

Vergaderjaar 2022–2023

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 3090

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 april 2023

Op 12 oktober 2022 heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna Inspectie) haar onderzoek naar de leefomstandigheden op de handhaving- en toezicht locatie (hierna de htl) in Hoogeveen gepubliceerd. De htl is een opvanglocatie van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna het COA) voor ernstig overlastgevende asielzoekers. Naar aanleiding van de bevindingen van de Inspectie is een aantal maatregelen getroffen om de leefomstandigheden en veiligheid op de locatie verder te verbeteren. Hier heb ik uw Kamer op 13 oktober 2022 over geïnformeerd (Kamerstuk 19 637, nr. 2995).

De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd heeft eveneens een bezoek gebracht aan de htl. In haar rapport heeft zij aangegeven dat de kwaliteit van en toegankelijkheid naar zorg over het algemeen goed is. De aanbevelingen ter verbetering zijn overgenomen en uitgevoerd.

Op 5 april jl. heeft de Inspectie de brief over het vervolgonderzoek naar onder andere de wettelijke basis voor geweldgebruik van de buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna Boas) op de htl gepubliceerd. In deze brief zal ik reageren op de conclusies en aanbevelingen uit deze brief.

Aanleiding

De Inspectie geeft in haar brief aan dat tijdens het schrijven van de brief van 13 oktober 2022 onder andere onduidelijk was of de Boas op de htl bevoegd zijn vreemdelingen te fouilleren op basis van de politieke geweldsbevoegdheid. Daarvoor was nader onderzoek nodig. Haar bevindingen zijn bij brief van 5 april jl. kenbaar gemaakt.

Nederland zet in op humane opvang van mensen die bescherming zoeken. Het is duidelijk dat die opdracht de afgelopen jaren een steeds grotere maatschappelijke uitdaging is geworden. Bij de begeleiding worden de bewoners ondersteund bij de voorbereiding op hun toekomst in Nederland of terugkeer naar het land van herkomst en wordt – waar nodig – gewerkt aan het versterken van de zelfredzaamheid van bewoners op de opvanglocatie en voor de toekomst. Het COA maakt voor deze begeleiding gebruik van de methodiek waarbij iedere bewoner in beeld is. Vreemdelingen die in Nederland een asielaanvraag hebben ingediend, worden opgevangen door het COA op opvanglocaties. De overlast op de locaties is een groeiend probleem, dat niet alleen grote gevolgen heeft voor de rust en veiligheid van de andere bewoners en omwonenden, maar ook afbreuk doet aan het draagvlak in de samenleving.

Sinds langere tijd maakt een groep asielzoekers zich in Nederland schuldig aan (crimineel) gedrag dat bedreigend kan zijn en disproportionele overlast veroorzaakt. Dit gedrag doet zich zowel binnen als buiten de opvangvoorzieningen van het COA voor. Voorbeelden zijn het niet naleven van de huisregels, alsmede gewelddadig en/of agressief gedrag jegens medebewoners en personeel in de opvangvoorziening en in de openbare ruimte zoals in het openbaar vervoer en winkels. Overlast die het veiligheidsgevoel van bewoners en ondernemers in de samenleving onder druk zet en afbreuk doet aan de bereidheid om vluchtelingen op te vangen, is absoluut onaanvaardbaar. Onze gastvrijheid mag nooit ten koste gaan van onze veiligheid. Asielzoekers die (ernstige) overlast veroorzaken, kunnen derhalve in de htl worden geplaatst.¹ De plaatsing is bedoeld om op te treden tegen onaanvaardbaar gedrag en om de veiligheid en het welzijn van bewoners en personeel van de reguliere opvangvoorzieningen, zoals reguliere opvanglocaties, te bevorderen.

Tegelijkertijd wordt zowel nationaal als internationaal de nadruk gelegd op het inrichten van alternatieven voor bewaring. Als in bewaring stellen van vreemdelingen die wegens hun gedrag onhoudbaar zijn op reguliere opvanglocaties mogelijk is, wordt dat terughoudend toegepast. Daarom is een locatie als de htl noodzakelijk. Als een asielzoeker overlast veroorzaakt, kan het COA verschillende maatregelen treffen zoals neergelegd in het maatregelenbeleid. Hieronder valt onder andere het reglement onthouding verstrekkingen (rov). Het COA gebruikt deze maatregelen om bewoners bewust te maken van de negatieve impact van het incident dan wel het getoonde gedrag. Een vaak gehanteerde maatregel is het (deels) inhouden van de wekelijkse financiële verstrekkingen.

Een andere, zwaardere maatregel voor die gevallen waarin bewaring nog niet proportioneel genoeg wordt geacht, betreft de plaatsing op de htl.² De htl is primair gericht op stringent toezicht én op begrenzing van overlastgevend gedrag van asielzoekers. Hiermee wordt beoogd: (a) stringent op te treden tegen onaanvaardbaar gedrag van overlastgevende asielzoekers, (b) de veiligheid op reguliere opvanglocaties te vergroten, (c) de overlast rond reguliere opvanglocaties te beperken, (d) de veiligheid op de htl te vergroten en (e) overlast en criminaliteit in de omgeving van de htl te voorkomen.

¹ Asielzoekers met (zware) psychiatrische problematiek worden niet in de htl geplaatst.

² Dit is een maatregel voor asielzoekers die op een opvanglocatie ernstige overlast veroorzaken, waarvan de impact op de bewoners en medewerkers dusdanig groot en heftig is, dat plaatsing in een separate opvang noodzakelijk is.

Gedragbeïnvloeding gericht op gedragsverandering is niet het hoofdoel van de plaatsing in de htl. Hier is in de begeleiding door het COA wel aandacht voor. Het COA maakt gebruik van diverse methoden die ook door de reclassering en DJI worden gebruikt. Er is aandacht voor bewustwording van zowel de eigen problematiek als de gevolgen daarvan op de omgeving en het aanbieden en aanleren van handelingsperspectieven of gedragsalternatieven. Eveneens is aandacht voor de mogelijke oorzaken van het overlastgevend gedrag. Hiervoor is intensief contact met verslavingszorg- en GGZ-instellingen.

De huisregels van de htl zijn strenger dan op een reguliere opvanglocatie. Er is sprake van een sober regime en voorzieningen worden verstrekt in natura. Ook geldt naast de wekelijkse meldplicht bij de afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel van de Nationale Politie (hierna AVIM) ook een dagelijkse inhuisregistratie bij het COA. Aan de asielzoeker wordt naast de htl-maatregel tevens een vrijheidsbeperkende maatregel op grond van artikel 56, eerste lid, vreemdelingenwet 2000 (hierna Vw) opgelegd. De maatregel heeft tot gevolg dat asielzoekers wordt opgedragen te verblijven op en in een gebied rondom de htl. Uitzondering hierop is een bezoek aan een advocaat of arts óf als de asielzoeker afziet van opvang. Hoewel restrictief, maken deze regels nog niet dat sprake is van detentie. Dit is meermaals bevestigd door de rechtspraak.

Al deze regels maken dat het regime streng is, maar dit is de enige wijze waarop in Nederland op een verantwoorde manier opvang kan worden geboden aan deze specifieke doelgroep. Van belang hierbij is dat de vreemdeling de vrijheid heeft om de locatie op elk moment te verlaten, wanneer hij aangeeft geen opvang meer te willen.

Door het bestaan van de htl kan de veiligheid op «reguliere» opvanglocaties worden gegarandeerd, al blijft de veiligheid op deze locaties ook een groot aandachtspunt. Tevens wordt hierdoor het signaal afgegeven dat Nederland bereid is en in staat is om stappen te zetten om op een verantwoorde en veilige manier bescherming te bieden aan mensen die dat nodig hebben. Dat betekent ook dat op de htl extra maatregelen en bevoegdheden nodig zijn, omdat hier ernstig overlastgevend vreemdelingen op de locatie geconcentreerd zijn. Daarvoor is speciaal getraind personeel onontbeerlijk, zodat de veiligheid van de bewoners en het personeel is gewaarborgd.

De Inspectie heeft dit beoordeeld, en in haar brief op basis van het toen geldende convenant onder meer aangegeven van mening te zijn dat er geen wettelijke basis bestaat voor de Boa's van de Dienst Vervoer en Ondersteuning (hierna DV&O) op de htl om vreemdelingen te onderwerpen aan de politieke geweldsbevoegdheid en te fouilleren. Zij geeft aan dat de geweldstoepassing en fouillering daarmee onrechtmatig is en vraagt om deze situatie te beëindigen en alle vormen van geweldstoepassing te stoppen.

Voorts gaat de Inspectie in haar brief in op de opvolging van eerdere aanbevelingen en haar zorgen omtrent de ondersteuning voor de medewerkers op de htl.

Reactie op de conclusies

Hieronder wordt eerst in gegaan op de bevindingen van de Inspectie over de wettelijke basis van het gebruik van geweld en vrijheidsbeperkende middelen. Daarna zal ik reageren op de opvolging van de aanbevelingen

uit de brief van 13 oktober 2022 en tot slot ga ik in op de zorgen van de Inspectie over het personeel van de htl.

De Boa's van DV&O zijn op grond van artikel 4.1, eerste lid, aanhef en onder d, Voorschrift Vreemdelingen 2000 (hierna VV 2000) belast met het vreemdelingentoezicht, waaronder de handhaving van de maatregelen van toezicht, zoals bedoeld in artikelen 54, 55 en 56 Vreemdelingenwet 2000 (hierna Vw). Bij de uitoefening van deze taak kunnen de Boa's gebruik maken van specifieke bevoegdheden.³ Wanneer een bewoner van de htl overlastgevend gedrag vertoont, kunnen de Boa's overgaan tot staande- en ophouding.

De Boa's van DV&O kunnen hun bevoegdheid tot gebruik van geweld ontlenen aan de Boa-status van de ambtenaren van DV&O. De grondslag hiervoor ligt in artikel 7, negende lid, Politiewet 2012 in samenhang gezien met artikel 6, eerste lid van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Dienst Vervoer & Ondersteuning 2019.⁴ Zoals te lezen valt in artikel 3, eerste lid, van dit besluit is de DV&O Boa bevoegd tot het opsporen van de strafbare feiten die behoren tot domein VI⁵. Dit is ook ondubbelzinnig opgenomen in de toelichting op de Regeling waarbij de DV&O Boa's als toezichthouder zijn aangewezen.⁶ De Boa behorend tot dit domein is bevoegd om op alle strafbare feiten te handhaven, voor zover noodzakelijk voor een goede uitoefening van de functie en de daaraan gekoppelde taakomschrijving.⁷ Dit geldt ook bij de uitvoering van de taak die de DV&O Boa's hebben op het gebied van het vreemdelingentoezicht. Het niet naleven van de eerdergenoemde toezichtsmaatregelen is een strafbaar feit op grond van artikel 108 Vw.

De Boa's kunnen voorts in de uitoefening van hun toezichtstaak krachtens de Vreemdelingenwet dwangbevoegdheden⁸ toepassen indien de vreemdeling onvoldoende medewerking verleent en dwang noodzakelijk is. Dit gebeurt in relatie tot de bevoegdheden die de Boa's op basis van de Vreemdelingenwet 2000 mogen uitoefenen.

Wanneer de Boa's bij de uitoefening van hun toezichtstaak krachtens de Vreemdelingenwet geconfronteerd worden met (een concrete dreiging van) strafbare feiten zoals vernieling, belediging, bedreiging, diefstal, mishandeling of het niet opvolgen van een door de Boa gegeven bevel, zijn zij op grond van hun Boa-status bevoegd geweld te gebruiken. In dit soort situaties hebben de DV&O Boa's op grond van deze status een geweldsbevoegdheid vergelijkbaar met die van politieambtenaren.

Zoals hiervoor is toegelicht hebben DV&O Boa's de bevoegdheid om te fouilleren bij onmiddellijk gevaar en bij vermoeden van een strafbaar feit. De DV&O Boa's passen de fouillering op de htl toe op grond van de bevoegdheden behorend bij hun toezichttaak en Boa-status.

³ Zie artikelen 5:15 tot en met 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht en artikelen 50, 50a en 106a, derde lid, Vw.

⁴ Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Dienst Vervoer & Ondersteuning 2019.

⁵ Generieke opsporing.

⁶ Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 24 september 2014, nummer 562329, houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (hondereenendertigste wijziging) alsmede wijziging van de regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 13 december 2013, nummer 463556, houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (honderdrieëntwintigste wijziging) (Stcrt. 2016, nr. 35683).

⁷ Zie Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar.

⁸ Het gaat hierbij om de bevoegdheid geweld en vrijheidsbepalende middelen toe te passen, de bevoegdheid onderzoek aan de kleding te doen bij onmiddellijk gevaar voor leven of veiligheid van betrokkene, de ambtenaar zelf of derden en de bevoegdheid onderzoek aan de kleding te doen bij een te vervoeren of in te sluiten persoon, zoals neergelegd in artikel 7, eerste, derde en vierde lid, Politiewet 2012.

Verder is van belang dat – zoals DJI gedurende de wederhoorfase met de Inspectie heeft gedeeld –, DJI de toezichthouders Boa doorlopend op de hoogte heeft gesteld over de werkzaamheden die zij verrichten op COA-locaties, waaronder de htl. De Inspectie heeft ter onderbouwing hiervan verzocht om aanvullende documentatie, deze zal met haar worden gedeeld.

De stelling van de Inspectie dat het aanwenden van geweld op de htl door Boa's van de DV&O niet of nauwelijks zou zijn gemeld bij de direct toezichthouder waardoor geen zicht is op de inzet van de bevoegdheden, herken ik niet. Uit documentatie van DJI is gebleken dat in de periode 2019–2023 geweldsmeldingen aan de direct toezichthouder Boa dan wel de geografische (h)OvJ zijn toegestuurd ter beoordeling. Deze overzichten zullen worden gedeeld met de Inspectie. Ik onderschrijf het belang van het adequaat toezicht houden op geweldsbevoegdheden.

De aanbeveling van de Inspectie om de inzet van DV&O Boa's op andere COA-locaties inzichtelijk te maken en de werkzaamheden en eventuele toepassing van bevoegdheden op rechtmatigheid te laten beoordelen, zal worden opgevolgd. De Inspectie en Uw Kamer zullen worden geïnformeerd over de uitkomsten hiervan.

Ten aanzien van de constatering dat op de htl fysieke barrières zouden zijn gecreëerd om te voorkomen dat vreemdelingen zich onttrekken, merk ik op dat dit niet het geval is. Zoals de Inspectie in haar rapport aangeeft, is de htl deel van een voormalige penitentiaire inrichting. Indien een vreemdeling de htl wil verlaten, dan is dit te allen tijde mogelijk. Dit staat vermeld in de huisregels en de onduidelijkheid hierover is op aanbeveling van de Inspectie verduidelijkt. Dat sprake zou zijn van een maatregel die niet in verhouding staat tot het overlastgevende gedrag wordt dan ook niet herkend. Voor de volledigheid wordt benoemd dat oplegging van de vrijheidsbeperkende maatregel inmiddels herhaaldelijk is getoetst door de rechtspraak. De rechtspraak heeft bevestigd dat de maatregel zwaar, maar proportioneel is en binnen de kaders van de Nederlandse wetgeving past.

De Boa's zijn op de htl bewapend. Zij dragen een korte wapenstok en pepperspray. Zoals reeds in de wederhoorfase met de Inspectie is gedeeld, worden vuurwapens in de htl niet gedragen door de Boa's van DV&O. De vuurwapens van de Boa's worden bij de start van de werkdag in een daarvoor bestemde kluis op een adequate wijze bewaard en mogen gedurende de werkdag niet worden gedragen. Na afloop van de werkdag worden de vuurwapens weer meegenomen door de Boa's.

Opvolging eerdere aanbevelingen

Het beleidsstuk Agressie en Geweld van het COA is geactualiseerd. De bevindingen van de Inspectie in haar rapport van 5 april jl. worden momenteel nog verwerkt in het handelingskader. Hierin zal duidelijk uiteengezet zijn wat wordt verstaan onder «geweld en dwang». Het COA zal het geactualiseerde beleid vervolgens op zo kort mogelijke termijn aan haar personeel ter beschikking stellen.

Ik deel de grote waarde die de Inspectie hecht aan goede toerusting van de medewerkers op de htl. Het COA ontwikkelt een leerlijn specifiek voor htl-medewerkers waarbij verschillende aanvullende trainingen zoals (psychopathologie) verplicht worden gesteld. In de tussentijd is en blijft het regulier aanbod aan trainingen beschikbaar voor deelname door htl-personeel zoals omgaan met emotie en agressie, middelengebruik en fysieke weerbaarheid ten behoeve van de-escaleren van situaties. De professionele ontwikkeling van medewerkers en de benodigde aanvul-

lende training is uiteraard onderdeel van de gesprekscyclus tussen leidinggevende en medewerker. Ook wordt deelgenomen aan vakdagen van bijvoorbeeld het GZA.

Ten aanzien van het inrichten van een onafhankelijke klachtencommissie is door het COA voortvarend een aantal opties in kaart gebracht, waarover deze maand een besluit zal worden genomen. Het uitschrijven van het dagprogramma in een basisdocument is in een afrondende fase. Hierin wordt ook ingegaan op wat goed gedrag is en waar een vreemdeling aan moet voldoen om uit de htl te kunnen stromen naar een regulier azc. Dit ook met het oog op recente jurisprudentie.

Inmiddels wordt met de aangepaste bezoekenregeling en huisregels gewerkt.

Het advies om het htl-personeel extra ondersteuning te bieden en zorg te dragen voor de toerusting, materiële en formele randvoorwaarden voor uitvoering van hun moeilijke taak zal worden opgevolgd. Zoals eerder aangegeven zal het beleidsstuk Agressie en Geweld dat deze handvatten biedt op korte termijn ter beschikking gesteld. Daarnaast ben ik met het COA, DJI/DV&O en DG Migratie in gesprek om te bezien wat er verder nodig is voor de opvolging van dit advies. De Inspectie zal op de hoogte worden gehouden over de ontwikkelingen op dit vlak.

De opvolging van de aanbevelingen zal worden gemonitord door de ketenbrede werkgroep htl.

Slotbeschouwing

Ik vind het belangrijk om te benadrukken dat de medewerkers in de htl onder complexe omstandigheden hun werk doen. De htl is bedoeld voor ernstige overlastgevers waarbij lichtere maatregelen onvoldoende zijn gebleken in begrenzing van het negatieve gedrag en waarbij er (nog) onvoldoende gronden zijn om strafrechtelijke instrumenten in te zetten. Door het werk van de htl-medewerkers is in de rest van Nederland minder sprake van overlast, waarvoor ik veel respect en waardering heb.

De adviezen en aanbevelingen van de Inspectie zullen helpen om de leefomstandigheden en veiligheid op de locatie verder te verbeteren. Het COA zal in gezamenlijkheid met DJI/DV&O en DG Migratie opvolging geven aan de genoemde bevindingen.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg