



Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

De tijdelijke (opvang) voorzieningen voor asiel- zoekers onder de loep

Schouwrapport

Inhoudsopgave

	Samenvatting	4
1	Inleiding	6
1.1	Aanleiding	6
1.2	Onderzoeksdoel	7
1.3	Onderzoeksvraag	7
1.4	Reikwijdte van het onderzoek	7
1.5	Onderzoeksopzet en uitvoering	7
1.6	Analysekader bij de beoordeling van de kwaliteit	9
1.7	Leeswijzer	10
2	Bevindingen; de kritische processen onder de loep	11
2.1	Leiding en coördinatie	12
2.1.1	Personele samenstelling en verantwoordelijkheidsverdeling	12
2.1.2	Aansturing en coördinatie, invulling van taken en de borging van de continuïteit	12
2.2	Communicatie	13
2.2.1	Algemeen: communicatie en informatie	13
2.2.2	Communicatie met asielzoekers	13
2.2.3	Communicatie tussen personeel	14
2.2.4	Communicatie met externe (keten)partners	15
2.3	Veiligheid	15
2.3.1	Algemeen; planvorming en voorlichting, beveiliging, hygiëne en gezondheid	15
2.3.2	Veiligheid van de asielzoekers	17
2.3.3	Veiligheid van de medewerkers	17
2.4	Aanwezigheid en toegankelijkheid van voorzieningen	17
2.4.1	Huisvesting	17
2.4.2	Eerste levensbehoeften	18
2.4.3	Medische voorzieningen	18
2.4.4	Rechtsbijstand	19
2.4.5	Bewegingsvrijheid, privacy en geloofsuitoefening	19
2.5	Doorstroom en overgang naar reguliere opvang	20
2.5.1	Doorstroom	20
2.5.2	Registratie en identificatie in tijdelijke voorzieningen	21



3	Analyse van de kwaliteit van de tijdelijke (opvang)voorzieningen	25
4	Conclusie en aandachtspunten	27
	Bijlagen	
I	Gebruikte afkortingen	28
II	De organisatie van de (tijdelijke) opvangvoorzieningen in Nederland	29



Samenvatting

Aanleiding

De onvoorziene hoge instroom van asielzoekers vraagt om tijdelijke (opvang)voorzieningen. De medewerkers van de verschillende uitvoeringsorganisaties die daarbij zijn betrokken staan onder grote druk om alles in goede banen te leiden. De Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) heeft in de maanden september en oktober 2015 een schouw uitgevoerd om een beeld te krijgen van de tijdelijke (opvang)voorzieningen.

Doel

Het doel van deze schouw is om inzicht te krijgen in de kwaliteit van de tijdelijke (opvang)voorzieningen. Daartoe is gezocht naar een antwoord op de vraag of de tijdelijke opvangvoorzieningen een veilige, leefbare en beheersbare omgeving bieden aan zowel de asielzoekers als aan de betrokken medewerkers. Naast het bieden van inzicht wil de Inspectie VenJ aan zowel uitvoerders als beleidsmakers ondersteuning bieden bij het nemen van toekomstige besluiten over tijdelijke (opvang)voorzieningen, door risico's en knelpunten, maar ook 'best-practices' in kaart te brengen.

Uitvoering

De Inspectie VenJ heeft verschillende tijdelijke opvanglocaties bezocht, en tijdelijke voorzieningen waar asielzoekers worden geregistreerd en geïdentificeerd. Om de kwaliteit van deze voorzieningen te beoordelen is gebruik gemaakt van de 'Leidraad t.b.v. schouw tijdelijke opvangvoorzieningen COA' en het 'Addendum Registratie en Identificatie' op deze leidraad. Deze leidraad is opgezet door de Inspectie VenJ en ziet toe op de uitvoering van vijf kritische processen die voor een veilige, leefbare en beheersbare opvang van belang zijn. Deze processen zijn: 'leiding en coördinatie', 'communicatie', 'veiligheid', 'aanwezig en toegankelijkheid van voorzieningen' en 'doorstroom en overgang naar reguliere trajecten'.

Analyse

De wijze waarop de kritische processen zijn georganiseerd sluit over het algemeen goed aan bij de doelstelling van de tijdelijke opvangvoorzieningen, namelijk: 'het bieden van een veilige, leefbare en beheersbare omgeving aan asielzoekers en aan betrokken medewerkers'. De tijdsdruk en de dynamiek waarbinnen voorzieningen en processen momenteel moeten worden georganiseerd bieden niet altijd de mogelijkheid om alle zaken en processen op een wijze te organiseren



en in te richten die binnen de reguliere opvang gebruikelijk is¹. Een punt van aandacht is daarbij het proces van identificatie dat omwille van de doorstroom onder druk staat. Dit maakt de identiteitsvaststelling kwetsbaar.

Dat de opvang desalniettemin zonder noemenswaardige problemen ('beheersbaar') verloopt heeft onder andere te maken met:

- goede leiding en coördinatie, waarbij duidelijke doelstellingen en prioriteiten worden gesteld ('wie doet wat wanneer');
- duidelijke communicatie richting asielzoekers ('wat mag en kan je verwachten');
- voldoende aanwezigheid en toegankelijkheid van basisvoorzieningen en oog voor het welzijn van de asielzoekers.

Een vierde aspect dat bijdraagt aan de beheersbaarheid is het feit dat men tot dusverre relatief kort (enkele maanden) van de tijdelijke opvangvoorzieningen gebruik heeft hoeven maken. Als deze verblijfsduur toeneemt zal dit naar verwachting meer druk leggen op de kritische processen.

Conclusie

De Inspectie VenJ concludeert dat:

'De tijdelijke opvangvoorzieningen zowel aan asielzoekers als aan betrokken medewerkers momenteel een veilige, leefbare en beheersbare omgeving bieden'.

Aandachtspunten

De Inspectie VenJ ziet ten aanzien van de kwaliteit van de tijdelijke (opvang)voorzieningen twee aandachtspunten.

Ten aanzien van de borging van de kwaliteit van de tijdelijk opvangvoorzieningen in de toekomst.

- Een voorwaarde om de veiligheid, leefbaarheid en beheersbaarheid ook in de toekomst te waarborgen is dat men nadrukkelijk oog heeft voor de gevolgen van een langer verblijf binnen de tijdelijke opvanglocaties dan men oorspronkelijk voor ogen had. Een langer verblijf heeft een nadelige invloed op de processen die met een veilige, leefbare en beheersbare opvang samenhangen.

Ten aanzien van de registratie en identificatie van asielzoekers.

- De Inspectie VenJ voorziet door de summiere wijze waarop de registratie en identificatie van asielzoekers is uitgevoerd, knelpunten bij de inhoudelijke beoordeling van asielaanvragen. Omdat men onvoldoende inzicht heeft in de identiteit en achtergrond van asielaanvragers kunnen essentiële vragen ten aanzien van de asielaanvraag niet worden beantwoord. Ook na recente aanscherping en uitbreiding van de procedure² ten aanzien van registratie en identificatie van asielzoekers, is sprake van risico's op een ontoereikende vaststelling van de identiteit van asielzoekers.

¹ Ook de 'context' waarbinnen de tijdelijke (opvang)voorzieningen tot stand zijn gekomen is bij de analyse betrokken, zie hiervoor ook de slotlinea van pagina 9.

² De Inspectie VenJ heeft vernomen dat na de schouw van de registratie- en identificatielocaties de werkwijze op de locaties is aangepast, onder andere door het alsnog uitvoeren van bagagecontroles en het uitlezen van digitale gegevensdragers.



1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Bijzondere tijden vragen om bijzondere maatregelen. In de loop van 2015 is de instroom van asielzoekers³ in Nederland gestegen tot een niveau dat ver boven de prognoses voor dit jaar ligt. Deze onverwacht hoge instroom heeft onder meer gezorgd voor aanpassingen in de gebruikelijke wijze van opvang van asielzoekers en voor aanpassingen in de uitvoering van het registratie- en identificatieproces van vreemdelingen.

De uitvoeringsorganisaties in de vreemdelingenketen zagen zich als gevolg van de toegenomen instroom genoodzaakt om noodmaatregelen te treffen. Zo zijn door het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) op verschillende locaties in het land tijdelijke⁴ (opvang) voorzieningen ingericht. Onder de noodmaatregelen worden zowel de feitelijke opvangvoorzieningen⁵ ('materiële voorzieningen' zoals behuizing) verstaan, als ook maatregelen ten behoeve van andere processen binnen de opvangprocedure (zoals registratie en identificatie)⁶.

De Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) is de toezichthouder op de taakuitvoering binnen de vreemdelingenketen. Vanuit de gedachte dat de verwerking van een onverwacht hoge instroom van asielzoekers mogelijk risico's met zich meebrengt voor de kwaliteit van de taakuitvoering, heeft de Inspectie VenJ een schouw⁷ uitgevoerd naar deze tijdelijke (opvang) voorzieningen.

³ Asielzoeker: een onderdaan van een derde land of een staatloze die een asielverzoek heeft ingediend waarover nog geen definitief besluit is genomen. Uit: 'De opvang van asielzoekers in Nederland', Ministerie van Veiligheid en Justitie.

⁴ Het woord 'tijdelijke' is in zoverre betrekkelijk dat alle opvangvoorzieningen in Nederland (dus ook de reguliere opvangvoorzieningen) in meer of mindere mate van tijdelijke aard zijn. Hier wordt 'tijdelijke opvangvoorziening' gebruikt als onderscheid met de 'reguliere voorziening'. Zie voor het gehanteerde onderscheid tussen crisisopvang, noodopvang, tijdelijke opvang en reguliere opvang bijlage II: 'De organisatie van de (tijdelijke) opvangvoorzieningen in Nederland'.

⁵ Opvangvoorzieningen: alle maatregelen die lidstaten overeenkomstig de Richtlijn 2009/3/EG treffen ten behoeve van asielzoekers. Uit: 'De opvang van asielzoekers in Nederland', Ministerie van Veiligheid en Justitie.

⁶ Zie ook paragraaf 1.4: 'reikwijdte van het onderzoek'.

⁷ 'De schouw' is één van de inspectie-instrumenten waarvan de Inspectie VenJ gebruikmaakt en heeft tot doel om op relatief korte termijn een beeld te vormen van de feitelijke situatie (uitvoering) op basis van literatuuronderzoek, interviews en bezoeken waarbij de praktijk werd geobserveerd.



1.2 Onderzoeksdoel

Het doel van deze schouw is allereerst om inzicht te krijgen in de kwaliteit van de tijdelijke (opvang)voorzieningen. Hiermee kan de volgende vraag worden beantwoord: ‘bieden de tijdelijke (opvang)voorzieningen een veilige, leefbare en beheersbare⁸ omgeving aan zowel de asielzoekers als aan de betrokken medewerkers’. Hiernaast wil de Inspectie VenJ risico’s en knelpunten, maar ook ‘best-practices’ in kaart brengen. Dit kan zowel uitvoerders als beleidmakers ondersteunen bij het nemen van toekomstige besluiten over tijdelijke (opvang)voorzieningen.

1.3 Onderzoeksvraag

De vraag die bij deze schouw centraal staat is:

‘Is er sprake van een veilige, leefbare en beheersbare omgeving voor zowel de asielzoekers, als voor de betrokken medewerkers, binnen de context van de gegeven mogelijkheden?’

1.4 Reikwijdte van het onderzoek

De schouw is uitgevoerd in de maanden september en oktober 2015. De Inspectie VenJ heeft zes opvanglocaties bezocht. Daarnaast heeft zij drie registratievoorzieningen bezocht van de ‘Afdeling vreemdelingenpolitie, identificatie en mensenhandel’ (AVIM) van de Nationale Politie (NP) die vreemdelingen registreert en identificeert.

1.5 Onderzoeksoptzet en uitvoering

Achtereenvolgens zijn de navolgende stappen gezet bij de opzet en uitvoering van de schouw:

- bestuderen literatuur (onder andere regelgeving, normen, kaders, richtlijnen) en
- bezoeken (opvang)voorzieningen en interviewen van de ‘(locatie)managers’.

De bezoeken en de interviews zijn uitgevoerd aan de hand van de door de Inspectie VenJ opgestelde ‘Leidraad ten behoeve van de schouw tijdelijke opvangvoorzieningen COA’ en het ‘Addendum Registratie en Identificatie’ bij deze leidraad. Deze leidraad is van te voren afgestemd met het COA, de betrokken beleidsdirecties van het ministerie van VenJ, en voor wat betreft de registratie en identificatie van asielzoekers, met het ‘Expertise centrum Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel’ (EVIM) van de NP.

⁸ ‘Veiligheid en leefbaarheid’ hebben voor het COA prioriteit bij de opvang van asielzoekers (zie o.a. beantwoording Kamervragen 21 juli 2015, kenmerk 660711) en Brochure COA ‘Mensen centraal’ (2013): ‘Veiligheid en leefbaarheid zijn de basis voor onze opvang en begeleiding’. In de missie van het COA zijn de genoemde begrippen als volgt verwoord: ‘Wij huisvesten en begeleiden op een professionele manier mensen in een kwetsbare positie in een **veilige en leefbare** omgeving, zodat het opvangen van vreemdelingen voor politiek en samenleving **beheersbaar** blijft en kan worden verantwoord’. Zie verder voor nader duiding van deze begrippen paragraaf 1.6: ‘Analysekader bij de beoordeling van de kwaliteit’.



Bestuderen literatuur

Om inzicht te krijgen in de kwaliteit van de tijdelijke opvangvoorzieningen zijn in de eerste plaats de relevante wet- en regelgeving, normen en kaders bestudeerd, onder andere:

- Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers.
- Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (Rva 2005).
- Richtlijn 2013/33/EU van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming.
- Vreemdelingenwet 2000.
- Vreemdelingenbesluit 2000.
- Vreemdelingencirculaire 2000.

Daarnaast zijn ook interne instructies en besluiten van het COA en de AVIM betrokken bij deze schouw. Tevens zijn voorafgaand aan de bezoeken de organisatieplannen, draaiboeken en protocollen opgevraagd die inzicht geven in de beoogde kwaliteit van de (opvang)voorziening.

Bezoeken (opvang)voorzieningen

Tijdens de bezoeken aan de tijdelijke (opvang)voorzieningen zijn onder andere verschillende processen in de asielprocedure (bijvoorbeeld het intakeproces) gevolgd en heeft de Inspectie VenJ (voor zover van toepassing) ter plekke de locaties bekeken waar de asielzoekers verblijven.

Voor de schouw zijn zes verschillende⁹ opvanglocaties bezocht, te weten:

- Ter Apel.
- Arnhem.
- Goes.
- Zwolle.
- Nijmegen.
- Budel.

Tevens zijn drie registratie- en identificatievoorzieningen bezocht, namelijk:

- Amsterdam.
- Rotterdam.
- Budel¹⁰.

Deze laatste drie voorzieningen zijn specifiek ingericht voor de registratie en identificatie van asielzoekers. Daarbij is specifiek gekeken naar de zogeheten 'identificatiestraat' (ID-straat).

⁹ Binnen de zes opvanglocaties die de Inspectie VenJ heeft bezocht zijn drie 'typen' tijdelijke opvang te duiden: de zogeheten Pre-COL in Ter Apel, het 'extra' aanmeldcentrum/COL in Budel-Cranendonck, en de pre-POL in Arnhem, Goes en Zwolle. De Pre-COL in Ter Apel is een wachtruimte voor asielzoekers die net in Nederland zijn binnengekomen en nog niet zijn geregistreerd. Omdat er door de verhoogde instroom niet genoeg capaciteit is voor eerste registratie moeten mensen hier soms (tot maximaal 24 uur) wachten. Om extra capaciteit voor de registratie vrij te maken en zo Ter Apel te ontlasten is er in Budel-Cranendonck een extra aanmeldcentrum/COL geopend. Nadat de asielzoekers geregistreerd zijn en een aantal dagen in de COL hebben verbleven worden zij normaal gesproken overgeplaatst naar een POL. Daar spelen echter ook capaciteitsproblemen door de hoge instroom. Het COA heeft dit opvangen door als oplossing een aantal Pre-POL's te openen.

¹⁰ Op de locatie Budel is zowel een extra aanmeldcentrum, als ook een extra registratie en identificatievoorziening ingericht.



Interviews

Om het beeld van de schouw te completeren zijn de verantwoordelijke leidinggevendenden van de tijdelijke (opvang)voorzieningen geïnterviewd. Bij de schouw ter plekke is ook met andere (direct) betrokkenen ter plekke gesproken. De Inspectie VenJ heeft geen gesprekken met vreemdelingen gevoerd.

1.6 Analyse kader bij de beoordeling van de kwaliteit

Om de kwaliteit van de tijdelijke opvangvoorzieningen te beoordelen is gebruik gemaakt van een analysekader. Dit analysekader is gebaseerd op de regels, normen, kaders en richtlijnen die van toepassing zijn op de opvangvoorzieningen voor asielzoekers. Deze zijn gecategoriseerd in vijf kritische processen. Deze processen zijn:

1. leiding en coördinatie;
2. communicatie;
3. veiligheid;
4. aanwezigheid en toegankelijkheid van voorzieningen;
5. doorstroom en overgang naar reguliere trajecten.

In samenhang geven deze kritische processen inzicht in de kwaliteit van de voorziening. Deze kwaliteit moet garant staan voor een 'veilige', 'leefbare' en 'beheersbare' omgeving.

De aspecten 'veiligheid' en 'leefbaarheid' komen met name aan de orde bij de beschrijving van de kritische processen 'veiligheid' en 'aanwezigheid en toegankelijkheid van voorzieningen'. 'Veiligheid' heeft in het kader van deze schouw vooral betrekking op het creëren van een omgeving waarin zowel asielzoekers als medewerkers niet bang hoeven te zijn voor 'lijf en leden'. Tijdelijke opvangvoorzieningen dienen bescherming te bieden. 'Leefbaarheid' heeft in de eerste plaats te maken met primaire voorzieningen als onderdak, eten, drinken, maar is meer dan dat. Het gaat ook om zaken zoals privacy en vrijheid, de mogelijkheid tot geloofsuitoefening en de mogelijkheid om zich te ontspannen.

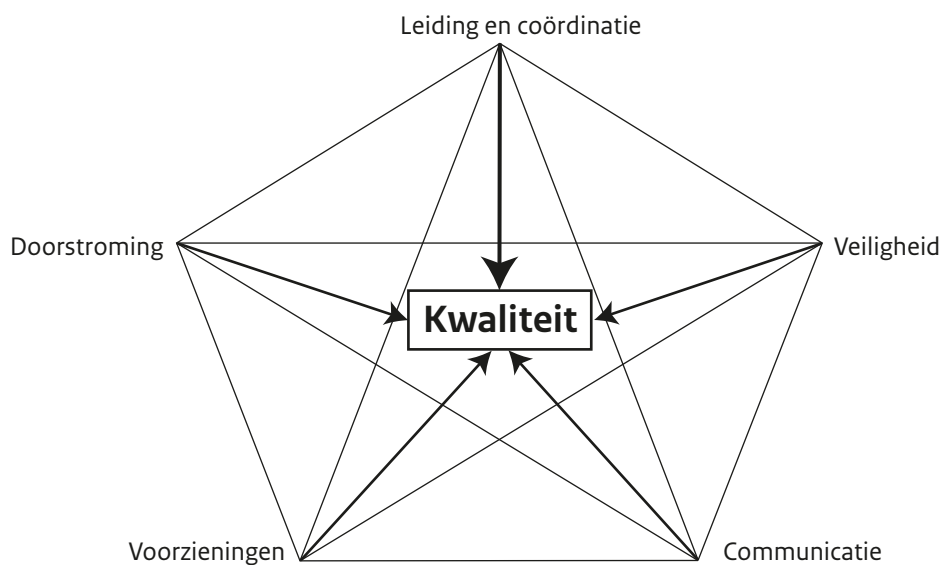
Het aspect 'beheersbaarheid' komt terug bij vrijwel alle kritische processen. Een opvanglocatie is een beheersbare omgeving wanneer de betrokken medewerkers op basis van een operationele planning aangestuurd vanuit een operationele organisatiestructuur de controle hebben over de dagelijkse gang van zaken in de opvanglocatie. Randvoorwaardelijk hiervoor zijn een heldere taakverdeling (wie doet wat wanneer), goede communicatie (informatievoorziening binnen die organisatiestructuur en informatievoorziening aan de populatie) en toezicht op en inzicht in de bewonerspopulatie (wie heb je in huis en wat speelt er bij die personen, 'ken je bewoner').

Context

Een aspect dat bij de uiteindelijke analyse ook een rol speelt is de context. De tijdsdruk en de dynamiek waarbinnen de (opvang)voorzieningen tot stand zijn gekomen leidt tot afwijkingen van de 'gebruikelijke standaard' die bij de reguliere opvang wordt gehanteerd. Deze afwijkingen zijn inherent aan het fenomeen 'tijdelijke opvangvoorzieningen'. Het *'rekening houden met de context'* betekent in het kader van deze schouw, dat niet per definitie *'omdat een afwijking is geconstateerd'* de door de norm beschermde belangen worden geschaad.



Figuur 1. Relatie kritische processen en 'kwaliteit'



1.7 Leeswijzer

Deze rapportage bestaat uit vier onderdelen. Na de samenvatting zijn in dit eerste hoofdstuk de aanleiding, het onderzoeksdoel- en vraag, de reikwijdte van het onderzoek, de opzet en uitvoering en het analysekader van het onderzoek aan de orde gekomen.

In het tweede hoofdstuk staan de bevindingen centraal. In het derde hoofdstuk worden de bevindingen uit hoofdstuk twee geanalyseerd. Ten slotte wordt in het vierde hoofdstuk de onderzoeksvraag beantwoord en komen de aandachtspunten aan de orde.



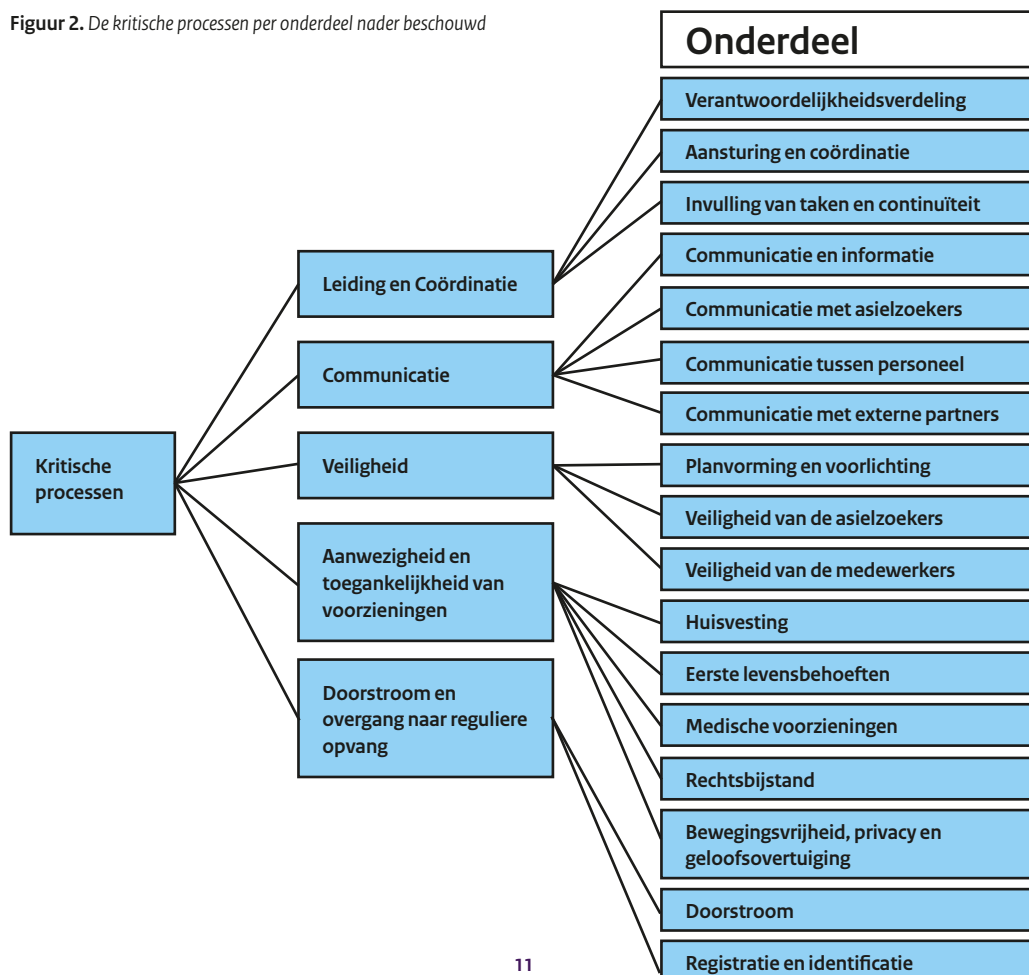
2

Bevindingen; de kritische processen onder de loep

Achtereenvolgens komen in dit hoofdstuk de processen 'leiding en coördinatie', 'communicatie', 'veiligheid', 'aanwezigheid en toegankelijkheid van voorzieningen' en 'doorstroom en overgang naar reguliere opvang' aan de orde. Deze kritische processen zijn daarbij elk afzonderlijk onderverdeeld in verschillende aspecten die in de uitvoeringspraktijk zijn geschouwd.

Aan het begin van de bijbehorende bevindingen per afzonderlijk proces is geformuleerd waarop een proces betrekking heeft ('wat houdt dit proces in, in het kader van deze schouw').

Figuur 2. De kritische processen per onderdeel nader beschouwd





2.1 Leiding en coördinatie

Het proces 'leiding en coördinatie' behelst het - in onderlinge samenhang - sturing geven (aan alle niveaus van de uitvoering) binnen de opvangvoorziening en het coördineren van de werkzaamheden. Ook het monitoren van de processen en het op basis daarvan zo nodig bijstellen van de activiteiten maken hier onderdeel van uit.

2.1.1 Personele samenstelling en verantwoordelijkheidsverdeling

De bemensing van de bezochte opvanglocaties kent een duidelijke structuur. De omvang en samenstelling van het personeelsbestand is afhankelijk van de omvang van de opgevangen populatie en de aard¹¹ van de voorziening. Het merendeel (circa 2/3) van de medewerkers op de tijdelijke opvanglocaties is via een uitzendbureau ingehuurd. De rest van de medewerkers is in vaste dienst en heeft in meer of mindere mate ervaring met het opvangen van asielzoekers.

De coördinatie/aansturing op de werkvloer vindt plaats door senior medewerkers, de uiteindelijke aansturing vindt plaats door één of meerdere locatiemanagers. In een enkel geval is er sprake van een adjunct-manager.

2.1.2 Aansturing en coördinatie, invulling van taken en de borging van de continuïteit

De wijze waarop leiding aan de werkzaamheden binnen de bezochte organisaties wordt gegeven kenmerkt zich door een doelgerichte, no-nonsense aanpak. Hoewel er wel sprake is van een duidelijke gezagslijn – de (locatie)manager hakt de knopen door en geeft aan wat er moet gebeuren – is de functie van (locatie)manager vooral te typeren als die van meewerkend voorman. De locatiemanager heeft doorzettingsmacht waar het gaat om het organiseren van vooral praktische zaken. Voor capaciteitsvraagstukken dient de locatiemanager op te schalen naar de unitmanager (een regionaal manager).

De meeste van de tijdelijke opvangvoorzieningen zijn nauwelijks de 'opbouw- en inrichtingsfase' ontgroeid. Hierdoor is er tijdens de dagelijkse gang van zaken in de tijdelijke opvangvoorzieningen permanent aandacht nodig voor een breed spectrum aan onderwerpen, van brandveiligheid tot recreatieve voorzieningen. Dit vergt improvisatievermogen, zelfstandigheid en uithoudingsvermogen van de medewerkers op alle niveaus en binnen alle functies. Het organiseren en coördineren van de werkzaamheden vraagt om regelmatige afstemming. Daarvoor zijn vaste momenten gepland, maar er wordt vooral pragmatisch mee omgegaan: is overleg nodig, dan wordt er (kort) afgestemd.

Zover de Inspectie VenJ heeft kunnen waarnemen zijn de werknemers op de hoogte wat er van hen verwacht wordt en worden taken doelgericht – op basis van afspraken en planvorming (protocollen /draaiboeken) – uitgevoerd. De medewerkers van de opvangvoorzieningen zijn ook voor eventuele vragen van asielzoekers goed benaderbaar, dit komt de sfeer in deze relatief hectische verblijfsomgevingen ten goede.

Ondanks de constante en aanhoudende aandacht die aan tal van uiteenlopende zaken (o.a. beveiliging, catering, afstemming met externen) moet worden gegeven zijn de leidinggevendenden 'in control'.

¹¹ Zie bijlage II. 'De organisatie van de (tijdelijke) opvangvoorzieningen in Nederland'.



De continuïteit van de leiding en coördinatie op de locaties is geborgd door het organiseren van achtervang. Desondanks is de (werk)druk voor de locatiemanagers hoog. Dit geldt ook voor andere medewerkers. Hierover wordt door een locatiemanager opgemerkt:

‘De locatie heeft te maken met veel vermoeide jonge medewerkers die veel indrukken opdoen en veel over zich heen krijgen’.

2.2 Communicatie

Het communicatieproces binnen de opvangvoorzieningen heeft betrekking op het zo compleet en samenhangend mogelijk informeren van alle betrokkenen (asielzoekers, werknemers en (keten)partners). Het is immers van belang dat men op de hoogte is van de - voor hen relevante- meest actuele stand van zaken. Communicatie richting asielzoekers heeft als voornaamste doel de asielzoekers te informeren over wat van hen verwacht wordt en wat zij kunnen verwachten. De communicatie tussen werknemers is van belang als basis voor beslissingen en activiteiten op de opvanglocatie. Daarnaast heeft het proces ‘communicatie’ betrekking op afstemming tussen (keten)partners zoals het COA, de IND, het Gezondheidscentrum Asielzoekers (GCA), AVIM, het lokaal bestuur en Vluchtelingenwerk Nederland (VWN).

2.2.1 Algemeen: communicatie en informatie

Op alle locaties is een draadloze internetverbinding aanwezig die kan worden gebruikt door de asielzoekers. Er zijn geen vaste telefoons beschikbaar. Wel is er op verschillende locaties een telefoon beschikbaar bij het GCA voor contact met huisartsen, ziekenhuizen et cetera. Ook zijn op de meeste locatie televisietoestellen aanwezig waarmee men het nieuws kan volgen.

2.2.2 Communicatie met asielzoekers

De communicatie richting vreemdelingen verloopt over het algemeen laagdrempelig en is toegesneden op de situatie ter plekke. Gaat het om kortdurende ‘opvang’¹² voorafgaande aan opvang op een meer ‘permanente’ locatie, dan is de communicatie daaraan aangepast.

De asielzoekers krijgen bij aankomst op de opvanglocaties een mondelinge toelichting op de huisregels (do’s and don’ts) en het dagprogramma (zoals eet- en slaaptijden). Op verschillende locaties krijgt men ook een rondleiding. Ook wordt onder andere bij de aankomst aandacht besteed aan de bereikbaarheid van het COA, het GCA, VWN en aan aspecten met betrekking tot veiligheid en beveiliging. Vrijwel alle informatie die mondeling wordt verstrekt, wordt ook schriftelijk met de asielzoekers gedeeld. Deze informatie is in diverse talen beschikbaar.

Voor de asielzoekers is de belangrijkste vraag: ‘wanneer kom ik in de asielprocedure en hoe verloopt die?’ Afhankelijk van de locatie¹³ is de informatievoorziening aan de asielzoekers afgestemd op de fase waarin de asielzoekers zich op dat moment bevinden.

¹² Bijvoorbeeld bij een Centrale Ontvangstlocatie(COL) of pre-COL.

¹³ Zie voor ‘De organisatie van de (tijdelijke) opvangvoorzieningen in Nederland’ bijlage II.



In de tijdelijke opvanglocaties kunnen asielzoekers maar beperkt over het verloop van hun (eigen) procedure worden geïnformeerd. Kenmerk van de tijdelijke locaties is immers dat de inhoudelijke behandeling van de asielaanvraag tijdens het verblijf aldaar nog niet is gestart. Wel is voor asielzoekers meer algemene informatie over de asielprocedure beschikbaar, bijvoorbeeld via voorlichting door VWN.

In het Paviljoen in Ter Apel vangt de zogeheten 'IND-host' de asielzoekers bij binnenkomst op in de wachtruimte en legt de asielzoekers het proces uit dat zij tijdens hun verblijf gaan doorlopen. Tevens zijn begeleiders van het COA aanwezig in de COA ruimte om vragen van asielzoekers te beantwoorden en hen waar nodig bij te staan.

Informatie over procedure in Ter Apel

Indien een bewoner van een tijdelijke opvanglocatie een klacht wil indienen, dan bestaat bij alle locaties daarvoor de mogelijkheid. Bij de meeste locaties wordt de melding direct aan het COA gericht en zorgt het COA voor de afhandeling daarvan.

Op de locatie Zwolle is een bewonersraad opgericht om zo problemen te kunnen signaleren en bespreekbaar te maken. Dit werkt volgens de locatiemanager goed.

Bewonersraad

In de tijdelijke opvanglocaties is Engels de informele voertaal. Als een asielzoeker deze taal niet of onvoldoende machtig is kan er gebruik worden gemaakt van tolken. In het overgrote deel van de gevallen wordt hiervoor telefonisch contact gelegd met een tolk via de zogeheten tolktelefoon. Als door een taalbarrière dit noodzakelijk is, wordt er bij formeel-juridische of (medisch) vertrouwelijke zaken altijd een tolk ingeschakeld. Voor de dagelijkse communicatie wordt op vrijwel alle locaties ook gebruik gemaakt van medebwoners die kunnen 'tolken'. Dit blijkt goed en efficiënt te werken.

2.2.3 Communicatie tussen personeel

De medewerkers zijn zich ervan bewust dat het belangrijk is om elkaar goed op de hoogte te houden over de werkzaamheden en de stand van zaken. Dat is des te meer van belang omdat een belangrijk deel van het personeelsbestand relatief onervaren is.

De wijze waarop afstemming en overleg worden georganiseerd, verschilt per locatie. Op alle locaties zijn er vaste momenten gepland voor afstemming en informatieoverdracht (bijvoorbeeld bij de overdracht van de ochtend- naar avonddiensten). In de digitale informatiesystemen wordt een belangrijk deel van de informatie opgeslagen die voor de betrokken medewerkers relevant is; deze systemen zijn daarmee voor betrokkenen een belangrijke bron van informatievoorziening.

Naast de vaste overlegmomenten is er frequent kort mondeling contact (al dan niet via de portofoon of mobiele telefoon) voor het op pragmatische wijze oplossen van aandachtspunten en/of problemen. Dit past in het beeld van de al eerder genoemde doelgerichte, no-nonsense aanpak.



2.2.4 Communicatie met externe (keten)partners

Er is regelmatig overleg op managementniveau tussen (keten)partners zoals het COA en de IND. Ook met het GCA en de AVIM is regulier overleg. Met andere (bestuurlijke) organisaties is de afstemming meer afhankelijk van nut en noodzaak. Dit betreft een breed scala aan organisaties dat (mede afhankelijk van de opvanglocatie) varieert van het lokaal bestuur, het Expertise-centrum mensenhandel en mensensmokkel (EMM) en VWN tot en met Natuurmonumenten en de waterschappen.

2.3 Veiligheid

Het proces 'veiligheid' richt zich in het kader van deze schouw vooral op het beheersen van de risico's die de veiligheid van vreemdelingen en medewerkers binnen de tijdelijke opvangvoorzieningen kunnen bedreigen. Onder het beheersen van risico's wordt verstaan: het treffen van beheersmaatregelen die moeten bijdragen aan een veilige en leefbare werk- en verblijfsomgeving.

2.3.1 Algemeen; planvorming en voorlichting, beveiliging, hygiëne en gezondheid

Planvorming en voorlichting

Het plaatsingsbureau van het COA zorgt ervoor dat asielzoekers in bepaalde opvanglocaties worden geplaatst. Zij houdt bij de plaatsing zoveel mogelijk rekening met de samenstelling van de populaties in de afzonderlijke opvangvoorzieningen.

Het aspect 'fysieke veiligheid'¹⁴ krijgt in de planvorming van de opvanglocaties ruime aandacht. Voor alle locaties zijn daarvoor locatie-specifieke, maar wat opzet betreft gelijksoortige, plannen opgesteld. Zo is er op de locaties een bedrijfshulpverleningsplan, een bedrijfsnoodplan, een ontruimingsplan en een alarmeringslijst. In een enkel geval is er ook een plan voor milieu-incidenten en een meldingsformulier voor (bijna)ongelukken.

Bij aankomst op de opvanglocatie worden – zie ook het proces 'communicatie' (paragraaf 2.2.) – asielzoekers op de hoogte gebracht van de regels met betrekking tot 'veiligheid en beveiliging' in de locatie. De nieuwe bewoners worden op de hoogte gebracht hoe te handelen bij calamiteiten. Tijdens deze voorlichting komen elementen zoals vluchtroutes en ontruimingsprocedures aan de orde. Op alle locaties zijn plattegronden met nooduitgangen aanwezig.

Vaste medewerkers zijn voor Bedrijfshulpverlening (BHV) getraind en hebben instructies ontvangen hoe te handelen in geval van onveilige situaties. De insteek is dat medewerkers op elkaar moeten letten en een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor elkaars veiligheid. Als er reden is tot ontruiming van een (deel van de) locatie dan neemt het BHV-geschoolde personeel het voortouw (in samenspraak met de beveiliging) en worden de hulpdiensten ingeschakeld.

¹⁴ Fysieke veiligheid: 'De mate waarin mensen beschermd zijn en zich beschermd voelen tegen persoonlijk leed door ongevallen en tegen onheil van niet-menselijke oorsprong', uit: Basisboek Integrale Veiligheid (2015).



Beveiliging

Voor de beveiliging van de tijdelijke opvanglocaties worden beveiligingsbedrijven ingezet. Als de tijdelijke opvangvoorziening in een bestaand pand is gevestigd, kan er sprake zijn van een specifiek beveiligingsbedrijf dat een vaste contractuele relatie heeft met de beheerder van het pand (bijvoorbeeld een bureau voor evenementenbeveiliging bij een evenementenhal). Het feit dat deze beveiligers in normale omstandigheden met een andere doelgroep te maken hebben heeft in enkele gevallen in de opstartfase tot afstemmingsproblemen geleid. De locatiemanagers geven daarbij als voorbeeld het alcoholbeleid. Tijdens evenementen mag geen alcohol houdende drank mee naar binnen worden genomen, terwijl dat bij tijdelijke opvanglocaties wel wordt toegestaan.

In andere gevallen wordt de beveiliging van locaties verzorgd door de vaste contractpartner voor beveiligingsdiensten van het COA. Deze organisatie heeft meer ervaring met het beveiligen van opvanglocaties voor asielzoekers. Echter, er blijkt soms sprake van capaciteitsproblematiek, waardoor men overgaat tot het inhuren van onderaannemers, die geen ervaring hebben op het gebied van de beveiliging van opvanglocaties.

Het beveiligingspersoneel is op alle locaties aanwezig bij de ingang van de locatie. Hier moeten de asielzoekers zich melden en wordt bezoek aangemeld. Ook heeft de beveiliging een functie bij het beveiligen van het terrein. Het personeel van het beveiligingsbedrijf surveilleert op de locatie om eventuele problemen snel te kunnen signaleren. Met de politie is de afspraak gemaakt dat de tijdelijke opvanglocaties zijn opgenomen in hun surveillancerondes. Van een sluitende registratie van de aan- en afwezigheid op een tijdelijke opvanglocatie is geen sprake. De tijdelijke opvanglocaties wijken hiermee overigens niet af van de reguliere opvanglocaties.

Hygiëne en gezondheid

Hygiëne

Het schoonhouden van de kantoren, eetgelegenheden en het sanitair is veelal uitbesteed aan schoonmaakbedrijven. Daarbij is het zo dat de asielzoekers ook in belangrijke mate zelf verantwoordelijk zijn voor het schoonhouden van de locatie. Dit wordt ook in de voorlichting bij binnenkomst verteld. De benodigde schoonmaakspullen worden door het COA ter beschikking gesteld.

Gezondheid

De medische gesteldheid van de asielzoekers wordt gemonitord door het GCA. Een belangrijk element daarbij is de TBC-screening op de COL-locatie. Deze vindt plaats na de eerste registratie op de COL.

Het GCA heeft als uitgangspunt dat zij met elke op de tijdelijke opvanglocatie gearriveerde asielzoeker een kennismakingsgesprek heeft, waarbij kleine medische problemen kunnen worden vastgesteld. Dit lukt om verschillende redenen (onder andere capaciteit) niet altijd. Daarnaast heeft het GCA een inloopspreekuur waar asielzoekers met gezondheidsklachten kunnen worden behandeld of doorverwezen. Als er signalen zijn van een besmettelijke ziekte wordt dit direct gedeeld met de locatiemanager en worden maatregelen getroffen.



2.3.2 Veiligheid van de asielzoekers

In de huisregels van de tijdelijke opvanglocaties wordt ook aandacht besteed aan drank, roken en drugs. Het COA staat het gebruik van alcohol en sigaretten (buiten) toe, zolang daar geen overlast of gevaar mee gepaard gaat. Drugs worden niet toegestaan. Deze huisregels worden bij aankomst medegedeeld aan de asielzoekers en zijn tevens in meerdere talen terug te lezen op informatieborden of -wanden.

Wanneer een woonbegeleider of een andere medewerker van COA signalen opvangt van situaties die de veiligheid kunnen ondermijnen, zoals pesten of intimidatie, dan proberen de medewerkers dit in eerste instantie door een gesprek met de betrokken asielzoeker(s) op te lossen. Gaat het om ernstiger zaken dan wordt dit doorgegeven aan de beveiliging. Als er een situatie ontstaat die het ingrijpen van de politie vereist, dan wordt deze gealarmeerd, bijvoorbeeld bij geweldpleging en/of bedreiging. Tevens wordt in een situatie waarbij sprake is van strafbare feiten direct aangifte gedaan bij de politie.

2.3.3 Veiligheid van de medewerkers

Wanneer een medewerker geconfronteerd wordt met een (potentieel) gevaarlijke situatie zoals agressie of ruzie, dan wordt in eerste instantie het personeel van de beveiliging ingeschakeld. Mocht dit niet afdoende zijn, dan wordt de politie gealarmeerd. Hierover zijn bij alle locaties duidelijke afspraken gemaakt.

Op alle locaties moeten signalen over incidenten in IBIS worden geregistreerd. Een probleem daarbij is dat in sommige gevallen in de pre-COL een betrokken asielzoeker nog geen V-nummer¹⁵ heeft en het incident daarom niet in IBIS kan worden geregistreerd.

2.4 Aanwezigheid en toegankelijkheid van voorzieningen

Het proces rondom aanwezigheid en toegankelijkheid van feitelijke voorzieningen richt zich vooral op het creëren van een leefbare situatie voor de asielzoekers. Het gaat daarbij om zaken als eerste levensbehoeften, medische voorzieningen en vrijheid en privacy.

2.4.1 Huisvesting

De wijze waarop de huisvesting is vormgegeven is afhankelijk van de locatie. In die gevallen waar sprake is van bestaande gebouwen zoals in Arnhem (voormalige gevangenis), Budel (voormalige kazerne) en Goes (evenementenhal) zijn waar nodig aanpassingen verricht. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het inrichten van (grootschalige) douchevoorzieningen en voorzieningen om kleding te wassen en te drogen. Op andere plekken, zoals in Nijmegen (locatie Heumensoord), heeft men in (zeer) korte tijd een geheel nieuwe locatie opgebouwd.

¹⁵ Het V-nummer (vreemdelingsnummer) is een uniek nummer, dat wordt toegekend vanuit de basisvoorziening vreemdelingen (centraal systeem), zodra de vreemdeling door een ketenpartner wordt geregistreerd. Het v-nummer wordt gebruikt in de communicatie tussen ketenpartners.



'In totaal verrijzen er in Heumensoord in drie (bouw)fasen 30 woonpaviljoens. De paviljoens bestaan uit prefab kunststof gebouwen. Elk woonpaviljoen is onderverdeeld in 12 kamers. In elke kamer kunnen 8 personen verblijven. Er is tevens een groot paviljoen voor gezamenlijk gebruik, bij de ingang van de opvanglocatie. Dit is het centrale punt waar alle asielzoekers kunnen samenkomen en waar de asielzoekers kunnen eten. In dat gezamenlijke paviljoen bevinden zich tevens spreekkamers en wordt op gezette tijden voorlichting verzorgd door COA-medewerkers'.

Opbouw 'Paviljoen Heumensoord' te Nijmegen

Op de locaties die zijn bezocht geven de geïnterviewde medewerkers desgevraagd aan dat met de huisvesting op dit moment 'uit de voeten kan'. Wel wordt de Inspectie VenJ tijdens de bezoeken er meermalen op gewezen dat voorzieningen onder druk staan, omdat het meermalen is voorgekomen dat men moest improviseren omdat er onverwachts aan nieuwe bewoners onderdak moest worden geboden. Met name in Ter Apel lijkt improvisatie meer regel dan uitzondering. Dit trekt een zware wissel op het uithoudingsvermogen van de betrokken werknemers.

Door de grote instroom en de druk om asielzoekers snel op te vangen ontstond bij de geheel nieuw opgezette opvanglocaties de situatie dat het aan tijd ontbrak om proef te draaien en te testen. Dit probleem deed zich bij reeds bestaande locaties niet voor.

Een locatiemanager geeft als voorbeeld:

'Er was geen goed functionerende verwarming. Daardoor klaagden veel asielzoekers over de kou. We zaten niet dik in de dekens, waardoor het uitreiken van dubbele dekens niet mogelijk was. Door zulke situaties aan de start, begin je al met een achterstand'.

2.4.2 Eerste levensbehoeften

Op alle tijdelijke opvanglocaties wordt driemaal daags een maaltijd verstrekt. Er wordt in ieder geval eenmaal daags (in de avond) een warme maaltijd verstrekt op een centrale plek.

Het ontbijt en de lunch bestaan uit een broodmaaltijd. Deze worden gelijktijdig uitgereikt. Deze maaltijden kunnen ook elders, bijvoorbeeld op de kamer, worden genuttigd. Halal-maaltijden zijn op alle locaties beschikbaar. Bij alle maaltijden worden koffie, thee en melk ter beschikking gesteld.

Indien noodzakelijk wordt er kleding verstrekt en eventueel andere benodigdheden, zoals babyspullen. Asielzoekers krijgen in de bezochte tijdelijke opvanglocaties geen financiële tegemoetkoming.

2.4.3 Medische voorzieningen

De medische zorg voor de bewoners van de tijdelijke opvanglocaties is belegd bij het GCA. Het GCA houdt drie á vier keer per week een inloopspreekuur voor de bewoners waar zij zich kunnen melden met medische klachten. Verder is het GCA 24 uur per dag, zeven dagen in de week telefonisch bereikbaar voor noodgevallen. Dit telefonisch contact kan overdag worden gelegd via het COA en 's nachts via de beveiligingsdienst. Op enkele locaties, bijvoorbeeld op het Paviljoen 'Heumensoord' in Nijmegen, is ook het Rode Kruis op de opvanglocatie aanwezig. COA-medewerkers leggen asielzoekers bij aankomst uit, waar men de medische voorzieningen kan vinden.



2.4.4 Rechtsbijstand

Er is binnen de tijdelijke opvanglocaties geen vaste ruimte ingericht waar asielzoekers kunnen spreken met een rechtsbijstandverlener. De reden hiervoor blijkt gelegen in het feit dat de inhoudelijke behandeling van de individuele asielaanvraag van asielzoekers die in de tijdelijke opvanglocatie verblijven nog niet is gestart en de asielzoeker (daarom) nog geen advocaat toegewezen heeft gekregen. Wel zijn op de tijdelijke opvanglocaties spreekuren van VWN ingericht, waar desgevraagd juridisch advies en informatie wordt verstrekt, ook over de asielprocedure in Nederland; VWN beschikt hiervoor over eigen ruimten. Ook kan de IND worden gevraagd om op de tijdelijke opvanglocatie informatie te geven over het verloop van de asielprocedure.

2.4.5 Bewegingsvrijheid, privacy en geloofsuitoefening

Bewegingsvrijheid

Op de opvanglocaties zijn de asielzoekers vrij om zich binnen en buiten de locatie te bewegen. Zij zijn dus ook vrij om ergens anders de nacht door te brengen. Er wordt hen echter wel duidelijk gemaakt dat het niet handig is om lang onaangekondigd weg te blijven, omdat dat bij eventuele overplaatsing naar een andere locatie problemen kan opleveren.

Bij alle opvanglocaties bestaat de mogelijkheid om te recreëren. De mate waarin dat kan is afhankelijk van de aard van de locatie. De activiteiten variëren van fietsles, tafeltennissen en tv-kijken tot een 'balletje trappen.' Enkele locatiemanagers spreken in dit verband de zorg uit dat er op termijn meer structurele voorzieningen moeten komen. Zeker in het geval dat men langere tijd in een opvangvoorziening verblijft en het weer slechter wordt.

Er zijn tijdelijke opvanglocaties (zoals in Zwolle) waar goede contacten zijn gelegd met een lokale vrijwilligersorganisatie, die voorziet in (sport-)activiteiten voor bewoners van de tijdelijke opvang.

Privacy

In de grootschalige tijdelijke locaties die voor de opvang worden gebruikt blijkt privacy in het algemeen moeilijk te waarborgen. Er zijn relatief weinig mogelijkheden om zich te onttrekken aan het massale karakter van een locatie. De mogelijkheden om privacy te bieden zijn sterk afhankelijk van de locatie. Bij bestaande locaties (gevangenissen, kazernes) die standaard beschikken over kleinere verblijfsruimten is dit over het algemeen eenvoudiger te realiseren dan in sport- en evenementenhallen en nieuw op te zetten noodlocaties.

Een voorbeeld van een locatie waar de privacy eenvoudiger te waarborgen is, is de voormalige gevangenis in Arnhem. Deze locatie biedt door de bestaande inrichting meer mogelijkheden om zich van de 'massaliteit' af te zonderen.

'Het feit dat de voormalige cellen worden bewoond door twee asielzoekers en dat de deur naar eigen voorkeur kan worden afgesloten, zorgt voor een gevoel van privacy. De bewoners kunnen zich terugtrekken in hun kamer en de kamer afsluiten als zij naar buiten willen'.



Geloofsuitoefening

Op geen van de bezochte tijdelijke opvanglocaties bestaat een speciale ruimte voor geloofsuitoefening. Dit is bewust gedaan om ongewenste groepsvorming en eventuele beheersproblemen te voorkomen. Er wordt wel alle ruimte gegeven om het geloof op een eigen plek naar eigen inzicht uit te oefenen. Ook wordt op alle locaties informatie verstrekt over geloofshuizen in de directe omgeving.

2.5 Doorstroom en overgang naar reguliere opvang

Het proces doorstroom en overgang (naar de reguliere opvang) beschrijft de uitvoering van de maatregelen en processen om de overgang van de tijdelijke naar de reguliere opvang te bevorderen. Een belangrijk onderdeel daarvan – hoewel het strikt genomen los staat van ‘doorstroom’ – is het onderdeel ‘registratie en identificatie’. Met de ‘registratie en identificatie’ start de asielaanvraag en worden stappen gezet die voor het verloop van de asielprocedure (en dus ook voor het proces ‘doorstroom’ zoals bedoeld in deze schouw) essentieel zijn.

2.5.1 Doorstroom

De asielzoekers die in Ter Apel en Budel (en in de identificatievoorzieningen Rotterdam en Amsterdam) geïdentificeerd zijn, zijn in principe gereed voor de volgende fase in de asielprocedure en zouden overgeplaatst kunnen worden naar een andere opvangvoorziening (al dan niet een pre-POL). De inzet is dat de asielzoeker dan is geregistreerd als vreemdeling, dat diens identiteit is onderzocht, de asielzoeker beschikt over een V-nummer en een aanvraag voor verlening van een asielvergunning heeft ondertekend. In Amsterdam en Rotterdam gaat men evenwel in eerste instantie terug naar de (gemeentelijke) crisisvoorziening die daarvoor is ingericht. In het geval van Ter Apel en Budel is de vervolgvoorziening een beschikbare plek op een pre-POL. Het vervoer vindt (indien noodzakelijk) plaats per bus; dit vervoer wordt georganiseerd door het COA. Ook het vervoer van en naar de identificatielocaties in Amsterdam en Rotterdam vindt plaats per bus en is georganiseerd door het COA.

In de opvangvoorziening van de pre-POL verblijven de vreemdelingen in principe maximaal vier tot vijf weken. Via het COA registratiesysteem IBIS wordt bijgehouden wat de aankomstdag is. Op die manier wordt bepaald wanneer een asielzoeker wordt doorgeplaatst naar een POL. Als doorstroom aan de orde is bericht de afdeling Plaatsing van het COA de opvanglocatie hierover. Medewerkers van de tijdelijke opvanglocatie informeren vervolgens de vreemdelingen en organiseren het (bus)vervoer.

De meeste POL's zijn volledig bezet, en er is maar beperkt sprake van uitstroom uit de POL's. Daardoor stopt ook de uitstroom van de pre-POL naar de POL. De locatiemanagers van de tijdelijke opvangvoorzieningen zien dit met lede ogen aan, omdat de verblijfsduur in hun voorzieningen steeds verder oploopt. Dit vormt een risico voor de beheersbaarheid van de tijdelijke opvangvoorzieningen.



2.5.2 Registratie en identificatie in tijdelijke voorzieningen

Omdat de uitvoering van het registratie- en identificatieproces, zoals hierboven aangegeven, een belangrijke randvoorwaarde is voor het kunnen doorstromen van de asielzoeker naar een volgende, meer inhoudelijke fase van de asielprocedure, wordt hieronder nader ingegaan op het registratie- en identificatieproces.

Algemeen: het aangepaste proces registratie en identificatie

Het proces van registratie en identificatie van vreemdelingen is één van de eerste stappen bij de asielaanvraag en vindt in de regel zo snel mogelijk na binnenkomst in Nederland plaats. Tot voor kort werd men daarvoor na aanmelding opgevangen in de COL van het COA in Ter Apel¹⁶. In de COL verzorgt de AVIM de registratie en het identiteitsonderzoek en voert de Gemeentelijke of Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD) medische controles uit. Ter ontlasting van het aanmeldcentrum Ter Apel heeft men besloten om zes extra locaties in te richten voor identificatie en registratie van vreemdelingen. Met deze uitbreiding wil de politie het mogelijk maken om, ondanks de hoge instroom, de nationaliteit en biometrische gegevens van instromende asielzoekers zo spoedig mogelijk vast te leggen. Dit gebeurt in een zogeheten 'identificatiestraat' (ID-straat).

Naast het registreren en identificeren van vluchtelingen beoogt de politie hier te onderzoeken hoe een vreemdeling Nederland is binnengekomen, om effectievere opsporing van mensen-smokkelaars mogelijk te maken.

Het proces van registratie en identificatie in opzet

Voor de gestandaardiseerde registratie en identificatie in de vreemdelingenketen is het Protocol Identificatie en Labeling (PIL)¹⁷ opgesteld door het ministerie van Veiligheid en Justitie. Volgens het PIL kunnen de organisaties in de vreemdelingenketen hun identificatie- en registratieprocessen naar eigen inzicht inrichten, mits deze inrichting aansluit op het protocol. Het PIL is dus kaderstellend.

In dit protocol wordt onderscheid gemaakt naar de volgende activiteiten in het registratie- en identificatieproces:

1. Controleren reis- en brondocumenten: onderzocht wordt of de documenten echt, eigen, geldig en gekwalificeerd zijn.
2. Invoeren biometrische kenmerken en/of persoonsgegevens. De biometrische kenmerken die worden afgenomen zijn vingerafdrukken en deze worden samen met een gezichtsopname en de persoonsgegevens ingevoerd.
3. Raadplegen systeem: de Basis Voorziening Vreemdelingen (BVV) wordt geraadpleegd om na te gaan of de vreemdeling hierin al voorkomt met de afgenomen vingerafdrukken, gezichtsopname en/of persoonsgegevens.
4. Koppelen vingerafdrukken en persoonsgegevens aan een uniek V-nummer: van een persoon die nog niet in de BVV bekend is, worden de vingerafdrukken, gezichtsopname en persoonsgegevens vastgelegd in de BVV onder een uniek V-nummer. Buiten de vreemdelingenadministratie mogen geen kopieën van vingerafdrukken en gezichtsopname worden opgeslagen.

¹⁶ Zie bijlage II: 'De organisatie van de (tijdelijke) opvangvoorzieningen in Nederland'.

¹⁷ Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directoraat-generaal Vreemdelingenzaken, Directie Regie: Protocol Identificatie en Labeling, 1 september 2015.



5. Registreren bron persoonsgegevens: bij de persoonsgegevens wordt geregistreerd aan welke bron de persoonsgegevens zijn ontleend.
6. Registreren documentgegevens: de identificerende documenten waaraan de persoonsgegevens worden ontleend, worden geregistreerd.
7. Raadplegen externe systemen: afhankelijk van het vreemdelingenproces dat wordt uitgevoerd, kunnen met het oog op het onderzoek van de identiteit en de identiteitsdocumenten diverse systemen worden geraadpleegd.
8. V-nummer ter hand stellen aan de vreemdeling: de vreemdeling krijgt de beschikking over het V-nummer waaronder hij/zij is geregistreerd.

Proces van registratie en identificatie in de praktijk

Algemeen

Vanaf 12 oktober 2015 zijn in totaal zeven locaties beschikbaar waar de identiteit van asielzoekers wordt vastgesteld en geregistreerd. Het gaat dan naast de ID-straat in Ter Apel om de ID-straten in Amsterdam, Rotterdam, Budel, Didam, Veenhuizen en Leusden.

De ID-straten in Rotterdam, Amsterdam en Budel waren ten tijde van de schouw volledig operationeel. Men werkt op de locaties aan de hand van werkinstructies die aansluiten op het PIL en onderling qua werkproces overeenstemmen. In de werkinstructies zijn alle stappen in het aanmeldproces nauwgezet beschreven. De locaties zijn zeven dagen per week geopend en er worden per locatie dagelijks tussen de 60 en 90 vreemdelingen geregistreerd.

De bemensing van de ID-straat bestaat voornamelijk uit AVIM medewerkers en niet-gespecialiseerde politiemedewerkers, en bij enkele locaties uit (vrijwillige) politiemedewerkers en beveiligers. In Rotterdam verlenen medewerkers van de Dienst Terugkeer en Vertrek bijstand en is het Rode Kruis aanwezig. Hoewel het door de AVIM bij de ID-straat te Rotterdam en Amsterdam wenselijk geacht werd, werken slechts op één van de bezochte locaties (Budel) medewerkers van de Koninklijke Marechaussee (KMar). Op die locatie zijn ook particuliere beveiligers aanwezig om bagage te controleren en mensen te fouilleren en om de veiligheid te waarborgen; op de andere locaties is geen particuliere beveiliging aanwezig.

Procesverloop in de praktijk

De AVIM ontvangt voordat een groep asielzoekers bij de ID-straat aankomt van het COA of de IND een lijst met de namen van de asielzoekers die worden verwacht. Soms komen de namenlijsten niet geheel overeen met de personen die in werkelijkheid komen ter registratie. In dat geval koppelt AVIM aan COA terug wat niet klopte, zodat zij hier zicht op houden. De asielzoekers worden ontvangen en hen wordt kort verteld wat er gaat gebeuren. Op sommige locaties is daarvoor een tolk aanwezig en/of worden medewerkers ingezet die Arabisch spreken. In andere gevallen wordt bij taalproblemen telefonisch gebruik gemaakt van tolken.

Bij de drie locaties verloopt het vervolg van het proces op hoofdlijnen vergelijkbaar: de asielzoeker wordt gevraagd naar eventuele documenten die hij/zij in bezit heeft en wordt gefouilleerd, de bagage wordt doorzocht en aanwezige documenten (identiteitsbewijzen en informatie die in verband kan worden gebracht met het vluchtverhaal of de route) worden ingenomen. Bij de ID-straat in Amsterdam wordt de bagage evenwel niet gecontroleerd. Die bagage ligt bij de noodopvanglocatie en wordt door de vreemdelingen niet meegenomen naar de ID-straat. Sowieso blijkt de controle van bagage geen sluitend beeld te kunnen opleveren, omdat niet vaststaat dat de vreemdeling al zijn bagage meeneemt vanaf de verblijfslocatie.



De vreemdelingen weten dat ze na het bezoek aan de ID-straat weer terugkeren naar dezelfde verblijfslocatie. Als een asielzoeker op de dag van het bezoek aan de ID-straat bagage op de verblijfslocatie zou willen achterlaten, is dat mogelijk.

Identiteitsdocumenten (paspoorten en ID-kaarten) worden ingenomen en gecontroleerd, maar niet uitvoerig op echtheid onderzocht. Deze documenten gaan vervolgens in sealbags. Van alle overige documenten die de asielzoeker bij zich heeft wordt een kopie voor het dossier gemaakt. Mobiele telefoons en eventuele andere gegevensdragers worden niet uitgelezen.

Voor de intake is een formulier ontwikkeld, waarbij de vreemdeling personalia moet opgeven, maar ook de spreektaal. Ook worden gegevens over documenten, bagage, geld en de mobiele telefoon opgegeven. De asielzoeker krijgt een eenvoudig 1^e lijns gehoor. Dit is een versnelde intake (van circa vijftien minuten) waarin naar een beperkt aantal persoonsgegevens wordt gevraagd. In Amsterdam krijgen gedocumenteerde asielzoekers geen 1^e lijns gehoor/versnelde intake.

Er wordt bij de ongedocumenteerde asielzoekers niet doorgevraagd naar exacte herkomst; de intake is daardoor niet geschikt om ‘pseudo’s’ (personen die bijvoorbeeld zeggen uit Syrië te komen, maar daar wellicht niet vandaan komen) nader te bevragen.

Een betrokken AVIM- medewerker merkt over de echtheid van documenten op:

‘Over het algemeen zijn er niet zo zeer twijfels over de echtheid van documenten maar meer over de vraag of de persoon die het in bezit heeft ook bij het document hoort’.

AVIM maakt na binnenkomst van de asielzoeker in de ID-straat een dossier aan. Vervolgens gaat de asielzoeker naar een ruimte met de zogeheten ID-zuil¹⁸ waar (digitale) vingerafdrukken worden genomen, een foto wordt gemaakt en een scan van een eventueel ID-document. Deze gegevens worden in de BVV gezet. Het aantal beschikbare ID-zuilen op de door de Inspectie bezochte locaties varieert tussen twee en vier. Aan de door de ID- zuil afgenomen gegevens wordt een V-nummer toegevoegd, waarna de zogeheten ID-staat wordt uitgeprint. Daarnaast worden bij alle vreemdelingen (vanaf veertien jaar) zogeheten natte vingerafdrukken (afdrukken met inkt) afgenomen en vervolgens gecontroleerd in Eurodac¹⁹.

Op vrijwel alle locaties heeft men regelmatig te maken met storingen van de ID-zuilen en bleek regelmatig dat controle van de natte vingerafdrukken in Eurodac om technische redenen niet mogelijk was.

Het dossier (waarin kinderen onder de vijftien jaar bij de moeder worden opgenomen) wordt na afronding van de verschillende registratie-activiteiten door de administratie afgehandeld: het V-nummer wordt in de systemen van de politie en IND geregistreerd, waarna de asielaanvraag wordt aangemaakt en ondertekend door een medewerker AVIM.

¹⁸ Uit het Programma Informatievoorziening Strafrechtsketen (PROGIS) is een uniforme werkwijze voor het vaststellen van de identiteit van personen voort gekomen. Deze werkwijze is vastgelegd in de artikelen 55c Sv en 27a Sv. In de praktijk worden de identiteitsgegevens van een persoon vastgelegd met gebruikmaking van een PROGIS zuil. De PROGIS zuil is voorzien van apparatuur om foto’s en vingerafdrukken van de persoon op te nemen en het identiteitsbewijs te scannen.

¹⁹ Eurodac (European Dactyloscopy): een computersysteem waarmee de vingerafdrukken van vreemdelingen kunnen worden vergeleken.



Eventuele vermoedens van AVIM over bijzonderheden ten aanzien van de identiteit kunnen in PSHV worden aangegeven, maar het is voor de betrokken medewerkers niet duidelijk hoe hiermee verderop in de keten wordt omgegaan.

Als AVIM op basis van de uitkomsten nog nader onderzoek nodig acht kan de vreemdeling worden gehoord (het tweedelijns gehoor). Op alle door de Inspectie bezochte locaties gaf men aan hier door tijdgebrek (te) weinig aan toe te komen.

Een medewerker van de ID-straat zegt hierover:

‘Normaliter was het ook zo dat wanneer er vervalste identiteitsdocumenten werden aangetroffen, er meteen uitgebreid onderzoek naar werd verricht. Nu worden vervalste documenten wel ingenomen, maar de betreffende asielzoeker vervolgt gewoon zijn weg in het asielproces.’

In het uiteindelijke dossier zitten onder andere de ondertekende asielaanvraag, het intakeformulier, de ID-zuilgegevens, de uitslag van controle op de politiesystemen, eventueel een proces verbaal van gehoor, kopieën van documenten en eventueel een sealbag met ingenomen documenten (met een kopie van het aan de vreemdeling beschikbaar gestelde ontvangstbewijs). Op deze ingevoerde gegevens en dossier vindt een interne kwaliteitscontrole plaats, alvorens de dossiers worden doorgezonden naar de IND.

Wanneer in het werkproces signalen zijn van mensenhandel/smokkel worden de experts op dit gebied van AVIM ingeschakeld. Alle signalen (mensenhandel/smokkel/overige migratiecriminaliteit) die worden onderkend, worden genoteerd in het IND-systeem ‘Smartflow’. Er is tijdens de schouw aangegeven dat niet kan worden uitgesloten dat asielzoekers waarmee in dit kader ‘iets mis is’, niet worden onderkend. AVIM rekent er op dat een intensiever onderzoek naar de identiteit en de achtergrond van de asielzoeker door de IND wordt verricht, tijdens het inhoudelijke onderzoek naar de inwilligbaarheid van de asielaanvraag.

Een betrokken medewerker merkt hier over op:

‘Het feit dat er nu onder tijdsdruk ‘bulk’ moet worden verwerkt gaat ten koste van de kwaliteit van het identificatieproces en de volledigheid, met name doordat (tijdrovend) gehoor vaak achterwege blijft. Men moet landelijk alert blijven of de later aangegeven asielfronden ook de echte redenen zijn voor de vreemdelingen om naar Nederland te komen.’

Door een operationeel leidinggevende wordt gesteld:

‘In toenemende mate komen vreemdelingen binnen die al eerder asiel hebben aangevraagd. Deze personen horen niet in dit aanmeldproces thuis, maar ze proberen toch op deze manier weer opnieuw in de keten terecht te komen en mee te liften op de druk die er nu vanwege de grote aantallen op de keten staat. Die vreemdelingen worden doorgestuurd naar de IND die het verder afhandelt.’

Actuele ontwikkelingen

In reactie op de bevindingen van de Inspectie VenJ over de ID-straten hebben de betrokken beleids- en uitvoeringsorganisaties aangegeven dat de werkprocessen op de ID-straten zodanig zijn aangepast, dat inmiddels op alle locaties de controle van bagage en het uitlezen van gegevensdragers plaatsvindt. Deze aanpassing neemt niet alle risico's ten aanzien van de kwaliteit van de identiteitsvaststelling weg, alleen al omdat de controles in deze procedure eerst geruime tijd na de inreis en aanmelding voor de asielprocedure plaatsvinden.



3

Analyse van de kwaliteit van de tijdelijke (opvang)voorzieningen

De hoge instroom van asielzoekers vraagt veel van de tijdelijke (opvang)voorzieningen. De medewerkers van de verschillende uitvoeringsorganisaties die daarbij betrokken zijn staan onder grote druk om alles in goede banen te leiden. Dit geldt voor alle functieniveaus; van vrijwilliger tot en met de verantwoordelijke manager.

De wijze waarop de kritische processen zijn georganiseerd sluit over het algemeen goed aan bij de doelstelling van de tijdelijke opvangvoorzieningen, namelijk: 'het bieden van een veilige en leefbare omgeving aan asielzoekers als aan betrokken medewerkers'. Dat dit binnen de context van de gegeven mogelijkheden over het algemeen goed lukt, komt onder meer door de (ruime) ervaring die men heeft opgedaan met het creëren van een veilige en leefbare omgeving binnen het reguliere proces en nu ook binnen de tijdelijke opvangvoorzieningen het uitgangspunt en de focus vormen.

Bij de uitvoering van de taken streeft men – ook op de tijdelijke opvanglocaties – naar een maximaal resultaat. De betrokken werknemers op leidinggevend en coördinerend niveau worden geconfronteerd met het gegeven dat de omstandigheden niet altijd toelaten dat alle voorzieningen en processen tot in de puntjes zijn geregeld. De tijdsdruk en de dynamiek waarbinnen de (opvang)voorzieningen tot stand zijn gekomen leidt immers tot afwijkingen van de 'gebruikelijke standaard' die bij de reguliere opvang wordt gehanteerd. Deze afwijkingen zijn inherent aan het fenomeen 'tijdelijke opvangvoorzieningen'. Dat de opvang zonder noemenswaardige problemen ('beheersbaar') verloopt heeft vooral te maken met een viertal aspecten:

1. Allereerst door de wijze waarop de leiding en coördinatie is georganiseerd. Binnen de tijdelijke (opvang)voorzieningen wordt door het stellen van duidelijke doelstellingen en prioriteiten gefocust op zaken 'die er toe doen'. Daarbij blijkt uit diverse voorbeelden dat de (locatie) managers snel en pragmatisch 'knopen kunnen doorhakken'. Tevens geeft men blijk te beschikken over een flinke dosis improvisatievermogen.
2. Ten tweede door de wijze waarop men binnen de opvangvoorzieningen met elkaar communiceert, zowel onderling als richting asielzoekers. Met name de duidelijke communicatie richting asielzoekers blijkt een belangrijke voorwaarde om mogelijke onvrede over wachttijden en materiële voorzieningen te voorkomen. De insteek is daarbij zakelijk en respectvol. Men is duidelijk over 'wat er wel en niet kan', 'wat er mogelijk is' en 'wat men over-en-weer van elkaar mag verwachten'.



3. Een derde aspect is dat de aanwezigheid en toegankelijkheid van de opvangvoorzieningen zo is georganiseerd dat de asielzoekers direct na aankomst in Nederland worden opgevangen in een omgeving waar direct de meest noodzakelijke voorzieningen (onderdak, eten en drinken, medische verzorging) ter beschikking staan. Afhankelijk van de aard van de opvang (korter of langer verblijf) is meer aandacht voor de secundaire levensbehoeften.
4. Een vierde aspect dat bijdraagt aan de beheersbaarheid is het feit dat men tot dusverre relatief kort van de (tijdelijke) opvangvoorzieningen gebruik heeft hoeven maken. Als deze verblijfsduur toeneemt zal dit meer druk leggen op de beschreven kritische processen. Omdat deze processen nauw met elkaar samenhangen zal het ene proces het andere direct beïnvloeden. In dit verband is de hoge werkdruk die de Inspectie VenJ binnen het proces 'leiding en coördinatie' heeft waargenomen een aandachtspunt.

Het proces 'doorstroom naar de reguliere trajecten' hangt nauw samen met het streven om de verblijfsduur in de (tijdelijke) opvangvoorzieningen tot het noodzakelijk minimum te beperken. Uit alles blijkt dat binnen de door de Inspectie VenJ bezochte registratievoorzieningen 'het registreren en weer door laten stromen' van zo veel mogelijk asielzoekers centraal staan. Intensiever identiteitsonderzoek (naar echtheid van documenten, maar ook of het document bij de persoon die het in bezit heeft hoort) vindt nagenoeg niet plaats. Daarmee worden ter bevordering van de doorstroom concessies gedaan aan de zorgvuldigheid van het identificatieproces.

Door de inrichting van dit werkproces loopt men het risico dat men later in de keten op problemen stuit bij de beoordeling of asielzoekers in aanmerking moeten komen voor een verblijfsvergunning asiël. Er kan niet worden uitgesloten dat de overheid niet goed weet wie men precies toelaat als vluchteling en wat hun achtergrond is. Deze kwestie is deels inherent aan de complexiteit van de asiëlbeoordeling in het algemeen; in de aangetroffen situatie kan echter niet worden gesteld dat al het mogelijke in het werk is gesteld om de identiteit en achtergrond van een asielzoeker te achterhalen, nu wezenlijke elementen uit de procedure tot vaststelling van de identiteit van de asielzoeker uit capaciteits-/doorstroomoverwegingen achterwege worden gelaten.

Zoals in het vorige hoofdstuk aan de orde kwam, hebben de betrokken beleids- en uitvoeringsorganisaties in reactie op het concept van deze rapportage aangegeven dat de werkprocessen op de ID-straten zijn aangepast. Hierdoor zou inmiddels op alle locaties de controle van bagage en het uitlezen van gegevensdragers plaatsvinden. Deze aanpassing neemt naar de mening van de Inspectie VenJ niet alle risico's ten aanzien van de kwaliteit van de identiteitsvaststelling weg, alleen al omdat de controles in deze procedure pas geruime tijd na de inreis en aanmelding voor de asiëlprocedure plaatsvinden. Hierdoor kan niet worden uitgesloten dat door het tijdsverloop bepaalde voor de identiteitsvaststelling relevante gegevens verloren zijn gegaan. Dit maakt de identiteitsvaststelling kwetsbaar, nog los van het feit dat voor een kwalitatief goede identiteitsvaststelling gewaarborgd moet zijn dat alle door de asielzoeker meegevoerde bagage kan worden onderzocht en dat voldoende capaciteit en expertise beschikbaar is om uit gegevensdragers afkomstige informatie te analyseren.

Voor de asielzoekers die geïdentificeerd en geregistreerd zijn nog voordat het proces aangepast was, geldt dat hun identificatie extra aandacht vraagt van de IND in het vervolg van het proces van de asiëlaanvraag.



4

Conclusie en aandachtspunten

De vraag die bij deze schouw centraal staat is: ‘Is de kwaliteit van de tijdelijke (opvang)voorzieningen voor asielzoekers zodanig dat er sprake is van een veilige, leefbare en beheersbare omgeving voor zowel de asielzoekers als voor de betrokken medewerkers binnen de context van de gegeven mogelijkheden?’

Conclusie

De Inspectie VenJ concludeert dat:

‘De tijdelijke opvangvoorzieningen zowel aan asielzoekers als aan betrokken medewerkers momenteel een veilige, leefbare en beheersbare omgeving bieden’.

Aandachtspunten

De Inspectie VenJ ziet ten aanzien van de kwaliteit van de tijdelijke (opvang)voorzieningen twee aandachtspunten.

Ten aanzien van de borging van de kwaliteit van de tijdelijk opvangvoorzieningen in de toekomst.

- Een voorwaarde om de veiligheid, leefbaarheid en beheersbaarheid ook in de toekomst te waarborgen is dat men nadrukkelijk oog heeft voor de gevolgen van een langer verblijf binnen de tijdelijke opvanglocaties dan men oorspronkelijk voor ogen had. Dit langer verblijf heeft een nadelige invloed op de processen die met een veilige, leefbare en beheersbare opvang samenhangen.

Ten aanzien van de registratie en identificatie van asielzoekers.

- De Inspectie VenJ voorziet door de summiere wijze waarop de registratie en identificatie van asielzoekers is uitgevoerd, knelpunten bij de inhoudelijke beoordeling van asielaanvragen. Omdat men onvoldoende inzicht heeft in de identiteit en achtergrond van asielaanvragers kunnen essentiële vragen ten aanzien van de asielaanvraag niet worden beantwoord. Ook na recente aanscherping en uitbreiding van de procedure ten aanzien van registratie en identificatie van asielzoekers, is sprake van risico’s op een ontoereikende vaststelling van de identiteit van asielzoekers.



Bijlage

Gebruikte afkortingen

AVIM	Afdeling vreemdelingenpolitie, identificatie en mensenhandel
AZC	Asielzoekerscentrum
BHV	Bedrijfshulpverlening
BVV	Basis Voorziening Vreemdelingen
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
COL	Centrale Ontvangstlocatie
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
Eurodac	European Dactyloscopy
EVIM	Expertisecentrum Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
GCA	Gezondheidscentrum Asielzoekers
GGD	Gemeentelijke of Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst
IBIS	Integraal Bewoners Informatiesysteem.
ID	Identificatie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
Inspectie VenJ	Inspectie Veiligheid en Justitie
KMar	Koninklijke Marechaussee
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum
NP	Nationale Politie
PIL	Protocol Identificatie en Labelling
POL	Proces Opvanglocatie
PROGIS	Programma Informatievoorziening Strafrechtsketen
RVA	Regeling verstrekkingen asielzoekers
TBC	Tuberculose
V-nummer	Vreemdelingennummer



Bijlage

De organisatie van de (tijdelijke) opvangvoor- zieningen in Nederland

Situatie voor de verhoogde instroom – reguliere COA opvang

Vreemdelingen die asiel aanvragen in Nederland, melden zich bij een aanmeldcentrum (AC) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

COL

Na aanmelding worden asielzoekers eerst opgevangen in de centrale ontvangstlocatie (COL) van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). In de COL verzorgt de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) de registratie en het identiteitsonderzoek. De Gemeentelijke of Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD) voert medische controles uit. Na deze onderzoeken start een periode van rust en voorbereiding op de asielaanvraag, die minimaal zes dagen duurt. De asielzoeker wordt hierin bijgestaan door Vluchtelingenwerk en de Raad voor Rechtsbijstand. Vreemdelingen verblijven maximaal vier dagen in de COL.

Pre-POL en POL

Vreemdelingen die verder de asielprocedure ingaan, verhuizen van de COL naar een procesopvanglocatie (POL), waar zij zich verder voorbereiden op de asielaanvraag. In de POL zijn alle faciliteiten aanwezig voor de vreemdeling om zich voor te bereiden op de asielprocedure. De POL's bevinden zich altijd in de buurt van aanmeldcentra van de IND, waar de asielaanvraag in behandeling wordt genomen. Asielzoekers verblijven maximaal twaalf dagen in een POL.

Omdat er op bepaalde momenten beperkte ruimte is in de POL's, worden asielzoekers soms tijdelijk opgevangen in een pre-POL, totdat er plaats is in een POL.

AZC

Na het verblijf in de POL start het eerste deel van de asielprocedure, de Algemene Asielprocedure. Na afloop hiervan hoort de asielzoeker van de IND of zijn asielaanvraag is ingewilligd, geweigerd of dat meer onderzoek nodig is. De asielzoeker verhuist van de POL naar een asielzoekerscentrum (AZC). Hier gaat de volgende fase van de asielprocedure in.



Verlengde Asielprocedure

De IND heeft meer tijd nodig om een beslissing te nemen op de asielaanvraag. De asielzoeker gaat de zogenoemde Verlengde Asielprocedure in. Tijdens deze procedure verblijft hij op het AZC.

Asielaanvraag is ingewilligd

De asielzoeker heeft een verblijfsvergunning gekregen. Het COA koppelt hem aan een gemeente in de regio van het AZC. De gemeente zorgt voor geschikte woonruimte. De bewoner woont op het AZC tot hij de zelfstandige woonruimte kan betrekken.

Asielaanvraag is niet ingewilligd

De asielzoeker heeft geen verblijfsvergunning gekregen. Hij heeft nu nog maximaal vier weken recht op opvang in het AZC. In deze tijd kan hij zijn vertrek uit Nederland voorbereiden. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) ondersteunt de asielzoeker hierbij. Na vier weken dient hij het land te verlaten. Soms is vertrek uit Nederland binnen vier weken niet mogelijk. De uitgeprocedeerde asielzoeker kan dan onder voorwaarden maximaal twaalf weken in een Vrijheidsbeperkende locatie (VBL) verblijven. Op de VBL is de begeleiding van de asielzoeker gericht op terugkeer.

Voor gezinnen met minderjarige kinderen, die na afloop van hun asielprocedure geen recht meer hebben op COA voorzieningen, geldt dat zij in een Gezinslocatie worden geplaatst. Een uitspraak van de Hoge Raad verbiedt dat kinderen op straat worden gezet.

Met gezinslocaties kan dit worden voorkomen. Het onderdak in een gezinslocatie wordt beëindigd bij vertrek uit Nederland of als het jongste kind van het gezin achttien jaar is geworden.

Situatie tijdens verhoogde asielinstroom

Nadat de asielinstroom sterk gestegen was, bleek dat het COA onvoldoende plekken had om onderdak te bieden aan alle asielzoekers die zich meldden bij het AC. Om te voorkomen dat asielzoekers op straat zouden belanden, is gekozen om ook onderstaande tijdelijke locaties te openen.

Crisisopvang

Op 17 september deed het COA samen met het ministerie van Veiligheid en Justitie en het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC) een oproep aan gemeenten om locaties aan te melden voor crisisopvang van asielzoekers. Crisisopvang is bedoeld voor in beginsel 72 uur, waarna de vluchtelingen kunnen doorstromen naar de andere opvangvormen van het COA. De gemeente is verantwoordelijk voor de inrichting en de dagelijkse gang van zaken rondom crisisopvang.

Crisisopvang geschiedt in locaties, zoals sporthallen, die bij rampen gebruikt kunnen worden voor bevolkingszorg.

Pre-col/wachtruimte Ter Apel

Omdat de reguliere wachtruimte in Ter Apel onvoldoende plekken had, is besloten om een paviljoen te bouwen. Dit paviljoen dient als uitbreiding voor de bestaande wachtruimte. Om Ter Apel te ontlasten is de locatie Budel aangewezen als COL-locatie om asielzoekers op te vangen.



Pre-pol (Noodopvang)

Omdat er op bepaalde momenten beperkte ruimte is in de POL's, worden asielzoekers soms tijdelijk opgevangen in een pre-POL, totdat er plaats is in een POL.

In nauwe samenwerking met gemeenten heeft het COA hallen en paviljoens geopend voor de duur van zes tot twaalf maanden. Voorbeelden zijn de IJsselhallen in Zwolle en de Zeelandhallen in Goes.

Per locatie is een opvangcapaciteit tussen de 300 en de 600 bewoners, maar ook grotere aantallen zijn mogelijk. Zo is in Nijmegen (Heumensoord) plek voor 3000 asielzoekers. Het COA is verantwoordelijk voor deze opvangvorm.

Tijdelijke opvang

Voor de duur van zes maanden tot twee jaar worden bijvoorbeeld recreatieparken gehuurd van een particuliere eigenaar, die deels de exploitatie uitvoert. COA is verantwoordelijk voor deze vorm van opvang. Voorbeelden hiervan zijn de opvang in attractiepark Duinrell en de voormalige Speelstad Oranje. Het is de bedoeling dat deze opvangvorm per locatie opvang biedt aan 300 tot meer dan 800 bewoners.



Missie Inspectie Veiligheid en Justitie

De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van veiligheid en justitie om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een veilige en rechtvaardige samenleving.

Dit is een uitgave van:

Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
communicatie@inspectievenj.nl | www.ivenj.nl

November 2015 | Publicatienummer: 88873

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*