oktober 2018

Met deze brief bied ik u het rapport aan van een onderzoek dat de Inspectie voor Justitie en Veiligheid (verder: Inspectie) heeft uitgevoerd naar de sociale veiligheid van bewoners in asielzoekerscentra van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)¹. In deze brief ga ik in op de uitkomsten van het onderzoek en geef ik een reactie op de aanbevelingen. Sociaal onveilige situaties komen helaas overal voor en ondanks alle inspanningen van betrokkenen is het onmogelijk om deze helemaal weg te nemen. Dit neemt niet weg dat iedereen die in Nederland woont of verblijft dat op een veilige manier zou moeten kunnen doen. Dat geldt ook voor de personen die verblijven op de opvanglocaties van het COA. De Nederlandse overheid is verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers en dient er voor te zorgen dat deze veiligheid goed is geborgd voor de bewoners van asielzoekerscentra. De opvang van asielzoekers in Nederland is – zeker internationaal vergeleken – van een hoge standaard. Talloze COA-professionals zetten zich hier dagelijks voor in. Nederland heeft de lat wat dat betreft hoog gelegd en er gaat ook veel goed. Maar ook al ligt de lat hoog, het is altijd goed om zelfkritisch te zijn en te zien in hoeverre zaken beter of anders kunnen.

Het is dan ook goed dat de Inspectie onderzoek heeft gedaan naar de sociale veiligheid van bewoners in de asielzoekerscentra. De Inspectie heeft hier met een kritische blik naar gekeken en de bevindingen neergelegd in een rapport. Ik zie dit rapport als een waardevolle bijdrage om de opvang en de sociale veiligheid van de bewoners verder te verbeteren.

Samenvatting van het rapport

Door de Inspectie is onderzoek gedaan naar de sociale veiligheid van bewoners van asielzoekerscentra. Het onderzoek had betrekking op de

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

periode van 2015 tot en met 2017. De centrale onderzoeksvraag was: «Bieden asielzoekerscentra een sociaal veilig klimaat voor hun bewoners in het algemeen en voor kwetsbare asielzoekers in het bijzonder?» Het onderzoek is uitgevoerd bij het ministerie en het COA (hoofdkantoor, lokale units en 12 asielzoekerscentra). Verder is met 95 medewerkers en met 22 bewoners gesproken.

De Inspectie geeft aan dat 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.

Bij sociale veiligheid gaat het volgens de Inspectie om twee componenten:

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

Uit het onderzoek komt naar voren dat er een grote hoeveelheid aan beleid is waarin elementen zijn neergelegd die te maken hebben met sociale veiligheid. De samenhang hiertussen en een integraal beeld hierop ontbreken echter. Dit geldt zowel van de zijde van het ministerie als van de zijde van het COA.

Met betrekking tot de uitvoering van het beleid merkt de Inspectie op dat dit in de praktijk niet altijd of gedeeltelijk wordt uitgevoerd. Er zijn daarin verschillen zichtbaar tussen de onderzochte asielzoekerscentra. Verder concludeert de Inspectie dat de sturing zowel vanuit het ministerie naar het COA als binnen het COA zelf, op basis van de gerapporteerde prestatie-indicatoren onvoldoende is. De Inspectie is van mening dat er bij afwijkingen ten opzichte van de afgesproken norm onvoldoende wordt bijgestuurd. Verder vindt de Inspectie dat de informatie waarover het ministerie en het COA beschikken een onvoldoende beeld geven van de sociale veiligheid van de bewoners en knelpunten daarin. Hierdoor is voor zowel het ministerie als het COA niet goed vast te stellen of er sprake is van een sociaal veilige situatie op de asielzoekerscentra en of hierop moet worden bijgestuurd.

De bevindingen van de Inspectie leiden tot acht aanbevelingen.

Voor het Ministerie van Justitie en Veiligheid:

1. 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.
2. Zorg dat de indicatoren voor sociale veiligheid in de verantwoordingscyclus terugkomen, monitor de gemaakte afspraken en stel deze indien nodig bij.

Voor het COA:

3. 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.
4. Zorg dat over de uitvoering van het beleid periodiek betrouwbare informatie beschikbaar is en dat deze gemonitord wordt waarna eventueel bijsturing kan plaatsvinden.

5. 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.
6. 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.
7. Zorg voor een periodiek beeld van de door bewoners ervaren veiligheid. Neem – zo nodig – naar aanleiding daarvan maatregelen.
8. 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.

Reactie op het rapport

Context

Alvorens in te gaan op de aanbevelingen wil ik de context meegeven waarin het onderzoek is uitgevoerd. Zoals hiervoor is vermeld is het onderzoek gedaan naar de periode 2015 tot 2017. De onderzoeksperiode viel daarmee voor een groot deel samen met de periode waarin Nederland – en de rest van Europa – te maken kreeg met sterk wisselende en verhoogde asielstromen. Vanaf 2015 was er sprake van een sterke stijging en moest het COA alle zeilen bijzetten om iedereen een dak boven het hoofd te bieden. Dit betekende dat er snel locaties moesten worden geopend en nieuw personeel moest worden aangenomen en ingewerkt.

Na deze enorme piek volgde een sterke daling van het aantal asielzoekers en moest het COA weer aanzienlijk krimpen en afscheid nemen van personeel. Door deze hectiek was het – ondanks alle inspanningen daartoe – niet mogelijk om alle aspecten van veiligheid voldoende en goed onder de aandacht te brengen en te houden van het snel wisselende personeel. Verder zorgden deze omstandigheden voor langere doorlooptijden en meer verhuisbewegingen hetgeen extra onrust en spanningen voor bewoners op de COA-locaties met zich meebracht. Deze ontwikkelingen verklaren mijns inziens voor een deel de bevindingen van de Inspectie, zonder daar iets aan af te doen.

Reactie op de aanbevelingen ministerie en COA

Voor wat betreft de aanbevelingen die zijn gedaan aan het ministerie merk ik op dat sociale veiligheid inderdaad niet altijd nadrukkelijk wordt benoemd in het beleid. Er zijn wel op veel onderdelen kaders en richtlijnen bekend (zoals het plaatsen en begeleiden van bewoners, incidentenmanagement, maatregelenbeleid, klachtenreglement, bewonerstevredenheidsonderzoek, kamerbezoeken en -controles, trainingen, etc). Het feit dat het niet nadrukkelijk als sociale veiligheid wordt bestempeld, betekent niet dat er geen aandacht voor is. De Inspectie heeft geconstateerd dat de kaders en richtlijnen niet of niet uniform op elke opvanglocatie worden uitgevoerd, dat hier niet in totaliteit over is gerapporteerd en dat er onvoldoende toezicht en bijsturing plaatsvond. Dat is vanzelfsprekend onwenselijk. Ik merk daarbij wel op dat er sprake is van een grote variëteit aan opvangmodaliteiten en verschil in doelgroepen die in de verschillende centra worden opgevangen. Hierdoor ontstaat er op de verschillende centra een eigen dynamiek die in bepaalde gevallen ook een eigen aanpak vergen.

Niettemin neem ik de aanbeveling van de Inspectie op dit punt over. Er zal worden gekeken naar de hoeveelheid beleid en de samenhang daartussen. Het doel is om te komen tot een aantal integrale kaders

waarin ook ruimte is voor maatwerk. Terecht constateert de Inspectie het belang om dit ook vast te leggen in goede en duidelijke doelen en indicatoren zodat hier op gemonitord kan worden en indien noodzakelijk op kan worden bijgestuurd.

In het rapport doet de Inspectie hiervoor een voorzet. Ik zal samen met COA bekijken hoe hier verder invulling aan kan worden gegeven en hoe dit kan terugkomen in de sturingsrelatie met het COA. Hierbij blijft het natuurlijk wel van belang om het gezond verstand te blijven gebruiken en vertrouwen te hebben in de professionaliteit van de medewerkers. Het zien van en handelen bij een (potentieel) onveilige situatie is niet zonder meer in beleid en indicatoren te vangen. Zoals hiervoor reeds aangegeven is maatwerk cruciaal, waarbij (lokale) verschillen in aanpak nodig kunnen zijn. Een goede balans tussen de administratieve last en de tijd dat de medewerkers van het COA kunnen besteden aan de begeleiding van de bewoners op de opvanglocaties moet ook niet uit het oog worden verloren. Dit neemt niet weg dat indicatoren een beeld kunnen geven van hoe in de praktijk uitvoering wordt gegeven aan het creëren van sociale veiligheid op asielzoekerscentra. Naast indicatoren die iets zeggen over de input zal ik zeker ook kijken naar indicatoren die iets zeggen over het resultaat.

In het onderzoek heeft de Inspectie voornamelijk gekeken naar de uitvoering van (beschreven) beleid. Er wordt door de Inspectie nauwelijks ingegaan wat daarvan de gevolgen zijn voor de sociale veiligheid in de praktijk. Zo kan de link tussen de objectieve veiligheid en de subjectieve veiligheid vrijwel niet gemaakt worden. In het onderzoek zijn slechts 22 bewoners geïnterviewd, waardoor het beeld van de subjectieve veiligheid onvolledig blijft. Desalniettemin komen er verontrustende voorbeelden boven tafel over sociaal onveilige situaties van de mensen waar wel mee gesproken is, wat voldoende reden geeft voor verdieping. Het op termijn (en periodiek) onder de bewoners uitvoeren van een zogeheten bewoners-tevredenheidsonderzoek kan hier meer zicht op geven. Na een eerste pilot in 2012, is dit onderzoek in drie achtereenvolgende jaren gehouden. In 2016 vond een interne evaluatie plaats om dit instrument verder te ontwikkelen. In 2017 werd een ketenervaringsonderzoek gehouden, waarin evenzeer is gekeken naar de tevredenheid onder bewoners. De ervaringen uit dit onderzoek en de eerdere evaluatie zijn gebruikt om in 2018 een nieuw, laagdrempelig en snel inzetbaar meetinstrument te ontwikkelen waarbij maatwerk centraal staat. De nieuwe opzet van het bewonerstevredenheidsonderzoek wordt door middel van pilots getest. Afhankelijk van de uitkomsten van de pilots kan het instrument landelijk begin 2019 worden ingezet.

Het COA heeft op basis van de ervaringen met de enorme groei en de forse krimp zelf reeds stappen gezet om de organisatie gereed te maken voor nieuwe veranderingen in de toekomst. Een deel van deze ontwikkelingen is te koppelen aan de door de Inspectie geformuleerde conclusies en aanbevelingen. Zo is het van belang om beleidsmatig terug naar de basis te gaan en te komen tot een overzichtelijk en integraal geheel aan kaders/beleid. Hierbij is de inzet gericht op het scherper stellen van de basis en prioriteiten, alsmede het leggen van focus op wat daadwerkelijk belangrijk is op gebied van sociale veiligheid van bewoners. Met duidelijke kaders wordt ook zichtbaar waar de professionele ruimte voor medewerkers ligt (en daarmee ook waar niet). Verder zal het dossier veiligheid door middel van onder meer een veiligheidscommissie meer integraal gepositioneerd worden binnen het COA. Ook blijft het COA werken aan een continue deskundigheidsbevordering van de COA-medewerkers op het gebied van veiligheid, door diverse trainingen en uitwisselingsbijeenkomsten met daarbij input van externe partners.

Bij medewerkers moet er continu aandacht zijn voor registratie, datakwaliteit, samenwerking met de ketenpartners en informatieoverdracht/-uitwisseling, inclusief verscherpte aandacht en sturing voor feitelijke, volledige en tijdige incidentenregistratie door het COA-management. Het COA ontwikkelt hiertoe interne (maand- en tertiaal-) trendrapportages voor incidenten. Hierbij moet vanzelfsprekend wel de (aangescherpte) wet- en regelgeving in acht worden genomen. In het ingezette COA-verandertraject «Veranderend Speelveld» (VerS) is onder meer aandacht voor sturing. In het verlengde daarvan wordt onder andere aandacht besteed aan leiderschapstrainingen voor management.

Om invulling te geven aan de aanbevelingen heeft het COA een projectleider benoemd en wordt samen met het COA een plan van aanpak opgesteld. Verder heeft het COA de Inspectie gevraagd om aan het COA-management een toelichting te geven op het onderzoek en het rapport. Op die manier kan het bewustzijn voor sociale veiligheid in de asielzoekerscentra extra worden vergroot. Ik heb de Inspectie gevraagd om hierbij ook in te gaan op de zaken die al goed gaan. Hoewel deze in het rapport niet worden benoemd, heeft de Inspectie hier zeker voorbeelden van gezien. Deze voorbeelden zijn waardevol om te delen, zodat ook daar lering uit kan worden getrokken.

Zoals de Inspectie vraagt, zal het COA over een jaar een audit uitvoeren waarin de Inspectie schriftelijk wordt geïnformeerd over de resultaten. Vanzelfsprekend zal ik uw Kamer hier ook over informeren.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
M.G.J. Harbers