

Vergaderjaar 2021–2022

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2801

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2021

Op 8 oktober jl. heeft het WODC het rapport «LHBTI's, bekeerlingen en religieverlaters in de asielopvang» aangeboden aan de DG Migratie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid¹. Het onderzoek is in opdracht van het WODC uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek en de Vrije Universiteit Amsterdam. Het doel van dit onderzoek is om beter zicht te krijgen op de wijze waarop de opvang voor LHBTI's, bekeerlingen en religieverlaters is georganiseerd, wat de praktijkervaringen van asielzoekers, COA-medewerkers en overige stakeholders zijn met de opvang en welke suggesties er zijn voor het verbeteren van de opvang van deze groepen. Ik ben de onderzoekers en het WODC erkentelijk voor de bevindingen. In deze brief zal ik reageren op de bevindingen uit het rapport.

Aanleiding

Als gevolg van verschillende signalen van intimidatie en geweld tegen LHBTI-asielzoekers en bekeerlingen in de opvang heeft uw Kamer een motie van het lid Groothuizen² aangenomen. In deze motie wordt het kabinet verzocht om een plan van aanpak op te stellen voor een veiliger leefomgeving van LHBTI- en bekeerlingasielzoekers in de opvangcentra van het COA. Over dit plan van aanpak bent u per brief d.d. 5 maart 2021 geïnformeerd.³ Het plan is opgesteld in afstemming met de LHBTI klankbordgroep waarin o.a. COC, Rutgers, Verwey-Jonker, politie, Universiteit Utrecht en LGBT Asylum support zitting hebben. Parallel aan het ontwikkelen van een plan van aanpak willen het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het COA ook beter inzicht krijgen in wat de benodigheden zijn voor het verbeteren van de opvang van kwetsbare personen. Om deze reden is het WODC gevraagd om onderzoek te doen naar de

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 35 570 VI, nr. 61.

³ Kamerstuk 19 637, nr. 2705.

opvang door het COA van LHBTI-asielzoekers, bekeerlingen en religieverlaters. De inzichten uit dit onderzoek zullen worden gebruikt bij het verder uitvoeren van het plan van aanpak. Het onderzoek voorziet het ministerie en het COA van handvatten voor het verbeteren van de opvang van kwetsbare personen. Voor het onderzoek zijn de doelgroep, de COA-medewerkers en externe stakeholders geïnterviewd. Hierbij maak ik wel de kanttekening dat het totaal aantal geïnterviewde asielzoekers, te weten 21 personen, beperkt is. Ik beschouw de uitkomsten van het onderzoek echter als waardevol omdat de onderzoekers een onderbouwd beeld geven van de ervaringen van zowel de asielzoekers als medewerkers en overige stakeholders in de begeleiding en opvang. Met deze brief geef ik ook aan op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de motie van het lid Ceder.⁴

Conclusies

De onderzoekers concluderen dat het COA geen doelgroepenbeleid voert maar dat de organisatie wel structureel aandacht besteedt aan de kwetsbare groepen in de opvang. Met betrekking tot LHBTI-asielzoekers heeft het COA beleid ontwikkeld om de leefbaarheid op de COA-locaties te vergroten. Op verschillende COA-locaties zijn speciale LHBTI-aandachtsfunctionarissen beschikbaar om LHBTI-asielzoekers bij te staan en op wie medewerkers een beroep kunnen doen. Daarnaast zet het COA in op deskundigheidsbevordering van COA-medewerkers. Het rapport concludeert dat in vergelijking met het LHBTI-beleid er in de opvang minder aandacht is voor bekeerlingen en religieverlaters en dat de aandacht voor levensbeschouwelijke vraagstukken nog in de kinderschoenen staat. De onderzoekers onderbouwen dit door te concluderen dat er geen speciale aandachtsfunctionarissen voor bekeerlingen en religieverlaters zijn en dat er rondom specifieke levensbeschouwelijke vraagstukken geen sprake is van deskundigheidsbevordering onder COA-medewerkers. Wel is er in 2018 een handreiking levensbeschouwing opgesteld die COA-medewerkers houvast moet bieden bij vragen van bewoners rondom levensbeschouwelijke vraagstukken. Daarnaast is er op landelijk niveau een platform waarin het COA samen met religieuze en maatschappelijke partners kennis uitwisselt en voorlichtingsmateriaal richting asielzoekers met elkaar afstemt.

Alhoewel er op landelijk niveau samenwerkingen zijn met externe partijen met betrekking tot het uitwisselen van kennis over levensbeschouwelijke en LHBTI-gerelateerde vraagstukken, zijn er op lokaal niveau verschillen in betrokkenheid van externe partijen bij de opvang en begeleiding. De onderzoekers stellen dat de samenwerking met lokale organisaties rondom de begeleiding van LHBTI-asielzoekers goed verloopt. Er worden regelmatig overleggen gevoerd tussen het COA en de lokale afdelingen van het COC. Evenwel, rondom de begeleiding van bekeerlingen en religieverlaters is de samenwerking met externe lokale organisaties en het COA niet structureel geregeld. De onderzoekers concluderen dat er op sommige locaties incidenteel overleg wordt gevoerd tussen levensbeschouwelijke organisaties en het COA, terwijl rondom religieverlaters nauwelijks sprake is van lokale samenwerking bij de opvang en begeleiding. Dit wordt deels verklaard doordat het COA volgens kerkelijke organisaties terughoudend is om activiteiten actief aan te bieden. Voorts, komt uit het onderzoek naar voren dat een uniforme lokale ondersteuningsinfrastructuur ontbreekt doordat niet op iedere locatie lokale afdelingen van doelgroep specifieke organisaties beschikbaar zijn.

⁴ Kamerstuk 35 925 VI nr. 86.

Uit het rapport blijkt bovendien dat er grote verschillen bestaan in de wijze waarop de begeleiding van LHBTI-asielzoekers en bekeerlingasielzoekers wordt vormgegeven. Zo werkt het COA met een 6-domeinenmodel waarin op een zestal leefgebieden in kaart wordt gebracht of de bewoner over voldoende competenties beschikt om op een zelfstandige manier op de COA-locatie te verblijven. Echter, uit intern COA onderzoek blijkt dat er tussen locaties en medewerkers verschillen bestaan in de mate waarin het voornoemde model wordt gebruikt als basis bij de begeleiding van asielzoekers. Dit sluit aan bij de algemene conclusie van de onderzoekers waarbij meer uniformiteit in de opvang en begeleiding van LHBTI's, bekeerlingen en religieverlaters als wenselijk wordt gezien.

De onderzoekers stellen bovendien dat de COA-medewerkers handelingsverlegenheid ervaren in het begeleiden van bekeerlingen en religieverlaters. Dit komt enerzijds doordat zij zelf niet goed weten waar zij terecht kunnen met de levensbeschouwelijke vraagstukken van asielzoekers. Anderzijds weten COA-medewerkers niet altijd hoe zij in relatie tot het neutraliteitsbeginsel van het COA moeten omgaan met deze behoefte van asielzoekers.

Uit het onderzoek blijkt dat de (ervaren) veiligheid van LHBTI's, bekeerlingen en religieverlaters essentieel is voor een goede opvang. De onderzoekers concluderen dat de houding van en reactie op incidenten door COA-medewerkers factoren zijn in de veiligheidsbeleving van asielzoekers. Uit de interviews met asielzoekers blijkt dat indien er door medewerkers niet adequaat gereageerd wordt op meldingen de meldingsbereidheid afneemt en daarmee het gevoel van onveiligheid toeneemt.

Tot slot concludeert het onderzoek dat sociale relaties buiten de opvang enorm belangrijk zijn voor LHBTI's, bekeerlingen en religieverlaters. Dit komt mede omdat zij in veel gevallen een moeizame relatie hebben met de familie in het land van herkomst en de aansluiting bij mede asielzoekers uit het land van herkomst niet vanzelfsprekend is. Echter, de onderzoekers stellen dat de opgebouwde netwerken kwetsbaar zijn door de vele verhuizingen van asielzoekers tussen opvanglocaties. Hierbij zijn de externe relaties van religieverlaters het meest precair.

Verbeterpunten

Een van de onderzoeksvragen is wat de wensen en behoeften zijn van de ondervraagde doelgroepen. Deze wensen en behoeften zijn aan de hand van drie thema's in kaart gebracht, te weten identiteit, veiligheid en sociale relaties. Hieronder benoem ik kort de voorgestelde verbeterpunten die zijn aangedragen per thema.

Identiteit:

- Kennisbevordering van COA-medewerkers ten aanzien van bekering en religieverlating.
- Betrek LHBTI's, bekeerlingen en religieverlaters bij het uitwerken van beleid voor deze groepen en bij de ontwikkeling van trainingen voor COA-medewerkers.
- Meer duidelijkheid voor COA-medewerkers over omgaan met religie in de praktijk en hoe zij invulling kunnen geven aan de neutraliteit van het COA én ruimte kunnen bieden voor het uiten van de religieuze identiteit.
- Instellen van aandachtsfunctionarissen levensbeschouwelijke vraagstukken.
- Uniformere inzet van de aandachtsfunctionaris LHBTI.

Veiligheid:

- Meer privacy voor bewoners, bijvoorbeeld in de vorm van een eigen kamer.
- Plaatsing van LHBTI's op een speciale LHBTI-unit waarin een kamer en voorzieningen gedeeld worden met «gelijkgestemden».
- Meer beveiliging op de locaties (ook in de avonduren) zodat beter opgetreden kan worden tegen agressief gedrag en duidelijkere protocollen over hoe te handelen bij incidenten.
- Meer/betere voorlichting en activiteiten richting medebewoners om meer onderling begrip en contact te faciliteren.

Sociale relaties:

- Meer inzicht in de sociale kaart rondom de opvanglocaties van organisaties die LHBTI's, bekeerlingen en religieverlaters kunnen ondersteunen en deze informatie beter ontsluiten voor bewoners.
- Meer mogelijkheden om Nederlands te leren.
- Het voorkomen van verhuizingen tussen opvanglocaties om het opgebouwde sociale netwerk te kunnen behouden.

Reactie op conclusies en voorgestelde verbeterpunten

Identiteit

Deskundigheidsbevordering van COA-medewerkers is essentieel voor het verbeteren van de opvang en begeleiding van asielzoekers. Het streven van het COA is om de begeleiding en opvang van alle bewoners op dezelfde manier vorm te geven. Hierbij kijkt het COA naar de specifieke behoeften van het individu. Het stemt mij dan ook positief dat uit het onderzoek blijkt dat het COA door de inzet van LHBTI-aandachtsfunctionarissen en door middel van deskundigheidsbevordering van de medewerkers op dit thema bijdraagt aan het verbeteren van de leefomstandigheden van LHBTI-asielzoekers in de opvang. Daarentegen concluderen de onderzoekers ook dat, vergeleken met het LHBTI-beleid, de deskundigheidsbevordering van COA-medewerkers op levensbeschouwelijke vraagstukken en de aandacht voor de problematiek van bekeerlingen en religieverlaters minder ontwikkeld is. Deze conclusie herken en erken ik. Intern wordt hier bij het COA over gesproken en nagedacht. In 2022 zal ook voor deze doelgroep een plan van aanpak gemaakt worden om structurele aandacht voor bewustzijn en kennis over kwetsbaarheden van bekeerlingen en religieverlaters te borgen. Dit plan van aanpak zal (net als het plan van aanpak LHBTI) worden opgesteld in afstemming met de belangenorganisaties.

Onderdeel van de deskundigheidsbevordering zijn trainingen en opleidingen voor COA-medewerkers. Daarnaast onderzoekt het COA mogelijkheden om tijdens het inwerkprogramma van nieuwe medewerkers een module op te nemen die meer aandacht besteedt aan de kwetsbaarheden van LHBTI's, bekeerlingen en religieverlaters. Dit biedt iedere nieuwe COA-medewerker dezelfde basis. Naast training en ontwikkeling moet ook de ontwikkeling van minimumstandaarden in de werkwijzen van het COA de opvang en begeleiding van kwetsbare groepen verbeteren. Dit sluit aan op de verbeteringsuggesties uit het onderzoek. Allereerst correspondeert dit met de gewenste kennisbevordering van COA-medewerkers ten aanzien van bekering en religieverlating. Meer aandacht voor kwetsbaarheden van bekeerlingen en religieverlaters kan COA-medewerkers meer tools geven om inzicht te krijgen in de specifieke vragen die bekeerlingen en religieverlaters hebben. Daarnaast sluit de aanpak aan bij de suggestie om meer uniformiteit bij de inzet van aandachtsfunctionarissen, zowel LHBTI- als levensbeschouwelijke-aandachtsfunctionarissen, te creëren.

Verder benoemt het rapport de samenwerkingen tussen het COA en lokale afdelingen van belangenorganisaties. Hierbij stellen de onderzoekers dat LHBTI's, bekeerlingen en religieverlaters betrokken moeten worden bij het uitwerken van beleid en bij de ontwikkeling van trainingen voor COA-medewerkers. Het COA heeft goed contact met lokale afdelingen van het COC, die regelmatig trainingen geven ter bevordering van de deskundigheid van COA-medewerkers. In tegenstelling tot de samenwerking met LHBTI-organisaties stellen de onderzoekers dat samenwerking met externe partijen rondom de begeleiding van bekeerlingen en religieverlaters minimaal is. Op lokaal niveau heeft het COA op sommige opvanglocaties een nauwere samenwerking met kerkelijke organisaties zoals Stichting Gave dan op andere locaties. Ik erken dat lokale samenwerking rondom religieverlaters verbeterd kan worden. Het COA zal daarom de mogelijkheden onderzoeken om de samenwerking met organisaties met expertise op dit gebied te intensiveren. Hiermee geeft het COA gehoor aan de verbeteringsuggestie om samen te werken met LHBTI's, bekeerlingen en religieverlaters bij het uitvoeren van beleid en het ontwikkelen van trainingen voor COA-medewerkers zodat er een betere aansluiting komt op de behoefte van deze groepen.

In het rapport wordt gesignaleerd dat, in tegenstelling tot LHBTI-asielzoekers, bekeerlingasielzoekers en religieverlaters ervaren dat COA-medewerkers weinig kennis en aandacht hebben voor hun specifieke hulpvragen. Hierbij is het belangrijk te melden dat niet alleen de asielzoekers het ontbreken van kennis onder medewerkers over levensbeschouwelijke vraagstukken ervaren, maar dat ook de COA-medewerkers dit herkennen. COA-medewerkers ervaren door een kennistekort over levensbeschouwelijke vraagstukken, een handelingsverlegenheid in het begeleiden van bekeerlingen en religieverlaters. Deze handelingsverlegenheid wordt ook toegewezen aan het neutraliteitsbeginsel van het COA als organisatie. Binnen het COA zal daarom worden gediscussieerd over de dilemma's en (on)mogelijkheden van begeleiding met betrekking tot het neutraliteitsvraagstuk, met als doel het ontwikkelen van richtlijnen en handvatten voor de medewerkers. Dit komt overeen met de verbeteringsuggestie dat er meer duidelijkheid voor COA-medewerkers moet zijn over het omgaan met religie in de praktijk en het geven van invulling aan de neutraliteit van het COA én ruimte bieden voor het uiten van de religieuze identiteit. Daarnaast is het COA voornemens, zoals eerder gesteld, om de deskundigheid van COA-medewerkers ten aanzien van levensbeschouwelijke vraagstukken te bevorderen.

Veiligheid

De onderzoekers stellen dat de (ervaren) veiligheid van LHBTI's, bekeerlingen en religieverlaters essentieel is voor een goede opvang. Ik onderschrijf het belang van een veilige omgeving voor alle asielzoekers. Daarom is het COA van plan om maatregelen te nemen die gevoelens van onveiligheid moeten wegnemen. Hierbij moet gedacht worden aan het consequent registreren van alle meldingen die binnenkomen bij medewerkers en beveiligers. Aangezien gedurende de nacht geen COA-medewerkers aanwezig zijn, zijn de beveiligers een belangrijk onderdeel in het creëren van een veilige omgeving. Het COA is daarom ook voornemens om de beveiligers van Trigion voorlichting of training te geven om de sensitiviteit bij beveiliging te bevorderen en duidelijker protocollen te hebben over hoe zij moeten handelen bij incidenten. De voorgestelde suggestie om meer camera's op opvanglocaties te hangen wordt onderzocht door het COA. Daarbij wil ik echter de kanttekening plaatsen dat dit moeilijk te realiseren is omdat niet alle plekken geschikt zijn voor camerabewaking, maar ook vanwege de privacy van de bewoners. Verder bespreekt het COA de optie om medebewoners nog

beter in te lichten over artikel 1 van de Grondwet en de praktische implicatie hiervan in de Nederlandse samenleving. Binnen het COA is er de wens om hier nog nadrukkelijker op in te gaan binnen het programma dat iedere asielzoeker in de opvang volgt. Ook het creëren van speciale LHBTI-units en het toewijzen van eigen kamers voor LHBTI-asielzoekers wordt door de onderzoekers geopperd als verbeteringsuggestie. Beide zijn nauw verweven met het voorkomen van verhuizingen tussen opvanglocaties. Het COA streeft in de opvang en begeleiding van asielzoekers naar maatwerk waarbij de bezetting van opvanglocaties en de fase van de asielprocedure «harde» criteria zijn voor (door)plaatsing. Indien mogelijk houdt het COA ook rekening met «zachte» criteria zoals het samen plaatsen van LHBTI's in dezelfde vleugel op een opvanglocatie en het toewijzen van eigen kamers aan LHBTI's. Dit is echter niet op iedere locatie mogelijk. Bovendien zorgt de huidige druk op de opvanglocaties van het COA dat het COA slechts rekening kan houden met de «harde» criteria bij het plaatsen van LHBTI-asielzoekers. Het COA kan daarom op dit moment geen gehoor geven aan de verbeteringsuggestie om LHBTI's eigen kamers toe te wijzen. Ook kan het COA geen gehoor geven aan de verbeteringsuggestie om LHBTI's op LHBTI-units te plaatsen. De reden daarvoor is niet alleen gelegen in capaciteitstekort, maar ook in het uitgangspunt dat met het structureel separaat plaatsen en zo feitelijk isoleren van kwetsbare groepen een verkeerd signaal wordt afgegeven. Categoriele opvang voor asielzoekers past niet in de wijze waarop wij met elkaar samenleven in Nederland en het doet geen recht aan de positie van deze groepen. Waar mogelijk kijkt het COA, indien asielzoekers daar behoefte aan hebben, of asielzoekers bij elkaar geplaatst kunnen worden. Zo kan het, als dat gewenst en ook mogelijk is op de locatie, dat LHBTI-asielzoekers binnen bepaalde opvanglocaties in een vleugel samenwonen. Dit zijn echter geen aparte units die specifiek bedoeld zijn voor LHBTI-asielzoekers.

Sociale relaties

Daarnaast onderkennen zowel het COA als ik het belang van sociale relaties buiten de opvang. Echter, het geheel voorkomen van verhuizingen tussen opvanglocaties is binnen het huidige asielsysteem, zoals in voornoemde alinea beschreven, niet mogelijk. Wel streeft het COA ernaar de verhuisbewegingen voor haar bewoners zo beperkt mogelijk te houden omdat het COA zich bewust is van de impact die deze verhuizingen kunnen hebben op het sociale netwerk van asielzoekers. Het COA streeft in de opvang en begeleiding van asielzoekers naar maatwerk waarbij de bezetting van opvanglocaties en de fase van de asielprocedure «harde» criteria zijn voor (door)plaatsing. Indien mogelijk houdt het COA ook rekening met «zachte» criteria zoals het hebben van een sociaal netwerk. Helaas zorgt, zoals hiervoor gezegd, de huidige druk op de opvanglocaties van het COA ervoor dat het COA slechts rekening kan houden met de «harde» criteria bij (door)plaatsing en niet altijd gehoor kan geven aan de verbeteringsuggesties om verhuizingen te voorkomen. Het COA streeft er daarom ook naar om de lokale sociale kaart beter inzichtelijk te maken en meer door te verwijzen naar externe organisaties om asielzoekers in de gelegenheid te stellen hun sociale netwerk te verstevigen. Indien de lokale sociale kaart beter inzichtelijk wordt gemaakt is het voor COA-medewerkers ook beter mogelijk om asielzoekers te wijzen op vrijwilligersinitiatieven waar zij kunnen werken aan het verbeteren van de Nederlandse taal naast de NT2-lessen, die worden aangeboden op de COA-locatie.

Zoals in bovenstaande alinea kort is aangestipt zie ik net als de onderzoekers ook verbetermogelijkheden bij het gebruik van de sociale kaart op COA locaties. Indien er geen specifieke kennis is binnen de COA locatie is

het goed kunnen doorverwijzen naar externe organisaties bij een hulpvraagstuk essentieel voor een goede begeleiding van asielzoekers. De sociale kaart biedt een actueel en volledig overzicht van organisaties en praktijken op het gebied van zorg en welzijn in de buurt van de COA-locatie. Dit ondervangt naar mijn oordeel ook de conclusie van de onderzoekers dat een uniforme lokale ondersteuningsinfrastructuur ontbreekt. Bovendien zou ook voornoemde ontwikkeling van minimumstandaarden in de werkwijzen op de COA opvang een belangrijke rol kunnen spelen bij het verbeteren van een uniforme lokale ondersteuningsinfrastructuur.

Tot slot bespreekt het rapport een overkoepelende conclusie dat er verschillen zijn tussen COA-locaties en COA-medewerkers in de begeleiding en opvang van LHBTI's, bekeerlingen en religieverlaters. Deze conclusie wordt door het COA erkend en is ook een leidraad in het eerder genoemde plan van aanpak.

Slotbeschouwing

Het WODC-onderzoek biedt een waardevol inzicht in de wijze waarop de opvang voor LHBTI's, bekeerlingen en religieverlaters is georganiseerd, wat de praktijkervaringen van asielzoekers, COA-medewerkers en overige stakeholders zijn en welke suggesties er zijn voor het verbeteren van de opvang van deze groepen. Het rapport geeft een beeld van de opvang dat overeenkomt met het beeld dat het COA en ik hebben. De opvang en begeleiding van LHBTI's, bekeerlingen en religieverlaters is overwegend van goede kwaliteit en goed georganiseerd. Desalniettemin zijn de verschillen tussen COA-locaties soms nog te groot en is er ruimte voor verbetering in de opvang van deze doelgroepen. Het door het COA ontwikkelde plan van aanpak naar aanleiding van de motie Groothuizen zorgt voor deze verbetering.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol