

Samenvatting

In 2015 kreeg Nederland te maken met een hoge asielinstroom. Met de verhoogde instroom van migranten nam ook de druk op de opvanglocaties van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) toe. In datzelfde jaar nam ook het aantal incidenten in de asielzoekersopvang (bijvoorbeeld in asielzoekerscentra (azc), alleenstaande minderjarige vreemdelingen opvang (amv), en noodopvang) toe. Een veilige en beheersbare leefomgeving is belangrijk voor bewoners van de opvanglocaties, COA-medewerkers, en voor de samenleving in het algemeen. Het is daarom belangrijk om zicht te krijgen op de aard van de incidenten en hoe ze voorkomen of effectief aangepakt kunnen worden. Daarbij is het ook van belang om inzicht te krijgen in hoeverre COA-medewerkers zich in hun dagelijkse werk toegerust voelen om de incidenten af te handelen. Om die redenen staan de volgende vragen in dit onderzoek centraal:

1) Wat is de aard van agressie- en geweldsincidenten binnen asielzoekerscentra; 2) In hoeverre voelen COA-medewerkers zich (on)voldoende toegerust om gewelds- en agressie-incidenten binnen COA-opvanglocaties te voorkomen of in goede banen te leiden; en 3) Hoe kunnen (nieuwe) inzichten in de toekomst helpen bij het voorkomen of effectief oplossen van agressie- en geweldsincidenten?

Deze vragen zijn in dit onderzoek onderzocht met behulp van vier verschillende onderzoeksmethoden, namelijk: 1.) Een literatuurstudie naar enerzijds de verschillende typen agressie en anderzijds de voorspellende factoren van agressie die in de psychologische literatuur gevonden worden; 2.) Een analyse van de gegevens van alle agressie-incidenten die 2016 binnen COA-opvanglocaties zijn geregistreerd; 3.) Een analyse van *critical incidents* waarin 125 COA-medewerkers de incidenten waar ze goed en incidenten waar ze niet goed mee om wisten te gaan beschrijven. Deze beschrijvingen zijn vervolgens gecodeerd op inhoud en type agressie; en 4.) Interviews met 19 COA-medewerkers werkzaam bij verschillende opvangmodaliteiten die binnen het COA bestaan.

In Hoofdstuk 6—Discussie en Conclusie—vatten we de uitkomsten van deze verschillende onderdelen samen in een geïntegreerd antwoord op de drie onderzoeksvragen. Hieronder vatten we de uitkomsten op hoofdlijnen samen.

Het merendeel van de COA-medewerkers geeft aan dat ze tijdens hun werk ten minste maandelijks met agressie te maken hebben. Voor veel medewerkers horen agressie-incidenten bij het werken in opvangcentra. Dit geldt vooral voor de meer subtiele vormen van agressie zoals neerbuigende of respectloze opmerkingen richting andere asielzoekers of medewerkers. In de registratie van incidenten is er vooral aandacht voor expliciete vormen van agressie. Het gevaar heerst dat binnen de organisatie meer subtiele vormen van agressie niet tijdig (h)erkend worden. Hoewel medewerkers aangeven dat het registeren van alle agressie-incidenten niet haalbaar noch wenselijk is, is het wel degelijk belangrijk dat medewerkers zich bewust blijven van de subtiele vormen. Dit kan normverschuiving (welk gedrag accepteren we nog?) tegengaan en er kan een

Agressie-incidenten in asielopvang

preventieve werking vanuit gaan. Het is daarom belangrijk om (ook) aandacht te blijven besteden aan deze meer subtiele vormen van agressie.

Het merendeel van de agressie binnen opvangcentra is gericht op andere asielzoekers. Eenderde van alle agressie-incidenten is direct gericht op medewerkers. Het blijkt echter dat de gevolgen van agressie voor medewerkers niet verschillen afhankelijk van of medewerkers zelf of een medebewoner het slachtoffer is. Juist de incidenten tussen asielzoekers onderling kunnen zeer ernstig zijn en daarom een grote impact hebben op medewerkers. In protocollen en de trainingen van COA-medewerkers lijkt nog geen specifiek onderscheid gemaakt te worden in incidenten tussen (groepen) bewoners en incidenten direct gericht op medewerkers. Ondanks dat de gevolgen even ernstig kunnen zijn, is de wijze van interveniëren anders afhankelijk van of medewerkers zelf wel of geen slachtoffer zijn. Het is daarom belangrijk om na te gaan in hoeverre de huidige protocollen en agressie-trainingen gericht zijn op deze verschillende agressiesituaties en of deze gespecificeerd kunnen worden.

Asielzoekers die een negatieve beslissing ten aanzien van hun asielaanvraag hebben gekregen, en dus in afwachting van terugkeer naar het land van afkomst zijn, zijn vaker betrokken bij de geregistreerde incidenten dan asielzoekers die nog in de asielprocedure zitten of reeds een positieve beslissing hebben gekregen. Daarnaast valt op dat veiligelanders, in verhouding tot het totale aantal veiligelanders in de opvang, vaker betrokken zijn bij agressie-incidenten dan niet-veiligelanders. Het absolute aantal incidenten veroorzaakt door veiligelanders is overigens kleiner aangezien het om een groep van beperkte grootte gaat. De verklaring voor deze verschillen in prevalentie blijft onduidelijk en behoeft nader onderzoek. Een mogelijke verklaring is dat zowel uitgewezen asielzoekers als asielzoekers uit veilige landen in een uitzichtloze situatie terecht komen omdat deze groepen geen kans (meer) hebben op asiel. Dit kan leiden tot frustratie wat kan leiden tot meer agressie. Ook kan het leiden tot een gevoel dat bewoners niets meer hebben te verliezen en daardoor minder gevoelig worden voor sancties. Het valt daarom aan te bevelen om na te denken over mogelijkheden om ook asielzoekers waaraan geen asiel wordt verleend zoveel mogelijk perspectief te bieden. Daarnaast kan overwogen worden om voor deze groepen met een strategisch systeem van privileges te werken, zodat een situatie waarin asielzoekers het gevoel hebben "niets meer te kunnen verliezen" voorkomen wordt.

Locaties voor de opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) hebben, relatief naar het aantal bewoners, het vaakst met geregistreerde agressie en geweldsincidenten te maken. Door de intensievere begeleiding van minderjarige vreemdelingen is het mogelijk dat incidenten sneller opgemerkt en geregistreerd worden. Echter, ook wordt in interviews met COA-medewerkers de problematiek rondom agressie op amv-locaties als structureler gezien, terwijl op andere opvangmodaliteiten vaker van incidentele gebeurtenissen wordt gesproken. Op de amv-locaties is er met name vraag naar meer kennis over en ondersteuning bij fysieke geweldsincidenten waarbij medewerkers voor de keuze komen te staan tussen fysiek ingrijpen of zich terugtrekken.

Ten slotte, medewerkers zijn zelf tevreden over de mate waarin ze in staat zijn om om te gaan met agressie in de asielopvang. Wel heerst er enige onduidelijkheid over welke agressietrainingen er

Agressie-incidenten in asielopvang

voor medewerkers verplicht en/of beschikbaar zijn. Hoewel trainingsmogelijkheden volop voorhanden zijn lijkt het belangrijk om het programma van trainingsmogelijkheden meer te standaardiseren. Daarnaast is er, met name op de amv-locaties, behoefte aan meer duidelijkheid en training over hoe om te gaan met incidenten van fysiek geweld waarbij de gewone “zachte” interventies niet meer werken.

Summary

In 2015, the Netherlands were confronted with a strong increase in asylum applications. This high number of asylum seekers arriving in the country increased the pressure on the reception centres of The Central Agency for the Reception of Asylum Seekers (COA). At the same time, an increasing number of incidents of violence and aggression were reported in the reception centres for asylum seekers (for example in the regular asylum seekers' centres (azc), in the reception locations for unaccompanied minor asylum seekers (amv), and in the emergency accommodation). A safe and manageable living environment is of high significance for the residents living in the reception locations, as well as for the COA-employees and the society as a whole. Therefore, it is necessary to gain deeper insight into the nature of these incidents and to understand how they can be prevented or handled effectively. Furthermore, it is important to determine the extent to which COA-employees feel equipped to deal with these incidents. Accordingly, the aim of this research report was to answer the following questions:

1) What is the nature of incidents of violence and aggression in asylum seekers' centres?; 2) To what extent do COA-employees feel fully equipped to prevent or handle these incidents of violence and aggression in COA reception locations, and; 3) How could (new) insights be implemented to help prevent or effectively resolve incidents of violence and aggression in the future?

These questions were studied in this research project by means of four different methods: 1.) A review of the psychological literature into the characteristics of different types of aggression on the one hand, and determinants of aggression on the other hand; 2.) A statistical analysis of all incidents of violence and aggression that were registered in COA reception locations in 2016; 3.) An analysis of *critical incidents*, based on a survey in which 125 COA-employees were asked to describe the incidents they felt they were able to handle effectively as well as incidents they did not feel well-equipped to deal with. These accounts were afterwards coded on content and type of aggression; and 4.) Interviews with 19 COA-employees working at different types of reception locations.

In Chapter 6 – Discussion and Conclusion (in Dutch) – the results of these different research parts are summarized and integrated into an answer to the three research questions above. Below, a summary of the main outcomes is provided.

A majority of COA-employees indicates that they encounter incidents of violence and aggression in their work at least once a month. For many employees, incidents of violence and aggression have become part of their job of working at an asylum seekers' centre. This specifically applies to more subtle forms of aggression, such as condescending or disrespectful comments directed at employees or fellow asylum seekers. In contrast, the official registration of incidents pays more attention to the explicit forms of aggression. As a result, more subtle forms of aggression within the organisation could become overlooked, or may not be recognized in time. Notwithstanding the fact that employees emphasize that it is not feasible nor desirable to register all incidents of violence and

aggression, it is important that employees remain aware of these subtle forms of aggression. This could prevent shifting standards (which behaviour is acceptable?) and potential escalation of these subtle forms into more overt or direct forms of aggression. In conclusion, it is advisable to (also) keep track of these subtle forms of aggression.

The majority of incidents registered at reception locations are directed at other asylum seekers.

One-third of all incidents of violence or aggression are directed at COA-employees. However, for the impact the aggression has on employees, it does not matter whether the employee or another asylum seeker was targeted in the incident. Especially incidents among asylum seekers can be very severe and therefore have a high impact on the employees. In the protocols or training that COA-employees receive, no specific distinction appears to be made between incidents among (groups of) residents and incidents targeted at employees. Even though the impact can be equally serious, the most effective types of intervention are dependent upon whether or not employees are a target of the aggression or violence. In conclusion, it is important to analyse (and advance) the extent in which the current protocols and aggression training courses are focused on these different types of aggression situations.

Asylum seekers that have received a negative decision concerning their asylum application, and are thus in anticipation of returning to their country of origin, are more often involved in registered incidents of violence and aggression than those who are still awaiting a decision or those who have received a positive decision in their request for asylum. Moreover, it is noteworthy that asylum seekers from countries that are designated as “safe nations” by the Dutch government are, in proportion to the total number of “safe-nation asylum seekers”, relatively more often involved in incidents than asylum seekers from so-called “unsafe nations”. It should be added that the absolute number of incidents of violence and aggression caused by asylum seekers from safe nations is significantly smaller than the absolute number of incidents caused by asylum seekers from unsafe nations, because the group of asylum seekers from safe nations is much smaller. It remains unclear why the prevalence of incidents is higher among ‘safe-nation asylum seekers’. A potential explanation could be that both asylum seekers whose request for asylum has been rejected and asylum seekers originating from safe nations find themselves in a dead-end situation, because they do not (or no longer) have a chance of receiving asylum. This could result in frustration, which could escalate into aggression. It could also induce a feeling of “having nothing to lose”, which could decrease these residents’ susceptibility to sanctions. It is therefore recommended to consider options to also provide as much prospect as possible to immigrants who do not get granted asylum. Furthermore, it could be considered to start a strategic system of privileges for these groups, in order to prevent situations in which asylum seekers feel that they have nothing to lose.

Reception locations for unaccompanied minor asylum seekers (amv) are, in relation to the number of residents, faced most often with registered incidents of violence and aggression. Due to the intensive supervision of these minors, it is possible that incidents are noticed and registered more quickly. However, in the interviews with COA-employees, aggression and violence on these amv-locations are also described as more structural, while at other locations they are described as more incidental. On amv-locations, employees report a higher need for knowledge on and assistance in

Agressie-incidenten in asielopvang

physical aggression incidents, in which employees have to decide whether to physically (re)act or withdraw.

Finally, employees overall report to be satisfied with the extent to which they are equipped to deal with aggression in the reception of asylum seekers. Still, there is some confusion about which training courses on dealing with aggression are available and/or mandatory for employees. Even though training opportunities are abundant, it seems advisable to provide a more standardized training program. Moreover, especially on amv-locations, there is a need for more clarity and training about how to handle incidents of physical violence for which the regular 'soft' interventions no longer suffice.

Agressie-incidenten in asielopvang