

Sociale veiligheid van bewoners

datum:

16-6-2020



Inhoudsopgave

MANAGEMENTSAMENVATTING	2
1. Aanleiding van het onderzoek en indeling van het rapport	5
1.1 Onderzoeksaanpak.....	5
1.2 Indeling van het rapport.....	6
1.3 Introductie sociale veiligheid van bewoners.....	7
2. Gezamenlijk ontwikkelde visie, kernwaarden en doelen	8
2.1 Bevinding van de Inspectie.....	8
2.2 COA heeft nu een concreet en gedragen sociaal veiligheidsbeleid.....	8
2.3 Wel opvangbeleid voor specifiek kwetsbare groepen, begeleidingsbeleid nog niet.....	9
2.4 Relatief meer incidenten op locaties met minderjarige asielzoekers.....	12
2.5 Nog geen minimumnormen om sociale veiligheid uniform uit te voeren.....	13
2.6 Conclusie.....	15
3. Preventieve activiteiten van het COA gericht op bewoners	16
3.1 Bevinding van de Inspectie.....	16
3.2 De aandacht voor preventieve activiteiten voor bewoners is verbeterd.....	16
3.3 Training weerbaarheid wordt te weinig aangeboden aan bewoners.....	18
3.4 Conclusie.....	19
4. Toewijzen van taken en samenwerken met partners	20
4.1 Bevinding van de Inspectie.....	20
4.2 Sleutelposities voor de sociale veiligheid op locaties zijn bemenst in 2019.....	20
4.3 Samenwerking met gemeente en politie loont voor sociale veiligheid.....	21
4.4 De veiligheidsorganisatie van het COA is versnipperd.....	21
4.5 Conclusie.....	22
5. Positief agogisch handelen, ondersteunende houding en voorbeeldgedrag	23
5.1 Geen bevinding van de Inspectie.....	23
5.2 Positieve bejegening én heldere grenzen trekken staan centraal.....	23
5.3 Binnen het team, inclusief beveiliging, op één lijn zitten is belangrijk.....	26
5.4 Conclusie.....	27
6. Signaleren en effectief handelen bij grensoverschrijdend gedrag	28
6.1 Bevinding van de Inspectie.....	28
6.2 Begeleiders reageren actief bij incidenten, ook volgens bewoners.....	28
6.3 Verhouding tussen geregistreerde incidenten en maatregelen scheef?.....	30
6.4 Kansarmen uit veilige landen drukken een stempel op de sociale veiligheid.....	31
6.5 Conclusie.....	33
7. Inzicht in veiligheidsbeleving, incidenten en mogelijke risico's	34
7.1 Bevinding van de Inspectie.....	34
7.2 Sinds 2015 geen landelijk inzicht in veiligheidsbeleving.....	35
7.3 Rapportage klachten van bewoners en derden niet gepubliceerd.....	35
7.4 Training incidentenregistratie gegeven, maar verdere verbetering nodig.....	36
7.5 Nauwelijks structurele landelijke sturing op sociale veiligheid.....	38
7.6 Conclusie.....	39
Bijlage 1 Enquêteresultaten.....	41



MANAGEMENTSAMENVATTING

Op verzoek van het bestuur van het COA heeft team Audit onderzoek gedaan naar de sociale veiligheid van bewoners. De aanleiding is een onderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid (verder: Inspectie) in 2018. De centrale vraag van het onderzoek is: *is de sociale veiligheid van bewoners in de opvanglocaties voldoende geborgd?*

We concluderen dat het sociaal veiligheidsbeleid voor bewoners geborgd is op de volgende aspecten:

1. de concreetheid, bekendheid en gedragenheid op locaties van het beleid;
2. de bezetting van sleutelfuncties op locaties voor sociale veiligheid;
3. het gedeelde uitgangspunt op de werkvloer over begeleiden en begrenzen.

Wij concluderen verder dat de volgende aspecten van het sociaal veiligheidsbeleid van bewoners tijdens het onderzoek nog niet voldoende geborgd waren:

4. er zijn nog geen minimumnormen voor een vergelijkbare uitvoering op locaties;
5. er is nog geen eenduidige veiligheidsorganisatie ingericht;
6. er is geen scherp zicht op locaties die goed presteren (om daarvan te leren) en locaties die moeite hebben om de sociale veiligheid op niveau te houden.

Hieronder geven we een toelichting op deze conclusies.

1. COA heeft nu een concreet, bekend en gedragen sociaal veiligheidsbeleid

Het sociaal veiligheidsbeleid is verbeterd ten opzichte van 2018, omdat er nu een breed met de organisatie ontwikkelde en gecommuniceerde set met basisafspraken is. Dat bestaat uit een samenhangend geheel: een visie op en een definitie van sociale veiligheid, relevante kernwaarden en meetbare basisafspraken. De samenhang wordt bevorderd doordat de basisafspraken verwijzen naar onderliggende kaders en regels. Bovendien zijn medewerkers van het COA in de uitvoering nu over het algemeen goed op de hoogte van het sociaal veiligheidsbeleid. Een samenhangend beleid dat bekend is op de werkvloer, is een belangrijke voorwaarde voor de sociale veiligheid van bewoners. Kanttekening is dat het COA geen formeel beleid heeft opgesteld voor de begeleiding van specifiek kwetsbare groepen, terwijl er in de praktijk wel veel gedaan wordt voor deze groepen.

2. Sleutelposities voor de sociale veiligheid op locaties zijn bemenst in 2019

De sleutelposities voor sociale veiligheid op locaties zijn de contactpersonen veiligheid, de aandachtsfunctionaris huiselijk geweld en kindermishandeling en de contactpersonen mensenhandel en -smokkel. Er wordt nu volaan aan de randvoorwaarde dat op locaties de sleutelposities voldoende zijn bemenst. In de rolbeschrijving van de contactpersoon veiligheid, is de taak van in- en externe vraagbaak vastgelegd naast een toetsende en corrigerende taak bij de incidentenregistratie. Kanttekening is dat in de praktijk het accent van de contactpersoon blijkt te liggen op het vervullen van vraagbaak voor begeleiders, en niet op de taak van het monitoren en toetsen van incidentenregistraties.

3. Positieve bejegening én heldere grenzen trekken staan centraal bij het COA

Op alle zeven locaties die wij bezochten, zien wij dat medewerkers van het COA aandacht hebben voor positieve bejegening, het kennen van bewoners, begeleiding en activering. Er is



ook duidelijk overeenstemming over het principe van heldere regels stellen voor bewoners en die ook handhaven. Bewoners bevestigen dit beeld in interviews en het blijkt ook uit de enquête onder meer dan vijfhonderd medewerkers van het COA. Bewoners en begeleiders geven in interviews aan dat er over het algemeen door medewerkers van locaties actief gehandeld wordt bij incidenten. Dit beeld komt ook naar voren uit de enquête. Wij denken dat begrenzing, bejegening en actief handelen bij incidenten de kern van het sociaal veiligheidsbeleid voor bewoners is.

4. Nog geen minimumnormen om sociale veiligheid uniform uit te voeren

Bij het vorige punt gaven wij aan dat begeleiders het algemene uitgangspunt van het sociaal veiligheidsbeleid onderschrijven: heldere regels stellen en die handhaven gaan hand in hand met bewoners kennen, begeleiden, met respect behandelen en met actief handelen. Het is op dit moment echter op locaties niet helder welke afwijkingen van basisafspraken zijn toegestaan. In de concrete uitwerking van het sociaal veiligheidsbeleid van bewoners zien wij dan ook verschillen tussen locaties. Bij geweldsincidenten is de regel dat er in principe een maatregel, in de vorm van een boete of correctiegesprek, wordt opgelegd. Wij zien verschillen tussen locaties in de geregistreerde maatregelen ten opzichte van geregistreerde incidenten. De ene locatie steekt veel tijd in begeleiding van bewoners volgens het 6-domeinenmodel, de ander gebruikt deze methode minder. Het is niet helder wat het COA voor al deze aspecten als minimumnorm acceptabel vindt. Met andere woorden: 'wanneer is er sprake van een (ontoelaatbare) afwijking van COA-beleid en wanneer is er sprake van lokaal maatwerk?'. Als de verschillen tussen locaties te groot zijn of als er verschillen zijn op fundamentele aspecten van het sociaal veiligheidsbeleid, loopt het COA het risico bewoners ongelijk te behandelen, of dat bewoners 'shopgedrag' tussen locaties gaan vertonen. Voor medewerkers van het COA zijn de verschillen ook lastig, bijvoorbeeld als zij op een andere locatie gaan werken of als er bewoners van andere locaties komen met andere ervaringen.

In mei 2020 heeft het COA een pilot uitgerold voor een dashboard met de naam Qlik met enkele indicatoren. Het is een instrument dat het management inzicht geeft in de mate waarin prestatie-indicatoren op het gebied van sociale veiligheid worden gehaald. Qlik bevat ook minimumnormen per indicator.

5. Nog geen eenduidige veiligheidsorganisatie

De centrale sturing op sociale veiligheid was ten tijde van het onderzoek nog niet op orde: die is namelijk niet duidelijk aan een organisatieonderdeel toegewezen. Er is nu een veiligheidscommissie, een bureau veiligheid, er zijn staffunctionarissen op het centraal bureau belast met veiligheid, contactpersonen veiligheid op locaties en specifieke projecten rond overlastgevers. Hoe de functies, taken en rollen van deze onderdelen zich onderling en tot het lijnmanagement verhouden, is niet duidelijk. Ook in praktijk is niet duidelijk wie landelijk stuurt en monitort op de uitvoering van de afspraken over sociale veiligheid. Het risico daarvan is dat onvoldoende geleerd en bijgestuurd wordt bij afwijking van beleid.

Het COA is in 2020 bij bezig met een algemene organisatieontwikkeling en specifiek met het inrichten van een landelijk en integraal veiligheidsnetwerk. Dat moet meer duidelijkheid en samenhang bieden.

6. Onvoldoende scherp zicht op het functioneren van locaties om te leren en bij te sturen

Er is nog geen goed landelijk beeld van welke locaties goed scoren op sociale veiligheid van bewoners en naleving van sociaal veiligheidsbeleid. Het COA heeft wel een landelijke monitor met prestatie-indicatoren, over bijvoorbeeld aantallen rechten- en plichtengesprekken, kamercontroles en de scan op zes domeinen voor de begeleiding van bewoners. Er is ook aandacht nodig voor de kwaliteit die achter de aantallen schuil gaat. Denk hierbij aan de kwaliteit van de registratie van incidenten. Zo is afgesproken dat de impact van incidenten wordt geregistreerd, maar we hebben begin 2020 in minder dan 15% van de geweldsincidenten ook daadwerkelijk een omschrijving van de impact aangetroffen. Naast de benodigde kwantitatieve informatie, is ook kwalitatieve informatie nodig zoals onderzoek onder bewoners naar hun percepties. Middels duiding kan het COA ten slotte een verband leggen tussen de beleidsuitvoering en de resultaten.

Sinds het bewonerstevredenheidsonderzoek in 2015 is de door bewoners ervaren sociale veiligheid niet meer landelijk gemeten. Er zijn wel enkele lokale peilingen gedaan, maar deze geven geen landelijk beeld. In het project sociale veiligheid is het nieuwe bewonerstevredenheidsonderzoek (BTO) 2.0, waarbinnen de sociale veiligheid wordt gemeten, niet meegenomen. Begin 2020 zorgt een aanbestedingstraject en de huidige coronasituatie voor vertraging in onderzoek naar de perceptie onder bewoners naar de veiligheidsbeleving en -beleid. Omdat essentiële informatie van bewoners over hun beleving van de sociale veiligheid ontbreekt, is er geen scherp beeld van de werking van het sociaal veiligheidsbeleid.

Het COA heeft een duidelijke veiligheidsorganisatie én heldere informatie nodig om goed te kunnen (bij)sturen op het sociaal veiligheidsbeleid van bewoners. Op beide punten zijn er verbeteracties in gang gezet begin 2020. Tijdens ons onderzoek was op beide punten nog voldoende ruimte voor verbetering mogelijk.

Kansarmen uit veilige landen drukken een stempel op de sociale veiligheid

Als er veel incidenten zijn op een opvanglocatie, sturen managers als eerste op verlaging van het aantal bewoners uit veilige landen en verhoging van het aantal gezinnen. Ook in onze eigen analyse zien we een statistisch verband tussen het aantal bewoners uit veilige landen en het aantal geregistreerde incidenten. Bewoners geven ook in interviews aan dat zij zich onveilig voelen door diefstal, ruzies en drugsgebruik door een groep bewoners. Het aantal bewoners uit veilige landen per locatie is relatief klein (<10%), maar zij drukken een grote stempel op de sociale veiligheid van bewoners en begeleiders. Er lijken twee mogelijkheden te zijn om de sociale veiligheid voor bewoners te vergroten:

- Overlastgevende bewoners uit veilige landen op één of enkele locaties bij elkaar plaatsen;
- Het aantal bewoners uit veilige landen zo gelijkmatig mogelijk verdelen over locaties.

Aanbevelingen:

Wij adviseren het bestuur een gezamenlijk verbeterplan te vragen aan de directeuren Vakontwikkeling&Ondersteuning en Opvang&Begeleiding. Hiervoor is nodig dat er:

- centraal nog meer en betere informatie per locatie beschikbaar is op basis waarvan het COA kan leren en bijsturen. Hier maakt het bewonerstevredenheidsonderzoek, met specifieke aandacht voor sociale veiligheid, nadrukkelijk onderdeel van uit.
- een eenduidige veiligheidsorganisatie wordt ingericht met een eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling.
- heldere afspraken worden gemaakt over de minimumnormen waar een locatie zich aan zou moeten houden en waar directeuren en (regio)managers op sturen.



1. Aanleiding van het onderzoek en indeling van het rapport

De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie) concludeerde in september 2018 dat het COA geen integraal en samenhangend beleid heeft om invulling te geven aan de missie om (kwetsbare) bewoners van asielzoekerscentra (azc's) veilige opvang te bieden. De Inspectie concludeerde ook dat het beleid dat er wel is, door de azc's in de praktijk niet of slechts gedeeltelijk uitgevoerd wordt. Dit geldt met name voor het (preventieve) beleid voor het begeleiden en kennen van bewoners en voor het (repressieve) beleid voor het registreren van incidenten, het nemen van maatregelen (=straffen) en het meten van de tevredenheid van bewoners.

De Inspectie heeft de volgende aanbevelingen gedaan aan het COA:

- Zorg ervoor 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.
- Zorg dat over de uitvoering periodiek betrouwbare informatie beschikbaar is en dat deze gemonitord wordt waarna eventueel bijsturing kan plaatsvinden.
- 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.
- 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.
- Zorg voor een periodiek beeld van de door bewoners ervaren veiligheid. Neem - zo nodig - naar aanleiding daarvan maatregelen.

Als laatste aanbeveling zei de Inspectie te verwachten dat we een jaar na het onderzoek een audit zouden uitvoeren naar sociale veiligheid in de asielzoekerscentra en de Inspectie schriftelijk zouden informeren over de resultaten. Deze aanbeveling is de aanleiding voor dit onderzoek.

1.1 Onderzoeksaanpak

Het projectteam sociale veiligheid heeft het verbetertraject afgerond op 12 november 2019. Ons onderzoek naar aanleiding van de aanbeveling van de Inspectie hebben we na de implementatie van het aangepaste beleid uitgevoerd, in de periode december 2019 tot en met maart 2020. Sindsdien hebben wij gewerkt aan de analyse, rapportage en afstemming van de resultaten. We hebben daarvoor verschillende methoden en bronnen gebruikt:

- Deskresearch naar het beleid, procedures en afspraken met het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV);
- (Statistische) data-analyses op het gebied van sociale veiligheid van bewoners, gericht op begrip van de processen, van selectie van locaties voor bezoek, op het vinden van verbanden en het beoordelen van de kwaliteit van de registraties;
- Locatiebezoeken op gezinslocaties, procesopvanglocaties, reguliere azc's en locaties met alleenstaande minderjarigen. Het was de bedoeling om acht bezoeken af te leggen, maar we hebben de achtste locatie niet bezocht omdat het coronavirus ons dat belette.



We hebben de locaties geselecteerd op basis van relatief veel en juist weinig geregistreerde incidenten om de spreiding in bevindingen te vergroten. Op de locaties hebben wij gesprekken gevoerd met locatiemanager, woon- en programmabegeleiders die ook contactpersoon veiligheid zijn, huismeester, beveiligers en een delegatie van bewoners. In totaal, functionarissen op het hoofdkantoor meegeteld, hebben wij circa honderd personen geïnterviewd.

- Wij hebben een enquête uitgezet onder medewerkers van gezinslocaties, procesopvanglocaties en reguliere azc's en een andere enquête op locaties met alleenstaande minderjarige vluchtelingen (zie bijlage 1). Als onderdeel van de borging van het beleid doet het COA (zelf) onderzoek naar de beleving van bewoners van de uitvoering en de effecten van het sociaal veiligheidsbeleid.

Het onderzoek waar dit de rapportage van is, heeft zich primair gericht op de implementatie van het sociaal veiligheidsbeleid en daarom ligt het accent op onderzoek onder begeleiders. Het is uitgevoerd vlak nadat het aangepaste beleid was vastgesteld en het projectteam het had uitgedragen. Dit onderzoek is te beschouwen als de nulmeting van de inrichting van het aangepaste beleid. De effecten daarvan kunnen we immers pas vaststellen nadat er enige tijd mee gewerkt is en daarvoor is bovendien systematisch landelijk inzicht in de beleving van de sociale veiligheid van bewoners nodig. Dit inzicht verwachten we in het najaar van 2020.

1.2 Indeling van het rapport

Wij hebben onderzocht of het COA de goede en voldoende maatregelen heeft getroffen om de sociale veiligheid van bewoners te waarborgen. We kijken daarvoor naar de voor de sociale veiligheid van bewoners voorwaardenscheppende maatregelen die in alle fasen van de beleidscyclus aanwezig zouden moeten zijn. Daartoe vergelijken we het sociaal veiligheidsbeleid van het COA met zogeheten referentiebeleid uit een andere sector. Daarbij nemen we de inspectieaanbevelingen mee. Wij hebben vooraf onze aanpak op hoofdlijnen besproken met de Inspectie.

Voor het referentiebeleid hebben wij gekozen voor de leercirkelmodel van Deming (plan, do, check, act) en het 6-bouwstenenmodel van Stichting School en Veiligheid. Wij hebben gekozen voor de Deming-leercirkel omdat deze gericht is op de cyclische verbetering van beleidsuitvoering en dat past bij veranderende omgeving van het COA. Wij hebben gekozen voor het 6-bouwstenenmodel omdat dat voortkomt uit veel empirisch onderzoek naar wat daadwerkelijk bijdraagt aan sociale veiligheid.

Het 6-bouwstenenmodel bestaat, vertaald naar het COA en de pdca-cyclus, uit de volgende elementen:

1. Delen gezamenlijk ontwikkelde en gekende visie, kernwaarden, doelen en afspraken (plan);
2. Uitvoeren preventieve activiteiten en programma's in de organisatie, gericht op bewoners, personeel, derden (plan);
3. Scheppen van voorwaarden, toewijzen van taken, samenwerken met partners binnen en buiten de organisatie (plan/do);
4. Positief agogisch handelen: ondersteunende houding, voorbeeldgedrag en verbindende relaties (do);



5. Inzicht opdoen in veiligheidsbeleving, incidenten en risico's: audits en monitoring (check);
6. Signaleren en effectief handelen bij signalen, grensoverschrijdend gedrag en incidenten door bewoners, personeel, derden (do/act).

De hoofdstukken hierna behandelen achtereenvolgens deze zes bouwstenen.

1.3 Introductie sociale veiligheid van bewoners

Sociale veiligheid wordt door het COA gedefinieerd als: *de mate waarin mensen beschermd zijn en zich beschermd voelen tegen persoonlijk leed door menselijke interactie. De Nederlandse wet- en regelgeving is hierbij leidend.*

“Het COA heeft een belangrijke rol in de sociale veiligheid voor zijn bewoners, onder meer door het bieden van fysiek veilige opvang, positieve bejegening en het (h)erkennen van en (vroegtijdig) acteren op signalen van onveiligheid. Het COA kan echter niet garanderen dat bewoners zich altijd veilig zullen voelen. Dit gevoel is immers afhankelijk van diverse factoren, die ook deels buiten de invloedssfeer van het COA liggen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan procedurele zaken, maar ook andere persoonlijke omstandigheden. De bewoner heeft hier dus ook een eigen verantwoordelijkheid in” (uitvoeringskader sociale veiligheid bewoners, september 2019).



2. Gezamenlijk ontwikkelde visie, kernwaarden en doelen

De eerste belangrijke bouwsteen voor sociale veiligheid is volgens het 6-bouwstenenmodel: een *gezamenlijk ontwikkelde visie bestaande uit kernwaarden, doelen, afgeleide regels en afspraken*. Iedereen in de organisatie moet deze visie en deze afspraken kennen en daarover in gesprek blijven zodat er een cultuur ontstaat met duidelijke verwachtingen waar men elkaar op aanspreekt.

In dit hoofdstuk gaan we na in hoeverre het beleid voor sociale veiligheid van bewoners voldoet aan deze bouwsteen. Tevens kijken we daarbij of we voldoende opvolging hebben gegeven aan de bevinding van de Inspectie die we hieronder toelichten.

2.1 Bevinding van de Inspectie

De Inspectie constateerde in 2018 dat het COA geen integraal en samenhangend beleid heeft om invulling te geven aan de missie om (kwetsbare) bewoners een veilige opvang te bieden en aan de afspraken met het ministerie. De Inspectie constateerde verder dat er nog geen formeel plaatsingsbeleid was voor in en naar een azc.

De Inspectie gaf ons de aanbeveling om concreet en met samenhangende (meetbare) doelen invulling te geven aan het beleid. Ook beval zij aan ervoor te zorgen dat deze doelen en het beleid bekend zijn op de azc's en op een vergelijkbare manier worden uitgevoerd.

2.2 COA heeft nu een concreet en gedragen sociaal veiligheidsbeleid

Wij hebben drie belangrijke ondersteunende bevindingen voor onze conclusie dat het COA nu een concreet en gedragen veiligheidsbeleid heeft.

Ten eerste is er een breed in de organisatie ontwikkelde en gecommuniceerde set van basisafspraken. Het projectteam sociale veiligheid bewoners heeft een uitvoeringskader Sociale veiligheid opgesteld voor de reguliere en voor de bijzondere opvang. Dit kader is in verschillende geledingen van de organisatie ontwikkeld en afgestemd met denktanksessies en roadshows door het hele land en met in totaal circa 200 deelnemers. Het uitvoeringskader is ten slotte definitief vastgesteld door het bestuur.

Ten tweede bestaat het beleidskader sociale veiligheid uit een samenhangend geheel van:

- Een visie op en definitie van sociale veiligheid;
- Een missie en relevante kernwaarden;
- Doelen en een set van meetbare basisafspraken.

Onze **visie** op veiligheid benadrukt de integraliteit van veiligheid. De visie geeft aan dat het COA staat voor de fysieke en sociale veiligheid van bewoners, medewerkers en overige betrokkenen op alle locaties. Daar zorgen we op een integrale wijze voor, wat inhoudt dat iedereen zich bewust is van zijn eigen verantwoordelijkheid voor en aandeel in veiligheid. Het betreft een voorlopige visie die de Veiligheidscommissie verder ontwikkelt. Deze visie sluit aan op integrale veiligheidsconcepten waarin veiligheidsproblemen in een breder perspectief opgelost worden. In de visie van het COA staat vooral de multidisciplinariteit centraal: het over de schotten van de organisatieonderdelen heen kijken. Het COA zou nog aandacht kunnen



besteden aan het monitoren van en bijsturen bij veiligheidsproblemen vanuit oorzaak-gevolg (gericht op het voorkomen en herstellen van incidenten en de nazorg), vanuit verschillende bestuurslagen (bestuur COA, gemeenten, provincies, veiligheidsregio's, ministeries) en vanuit sociale netwerken van personen en organisaties (informatiedeling).

De **definitie** van sociale veiligheid sluit nu aan bij een algemeen aanvaarde en geldige definitie van sociale veiligheid (Stol, Tielenburg e.a.).

We hebben een **missie en specifieke kernwaarden** voor de begeleiding van bewoners. De missie luidt: *“Het COA is de organisatie die asielzoekers leefbare en veilige opvang biedt en hen begeleidt naar een toekomst in Nederland of daarbuiten. Dit doet het COA in samenwerking met partners in de samenleving.”*

Voor de begeleiding van asielzoekers zijn twee kernwaarden opgesteld waarin de juiste bejegening centraal staat. Dit is ten eerste ‘professionaliteit’: daaronder valt onder meer betrokkenheid, verbetergerichtheid, het aandragen van oplossingen en het nakomen van afspraken. Ten tweede: ‘vakmanschap’. Daaronder valt bijvoorbeeld agogische gespreksvoering, een zich aan de situatie aanpassende persoonlijke begeleidingstijl, kennis van de culturele achtergronden van bewoners en het streven naar samenwerking. Beide kernwaarden zijn gericht op de veiligheid en leefbaarheid van bewoners in de opvang.

Het **doel** van het sociaal veiligheidsbeleid is: het bieden van fysiek veilige opvang, positieve bejegening, (h)erkennen van en vroegtijdig acteren op signalen van onveiligheid. We hebben een set van zeventien **basisafspraken** opgesteld over plaatsing, begeleiding, fysieke veiligheid, objectieve sociale veiligheid en de veiligheidsbeleving van bewoners. Deze afspraken heeft het COA meetbaar gemaakt door er een prestatieafpraak en/of een interne of externe prestatie-indicator aan toe te voegen. Afspraak is dat betrokkenen de basisafspraken op dezelfde wijze uitvoeren met ruimte voor de optimale inzet van begeleidingsinstrumenten. Enkele van deze instrumenten zijn overigens verplicht voor sturing en verantwoording.

De samenhang binnen de set basisafspraken bevorderen we doordat de **basisafspraken** verwijzen naar onderliggende kaders en regels. Het gaat bijvoorbeeld om de herziene beleidskaders en processen voor methodische begeleiding, de incidentenregistratie en het sanctiemaatregelenbeleid. Ook verwijst het document naar het plaatsingsbeleid dat inmiddels geformaliseerd is in het afwegingskader voor in-, door- en uitstroom. Bij het plaatsen van bewoners houdt het COA rekening met hun eventuele kwetsbaarheid. Het sociaal veiligheidsbeleid is daardoor niet meer gefragmenteerd en beter vindbaar voor begeleiders.

Ten slotte blijkt uit onze interviews op locaties en uit data over trainingen dat begeleiders over het algemeen goed op de hoogte zijn van de basisafspraken uit het uitvoeringskader Sociale veiligheid. Een samenhangend beleid dat bekend is op de werkvloer, levert een belangrijke bijdrage aan een cultuur waarin bewoners, personeel en derden elkaar aanspreken op duidelijke verwachtingen van veiligheid.

2.3 Wel opvangbeleid voor specifiek kwetsbare groepen, begeleidingsbeleid nog niet

Artikel 18 van de Europese Opvangrichtlijn gaat over de materiële opvang van bewoners. Lid 3 en 4 vragen specifiek aandacht voor het nemen van maatregelen om geweldpleging en



gendergerelateerd geweld te voorkomen bij inrichting en plaatsing in opvangcentra en ruimten. Hierin is voorzien door het COA in het plaatsingsbeleid. Bij de (door)plaatsing van asielzoekers houdt het COA verder ook rekening met kwetsbaarheid. Enkele voorbeelden van groepen daarvan zijn:

- (alleenstaande) vrouwelijke asielzoekers (met kinderen) en/of slachtoffers van mensenhandel die als kwetsbaar zijn aan te merken worden bij elkaar geplaatst en/of in het zicht van de bewakers;
- LHBTI'ers (lesbische, homo, biseksuele, transgender of intersekse mensen) die als kwetsbaar aangemerkt kunnen worden op een aantal locaties bij elkaar geplaatst worden;
- Mindervalide asielzoekers en/of plaatsing vanwege medische redenen;
- Redenen vanuit nationaliteit, etniciteit en gearardheid.

Artikel 21 van de Europese Opvangrichtlijn schrijft voor dat bij de uitvoering van het opvangbeleid rekening moet worden gehouden met kwetsbare personen, zoals minderjarigen, gehandicapten, zwangeren, alleenstaande ouders en slachtoffers van psychologisch, fysiek of seksueel geweld. Kwetsbare groepen zoals LHBTI'ers, bekeerlingen en niet-gelovigen worden niet specifiek genoemd in de huidige EU-richtlijn.

Het COA heeft specifiek beleid voor alleenstaande minderjarige vluchtelingen (amv's). Die vangt het COA op aparte locaties op en ze krijgen intensieve begeleiding. Daarvoor ontvangt financiering van het ministerie van JenV (zie paragraaf 2.5. voor onze bevindingen over deze groep). Wij zien op locaties ook extra voorzieningen en aandacht voor gehandicapten. Veel locaties hebben speciale woningen voor gehandicapten. Gehandicapten plaatst het COA vaak op locaties in de buurt van ziekenhuizen of geestelijke gezondheidszorginstellingen. Voor kinderen op reguliere locaties is ook extra aandacht. Naast schoolactiviteiten is er ook aandacht voor sport en spel door onder andere Stichting de Vrolijkheid. Daarnaast zijn begeleiders van het COA getraind in het herkennen van huiselijk geweld en kindermishandeling en zij melden incidenten bij stichting Veilig Thuis, zo blijkt ook uit dit onderzoek.

Het COA enigszins op twee gedachten voor specifieke kwetsbare groepen zoals LHBTI'ers, bekeerlingen en (niet-)gelovigen. Enerzijds wordt er veel gedaan op locaties voor specifiek kwetsbare groepen, anderzijds is er geen formeel beleid vastgesteld. Bij het plaatsen van specifieke kwetsbare bewoners houdt het COA rekening met o.a. gender. Er is nog geen formeel beleid voor de begeleiding van LHBTI'ers, bekeerlingen en niet-gelovigen. Hoe ga je als organisatie om met deze groepen zodra je informatie krijgt over intimidatie, bedreiging, discriminatie en pesten door andere bewoners? Op welke signalen moet je dan letten, welke maatregelen zet je in en hoe monitor en rapporteer je? Een specifiek beleidskader met doelen en maatregelen voor deze kwetsbare groepen is niet opgenomen in het uitvoeringskader Sociale Veiligheid. In de praktijk zien wij wel diverse initiatieven voor begeleiding van LHBTI's. Er zijn bijvoorbeeld zeker vijf locaties bekend waar specifieke aandacht aan LHBTI'ers wordt gegeven. Vanaf 2017 heeft het COC ook meer dan 400 COA-medewerkers op locatie getraind in het project Welcoming Equality. Het doel van de training is de kennis en het bewustzijn van COA-medewerkers over de LHBTI-doelgroep vergroten. Medewerkers leren onder meer met welke problematiek deze doelgroep te maken kan krijgen en hoe je de doelgroep het beste kunt signaleren en begeleiden. In augustus 2018 is ook een e-learning module gelanceerd, gericht op het vergroten van kennis en bewustzijn over LHBTI-bewoners



Wij hebben op locaties doorgevraagd naar de manier waarop beleid voor specifieke kwetsbare groepen eruit zou kunnen zien. We hebben bijvoorbeeld gesproken over:

- Speciale kennis bij begeleiders die ook specifieke aandacht kunnen geven;
- Specifieke kwetsbare groepen bij elkaar plaatsen;
- Contact van bewoners en de COA-locatie met belangenverenigingen.

In de uitvoeringspraktijk is er al een aantal locaties waar medewerkers van het COA door trainingen specifieke kennis hebben opgedaan over LHBTI'ers en deze groep ook begeleiden. Er is bij het COA consensus over dat specifieke kennis en ervaring helpen om deze groep beter te begeleiden. In interviews geven begeleiders aan dat ze actief handelen bij signalen van discriminatie.

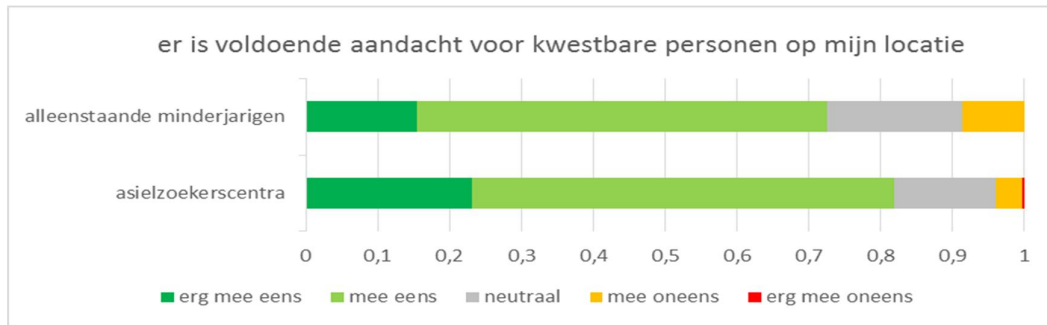
Er is bij het COA geen overeenstemming over het bij elkaar plaatsen van specifieke kwetsbare groepen. Enerzijds kan dat zorgen voor emotionele steun en uitwisseling van kennis. Als specifieke kwetsbare bewoners op vrijwillige basis bij elkaar worden geplaatst, kan dat bijdragen aan grotere sociale veiligheid. Anderzijds kan het op locaties stigmatiserend werken en de stap naar wonen in een gemeente groter maken, omdat ze dan niet bij elkaar kunnen wonen.

Specifieke kwetsbare groepen kunnen emotionele steun krijgen en praktische kennis opdoen bij belangenverenigingen. Die verenigingen kunnen op hun beurt ook signalen ontvangen van incidenten van bewoners en die delen met het COA. Het is wel goed om een strategische relatie aan te gaan met een belangenvereniging.

Het COA registreert niet of iemand tot een specifieke kwetsbare groep behoort, mede uit privacyoverwegingen (bijzondere persoonsgegevens). Het is bovendien lastig om deze groepen in beeld te krijgen, omdat bewoners hun geardeerdheid niet altijd kenbaar willen maken. Enkele begeleiders geven daarnaast aan dat zij signalen ontvangen dat bewoners niet tot een specifieke kwetsbare groep lijken te behoren, maar dat wel willen zijn om een grotere kans te maken op een verblijfsvergunning. Deze bevindingen maken het lastig voor het COA om effectief beleid uit te voeren, te evalueren en te verbeteren.

Tijdens het onderzoek hebben wij geen scherpe beeld gekregen over mogelijke knelpunten met bekeerlingen of niet-gelovigen. In het algemeen horen wij van begeleiders dat er weinig problemen ervaren worden. Intimidatie of bedreiging van bewoners met een bepaalde levensovertuiging (religieus, atheïstisch) vertoont ook geen patroon in de registraties van het COA. Wij hebben specifiek kwetsbare groepen meegenomen in het onderzoek naar de sociale veiligheid van bewoners, maar een scherp beeld van mogelijke goede voorbeelden en verbeterpunten vraagt om een gericht onderzoek, vanwege de aanvullende complexiteit van het onderzoek naar deze groep.

We hebben aan begeleiders op asielzoekerscentra en locaties met minderjarige alleenstaande asielzoekers gevraagd of er voldoende aandacht is voor kwetsbare groepen. Zoals u hieronder ziet, is op asielzoekerscentra 83% van de circa 400 begeleiders van mening dat dit het geval is en op centra met alleenstaande minderjarig asielzoekers is dat 73% van de circa 100 begeleiders.



2.4 Relatief meer incidenten op locaties met minderjarige asielzoekers

Locaties met alleenstaande minderjarige asielzoekers hebben gemiddeld 72 geregistreerde geweldsincidenten op 100 bewoners, terwijl dat in de onderzochte periode op overige locaties gemiddeld 4 op de 100 is. Dit beeld bleek ook uit onze bezoeken op de locaties.

Een deel van deze bevinding wordt verklaard is doordat alleenstaande jongeren in zijn algemeenheid vaker betrokken zijn bij incidenten dan volwassenen die ouder zijn dan 25 (CBS Jaarrapport). Op asielzoekerscentra zijn ook heel jonge kinderen aanwezig en bejaarden die het gemiddelde cijfer verlagen.

Wij zien dat de gemiddelde bezetting van mensen uit veilige landen hoger is op locaties met jongeren. Op locaties met volwassenen is de gemiddelde bezetting van bewoners uit veilige landen 3% (minimaal 0%, maximaal 10%) en met alleenstaande minderjarigen 21% (minimaal 7%, maximaal 43%). Wij horen op locaties en zien in de data een verband tussen bewoners uit veilige landen en geregistreerde incidenten (zie ook paragraaf 6.5).

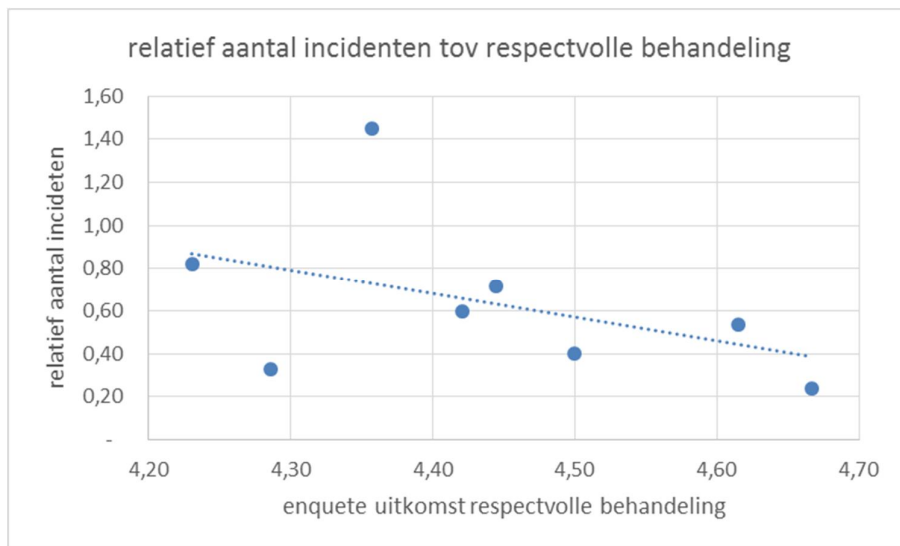
Ten slotte hebben wij op bezochte locaties ook gehoord dat het vermoeden bestaat dat enkele meerderjarigen zich als minderjarigen voordoen om kans te maken op een langer verblijf in Nederland. Deze personen zouden een negatief effect kunnen hebben op de rest van de bewoners. Een geïnterviewde gaf aan 'dat er leeuwen rondlopen op een kinderboerderij'. Als locaties met alleenstaande minderjarigen op hetzelfde terrein liggen als reguliere azc's kan er een negatieve wisselwerking ontstaan tussen volwassenen en minderjarigen, gaven begeleiders aan.

De begeleiding op locaties met minderjarige alleenstaande asielzoekers is intensiever dan op overige locaties. De locaties hebben een bezetting van maximaal vijftig jongeren, terwijl overige locaties meer dan vijfhonderd bewoners onderdak bieden. Er is meer planmatige begeleiding doordat er meer wordt vastgelegd (onder andere door: quick scan, tweegesprekken, driegesprekken) en er meer begeleiding per persoon is. Minderjarigen hebben ook een voogd toegewezen gekregen via het Nidos.

Bij de opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen zien we dat begeleiders handhaven lastiger vinden. De formele mogelijkheid om hen op basis van de Regeling Onthouding Verstrekkingen een boete op te leggen is beperkter dan bij volwassenen. Minderjarigen hebben in vergelijking met volwassenen namelijk meer rechten op basis van

Europese regelgeving voor verstrekkingen. Daarnaast is het beeld dat we van begeleiders krijgen dat minderjarigen minder onder de indruk zijn van een boete: het leidt minder tot gedragsverandering omdat zij minder prikkels ervaren van de boete. Begeleiders zorgen in dat geval voor een creatievere manier van een straf opleggen, bijvoorbeeld door een minderjarige te laten schoonmaken of iets te laten repareren dat kapot is gemaakt.

Ook op overige locaties wordt het belang van een respectvolle behandeling van bewoners benadrukt. Voor minderjarigen lijkt het belang hiervan nog net iets groter. Een begeleider gaf aan dat met name bij bewoners uit veilige landen tekenen van disrespect tot hevige reacties kunnen leiden. Uit onderstaande figuur blijkt dat er relatief minder incidenten plaatsvinden op locaties met alleenstaande minderjarigen waar er relatief hoog gescoord wordt op de stelling ‘wij behandelen onze jongeren met respect’.



2.5 Nog geen minimumnormen om sociale veiligheid uniform uit te voeren

Wij zien in onze data-analyse dat alle locaties het sociaal veiligheidsbeleid voor bewoners als geheel naleven en onderschrijven. Wij horen echter in de interviews en zien ook in de data-analyse dat locaties op onderdelen van het beleid voor sociale veiligheid van bewoners wel afwijken van de basisafspraken. Het uitvoeringskader sociale veiligheid beschrijft (zie ook paragraaf 3.2.1): *“Medewerkers op locaties hebben tot op zekere hoogte de ruimte om te bepalen welke begeleidingsinstrumenten het beste kunnen worden ingezet om aan de basisafspraken te voldoen. Immers, locaties verschillen – bv. in doelgroep en fysieke omgeving – waardoor bepaalde instrumenten beter werken op de ene locatie dan op de andere. Dit past bij een professionele aanpak. De basisafspraken worden door alle medewerkers uitvoering op dezelfde wijze uitgevoerd.”* Niet nader bepaald is welke afspraken wel en welke afspraken in vergelijkbare omstandigheden niet tot verschillen in de uitvoering op en tussen locaties mogen leiden. Er ontbreken in het kader minimumnormen bij de basisafspraken om onacceptabele verschillen in de uitvoering te voorkomen.

Als in vergelijkbare gevallen van overtreding van regels vergelijkbare maatregelen worden opgelegd, is er sprake van consequent handelen, bijvoorbeeld bij het op heterdaad betrappen

van bewoners die roken op de kamer of die geweld gebruiken tegen elkaar of tegen begeleiders. Door bewoners te begeleiden aan de hand van het 6-domeinenmodel (zelfzorg, dagstructuur, sociaal netwerk, persoonlijk welbevinden, externe contacten en toekomstplanning) kennen begeleiders ze goed en kunnen ze beter vaststellen wat de individuele bewoners nodig hebben.

In onderstaande tabel staan de gemiddelde scores voor 47 asielzoekerscentra op de twee enquêtevragen over maatregelen bij roken en geweldsincidenten (ingevuld door 400 begeleiders). Het zijn antwoorden op een vijfpuntsschaal: hoe hoger het cijfer, des te meer begeleiders het eens zijn met de stelling. Wij hebben in de tabel ook het gemiddelde percentage bewoners opgenomen waarvoor de begeleidingsmethodiek volgens het 6-domeinenmodel is geregistreerd. Hoe hoger het percentage, hoe meer registraties van volwassenen met minimaal vier van de zes domeinen van de begeleidingsmethodiek.

Naast de gemiddelde cijfers van 47 locaties hebben we ook voor de begeleidingsaspecten de score van de drie (verschillende) locaties met de hoogste en de laagste score opgenomen.

	gemiddelde score 47 locaties	gemiddeld score 3 hoogst scorende locaties	gemiddeld score 3 laagst scorende locaties
Als bewoners met roken op de kamer overlast veroorzaken, wordt in alle gevallen een maatregel opgelegd op onze locatie.	3,79	4,71	2,63
Als bewoners fysiek geweld plegen tegen personen, wordt altijd een maatregel opgelegd op onze locatie.	4,30	4,95	3,62
Percentage 18+ bewoners met 4 of meer aspecten voor begeleiding geregistreerd (volgens 6-domeinenmodel).	36%	89%	1%

Wij constateren verschillen tussen de hoogst en laagst scorende locaties. Wij hebben gevraagd aan de vier unitmanagers of zij sturen op het verkleinen van de verschillen op afzonderlijke aspecten van het sociaal veiligheidsbeleid. Zij gaven aan dat er wel per thema (bijvoorbeeld de zes domeinen) aandacht is voor afzonderlijke aspecten, maar dat systematische sturing op het terugdringen van verschillen tussen locaties op aspecten van het sociaal veiligheidsbeleid niet heeft plaatsgevonden.

Verschillen tussen locaties in de uitvoering van het sociaal veiligheidsbeleid kunnen ervoor zorgen dat bewoners verschillend behandeld worden in vergelijkbare gevallen. Wij horen dat begeleiders het risico zien van 'shopgedrag' door bewoners (vragen om overplaatsing naar locaties met minder strenge regels). De begeleiders die werken op de locaties waar de regels strikter worden gehandhaafd, moeten bovendien meer energie stoppen in bewoners die komen van locaties waar de regels minder strikt worden nageleefd.

Als wij in samenhang kijken naar de totaalscores van de locaties, dan zijn de verschillen veel kleiner dan louter op de drie afzonderlijke aspecten die we in deze paragraaf hebben



beschreven. Dat neemt niet weg dat wij denken dat er winst te behalen is in de verbetering van het sociaal veiligheidsbeleid door meer centrale sturing op uniformiteit van de uitvoering van het COA-beleid.

2.6 Conclusie

De Inspectie adviseerde concreet en met samenhangende (meetbare) doelen invulling te geven aan het beleid. Op basis van de bevindingen in paragraaf 2.3 komen wij tot de conclusie dat er nu een samenhangend meetbaar en concreet beleid is voor de sociale veiligheid van bewoners. Uitzondering is beleid gericht op de begeleiding van specifieke kwetsbare personen als LHTBI's, bekeerlingen en niet-gelovigen.

Ook beval de Inspectie aan ervoor te zorgen dat deze doelen en het beleid bekend zijn en vergelijkbaar kunnen worden uitgevoerd. Op basis van onze bevindingen in paragraaf 2.3 concluderen wij dat het beleid bekend is op de werkvloer. In paragraaf 2.5 beschrijven wij dat het beleid op hoofdlijnen uniform wordt uitgedragen en uitgevoerd door locaties. Het gaat dan om de algemene principes van begeleiding en begrenzing. In de concrete uitwerking zien wij dat locaties nog van elkaar verschillen. Het COA moet bepalen welke verschillen passen bij lokaal maatwerk en welke verschillen als ongewenste afwijkingen van beleid te beschouwen zijn. Vervolgens moet het COA daarop sturen.



3. Preventieve activiteiten van het COA gericht op bewoners

De tweede bouwsteen voor sociale veiligheid volgens het 6-bouwstenenmodel is: *preventieve activiteiten en programma's in de organisatie, gericht op bewoners, personeel en derden*. Het gaat hier om methodische activiteiten van voorlichting, educatie, weerbaarheid en sociale vaardigheden zodat zich een sociaal veilig klimaat en gewenst gedrag kunnen ontwikkelen.

In dit hoofdstuk gaan we na in hoeverre de volgende preventieve activiteiten in het kader van sociale veiligheid voldoen aan deze bouwsteen: rechten- en plichtengesprekken, wonen en leven op een COA-locatie cursus (WLCL) en training weerbaarheid. Tevens geven we aan of opvolging is gegeven aan de bevinding van de Inspectie die we hieronder beschrijven.

3.1 Bevinding van de Inspectie

De Inspectie constateerde in 2018 dat het COA preventief beleid dat gericht is op begeleiden en kennen van bewoners, niet of gedeeltelijk uitvoert. In de opvanglocaties wordt niet of verschillend uitvoering gegeven aan:

- Rechten- en plichtengesprekken voor alle bewoners;
- 6-domeinenmethodiek voor alle bewoners;
- Zeswekelijkse kamercontroles voor alle bewoners;
- Weerbaarheidstrainingen voor (kwetsbare) bewoners.

De Inspectie adviseerde de huidige manieren om zicht te krijgen op bewoners te bezien en verder te ontwikkelen zodat alle bewoners in beeld zijn.

3.2 De aandacht voor preventieve activiteiten voor bewoners is verbeterd

De aandacht voor het systematisch in kaart brengen van wat bewoners nodig hebben voor begeleiding, heeft in 2019 een impuls gekregen. Zo zijn er zijn diverse trainingen door kwaliteitscoaches geweest om de registratie van het 6-domeinenmodel te verbeteren met behulp van subsidieregeling van het Europese Asiel, Migratie en Integratiefonds (AMIF). Daarnaast hebben locatiemanagers inzicht gekregen in de mate waarin op hun locatie volgens het 6-domeinenmodel is gewerkt. Deze monitoringsinpanning moeten ze nog volhouden om het gewenste niveau te bereiken.

Het verbeterproject sociale veiligheid heeft de richtlijnen vernieuwd voor methodische begeleiding regulier, minderjarigen en de incidentenregistratie. Belangrijke wijzigingen in deze richtlijnen zijn:

- Verschillende documenten over begeleiding zijn nu samengevoegd tot één beleidskader methodische begeleiding. Dat beleidskader beoogt een systematische en integrale aanpak van begeleiding, met beter zicht op de veiligheid van bewoners. Het bevat ook een visie op begeleiding, met doelen en uitgangspunten. Kern is dat de bewoner moet worden ondersteund in zijn autonomie en zelfstandigheid en dat preventie en vroegsignalering centraal staan. De methodische begeleiding draagt bij aan de leefbaarheid en veiligheid op de locaties.
- De basisafspraken om de begeleidingsdoelen te realiseren, zijn opgenomen in een uitvoeringskader methodisch begeleiden. De basisafspraken bevatten een 6-domeinenscan om de bewoner te kennen, een onderzoek naar signalen uit deze scan en een begeleidingsplan. Het is voor iedereen belangrijk om zich aan de basisafspraken te



houden, zodat we naar de bewoner toe duidelijk zijn over verwachtingen, ongeacht de locatie waar hij of zij verblijft. En zodat kennis overdraagbaar is tussen locaties.

- In het kader Incidentenregistratie heeft het COA richtlijnen opgenomen voor de definiëring van incidenten en de vastlegging van (zachte) signalen in de begeleiding, zoals vermoedens van discriminatie, spanningen van cultureel-religieuze aard en overige strafbare feiten.

Minimaal eenmaal per twaalf weken moet de kamer van een bewoner gecontroleerd worden op hygiëne. Wij horen op de bezochte locaties dat de locatiemanager daar inderdaad op stuurt en dat begeleiders de kamercontroles planmatig uitvoeren. Wij zien wel verschillen in de percentages van kamercontroles per soort opvang:

Geregistreerde kamercontroles per modaliteit	Maart 2020
Centrale opvanglocatie	99%
Intensieve begeleiding	97%
Locaties voor alleenstaande minderjarige vluchtelingen	61%
Regulier asielzoekerscentrum	59%
Procesopvanglocatie	56%
Gezinsopvanglocatie	44%
Totalen	63%

Het verblijf op gezinslocaties is vaak langdurig, waardoor begeleiders bewoners goed kennen. Alleenstaande minderjarigen wonen kleinschalig en begeleiders zijn zelf veel in de woning. Dat verklaart de lagere cijfers voor die twee groepen.

Wij hebben in de een drietal stellingen over preventieve maatregelen opgenomen. De bewoner goed kennen is wellicht de belangrijkste preventieve maatregel en dat hoorden we ook in de interviews. Als een begeleider de bewoner goed kent, weet deze wat een bewoner nodig heeft, wanneer hij of zij zich niet goed voelt en kan daar dan op inspelen. Een goede (vertrouwens)band hebben, maakt het ook mogelijk om het begeleidingsbeleid beter af te stemmen op de bewoner.

De training wonen en leven op een COA-locatie (WLCL) is een belangrijke bijeenkomst waarop het COA de regels kan uitleggen, over onder andere de rechten en plichten van bewoners. Dit gebeurt ook een-op-een in het zogenaamde rechten- en plichtengesprek met een bewoner. Dit gesprek is de formele basis om maatregelen te kunnen opleggen, indien een bewoner zich niet aan de huisregels houdt. Wij horen in de interviews en zien in de enquêtes dat onze medewerkers positief zijn over de drie stellingen in de enquête. Minimaal 75% van de begeleiders staat positief tegenover de stellingen en maar 11% of minder is negatief. Wij hebben de antwoorden op de stelling ‘wij voeren op onze locatie tijdig de rechten- en plichtengesprekken uit’ vergeleken met het aantal geregistreerde gesprekken per locatie. De antwoorden op de stellingen waren niet positiever dan de daadwerkelijke registratie.

	erg mee eens	mee eens	neutraal	mee oneens	erg mee oneens
Wij kennen de bewoner	20%	55%	21%	5%	0%
Wij voeren tijdig RenP-gesprekken	62%	31%	3%	1%	2%
Wij geven bewoners training WLCL	30%	45%	14%	8%	3%

In het vorige hoofdstuk gaven wij aan dat de registratie van minimaal vier van de zes domeinen van de begeleidingsmethodiek per locatie heel wisselend is. Dat wordt nogmaals geïllustreerd in onderstaande tabel waarin staat welk percentage van de 47 locaties in maart 2020 minimaal vier van de zes domeinen van hun volwassen bewoners ingevuld had.

	> 91%	71%-90%	31% - 70%	11%-30%	< 10%
6 domeinen					
Minimaal 4 aspecten ingevuld	2%	13%	34%	23%	28%

Op basis van bovenstaande gegevens zouden we kunnen stellen dat 15% van de locaties het 6-domeinenmodel voldoende toepast (uitgangspunt: vier domeinen geregistreerd voor meer dan 70% van de bewoners). Deze bevinding moeten we afzetten tegen de uitkomst van de enquête waarin 75% van de vierhonderd begeleiders aangeeft te vinden dat zij de bewoners op hun locatie goed kennen. Onze interpretatie van beide cijfers is, ook op basis van de interviews, dat de zes domeinen op veel locaties nog niet goed worden geregistreerd, maar dat begeleiders wel veel tijd steken in het kennen van hun bewoners.

Verder volgen de meeste begeleiders de verplichte trainingen, waaronder de cursus training methodisch werken & begeleiden, incidentenregistratie 2.0 en agressietrainingen, zo blijkt uit interviews en registraties. Locatiemanagers geven in interviews aan te sturen op het volgen van deze verplichte trainingen en ze geven begeleiders daar ook tijd voor.

3.3 Training weerbaarheid wordt te weinig aangeboden aan bewoners

Een belangrijke preventieve activiteit, de training weerbaarheid voor kwetsbare personen, wordt volgens begeleiders nog onvoldoende gegeven. Dit blijkt helder uit de enquête en wordt bevestigd in de interviews. In de enquête geeft meer dan 50% van de begeleiders aan het niet eens te zijn met de stelling dat bewoners die het nodig hebben tijdig de training weerbaarheid aangeboden krijgen. Het risico is dat kwetsbare personen minder goed voorbereid zijn of zichzelf minder goed kunnen beschermen tegen sociale onveiligheid door andere bewoners.

	erg mee eens	mee eens	neutraal	mee oneens	erg mee oneens
Training weerbaarheid	5%	19%	15%	38%	23%

Begeleiders geven aan dat de training weerbaarheid te weinig wordt georganiseerd, omdat er niet altijd voldoende opgeleide trainers zijn. Opleidingsoverzichten van HRM bevestigen dit beeld. Daarnaast geven begeleiders aan dat weinig bewoners aan de training willen deelnemen, ook als deze wel wordt aangeboden. Het vermoeden is dat het ontbreken van vooruitzicht op verblijf in Nederland de animo om deel te nemen van de training verlaagt.

Het streven van het COA is om het aanbod in 2020 weer te verhogen. In april 2020 zijn tien zogeheten aanjagers aangesteld om zowel de weerbaarheidstraining voor bewoners als de



vaardigheidstraining voor personeel te promoten. Wij hebben na afronding van het onderzoek vernomen dat de vraag naar de opleiding tot weerbaarheidstrainer flink zou zijn toegenomen.

3.4 Conclusie

Wij concluderen op basis van de enquêteresultaten, interviews en registraties dat de rechten- en plichtengesprekken goed worden uitgevoerd op de locaties. Er wordt ook gestuurd op de kamercontroles.

Het beeld van de aard en omvang van het zicht dat het COA op haar bewoners heeft is dubbel. Enerzijds geven de cijfers over de registratie van de begeleidingsinformatie over de zes domeinen een negatief beeld: slechts voor gemiddeld 36% van de volwassen bewoners is dat beeld voldoende ingevuld. Anderzijds krijgen wij uit de interviews met bewoners en begeleiders, aangevuld met de enquête-uitkomsten, een beeld dat er een goed zicht is op bewoners. Onze conclusie is dan ook dat begeleiders in de regel een goed beeld hebben van bewoners, maar dat nog onvoldoende registreren (volgens het 6-domeinenmodel).

Op basis van de bevindingen in paragraaf 3.4 concluderen wij dat er nog onvoldoende trainingen weerbaarheid worden aangeboden.



4. Toewijzen van taken en samenwerken met partners

Volgens het 6-bouwstenenmodel is de derde bouwsteen voor sociale veiligheid: *scheppen van voorwaarden, toewijzen van taken en samenwerken met partners binnen en buiten de organisatie*. Het gaat bij deze bouwsteen om het duidelijk toewijzen van taken voor sociale veiligheid, zodat er in- en extern een ondersteunend netwerk voor taakoverschrijdende problemen ontstaat.

In dit hoofdstuk bekijken we in hoeverre de organisatie van veiligheidstaken en een in- en extern netwerk voor sociale veiligheid in lijn zijn met deze bouwsteen. We bekijken ook of opvolging is gegeven aan de bevinding van de Inspectie die we hieronder hebben beschreven.

4.1 Bevinding van de Inspectie

De Inspectie constateerde in 2018 dat niet op alle locaties voldaan wordt aan de volgende randvoorwaarden:

- Twee contactpersonen veiligheid op een locatie;
- Twee aandachtsfunctionarissen huiselijk geweld en kindermishandeling op een locatie;
- Taakomschrijving de contactpersonen veiligheid.

4.2 Sleutelposities voor de sociale veiligheid op locaties zijn bemenst in 2019

Het toewijzen en invullen van belangrijke veiligheidsfuncties op locaties is beter geborgd. De sleutelposities voor sociale veiligheid op locaties zijn de contactpersonen veiligheid, de aandachtsfunctionaris huiselijk geweld en kindermishandeling (HGKM) en de contactpersonen mensenhandel en -smokkel. Op alle locaties zouden er twee contactpersonen veiligheid (inclusief de rol van coördinerend vertrouwensfunctionaris) moeten zijn en van ieder van de andere aandachtsgebieden één contactpersoon.

Aan de randvoorwaarde dat op elke locatie voorzien is in deze contactpersonen, is nu beter voldaan. Wij zien op de onderzochte locaties dat deze sleutelposities nu door medewerkers zijn ingevuld. Tevens toont een landelijke registratie uit oktober 2019 aan dat een ruime meerderheid (81%) van de locaties 2 contactpersonen veiligheid heeft. Op 12 van de 77 locaties is één contactpersoon veiligheid en 3 locaties hebben geen contactpersonen veiligheid.

Er is onduidelijkheid over de taakomschrijving voor de contactpersoon veiligheid in de rol van coördinerend vertrouwenspersoon. In de rolbeschrijving van de coördinerend vertrouwensfunctionaris is niet de rol van vraagbaak voor (kwetsbare) bewoners opgenomen, maar alleen die van vraagbaak voor begeleiders. Bewoners kunnen in de praktijk bij alle begeleiders terecht, zo blijkt, ze hebben toegang tot de klachtenregeling en weten die over het algemeen ook te vinden. Alle begeleiders vervullen de rol van vertrouwenspersoon voor bewoners. Belangenverenigingen zoals Vluchtelingenwerk Nederland helpen bewoners ook om klachten of problemen onder onze aandacht te brengen. Het theoretische risico is onduidelijkheid voor bewoners over waar zij terecht kunnen als zij problemen hebben met hun begeleider of met anderen.



Een andere kanttekening is de beperkte invulling in de praktijk van de rol van contactpersoon veiligheid. Volgens de beschrijving is deze contactpersoon de in- en externe vraagbaak voor veiligheidskwesties, maar heeft hij of zij ook een rol bij de juiste en volledige incidentenregistratie per locatie. Wij zien dat bij de onderzochte locaties het accent ligt op de vraagbaakfunctie voor begeleiders en minder op het lokaal monitoren, corrigeren en evalueren van incidentenregistraties.

Andere belangrijke randvoorwaarden zijn wel ingevuld. Zo geven begeleiders op onderzochte locaties aan dat het normaal gesproken goed mogelijk is om kennis bij te houden, behalve in tijden van ernstige overlast of hoge instroom.

4.3 Samenwerking met gemeente en politie loont voor sociale veiligheid

Regelmatig voeren locatiemanagers overleg met externe partijen over sociale veiligheid. Het gaat om overleg met de kleine keten (IND, DT&V), samenwerkingspartners als Nidos, Vluchtelingenwerk Nederland, artsen, gemeente, wijkagent, (vreemdelingen- of wijk)politie en het openbaar ministerie. Meerdere locaties werken bij ernstige overlast proactiever en sneller samen met de politie, vaak op verzoek van de gemeenten. In die overleggen wordt informatie uitgewisseld over wat er binnen en buiten de locatie is gebeurd en hoe tot een gezamenlijke aanpak gekomen kan worden die elkaar versterkt. Effectieve maatregelen lijken te zijn: een plaatsingsstop op mensen uit veilige landen op verzoek van de gemeente, extra beveiliging, de politie die meegaat bij kamercontroles, een intensieve meldplicht en informatie-uitwisseling over overlastgevers. Locatiemanagers én gemeenten beseffen dat ze voor het handhaven van sociale veiligheid sterk afhankelijk zijn van hun onderlinge samenwerking (zie ook het voorbeeld in paragraaf 6.5 van locatie Rotterdam over hoe daar de overlast is teruggedrongen).

4.4 De veiligheidsorganisatie van het COA is versnipperd

Wij zien verschillende onderdelen binnen het COA die een rol hebben bij (sociale) veiligheid van bewoners. De onderlinge samenhang daartussen is niet duidelijk. Wij treffen geen actueel document aan waarin deze onderdelen en hun samenhang beschreven zijn, zodat iedereen kan zien hoe taken en rollen zich tot elkaar verhouden. In plaats daarvan zien wij dat de onderdelen apart beschreven worden in verschillende soorten documentatie. Wij leiden daar de volgende verantwoordelijkheidsverdeling voor deze onderdelen uit af:

- *Veiligheidscommissie*: adviescommissie van de unittafel om integrale aanpak te borgen van alle veiligheidsaspecten rondom uitvoering en ondersteunende units.
- *Bureau veiligheid*: enerzijds een informatieknoppunt bestaande uit medewerkers van verschillende organisatieonderdelen met aandachtsgebied veiligheid en anderzijds een centraal monitoringsinstrument.
- *Contactpersonen veiligheid*: ondersteuning van locatiemanager en -team over veiligheidszaken met als hoofdtaak het toezien op een accurate incidentenregistratie- en afhandeling. Zij zijn tevens 'linking pin' naar samenwerkingspartners en adviseurs op het centraal bureau, met name het bureau veiligheid.
- *Beleidsadviseurs veiligheid*: adviseren over veiligheid, bevorderen de uitvoering en evalueren het veiligheidsbeleid, toegewezen aan de strategisch adviseur veiligheid (unit Staf) en aan de beleidsregisseurs- en adviseurs veiligheid (unit Uitvoeringsprocessen).



- *Specifieke projecten overlastgevers:* gericht op de veiligheid en samenwerking op dit gebied zoals Top-X aanpak en AMIF projecten gericht op veiligheid (Veiligheid en Weerbaarheid & Veiligheid Ondersteuning en Scholing).

Het is ook in de praktijk niet duidelijk wie landelijk stuurt en monitort op de uitvoering van de basisafspraken sociale veiligheid van bewoners. Zoals we hierboven noemden, heeft het bureau veiligheid, naast een informatie- en adviesrol, ook een taak voor de centrale monitoring. In praktijk wordt het echter als een informatie- en meldpunt van incidenten gezien. Bureau veiligheid of andere onderdelen maken geen analyse van locaties die het goed doen op het gebied van sociale veiligheid, zodat andere daarvan kunnen leren of beleid kunnen aanpassen. Het Bureau maakt ook geen analyse van locaties die problemen ondervinden of die afwijken van het afgesproken beleid, zodat unitmanagers locatiemanagers kunnen ondersteunen en/of aanspreken.

Al met al zien wij in onze onderzoek nog geen eenduidigheid in de landelijke structuur voor veiligheid. Het risico daarvan is dat de sturing en monitoring op de basisafspraken over sociale veiligheid belemmerd wordt. Het is onduidelijk wie er op centraal en wie op lokaal niveau stuurt, monitort en corrigeert. Dat kan leiden tot het verschillend uitvoeren van de basisafspraken en tot suboptimale resultaten. Een ander risico is ook dat daardoor onvoldoende geleerd en bijgestuurd wordt bij afwijking van beleid.

Er is begin 2020 een pilot gestart met een dashboardsysteem (Qlik) waarin enkele meetbare gegevens op het gebied van sociale veiligheid zijn opgenomen: kamercontroles, de zes domeinen, incidenten en maatregelen. Dit systeem bevat ook minimumnormen op basis waarvan unitmanagers in gesprek kunnen gaan met locatiemanagers en managers bijzondere opvang. Zodra de uitkomsten van het bewonerstevredenheidsonderzoek er zijn, voegt het COA deze ook toe aan Qlik. Verder werd er in mei 2020 ook gewerkt aan een zogenaamd integraal veiligheidsnetwerk dat de nodige duidelijkheid en samenhang moet verschaffen in hoe de veiligheid van bewoners en begeleiders georganiseerd is. Deze specifieke acties vinden plaats tegen de achtergrond van een algemene organisatieontwikkeling van het COA waarbij vier thema's belangrijk zijn:

- hoe kunnen we de samenwerking intern en extern versterken;
- hoe kunnen we planmatiger werken;
- hoe kunnen we de kwaliteit van onze opvang én begeleiding verder vergroten;
- welke sterke organisatie past daarbij.

4.5 Conclusie

Wij concluderen dat nu nagenoeg alle sleutelfuncties op de locaties bemenst zijn. Ons beeld is dat bewoners in materiële zin via begeleiders en locatiemanagers, al dan niet ondersteund door Vluchtelingenwerk Nederland, aandachtspunten of klachten toch goed onder de aandacht kunnen brengen. Het COA was in de afrondende fase van het onderzoek bezig om de veiligheidsorganisatie te verduidelijken en versterken.



5. Positief agogisch handelen, ondersteunende houding en voorbeeldgedrag

Volgens het zes-bouwstenenmodel is een vierde bouwsteen voor sociale veiligheid: *positief agogisch handelen wat gepaard gaat met een ondersteunende houding, voorbeeldgedrag en verbindende relaties*. Bij deze bouwsteen gaat het erom dat personeel relaties legt met bewoners zodat deze zich gezien, gehoord en geaccepteerd voelen zodat er binding met bewoners ontstaat. Ook gaat het hierbij om het collegiaal en individueel uitdragen van waarden en normen zodat op locaties een prettig leefklimaat ontstaat.

In dit hoofdstuk gaan we na in hoeverre in de opvangpraktijk gewerkt wordt volgens de kenmerken van deze bouwsteen. Ondanks dat de Inspectie geen bevinding heeft op dit gebied, beschrijven we de bevindingen die uit ons eigen onderzoek bleken.

5.1 Geen bevinding van de Inspectie

De Inspectie heeft in 2018 geen bevindingen en adviezen gedaan over de agogische handelswijze van opvangmedewerkers, hun houding en over het leggen van contacten met bewoners. De Inspectie constateerde wel dat het COA preventief beleid gericht op begeleiding en kennen van bewoners, niet of slechts gedeeltelijk uitvoeren (zoals we in hoofdstuk 3 hebben beschreven).

5.2 Positieve bejegening én heldere grenzen trekken staan centraal

Wij hebben bij de zeven bezochte locaties begeleiders op meerdere manieren gevraagd of zij een tegenstelling zien tussen begeleiding en begrenzing. Onze veronderstelling was, mede op basis van interviews op het hoofdkantoor, dat er locaties zijn die overwegend begeleiden en locaties die overwegend begrenzen. Die tegenstelling hebben wij eigenlijk bij geen locatie echt aangetroffen. We zagen wel accentverschillen op locaties die mede veroorzaakt werden door de bewoners en door de gemeente waarin de locatie zich bevindt.

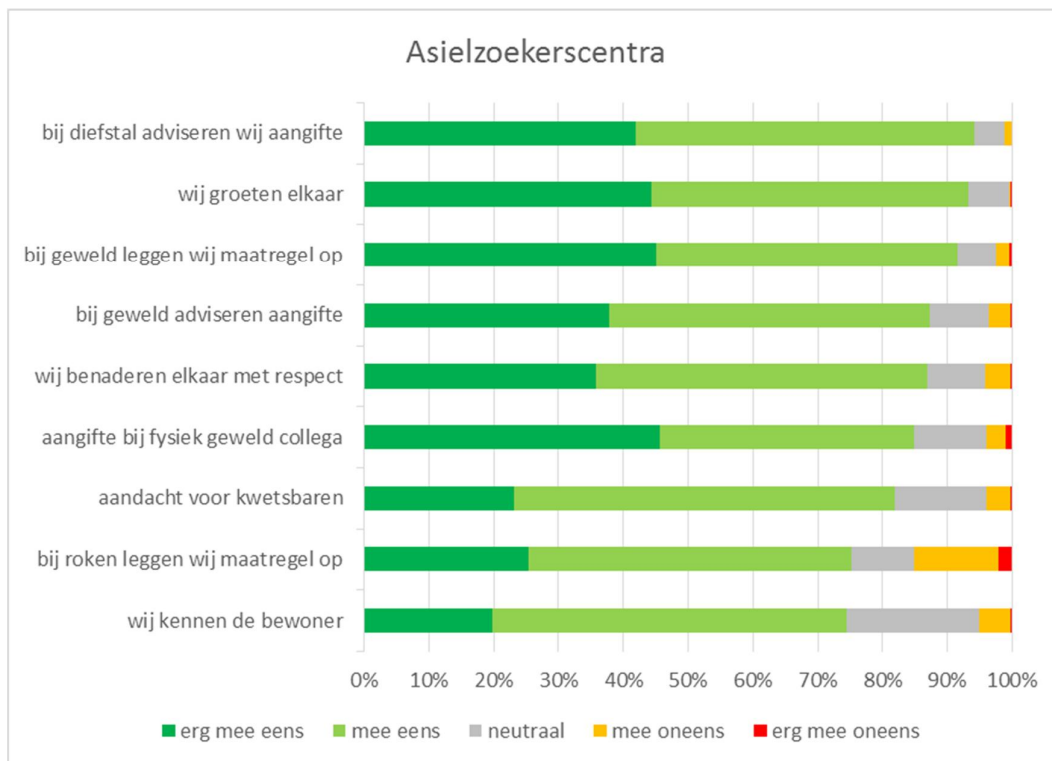
Alle begeleiders die wij hebben gesproken in dit onderzoek geven aan dat het ‘kennen van de bewoner’ en ‘positief bejegenen’ naast begeleiding en activeren hand in hand gaan met ‘heldere regels stellen’ en die handhaven in de vorm van aanspreken, verstrekkingen inhouden als boete en de toegang tot de locatie (tijdelijk) ontzeggen. Een van de begeleiders gaf aan dat het opbouwen van een goede band met bewoners ervoor zorgt dat signalen eerder tot je komen en je dus sneller kan ingrijpen. Daarnaast gaf hij aan dat een goede band met bewoners er ook voor zorgt dat je er bij een incident er niet alleen voor staat. Bewoners helpen je dan. Handhaving is in meerdere interviews genoemd als (integraal) onderdeel van begeleiding.

Wij hebben bij zes van de zeven locaties achtergrondgesprekken gevoerd met drie tot vier bewoners om een algemeen beeld te krijgen van de werkwijze op de locatie. De positieve bejegening door begeleiders horen wij van hen terug. Begeleiders treffen ook maatregelen bij incidenten. Als er bijvoorbeeld geen persoonlijke klik is tussen een bewoner en een begeleider, wordt gezocht naar een andere begeleider. De indruk is ook dat er gegroet wordt door bewoners en door COA medewerkers. Bewoners die een grote kans maken op een verblijfsvergunning, zitten soms wel in hetzelfde gebouw als bewoners die een kleine kans maken op een vergunning. Bewoners gaven in het gesprek aan dat zij stress ervaren door het

verloop onder de (kansrijke) bewoners. Stress kan sociale onveiligheid veroorzaken. Bij de plaatsing van bewoners in een gebouw wordt rekening gehouden met de taal die ze spreken, want misverstanden door taalbarrières kunnen leiden tot onbegrip en incidenten, geven bewoners aan. Begeleiders houden bij de plaatsing van bewoners dan ook rekening met de taal die alle bewoners van een woning spreken. Hierdoor neemt de kans op incidenten af.

De beveiliging van locaties heeft het COA uitbesteed aan een externe partij. Wij horen van locatiemanagers dat zij in de regel sturen op positieve bejegening van bewoners door de beveiligingsmedewerkers. Als dat niet goed gaat, spreken zij de teamleider van de beveiliging daarop aan. Het externe beveiligingsbedrijf heeft ook al haar medewerkers de training ‘hostmanship’ gegeven, waar positieve bejegening deel van uitmaakt.

Hieronder hebben we de uitkomsten van de enquête weergegeven over de begeleiding en bejegening op locaties.

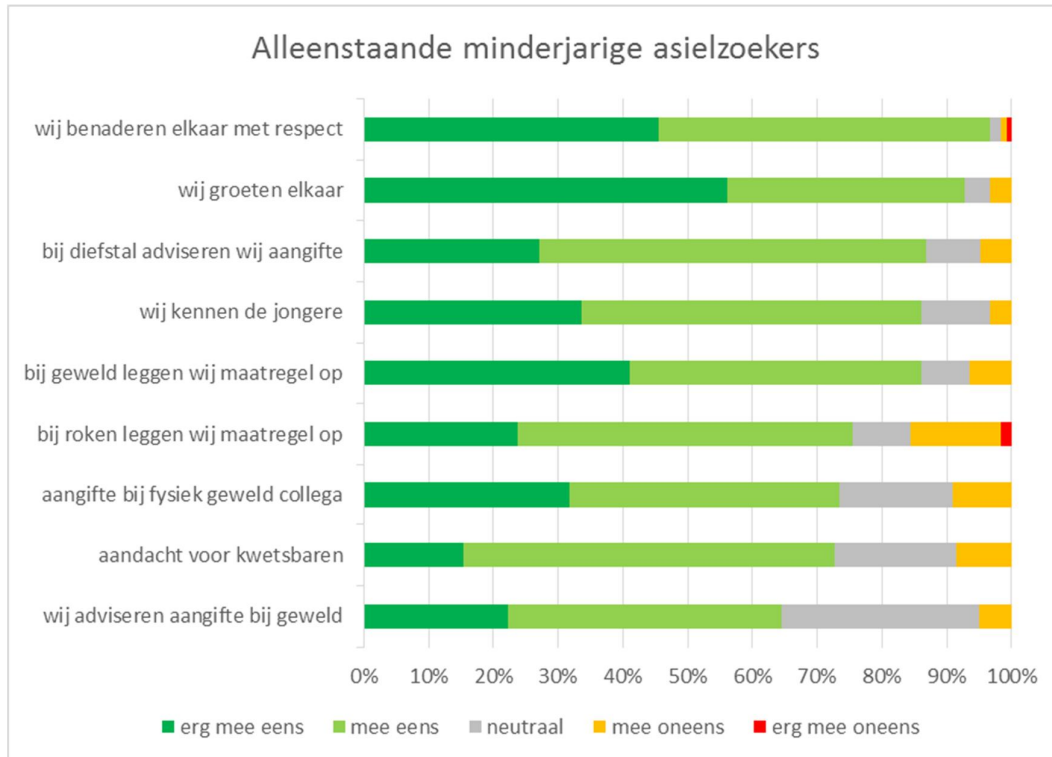


De meeste positieve antwoorden zijn gegeven door begeleiders op de stelling ‘wij adviseren om aangifte te doen bij diefstal’. 94% is het daarmee erg eens of eens. 5% heeft neutraal geantwoord en 1% is het oneens met de stelling.

De minste positieve antwoorden zijn gegeven op de stelling ‘wij kennen onze bewoner goed’. 75% van de 400 begeleiders op een azc geeft gaan de bewoner goed te kennen. 20% heeft neutraal geantwoord op deze stelling en 5% is het oneens met de stelling.

De meeste negatieve antwoorden zijn gegeven op de stelling ‘bij het ontdekken van roken op de kamer, leggen wij een maatregel op’. Het opleggen van een maatregel kan bestaan uit een boete (inhouding van een deel van het weekgeld) of een corrigerende maatregel zoals een gesprek. 15% van de begeleiders is het (erg) niet eens met deze stelling.

Onze interpretatie van de antwoorden op de stellingen is dat er veel aandacht is voor positieve bejegening (groeten, respect) en dat dat hand in hand gaat met begrenzing (maatregelen treffen, adviseren om aangifte te doen).



De meeste positieve antwoorden zijn gegeven door begeleiders die werken met alleenstaande minderjarige asielzoekers op de stelling ‘wij benaderen jongeren met respect’. 97% is het daarmee erg eens of eens. 1% heeft neutraal geantwoord en 1% is het oneens met de stelling.

De minste positieve antwoorden zijn gegeven op de stelling ‘wij adviseren om aangifte te doen bij geweld van jongeren onderling’. 65% van de 100 begeleiders van minderjarigen geeft aan dat advies te geven. 31% heeft neutraal geantwoord en 5% is het oneens met de stelling.

De meeste negatieve antwoorden zijn (net als bij azc's) gegeven op de stelling ‘bij het ontdekken van roken op de kamer, leggen wij een maatregel op’. Het opleggen van een maatregel kan bestaan uit een boete (inhouding van een deel van het weekgeld) of een corrigerende maatregel zoals een gesprek. 15% van de begeleiders is het (erg) niet eens met deze stelling.



Onze interpretatie van de antwoorden op de stellingen is dat er ook hier veel aandacht is voor positieve bejegening (groeten, respect) en dat dat hand in hand gaat met begrenzing (maatregelen treffen, aangifte adviseren). Wij zien verder geen grote verschillen tussen de antwoorden van begeleiders die werken op azc's en met alleenstaande minderjarigen. Het enige verschil is het antwoord op het adviseren van het doen van aangifte bij een geweldsincident: dat is 64% voor minderjarigen en 88% bij azc's.

5.3 Binnen het team, inclusief beveiliging, op één lijn zitten is belangrijk

Uit de interviews blijken geen grote verschillen per locatie. Soms wordt door locatiemanagers nadrukkelijk gestuurd op uniform en gedragen uitvoering van beleid. Zo hebben wij op twee van de zeven locaties gehoord dat er intervisie wordt toegepast voordat er een maatregel wordt opgelegd als een bewoner betrokken is bij een incident. Wij horen in onze gesprekken ook dat sommige begeleiders het minder prettig vinden om de bewoners aan te spreken en maatregelen op te leggen, maar dat er dan wel iemand binnen het team is die dat wel wil en kan doen.

De standaarddeviatie is een statistische maat voor de mate waarin begeleiders afwijkend antwoorden van het gemiddelde voor het totaal van een locatie. Wij hebben die voor vier stellingen nader geanalyseerd:

Stelling	Gemiddelde 47 locaties	Minimum standaarddeviatie	Maximum standaarddeviatie	Gemiddelde standaarddeviatie
Ons team benadert de bewoners met respect	4.18	0	1.32	0.77
Bewoners en medewerkers groeten elkaar	4.37	0.33	1.51	0.63
Bij diefstal wordt aangifte geadviseerd	4.35	0.37	1.22	0.63
De geweld wordt een maatregel opgelegd	4.34	0	1.40	0.72

Over de stelling 'bij diefstal wordt aangifte gedaan' is de meeste overeenstemming binnen teams. Over de stelling 'bij geweld wordt een maatregel opgelegd' is van deze vier stellingen de minste overeenstemming. Omdat de gemiddelde standaarddeviaties niet erg van elkaar afwijken, lijkt het erop dat teams gemiddeld redelijk op één lijn zitten.

In onze interviews hoorden wij dat er op drie van de zeven locaties bij de wisseling van de dienst geen mondelinge overdracht plaatsvindt van de beveiliging aan de begeleiders van het COA. De beveiliging is met drie beveiligers tussen 8 uur 's avonds en 8 uur 's ochtends in principe alleen op de locatie. Als de beveiliging geen mondelinge overdracht doet aan de begeleiders op de locatie, ontstaat het risico dat het COA signalen mist of dat er aspecten verloren gaan in de schriftelijke overdracht. De beveiliging maakt op locaties waar geen mondelinge overdracht plaatsvindt, mogelijk minder onderdeel uit van het gehele team op die locatie. Beveiligers gaven aan behoefte te hebben aan meer informatie over bewoners om hun werk effectief en veilig te kunnen doen. Door een recente wijziging in de toegang tot het interne registratiesysteem (IBIS geen toegang, alleen MyBis), mede vanuit de algemene verordening gegevensbescherming, hebben zij nu bovendien toegang tot minder informatie over bewoners.



5.4 Conclusie

Wij concluderen op basis van interviews en enquête-uitkomsten dat er op locaties gestuurd wordt op een positief leefklimaat voor bewoners, wat gepaard gaat met een ondersteunende houding, voorbeeldgedrag en verbindende relaties. Hier maakt het begrenzen van gedrag integraal onderdeel vanuit. Het hand in hand gaan van deze beide elementen, met ruimte voor accentverschillen tussen locaties, is volgens ons een belangrijke voorwaarde voor sociale veiligheid van bewoners.

6. Signaleren en effectief handelen bij grensoverschrijdend gedrag

De vijfde bouwsteen voor sociale veiligheid is volgens het 6-bouwstenenmodel: *signaleren en effectief handelen bij grensoverschrijdend gedrag en incidenten door bewoners, personeel, derden*. Het gaat dan om het signaleren en het durven interveniëren bij grensoverschrijdend gedrag en vervolgens de afhandeling van de incidenten waardoor er ruimte ontstaat voor nazorg en leren van de aanpak.

In dit hoofdstuk beoordelen we in hoeverre de aanpak van incidenten in de opvangpraktijk overeenkomt met deze bouwsteen. Tevens kijken we daarbij of gevolg is gegeven aan de bevinding van de Inspectie die we hieronder beschrijven.

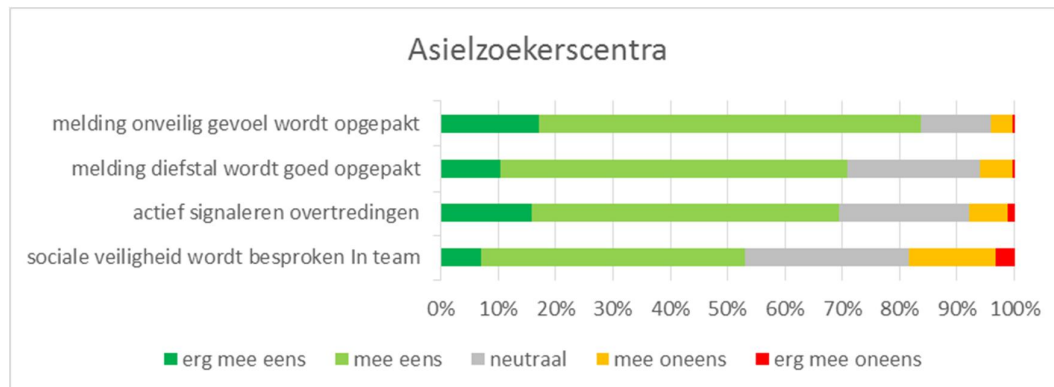
6.1 Bevinding van de Inspectie

De Inspectie constateerde in 2018 dat we repressief beleid dat gericht is op het nemen van maatregelen, niet of alleen gedeeltelijk uitvoeren. Zo werden in de opvanglocaties verschillen geconstateerd tussen locaties in aantal en soort opgelegde maatregelen.

6.2 Begeleiders reageren actief bij incidenten, ook volgens bewoners

Bewoners beamen dat begeleiders toesnellen én ingrijpen als er incidenten zijn. Wij horen ook dat begeleiders terugkoppelen aan slachtoffers als er incidenten zijn geweest. Het beleid gaat echter maar summier in op wat ze kunnen en mogen teruggekoppelen, waardoor onduidelijk is hoe begeleiders bewoners precies kunnen en mogen informeren. In de terugkoppeling moet de begeleider een evenwicht vinden in het geruststellen van de bewoner die zich slachtoffer voelt en het recht op privacy van de andere bewoner die betrokken is. Ons beeld is dat dit in de praktijk goed gaat.

Het COA is gebonden aan wettelijke regels als bewoners ons vragen om te handelen bij incidenten. Begeleiders kunnen bijvoorbeeld bij vermoedens van diefstal bewoners alleen adviseren om aangifte te doen. Zij mogen geen kamers betreden en kasten doorzoeken op basis van vermoedens van bewoners. Dit is een spanningsveld tussen verwachtingen van bewoners en de mogelijkheden van begeleiders over de reactie op incidenten. Ook de politie kan, tot frustratie van bewoners, niet altijd handelend optreden omdat incidenten niet ‘aangiftewaardig’ zijn, zo hoorden wij.



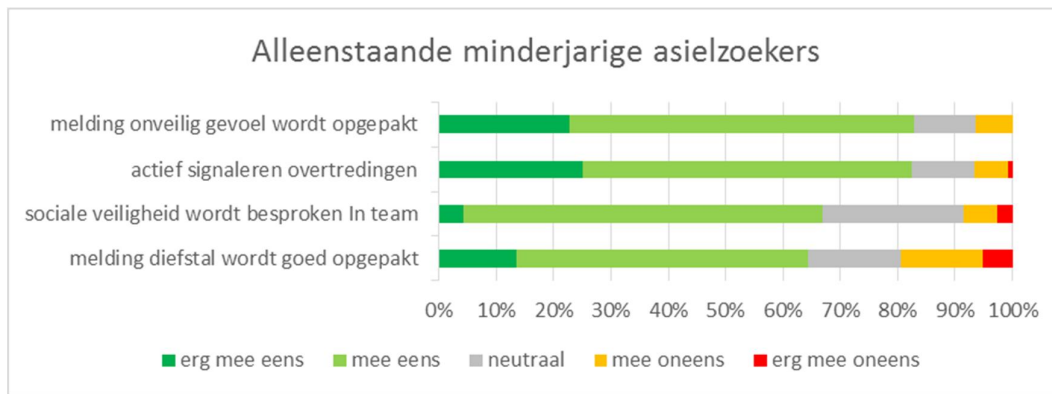


Centraal Orgaan opvang asielzoekers

De meeste positieve antwoorden zijn door begeleiders gegeven op de stelling ‘wij pakken meldingen van onveilig gevoel door bewoners goed op’. 84% is het daarmee erg eens of eens.

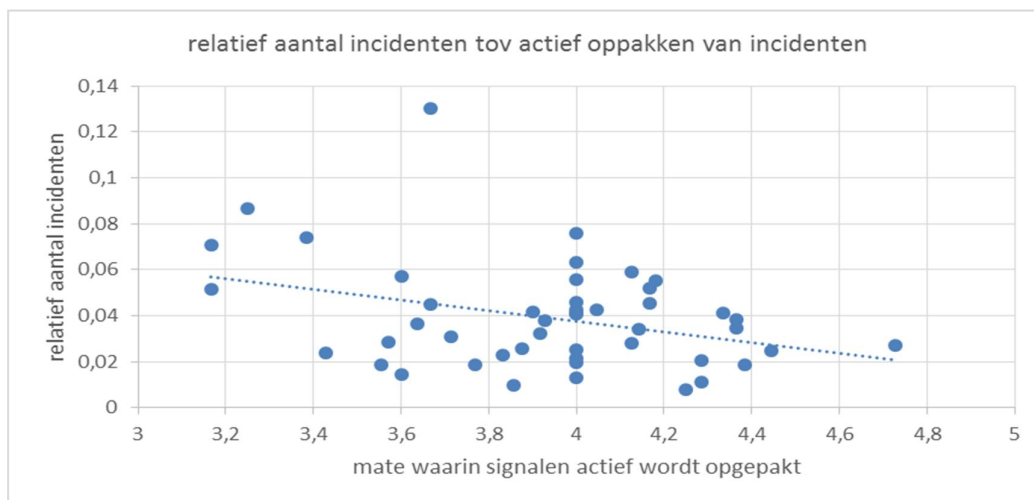
De minste positieve antwoorden zijn gegeven op de stelling ‘het onderwerp sociale veiligheid wordt periodiek besproken binnen het team’. 53% van de circa 400 begeleiders op een asielzoekerscentrum is het daarmee eens.

Onze interpretatie van de antwoorden is dat begeleiders overwegend actief zijn als er signalen van incidenten zijn, maar dat er niet op alle asielzoekerscentra periodiek wordt gereflecteerd over wat goed gaat en beter kan.



De meeste positieve antwoorden van begeleiders die werken met alleenstaande minderjarige asielzoekers zijn gegeven op de stelling ‘wij pakken meldingen van onveilig gevoel door bewoners goed op’. 83% is het daarmee erg eens of eens. De minste positieve antwoorden zijn gegeven op de stelling ‘signalen van diefstal worden goed opgepakt’: 64% van de circa 100 begeleiders op locaties met alleenstaande minderjarigen is het daarmee eens.

Onze interpretatie van de antwoorden is dat begeleiders actief zijn als er signalen van incidenten zijn en minder actief als het diefstal op locaties betreft. Binnen teams die te maken hebben met alleenstaande minderjarige asielzoekers wordt er vaker gereflecteerd over de sociale veiligheid dan op asielzoekerscentra voor niet-alleenstaande minderjarigen.



Bovenstaande figuur illustreert de relatie tussen het aantal incidenten op een locatie gedeeld door de gemiddelde bezetting, en de perceptie van begeleiders van de mate waarin ze op de eigen locatie signalen van incidenten actief oppakken. Elk datapunt toont de relatie voor één reguliere opvanglocatie. De trendlijn is het verband tussen de twee variabelen voor de 47 locaties: *naarmate begeleiders actiever zijn in het oppakken van signalen, worden er minder incidenten geregistreerd*. Bovenstaand verband is een vereenvoudiging waarbij geen rekening is gehouden met het effect van andere factoren, maar ook als wij wel rekening houden met meerdere factoren, toont deze variabele een statistisch significant verband met het aantal geregistreerde incidenten per locatie.

6.3 Verhouding tussen geregistreerde incidenten en maatregelen schief?

Het COA heeft als beleidsregel dat een bewoner die schuldig is aan een geweldsincident, een maatregel krijgt. Een maatregel kan bestaan uit een boete in de vorm van het inhouden van weekgeld, een correctiegesprek of –brief, een taakstraf (schoonmaken) of (tijdelijke) ontzegging tot de locatie. Wij constateren dat er in minder dan de helft van de geregistreerde geweldsincidenten een maatregel wordt geregistreerd.

Agressie en geweld tegen personen	Aantal unieke incidenten	Aantal maatregelen	Verhouding
Fysiek	559	265	47%
Non-verbaal	173	77	45%
Verbaal	808	346	43%
Totaal	1540	688	45%

Wij hebben op de zeven bezochte locaties een toelichting gevraagd op het verschil tussen het aantal geregistreerde geweldsincidenten en het aantal geregistreerde maatregelen.

Locatiemanagers waren verrast door het verschil. Wij kregen een drietal verklaringen:

- Er zijn wel maatregelen getroffen, maar deze zijn niet (correct) geregistreerd. Wij zien in registraties dat er correctiegesprekken plaatsvinden die ten onrechte niet zijn geregistreerd als maatregel. Een melding van een vermoeden van huiselijk geweld wordt gemeld bij de stichting Veilig Thuis. Deze melding wordt in de praktijk als



maatregel gezien, maar niet als zodanig geregistreerd. Het invoeren van de hulp van de politie wordt op de locatie ook als maatregel ervaren, maar niet als maatregel geregistreerd.

- Voor een deel van incidenten is geen duidelijke dader aan te wijzen, bijvoorbeeld doordat bewoners elkaar tegenspreken of doordat het incident heeft plaatsgevonden buiten de locatie (door een dader die geen bewoner is). Dan wordt er terecht geen maatregel opgelegd.
- Voor een deel van de geweldsincidenten is ten onrechte geen maatregel opgelegd.

Omdat niet geregistreerd wordt waarom er geen maatregel is geregistreerd, kunnen wij niet eenduidig vaststellen wat de verhouding is tussen bovenstaande groepen verklaringen.

Wij zien ook verschillen tussen locaties:

- De vijf locaties die relatief het minst aantal maatregelen heeft geregistreerd, doet dat in 13% van het aantal geregistreerde incidenten
- De vijf locaties die relatief het meest aantal maatregelen heeft geregistreerd, doet dat in 76% van het aantal geregistreerde incidenten

De incidentenregistratie kan verbeterd worden door:

- Meer mogelijkheden toe te voegen als maatregel (melding Veilig Thuis, inschakelen politie, et cetera);
- De incidentenregistratie zo te programmeren dat bij een geweldsincident altijd een maatregel geregistreerd dient te worden, met de optie om de reden in te vullen waarom er geen maatregel (kan) worden opgelegd;
- Locaties periodiek overzichten te verschaffen van het verschil tussen geregistreerde geweldsincidenten en geregistreerde maatregelen (al dan niet op basis van een centraal uitgevoerde analyse) en dan eventuele omissies te herstellen.

In mei 2020 loopt er ook een AMIF-project voor de doorontwikkeling van incidenten en maatregelen en specifiek voor de monitoring. Er is sinds mei ook informatie beschikbaar op locaties over de verhouding maatregelen en incidenten.

6.4 Kansarmen uit veilige landen drukken een stempel op de sociale veiligheid

Wij zijn ons onderzoek begonnen met interviews met de vier unitmanagers die verantwoordelijk zijn voor de circa zestig locaties van het COA. We hebben hen gevraagd hoe zij sturen op de sociale veiligheid van bewoners. Hun antwoord was dat als er signalen waren van grote onrust op of rond locaties, dat zij dan het aantal asielzoekers uit veilige landen op die locatie verminderden. Door die maatregel, aangevuld met tijdelijk extra inzet, nam de onrust af.

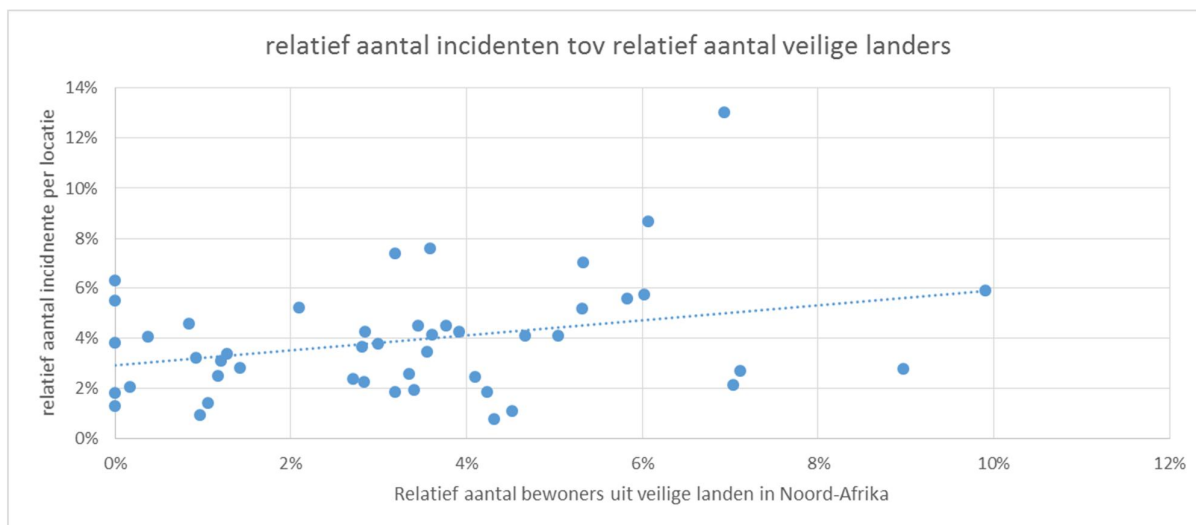
Enkele burgemeesters staan het COA niet toe om in hun gemeente bewoners uit veilige landen op te vangen, vanwege de druk op de politie en de omgeving. In Rotterdam was er begin 2019 veel sociale onveiligheid op en rond de locatie, vooral veroorzaakt door een relatief grote groep bewoners uit veilige landen. De burgemeester van Rotterdam heeft daarop een stop afgekondigd voor de opvang van nieuwe asielzoekers uit veilige landen op het azc. Tegelijk is de bewaking op het terrein, de kamercontrole en de controle op de meldplicht geïntensiveerd, met ondersteuning van de wijkagent en de vreemdelingenpolitie. Nadat het grootste deel van de asielzoekers uit veilige landen was vertrokken, keerde de rust op de locatie terug voor



bewoners, begeleiders en omgeving. Een begeleider die wij spraken vergeleek de situatie van begin 2019 en begin 2020 met de hel en de hemel.

Asielzoekers uit veilige landen zijn bewoners met een land van herkomst waar volgens de rijksoverheid over het algemeen geen sprake is van vervolging vanwege bijvoorbeeld ras of geloof, of van foltering en onmenselijke behandeling. Binnen deze groep landen zijn vier landen, Marokko, Algerije, Libië en Tunesië (MALT), die in verband wordt gebracht met asielzoekers die relatief meer overlast veroorzaken. Begeleiders benadrukken dat slechts enkele asielzoekers uit voornoemde landen overlast veroorzaken. De landen van herkomst van asielzoekers uit veilige landen die overlast veroorzaken, wisselen bovendien in de loop van de tijd. Zo is Libië thans geen veilig land meer. Het relatief aantal asielzoekers uit veilige landen per locatie is laag, namelijk minder dan 10%, met uitzondering van locaties met alleenstaande minderjarige vluchtelingen (zie paragraaf 2.5). Op basis van de interviews en de data-analyse denken wij dat het aantal incidenten per locatie kan worden verlaagd door het aantal asielzoekers uit veilige landen evenwichtiger te verdelen over locaties óf door hen afzonderlijk op te vangen in aparte locaties.

Uit onze analyse blijkt een statistisch verband tussen het relatieve aantal bewoners uit veilige landen per locatie en het relatieve aantal geregistreerde incidenten per locatie. Dit verband blijft ook aanwezig als wij corrigeren voor diverse andere factoren. Ook bewoners geven in interviews met ons aan dat zij zich onveilig voelen door diefstal, ruzies en drugsgebruik door deze groep bewoners.



In bovenstaand figuur staan de datapunten van 47 opvanglocaties. Een punt geeft de relatie aan tussen het gemiddelde aantal geweldsincidenten gedeeld door de bezetting per locatie, afgezet tegen het relatief aantal bewoners per locatie afkomstig uit MALT. Bovenstaand verband is een vereenvoudiging waarbij geen rekening is gehouden met diverse andere (mogelijk) verklarende factoren voor het aantal geregistreerde incidenten op een locaties, maar ook als wij rekening houden met andere factoren, blijft dit verband statistisch significant.



6.5 Conclusie

Op locaties horen we van bewoners en begeleiders dat zij actief optreden bij incidenten of signalen van incidenten. Dit beeld wordt ondersteund door de uitkomsten van de enquête. Het beeld van het geregistreerde aantal maatregelen ten opzichte van het aantal geregistreerde geweldsincidenten, staat daar op het eerste gezicht haaks op. Er is verbetering nodig in de registratie van maatregelen en/of van redenen waarom geen maatregelen worden getroffen. Als deze verbetering is doorgevoerd, kan beter vastgesteld worden of er verschillen zijn in het opleggen van maatregelen en kunnen we sturen op het terugdringen van ongewenste verschillen.



7. Inzicht in veiligheidsbeleving, incidenten en mogelijke risico's

De laatste bouwsteen voor sociale veiligheid is volgens het 6-bouwstenenmodel: *inzicht in de veiligheidsbeleving, de incidenten en de mogelijke risico's* door onder andere *monitoring en audits*. Het gaat hier enerzijds om het monitoren van de objectieve veiligheid: het tellen en registreren van het aantal waargenomen incidenten. Anderzijds gaat het om monitoren van de subjectieve veiligheid: de persoonlijke veiligheidsbeleving van mensen. Kennis van beide aspecten van sociale veiligheid is belangrijk om knelpunten en risico's te duiden en het beleid daarop aan te passen. Het gaat dus om een beleidsmatige proactieve monitoring.

In dit hoofdstuk bekijken we in hoeverre de landelijke monitoring van en sturing op de sociale veiligheid voldoet aan deze bouwsteen. Tevens kijken we daarbij of vervolg is gegeven aan de bevinding van de Inspectie die we hieronder beschrijven.

7.1 Bevinding van de Inspectie

De Inspectie constateerde in 2018 dat het COA het repressieve beleid gericht op registratie van incidenten niet of gedeeltelijk uitvoert. Zo werden in de opvanglocaties:

- niet alle incidenten zoals diefstal en discriminatie, geregistreerd in de incidentenregistratie;
- zijn er verschillen tussen locaties in wat zij als incident registreren;
- verschillen de wijzen van controle en monitoring op een feitelijke, eenduidige, volledige en tijdige incidentregistratie.

De Inspectie adviseerde om criteria te ontwikkelen voor een uniforme registratie van incidenten en ervoor te zorgen dat ze ook consequent geregistreerd worden.

De Inspectie constateerde in 2018 verder dat de managementinformatie onvoldoende zicht geeft op de uitvoering en uitkomsten van het sociaal veiligheidsbeleid voor bewoners. De managementinformatie heeft nu uitsluitend betrekking op geregistreerde incidenten die niet altijd volledig zijn. De Inspectie noteerde de volgende punten voor verbetering:

- Bewonerstevredenheid, waaronder de veiligheidsbeleving, wordt niet jaarlijks gemeten;
- Klachten worden niet conform de klachtenregeling van het COA jaarlijks gepubliceerd;
- Risicoanalyses voor een leefbare en veilige opvang zijn niet aangetroffen;
- Door locatiemanagers wordt weinig sturing op sociale veiligheid ervaren;
- Hoewel er bijgestuurd wordt op signalen uit de praktijk, gebeurt dit veel minder op basis van cyclisch verkregen managementinformatie.

Op basis van bovenstaande bevindingen stelt de Inspectie dat het ministerie en het COA-bestuur niet kunnen vaststellen of de asielzoekerscentra een sociaal veilig klimaat bieden. Omdat de aanwezige informatie geen evenwichtig beeld van sociale veiligheid geeft, is bijsturen lastig. De Inspectie adviseert periodieke betrouwbare informatie over het uitgevoerde beleid te verzamelen, die te monitoren, inclusief de veiligheidsbeleving van bewoners, en op basis daarvan bij te sturen.



7.2 Sinds 2015 geen landelijk inzicht in veiligheidsbeleving

Om te kunnen leren en bijsturen is periodiek inzicht nodig in de veiligheidsbeleving van bewoners en in hun beeld van de uitvoering van het veiligheidsbeleid per locatie. In 2015 is voor het laatst een bewonerstevredenheidsonderzoek uitgevoerd. Er zijn toen vragen gesteld aan bewoners over de ervaren veiligheid in de woning en op de locatie én over de bejegening door de begeleiders. Wij zijn van mening dat er ook vragen gesteld moeten worden over de factoren die van invloed zijn op de veiligheidsbeleving, namelijk het actief oppakken en handelen door begeleiders bij signalen van onveiligheid (signaleren, maatregelen opleggen, adviseren, doorverwijzen, positieve bejegening, et cetera). Deze informatie is nodig om te kunnen bijsturen.

In 2017 is een klantervaringsonderzoek gedaan, samen met de IND en DTenV, onder tweehonderd (ex-)asielzoekers. In dat onderzoek zijn wel vragen gesteld over de bejegening van bewoners door COA-medewerkers, maar niet over de veiligheidsbeleving of de kwaliteit van de uitvoering van het veiligheidsbeleid op locaties. Het COA als geheel scoorde in 2017 meer dan 80% op respectvolle behandeling, duidelijke informatie, vriendelijkheid en bereikbaarheid.

Er zijn overigens wel enkele locaties die individueel onderzoek doen onder ex-bewoners of waar de locatiemanager exitgesprekken voert. Voor alleenstaande minderjarigen wordt wel standaard een scan gedaan onder bewoners. Als daar systematische aandachtspunten uitkomen wordt daar op locaties naar gehandeld.

Wij concluderen dat sinds 2015 geen landelijk uniform onderzoek onder bewoners is gedaan naar specifiek de veiligheidsbeleving op locatieniveau. In het project voor de sociale veiligheid is de herziening van het bewonerstevredenheidsonderzoek, waar de veiligheidsbeleving van bewoners onderdeel van uit moet maken, niet meegenomen. Daarnaast zorgen begin 2020 een aanbestedingstraject voor vertalingen van de vragen en de huidige coronasituatie voor vertraging voor het onderzoek naar de perceptie van de veiligheidsbeleving en –beleid onder bewoners.

7.3 Rapportage klachten van bewoners en derden niet tijdig gepubliceerd

Op basis van de COA-Klachtenregeling kunnen bewoners en derden (bijvoorbeeld omwonenden, vrijwilligers) klachten indienen als zij ontevreden zijn over het COA. De afdeling Juridische Zaken van het COA publiceert een jaarverslag met het aantal officiële schriftelijke klachten.

De Inspectie schreef in 2018: *Anders dan in de Klachtenregeling is bepaald, geeft het COA in de jaarverslagen 2015-2017 geen inzicht in de geregistreerde klachten, noch in de hoeveelheid en soort klachten die door bewoners zijn ingediend.*

Wij constateren dat het COA jaarlijks een rapportage over klachten van bewoners en derden opstelt. Deze waren ten tijde van het onderzoek echter niet gepubliceerd, terwijl de klachtenregeling van het COA dit wel voorschrijft. Wij hebben geconstrueerd dat de jaarrapportages tot en met 2018 op 10 juni 2020 gepubliceerd zijn met de live-gang van de vernieuwde website van het COA.



De rapportage onderscheidt klachten van bewoners en van derden, klachten over bejegening en naleving procedures van COA, over de behandeltime, de wijze van afhandeling, de locatie en opvangvorm en klachten die gemeld worden bij de Nationale ombudsman.

Klachten kunnen via een formulier fysiek of per mail worden ingediend bij de locatiemanager of bij de afdeling Juridische Zaken. De procedure staat op de website van het COA. Op onze locatiebezoeken leerden we dat de klachtenformulieren verkrijgbaar zijn en dat bewoners, al dan niet met hulp van medebewoners en stichting Vluchtelingenwerk Nederland, de weg daar naartoe weten te vinden.

In 2018 zijn er 50 klachten ingediend en in 2019 waren dat er 101. De toename zou mede verklaard kunnen worden door de actie van de afdeling Juridische zaken om de klachtenregeling op locaties onder de aandacht te brengen. De aandacht binnen het COA gaat uit naar de snelle en goede afhandeling van de individuele klachten. De klachten zijn divers. Enkele groepen klachten zijn niet in verband te brengen met sociale veiligheid, bijvoorbeeld het niet (tijdig) toekennen van gelden of ov-dagkaarten of klachten over de toegekende woning. Klachten over de bejegening door begeleiders, diefstal of gevoelens van onveiligheid zijn wel in verband te brengen met sociale veiligheid. Op locatieniveau gaat het om 1 tot 10 klachten per jaar, waardoor het lastig is om trends te ontdekken. De Nationale ombudsman heeft onderzoek gedaan naar de klachtenregeling van het COA en de rapportage daarover wordt in 2020 verwacht.

7.4 Training incidentenregistratie gegeven, maar verdere verbetering nodig

In 2019 en begin 2020 is de training incidenten en maatregelen gegeven op nagenoeg alle locaties. Wij zien op basis van de registraties dat een groot aantal begeleiders deze gevolgd heeft, waaronder ook een aantal locatiemanagers. Tijdens de training is aandacht gevraagd voor de correcte registratie van incidenten, mede naar aanleiding van het onderzoek van de Inspectie. Er is onder andere stilgestaan bij wat een gebeurtenis tot een incident maakt (als een norm is overschreden, een onveilig gevoel is ontstaan of schade is aangericht), bij vermoedens van oorzaken van incidenten (discriminatie, huiselijk geweld, verslavende middelen, et cetera) en bij het registreren van het feit, en de rol en de impact ervan.

Wij hebben twee onderzoeksvragen gesteld over de kwaliteit van de incidentenregistratie:

- Komen wij signalen tegen in andere delen van de administratie van het COA die duiden op incidenten, maar die niet als zodanig zijn geregistreerd?
- Wordt de impact geregistreerd van de zwaarste incidenten, namelijk agressie en geweldsincidenten?

Wij hebben voor de zeven door ons bezochte locaties door data-analyse gezocht naar aantekeningen in de registraties van die locaties van geweldsincidenten. Wij zien geen aanwijzing dat er systematisch incidenten niet op de juiste plaats worden geregistreerd. We zien wel aantekeningen van contact met stichting Veilig Thuis en contacten met de (wijk)politie die we op basis van de omschrijvingen in verband kunnen brengen met geweldsincidenten.



Wij hebben geweldincidenten (we onderscheiden fysieke, verbale en non-verbale) onderzocht in de periode 19 augustus 2019 tot en met 8 maart 2020. We hebben voor deze periode gekozen, omdat daarvoor de meeste trainingen incidentenregistratie zijn gegeven. Deze periode valt ook samen met de periode waarin de enquête is afgenomen, waardoor wij verbanden konden leggen. In de onderzochte periode zijn 1540 unieke geweldsincidenten geregistreerd waar 2273 bewoners bij betrokken waren. In de omschrijving van de incidenten is 327 maal de impact van het incident geregistreerd (14%). Wij zien wel een verscheidenheid aan omschrijvingen (hoog, zwaar, groot, et cetera). Wij adviseren om de terminologie voor de impactniveau vooraf te bepalen en in een keuzemenu te programmeren (bijvoorbeeld laag, midden en hoog). Een goede registratie van de impact van incidenten kan een goede indicator worden van de (ervaren) sociale veiligheid van bewoners en begeleiders op locaties. De voorprogrammering van de impact in de incidentenregistratie kan medewerkers van het COA bovendien tijd besparen.

Wij hebben ons in dit onderzoek gericht op agressie en geweldsincidenten, omdat wij veronderstellen dat deze de grootste impact hebben op de sociale veiligheid van bewoners op de locaties van het COA. Het grootste aantal incidenten dat het COA registreert houdt verband met het overtreden van de huisregels. Het grootste aantal overtredingen van de huisregels heeft te maken met roken op de kamer en zich onttrekken aan de meldplicht.

Soort incidenten	2018*	2019	verschil
Overtreden huisregels	8.704	10.366	19%
Agressie en geweld tegen personen verbaal	2.507	2.833	13%
Agressie en geweld tegen personen fysiek	1.793	1.823	2%
Agressie en geweld tegen personen non-verbaal	674	675	0%
Verbale suïcidedreiging	1.271	1.198	-6%
Zelfbeschadiging	714	590	-17%
Suïcide	6	2	-66%
Gemiddelde bezetting	21.180	24.673	

*Het aantal incidenten is voor vergelijkingsdoeleinden aangepast voor de bezetting van 2019.

Wij hebben geen onderzoek gedaan naar verklaringen van verschillen in aantallen tussen 2018 en 2019.

In onze data-analyse viel het volgende op: wij zien in de toelichting op de incidenten 297 maal als toelichting 'fysiek geweld' als de categorie fysiek geweld is gekozen, 49 maal 'non-verbaal' als de categorie non-verbaal is gekozen en 476 maal 'verbaal of verbale' bij de categorie verbaal geweld. Een herhaling in de toelichting op de reeds gekozen categorie heeft een beperkte toegevoegde waarde en zorgt mogelijk voor onnodige administratieve belasting.

De Inspectie constateerde in 2018 dat niet alle incidenten geregistreerd worden in de incidentenregistratie. Zij kwam tot die conclusie op basis van de bevinding dat incidenten als diefstal en discriminatie nagenoeg niet voorkomen in de registraties over de periode 2015-2017, terwijl uit de interviews blijkt dat die zich wel hebben voorgedaan.

In de nieuwe richtlijnen voor de registratie van incidenten is sinds 2019 de mogelijkheid toegevoegd om vermoedens van discriminatie en diefstal ook te registreren. Wij zijn voor vijf van de locaties die wij hebben bezocht in detail nagegaan of er incidenten zijn geregistreerd door medewerkers van het COA op het gebied van diefstal en discriminatie tussen november 2019 en maart 2020. Wij zien circa tien registraties van meldingen van diefstal, vaak in de rubriek ‘overtreding huisregels’. Een aantal van de meldingen komt van de wijkagent; dat waren incidenten buiten de locatie. Vermoedens van diefstal buiten de locatie doen mogelijk afbreuk aan het draagvlak in de gemeente voor de opvang van asielzoekers. Diefstal op locatie doet mogelijk afbreuk aan de sociale veiligheid op de locatie. Het onderscheid tussen diefstal op locatie en buiten de locatie is dan ook mogelijk zinvol als indicator voor de sociale veiligheid op locatie.

Wij zien minder dan tien meldingen van discriminatie. Het gaat dan om bewoners die melding maken van een gevoel van discriminatie of als er bij de toelichting op een geweldsincident melding wordt gemaakt van (vermoedens) van discriminatie. Dit is belangrijke informatie voor de impact van het incident en de benodigde vervolgacties. Een nauwkeurige en consequente registratie van de impact kan ook bijdragen aan een scherp inzicht in de sociale veiligheid op een locatie.

Wij treffen geen systematisch centraal uitgevoerd onderzoek aan naar de kwaliteit van de registratie van de incidenten en de maatregelen. Wij denken dat dit wel nuttig is, als dit ten minste gecombineerd wordt met een hiërarchische terugkoppeling aan de uitvoering om tot een snelle verbetering van de registratie te komen.

	erg mee eens	mee eens	neutraal	mee oneens	erg mee oneens
AZC: volledigheid registratie van geweld incident	69%	31%	0%	0%	0%
AMV: volledigheid registratie van geweld incident	53%	44%	2%	1%	0%
AMV: volledigheid registratie van rookincident	22%	46%	15%	15%	2%
AZC: volledigheid registratie van rookincident	22%	42%	12%	23%	0%

Uit de enquêteresultaten kunnen we afleiden dat de registratie van geweldincidenten over het algemeen door begeleiders voldoende wordt gewaardeerd. Voor overtredingen van de huisregel dat er niet geroookt mag worden op de kamer (in verband met stankoverlast en brandgevaar), worden incidenten minder vaak en minder goed geregistreerd. Het verschil tussen locaties waar alleen minderjarigen zitten ten opzichte van andere locaties, is niet groot.

7.5 Nauwelijks structurele landelijke sturing op sociale veiligheid

De centrale sturing op sociale veiligheid is nu vooral ad hoc en reactief en nauwelijks structureel en proactief. In paragraaf 4.5 concludeerden wij dat er onduidelijkheid is over de veiligheidsorganisatie van het COA. Daarin zou voldoende kwalitatieve informatie verzameld moeten worden om te kunnen sturen. In paragraaf 7.3 concludeerden wij dat dat scherpe beeld nog ontbreekt. Landelijk wordt wel sociaal veiligheidsbeleid voor bewoners gemaakt, maar er wordt niet systematisch gemonitord op naleving, kwaliteit en verbetering.

Het COA heeft naar onze mening de beschikking over veel informatie die een goede indruk kan geven van de uitvoering en de effecten van het veiligheidsbeleid op locaties, met de

kanttekening van het ontbreken van actuele ervaringsinformatie van bewoners. Er zijn gedetailleerde registraties van incidenten, van de bezetting van locaties, gevolgde trainingen door medewerkers van het COA en bewoners, prestatie-indicatoren voor rechten en plichtengesprekken, kamercontroles, zelfwerkzaamheid, begeleiding, et cetera. Als er verbanden worden gelegd tussen de objectieve veiligheid (aantal geregistreerde incidenten) en de uitvoering van beleid, zou er ook systematische aandacht moeten zijn voor de kwaliteit van de registratie van incidenten en indicatoren van het beleid, zoals hiervoor geadviseerd. Wat wij centraal niet aantreffen, is een onderbouwd beeld van locaties die het goed doen op het gebied van de sociale veiligheid van bewoners (waar anderen van kunnen leren) en locaties die hulp nodig hebben om het sociaal veiligheidsbeleid voor bewoners te verbeteren. Daarnaast is kennis van de door bewoners ervaren sociale veiligheid een belangrijke aanvulling waarvan we kunnen leren en waarmee we kunnen bijsturen (zie ook paragraaf 7.3). De meting van de ervaren sociale veiligheid (subjectieve veiligheid) van bewoners kan ook gebruikt worden om na te gaan welke mix van incidenten (objectieve veiligheid) een goede indicator daarvoor zijn. Als er een goed beeld is van de objectieve en subjectieve veiligheid van bewoners, kunnen we ook een relatie leggen met het veiligheidsbeleid: welke set aan maatregelen draagt het meeste bij aan de sociale veiligheid van bewoners?

Ten slotte hebben wij nog gekeken in hoeverre er periodiek risicoanalyses worden gemaakt van de (sociale) veiligheid in locaties. Die analyses zijn een belangrijk instrument om de kans op bedreigingen van de sociale veiligheid en de gevolgen voor de organisatie te kunnen te inventariseren en te duiden. Wij constateren dat er geen aparte risicorapportage voor (sociale) veiligheid worden opgesteld. Dit is in het verbeterproject voor sociale veiligheid niet als een opdracht meegenomen. Wel zien wij dat er in de adviesparagraaf van de viermaandelijke rapportage over incidenten van augustus 2019 meer aandacht is voor het benoemen van risico's. Zo wordt bijvoorbeeld gewezen op het risico van afname van het draagvlak voor het werk van het COA door het aantal en de impact van incidenten waar bewoners bij betrokken zijn. Een aparte risicoparagraaf in deze rapportage zou de duiding van knelpunten en risico's beter onder de aandacht kunnen brengen om zo gericht te kunnen sturen.

Wij hebben aan unitmanagers, locatiemanagers en medewerkers van het COA gevraagd of er periodiek in evaluatieve zin wordt overlegd. Dit gebeurt niet systematisch. Wij hebben in de enquête aan begeleiders de volgende stelling voorgelegd: *de sociale veiligheid van bewoners op de locatie wordt periodiek besproken binnen het team.*

	erg mee eens	mee eens	neutraal	mee oneens	erg mee oneens
Alleenstaande minderjarige asielzoekers	14%	51%	16%	14%	5%
Reguliere asielzoekerscentra	7%	46%	29%	15%	3%

Er is door het projectteam bij het herijken van het sociaal veiligheidsbeleid geen risicoanalyse gemaakt van aspecten die mis kunnen gaan bij de sociale veiligheid van bewoners.

7.6 Conclusie

De incidentenregistratie is verbeterd doordat er in 2019 en begin 2020 trainingen gegeven zijn. Tegelijk zien wij nog ruimte voor verbetering in de omschrijving en beschrijving van de impact van incidenten en de registratie van de maatregelen. Centrale en/of decentrale



COA *Centraal Orgaan opvang asielzoekers*

monitoring van de registratie zijn ook nodig, waarover locaties periodiek geïnformeerd worden om bij te sturen en te leren.

De door bewoners ervaren sociale veiligheid is sinds 2015 niet systematisch landelijk gemeten. Zodra dat in 2020 gaat gebeuren, nadat de coronaperikelen op locaties zijn verminderd, vragen wij er wel aandacht voor dat naast naar de door bewoners ervaren sociale veiligheid ook gevraagd wordt naar de ervaren essentiële elementen van het sociaal veiligheidsbeleid (bejegening, actieve houding, voldoende maatregelen treffen, etc.).

De rapportage over klachten van bewoners en derden wordt jaarlijks opgesteld, maar waren ten tijde van het onderzoek niet gepubliceerd en dat is in afwijking van de klachtenregeling. Op 10 juni 2020 zijn de jaarrapportages tot en met 2018 alsnog gepubliceerd.

Er is door het projectteam bij het herijken van het sociaal veiligheidsbeleid geen risicoanalyse gemaakt van aspecten die mis kunnen gaan bij de sociale veiligheid van bewoners.

Er is geen landelijke systematische sturing op sociale veiligheid van bewoners aangetroffen.



Bijlage 1 Enquêteresultaten

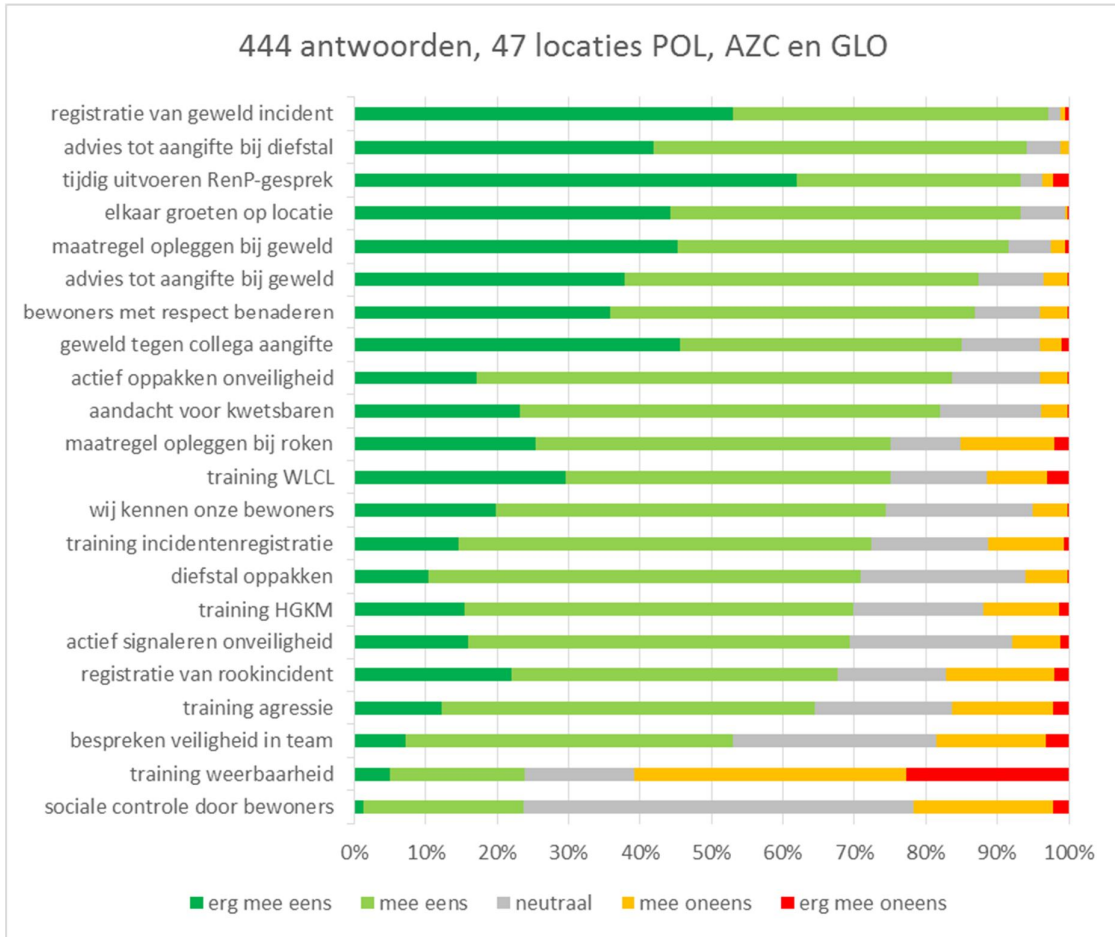
Wij hebben een tweetal enquêtes uitgezet onder medewerkers van het COA: één voor begeleiders van alleenstaande minderjarige vluchtelingen en één voor reguliere begeleiding. We hebben voor twee enquêtes gekozen omdat de processen op amv-locaties net iets anders zijn dan op reguliere locaties. Bijzondere locaties zoals locaties voor intensieve begeleiding en opvang, de centrale opvanglocaties en de handhaving en toezichtslocatie zijn buiten de enquête gelaten vanwege hun uitzonderlijke processen.

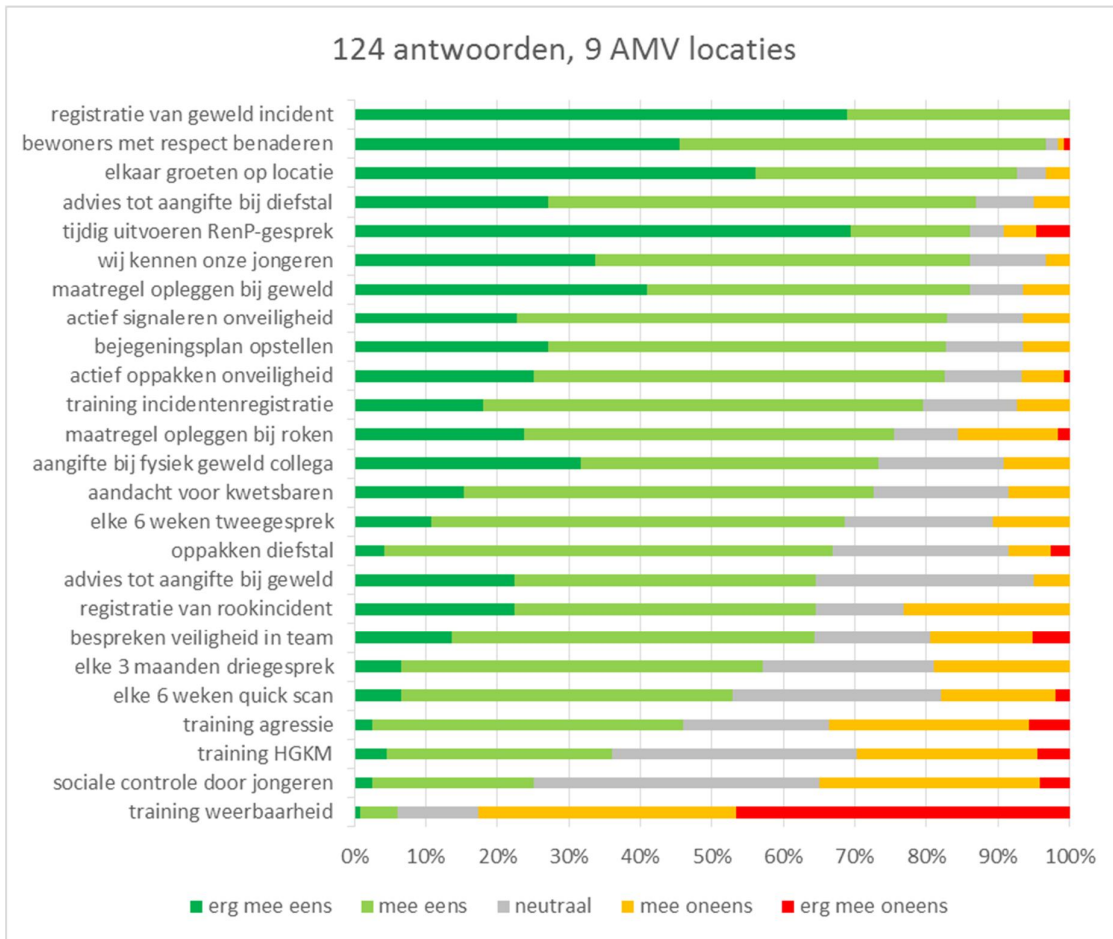
De enquête is gebruikt om het beeld dat naar boven is gekomen op basis van de interviews op 7 van de circa 60 locaties van het COA aan te vullen. Ook de 7 bezochte locaties maken onderdeel uit van de enquête. Op die manier konden de kwantitatieve uitkomsten van de enquête vergeleken worden met de meer kwalitatieve uitkomsten van de interviews.

Bij 9 amv-locaties zijn 278 medewerkers van het COA gevraagd om een enquête in te vullen. Dat is door 123 gedaan (44% respons). Bij 47 overige locaties zijn 923 begeleiders gevraagd om de enquête in te vullen wat 458 hebben gedaan (50% response). De enquête is voorafgaand getoetst bij enkele deskundigen.

De enquête resultaten zijn als volgt getoetst voorafgaand aan gebruik:

- Het kwalitatieve beeld van de interviews is vergeleken met het kwantitatieve beeld van de enquête uitkomsten van de 7 locaties
- Het aantal begeleiders dat de locatie niet wenste te noemen was gering (2%)
- Onderzocht is of medewerkers van het COA systematisch positief (antwoord 5) of systematisch negatief (antwoord 1) antwoorden. 5 stuks zijn verwijderd
- Er is getoetst op non-response bias door te kijken of de laatst ontvangen antwoorden afwijken van de eerst ontvangen antwoorden. Dat is niet het geval
- Wij hebben een stelling opgenomen over het uitvoeren van rechten en plichtengesprekken. Wij konden deze antwoorden vergelijken op locatieniveau met geregistreerde aantallen rechten en plichtengesprekken. De antwoorden op de stellingen waren iets negatiever dan de daadwerkelijke geregistreerde aantallen







Onderstaande stellingen voorgelegd aan begeleiders van alleenstaande minderjarige vluchtelingen. Dit is de set met vragen die ook is gesteld op reguliere locaties met enkele uitbreidingen voor amv (schuin). Er waren zes antwoorden mogelijk erg mee oneens, mee oneens, neutraal, mee eens, erg mee eens, weet niet.

1. Alle jongeren die het nodig hebben krijgen de training weerbaarheid binnen één maand aangeboden op onze locatie
2. Alle jongeren krijgen een rechten en plichtengesprek op onze locatie
3. Het team op de locatie is voldoende getraind om om te gaan met agressie
4. Het team op de locatie is voldoende getraind om incidenten correct te registreren
5. Het begeleidingsteam op de locatie is voldoende getraind op het gebied van huiselijk geweld en kindermishandeling
6. Als jongeren op heterdaad betrapt worden door te roken op de kamer en daarmee overlast veroorzaken, wordt in alle gevallen een pedagogische maatregel of interventie ingezet op onze locatie
7. Als jongeren betrapt worden door te roken op de kamer en daarmee overlast veroorzaken, wordt dat altijd als incident geregistreerd op onze locatie
8. Als jongeren betrapt worden op het plegen van fysiek geweld tegen personen, wordt dat altijd als incident geregistreerd op onze locatie
9. Als jongeren betrapt worden op het plegen van fysiek geweld tegen personen, wordt altijd een (pedagogische) maatregel opgelegd op onze locatie
10. Als jongeren fysiek geweld plegen tegen elkaar, wordt op onze locatie altijd geadviseerd om aangifte te doen bij de politie
11. Als jongeren fysiek geweld plegen tegen collega's, wordt op onze locatie altijd aangifte gedaan bij de politie
12. Bij diefstal van spullen van jongeren op de locatie wordt altijd geadviseerd om aangifte te doen bij de politie
13. *Op onze locatie voeren wij ieder 6 weken een tweegesprek met een alle jongeren.*
14. *Op onze locatie voeren wij ieder 3 maanden een driegesprek met een alle jongeren.*
15. *Op onze locatie wordt, als de ontwikkeling van de jongere erom vraagt, altijd een bejegening- en/of veiligheidsplan opgesteld.*
16. *Op onze locatie wordt de quick scan 6 weken na het intakegesprek samen met de jongere ingevuld. Daarna wordt deze elke 6 maanden samen met de jongere ingevuld.*
17. Ons team benadert de jongeren op de locatie met respect
18. Ons team kent de jongeren op de locatie goed
19. Op onze locatie groeten jongeren en medewerkers elkaar
20. Op onze locatie spreken jongeren elkaar onderling aan als zij de huisregels overtreden (sociale controle)
21. Op onze locatie hebben wij bijzondere aandacht voor kwetsbare jongeren, zoals homoseksuelen, bekeerlingen en alleenstaande vrouwen
22. Als een jongere melding maakt van diefstal van goederen, wordt dat goed opgepakt op onze locatie
23. Als een jongere melding maakt van een onveilig gevoel, wordt dat goed opgepakt op onze locatie
24. De sociale veiligheid van jongeren op de locatie wordt periodiek besproken binnen het team
25. Op onze locatie signaleren wij actief of er sprake is van overtredingen van de huisregels zoals drugsgebruik en diefstal
26. Op welke locatie ben jij werkzaam ?

Dezelfde stellingen zijn voorgelegd aan begeleiders op reguliere locaties met uitzondering van stellingen 13 tot en met 16.