

Vergaderjaar 2003–2004

**19 637**

## **Vluchtelingenbeleid**

**Nr. 779**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2003

Hierbij doe ik u toekomen het onderzoeksrapport over de veiligheid van vrouwen en meisjes in de centrale asielopvang, getiteld «Het lange wachten op een veilige toekomst»<sup>1</sup>. Het onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van de motie Albayrak/ Hoekema (Kamerstukken II, 2000/2001, 19 637 nr. 578) over incidenten in asielzoekerscentra en vrouwenhandel.

#### **Het onderzoek**

##### *Doel van het onderzoek*

Het doel van het onderzoek is driedelig. Op de eerste plaats is met het onderzoek bedoeld inzicht te verkrijgen in de veiligheidssituatie van vrouwen en meisjes in de opvang door het in beeld brengen van objectief waarneembare situaties van onveiligheid waarmee vrouwen in de centrale opvang geconfronteerd worden. Op de tweede plaats is beoogd inzicht te verkrijgen in de veiligheidsbeleving van vrouwen en meisjes in de opvang met inachtneming van factoren als voorgeschiedenis en culturele achtergrond. Tot slot is geïnventariseerd wat het bestaande (uitvoerings-)beleid is betreffende veiligheid van vrouwen en meisjes in de opvang.

De uit het onderzoek verkregen inzichten moeten leiden tot praktische en beleidsmatige aanbevelingen aan de diverse partijen gericht op verbetering van de veiligheidssituatie. Tevens zouden deze inzichten moeten leiden tot handreikingen aan COA-medewerkers en andere hulpverleners om gevoelens van onveiligheid in de centrale opvang te signaleren en daar vervolgens adequaat op te reageren.

De doelgroep en het object van onderzoek De doelgroep van het onderzoek bestaat uit vrouwen en meisjes in de asielopvang. Binnen deze categorie zijn vier groepen onderscheiden: alleenstaande vrouwen (met en zonder kinderen), alleenstaande minderjarige meisjes, dochters van alleenstaande moeders en getrouwde vrouwen. Onder veiligheid, als

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

object van onderzoek, is in het onderzoek verstaan: risico voor, dreiging met of blootstelling aan aantasting van lichamelijke integriteit door middel van doelbewuste intimidatie, geweld of seksueel geweld.

#### *Twee deelonderzoeken*

Het onderzoek bestaat uit twee deelprojecten. Het eerste deelonderzoek betreft een onderzoek naar de veiligheidsbeleving van meisjes en vrouwen in de opvang. Dat onderzoek is uitgevoerd door Pharos en Transact. Het tweede deelonderzoek betreft een onderzoek naar de feitelijke situatie binnen de opvang, aantal en aard van de incidenten, professionaliteit van handelen en beleid rond veiligheid van meisjes en vrouwen. Dit onderzoek is uitgevoerd door Adviesbureau van Montfoort. Waar mogelijk is gebruik gemaakt van een onderzoek dat in 2002 door het COA is uitgevoerd naar veiligheidsprofielen van alle opvangcentra.

### **Onderzoeksresultaten**

#### *Algemeen en specifiek beeld*

In zijn algemeenheid komt uit het onderzoek naar voren dat alleenstaande vrouwen en alleenstaande minderjarige meisjes het meest kwetsbaar zijn.

Het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt is dat ernstige vormen van seksueel geweld jegens vrouwen door een minderheid van de locaties wordt gemeld, maar dat het aantal meldingen desalniettemin als zorgwekkend moet worden beschouwd. Het gaat hierbij om signalen van verkrachting, aanranding en gedwongen prostitutie. In totaal maakt 18% van de locaties melding van incidenten van aanranding. Voor het overgrote deel gaat het om één incident in de zes maanden voorafgaand aan de maanden november en december 2001, waarin de enquêtes plaatsvonden. Op 5% van de locaties is één incident van verkrachting gemeld.

De meeste waargenomen incidenten hebben betrekking op huiselijk geweld. Het kan daarbij gaan om geweld tussen partners en geweld tussen bewoners van een woonunit, die wel een huishouden delen maar geen partners zijn. Bijna 60% van de locaties meldt een of meer incidenten in de afgelopen zes maanden. In 23% van de locaties worden vrouwen soms bedreigd met fysiek geweld door medebewoners. Daarnaast zijn er signalen van pesterijen en intimidatie door medebewoners. Dergelijke incidenten vinden in 20% van de locaties maandelijks plaats. In 33% van de locaties zijn maandelijks incidenten van verbale agressie jegens vrouwen.

Voor de AMA-meisjes zijn de gegevens betreffende ernstige vormen van seksueel geweld vergelijkbaar met die voor vrouwen. Ongeveer 20% van de locaties rapporteert aanranding en ronselen voor de prostitutie. Een enkele locatie meldt verkrachting. Alleenstaande meisjes en dochters uit gezinnen hebben daarentegen vaker dan volwassenen last van opdringerig gedrag. Bovendien zijn er signalen dat vertrek met onbekende bestemming in sommige gevallen samenhangt met (gedwongen) prostitutie.

#### *Bronnen van onveiligheid en bescherming*

Gevoelens van onveiligheid hangen nauw samen met de inrichting van de locatie, waarin de privacy weliswaar is gewaarborgd door middel van aparte slaapvertrekken, maar de overige functies veelal collectief georiënteerd zijn. Slechte verlichting op het centrum en langs de toegangswegen en een gebrekkige toegangscontrole dragen eveneens bij aan gevoelens

van onveiligheid. De doorstroom en de samenstelling van de populatie centrubewoners is een belangrijke invloedsfactor. Een snelle doorstroom en veel alleenstaande mannen vertonen een samenhang met gevoelens van onveiligheid onder vrouwen en meisjes.

Van betekenis voor de veiligheidsbeleving is participatie van vrouwen in sociale netwerken zowel binnen als buiten het centrum. Met name gebruik van voorzieningen buiten de locatie heeft een positieve invloed op de veiligheid in het centrum. Dit strookt met het beleid van het COA dat tot doel heeft bewoners te begeleiden naar activiteiten buiten het centrum.

### *Beleid*

De onderzoekers concluderen dat het huidige (uitvoerings-)beleid aangaande de veiligheid aan heroverweging toe is. In het huidige beleid wordt uitgegaan van zelfredzaamheid van bewoners van opvangvoorzieningen, terwijl enkele basiscondities voor zelfredzaamheid niet zijn gerealiseerd. Het gaat daarbij met name om het ontbreken van de mogelijkheid controle te hebben over de eigen leefruimte, het ontbreken van de keuze in directe medebewoners en gebrek aan privacy. Bovendien ontbreekt het in bepaalde gevallen aan vertrouwen om incidenten bij het COA-personeel te melden. Dit kan liggen aan de achtergrond van vrouwen, maar soms ook aan het gegeven dat de omstandigheden het voor de medewerkers lastig maken om de veiligheid van vrouwen en meisjes te waarborgen, hetgeen ten koste gaat van het vertrouwen. Het veiligheidsbeleid van het COA is aldus de onderzoekers, veelal gedefinieerd als veiligheid voor de medewerkers: proberen problemen beheersbaar te houden en spanningen te reduceren. Dit resulteert ondermeer in spreiding van nationaliteiten en typen huishouden en het samenvoegen van medewerkers in aparte ruimten. De onbedoelde bijeffecten van een aantal van deze maatregelen dragen soms bij aan een sociaal onveilig klimaat voor vrouwen.

### **Aanbevelingen**

De onderzoekers hebben aangegeven dat het van belang is om een omgeving te creëren waarin het zelfregulerend vermogen van bewoners – en dus ook van vrouwen – het beste tot ontwikkeling kunnen komen. Dit kan het beste in een atmosfeer van betrokkenheid, waarbij het reilen en zeilen op een centrum een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van bewoners en medewerkers van COA, Nidos en de gezondheidszorg. Verdere professionalisering van de opvang is, aldus de onderzoekers, gebaat bij een methodiekontwikkeling en- beschrijving waarbij de uitgangspunten «zelfredzaamheid» en «eigen verantwoordelijkheid», die reeds door het COA worden gehanteerd, worden gecompleteerd met situatie waarin de veiligheid van onder andere vrouwen en meisjes zo optimaal mogelijk wordt bewaakt en bevorderd.

Daarnaast is een stringent beleid met duidelijke sancties in geval van misdrijvingen jegens vrouwen en meisjes zeer wenselijk.

De aanbevelingen zijn onderverdeeld naar vier categorieën de fysieke omgeving, de populatie op het centrum, de meisjes en vrouwen zelf en de medewerkers van het COA en de beveiliging.

#### *De fysieke omgeving*

Aanbevolen is om vrouwen eigen leefruimtes te geven waarin een keuken en sanitaire voorzieningen zijn opgenomen en hen de mogelijkheid te bieden deze ruimtes af te sluiten. Aanbevolen is enkele pilots uit te voeren met de gescheiden opvang van vrouwen. Opvang van alleenstaande vrouwen zou bij voorkeur moeten worden verzorgd in de buurt van gezins-

opvang en de beveiligingsunit. Ama-meisjes dienen apart te worden opgevangen.

Bovendien dient de verlichting op de locatie en de toegangswegen in orde te zijn en dient vervuiling te worden tegengegaan. Centra in een stedelijk gebied worden door vrouwen over het algemeen als prettiger ervaren.

#### *De populatie op het centrum*

Aanbevolen is om de doorstroom te beperken. Een snelle doorstroom, kort verblijf, weinig sociale cohesie en onbekendheid van nieuwelingen werken gevoelens van onveiligheid in de hand.

Er dienen tevens eenduidige huisregels te worden opgesteld en toegepast met sancties voor misdragingen en seksueel onwenselijk gedrag van mannen jegens vrouwen, ook in het geval van huiselijk geweld.

#### *Vrouwen en meisjes zelf*

Aanbevolen wordt om de asiel-juridische positie van vrouwen in relatie tot hun partner te verbeteren, mogelijkheden te creëren voor vrouwen om elkaar te ontmoeten en betrokken te zijn bij bewonersoverleg over sociale veiligheid in een centrum. Tevens is aanbevolen om voorlichting te verzorgen aan mannen en vrouwen aangaande de opvang, procedures en consequenties van meldingen over geweld, alsmede om de wensen van vrouwen aangaande de plaatsing in een centrum mee te nemen bij plaatsingsbesluiten. Bovendien is aanbevolen om communicatiemiddelen ter beschikking te stellen aan vrouwen om in geval van nood een medewerker te kunnen waarschuwen en een onderdeel regelgeving en waarden en normen binnen de Nederlandse samenleving op te nemen in het educatieprogramma voor asielzoekers.

#### *Beleid, COA-medewerkers en beveiliging*

Aanbevolen wordt om een protocol op te stellen over wat te doen bij (een vermoeden van) sociale onveiligheid van vrouwen, algemene huisregels op te stellen en uit te dragen inzake gedrag dat niet wordt getolereerd en een protocol op te stellen inzake preventie en omgaan met eventuele ongewenste intimiteiten van personeel tegenover vrouwen en meisjes. Aanbevolen is tevens een betrouwbaar, valide en uniform registratiesysteem te ontwikkelen voor incidenten die zich op een locatie voordoen. Een training signalering van sociaal/seksueel geweld jegens vrouwen en een in-servicetraining omgang incidenten versterkt de kwaliteit van het professioneel handelen van het COA-personeel. Aanwezigheid van medewerkers 's nachts en controle van bezoekers draagt bij aan de veiligheidsbeleving van vrouwen. Daarnaast verdient het, aldus de onderzoekers, aanbeveling vertrouwenspersonen, uit de bewonersgroep zelf of als professional, aan te wijzen. Structureel overleg tussen COA en MOA over de veiligheid in het centrum, betrokkenheid van zelforganisaties van vluchtelingen bij de lokale beleidsvoering en uitwisseling van best practices tussen locaties onderling kunnen bijdragen aan een klimaat van sociale veiligheid.

#### *AMA-meisjes*

De onderzoekers concluderen dat de huidige opvang er niet in slaagt AMA-meisjes een veilig onderkomen te bieden en ze te beschermen tegen risico's van mensenhandel, prostitutie en gedwongen seks. Aanbevolen is aandacht te schenken aan een vorm van opvang die een betere bescherming kan garanderen door een versterkte weerbaarheid van meisjes en een grotere alertheid aan de kant van de COA- en Nidosmedewerkers en

een sterkere inspanningsverplichting bij andere instellingen, zoals politie, om het meisje op te sporen. Aanbevolen is tevens om AMA-meisjes te plaatsen op veilige locaties (apart gesitueerd), preventieve maatregelen te nemen op locatie, een risico-analyse van bestaande opvanglocaties en een verbeterplan op te stellen, deskundigheid te bevorderen gericht op signaleren van seksueel geweld en op voorlichting en preventie bij jongeren.

### **Reactie op de aanbevelingen**

Ik onderschrijf de analyse van de onderzoekers aangaande de taken en verantwoordelijkheid van overheid als het gaat om de sociale veiligheid van de opvang van asielzoekers. Hoewel de onderzoekers concluderen dat het veiligheidsbeleid van het COA veelal gedefinieerd is als veiligheid voor de medewerkers, heeft het COA mij doen weten dat het veiligheidsbeleid zeker ook gericht is op veiligheid van de bewoners. Zoals ook uit het onderzoek blijkt zijn de meeste medewerkers van mening dat het waarborgen van de veiligheid van vrouwen deel is (of zou moeten zijn) van de taakstelling van het COA. Naar het oordeel van het COA is het personeel betrokken bij het welzijn van de bewoners en ziet het personeel het als zijn taak de veiligheid waarborgen.

Met het bestuur van het COA ben ik van mening dat het tot de taak van het COA behoort de leefbaarheid en veiligheid in de opvangvoorzieningen op een verantwoord niveau te brengen en te handhaven. Op de meeste locaties is het al de praktijk dat vrouwen niet op een gang met veel alleenstaande mannen worden geplaatst. AMA's worden in principe in aparte AMA-opvang geplaatst, behalve wanneer de voogdij-instelling Nidos ze weerbaar genoeg acht voor de reguliere opvang. Er is aandacht voor veiligheid binnen het beleidsterrein «Leefbaarheid», waarbij het gaat om zaken zoals huisregels, incidentenregistratie en het bedrijfsnoodplan. Het uitgangspunt zelfredzaamheid zorgt ervoor dat asielzoekers meer actief zijn buiten het centrum waardoor ze zich meer weerbaar en dus ook veiliger voelen, en waardoor het ook op de centra veiliger is. Op verschillende centra zijn aparte ontmoetingsruimten voor vrouwen. Voor AMA's die worden opgevangen in de zogenaamde COA-transitiecentra is er een speciale begeleidingsmethodiek die op dit moment in verband met het vernieuwde AMA-beleid herzien wordt. Hierin worden onder andere de ontwikkeling van jongeren en veiligheid meegenomen. Tevens krijgen AMA's seksuele voorlichting en is er uitgebreid aandacht voor de sociale aspecten rondom het thema seksualiteit. Wellicht ten overvloede zij vermeld dat de opvang van AMA's in de twee AMA-campussen, naast voorbereiding op terugkeer, gericht is op het bieden van veiligheid en bescherming tegen onveilige situaties. Voor wat betreft de veiligheid van de AMA-opvang kan ik u reeds melden dat de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming nog in 2003 een aantal COA-voorzieningen voor AMA's op het punt van de veiligheid zal inspecteren.

Op basis van het rapport wil het COA een aantal maatregelen nemen teneinde de aanbevelingen uit het onderzoek te implementeren. Ik ondersteun deze maatregelen van harte. De keuze voor de te nemen maatregelen moet echter worden gemaakt in het licht van de huidige situatie van reorganisatie, krimp met de daarbij behorende extra kosten, de aan het COA opgelegde budgettaire taakstelling alsmede de logistieke beperkingen.

Het COA kiest ervoor eerst fysieke maatregelen te treffen, zoals het saneren van het vastgoedbestand bij het krimpproces en het verbeteren van sanitair en verlichting. Dit overeenkomstig het advies van de onderzoekers om in het beleid inzake de krimpoperatie rekening te houden met

de onderzoeksresultaten en de daarop gebaseerde aanbevelingen. Daarnaast zijn maatregelen nodig ten opzichte van het beleid en het personeel. In de opvang wordt hieraan nadrukkelijk aandacht besteed, zulks in relatie tot de ontwikkeling van de organisatie en het toegroeien naar structurele capaciteit.

Met betrekking tot de aanbeveling om de asiel-juridische positie van vrouwen in relatie tot hun partner te verbeteren in de zin dat vrouwen een zelfstandige asielaanvraag kunnen indienen, het volgende. Vrouwen kunnen reeds, los van hun partner, een eigen asielaanvraag indienen, die vervolgens zelfstandig zal worden getoetst aan de criteria voor toelating. In die gevallen waarin de positie van de vrouw afhankelijk is van het asielrelaas van de partner, zal de eigen asielaanvraag echter niet kunnen leiden tot toelating aangezien er geen zelfstandige gronden zijn voor toelating tot Nederland.

Terzake van de aanbeveling om te komen tot een stringent beleid met duidelijk sancties in geval van misdragingen jegens vrouwen en meisjes het volgende. Het is van essentieel belang dat van een misdrijf aangifte wordt gedaan bij de plaatselijke politie en vervolging door het Openbaar Ministerie wordt geïnitieerd. Bovendien is van belang dat de politie en het COA op lokaal niveau een goede samenwerkingsrelatie onderhouden teneinde de veiligheid in en om het opvangcentrum zo goed mogelijk te waarborgen. Op verschillende opvanglocaties wordt daartoe frequent overleg gevoerd met het desbetreffende politiekorps. Los van het bovenstaande kan het COA op grond van de regelgeving voor de opvang een asielzoeker opvangverstrekkingen geheel of gedeeltelijk onthouden indien betrokkene ernstige overlast bezorgt aan asielzoekers die in hetzelfde centrum verblijven, aan personen die werkzaam zijn in het centrum of aan omwonenden. Degelijke maatregelen worden – indien noodzakelijk – daadwerkelijk in het geval van ernstige overlast toegepast.

Met betrekking tot de vreemdelingrechtelijke procedure zij gewezen op het volgende. Indien een asielzoeker een delict pleegt, bijvoorbeeld in de sfeer van seksueel geweld, dan is het zogenaamde openbare-orde-beleid van toepassing. Dit beleid is erop gericht dat bij de beoordeling van de asielaanvraag mede wordt betrokken de contra-indicatie dat betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid.

Ter verbetering van de samenwerking met andere organisaties die een verantwoordelijkheid hebben op het gebied van veiligheid van vrouwen en meisjes in de opvang, is het COA voornemens om – overeenkomstig de algemene aanbeveling van de onderzoekers – een Platform Sociale Veiligheid Asielzoekers op te zetten waarin ook de politie is vertegenwoordigd.

Het COA organiseert dit najaar een conferentie over het onderzoeksrapport. Deze werkconferentie vormt het startsein voor de werkzaamheden van het genoemde platform.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,  
M. C. F. Verdonk