

Vergaderjaar 2022–2023

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2995

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 oktober 2022

Op 13 oktober jl. heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna Inspectie) de brief omtrent de leefomstandigheden en de veiligheid op de HTL opgeleverd.

Op 30 en 31 augustus jl. heeft de Inspectie een onaangekondigd bezoek gebracht aan de handhavings- en toezichtslocatie (hierna HTL) van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna COA) in Hoogeveen. Na afloop van het bezoek heeft de Inspectie het bestuur van het COA en mij geïnformeerd over de belangrijkste bevindingen. In deze brief zal ik reageren op de conclusies en aanbevelingen uit het rapport.

Aanleiding

In het rapport staat dat de Inspectie op 30 maart 2022 een melding heeft ontvangen over misstanden in de HTL. De Inspectie heeft hierop volgend een documentstudie gedaan en interviews afgenomen met ex-bewoners, belangenbehartigers en medewerkers van diverse diensten. De signalen over misstanden gaven voor de Inspectie aanleiding om een onaangekondigd bezoek te brengen aan de HTL. Tijdens dit bezoek zijn medewerkers en asielzoekers geïnterviewd. Ook heeft de Inspectie observaties gedaan en zijn begeleidingsplannen geschouwd. Tot slot heeft de Inspectie ter plaatse en na afloop van het bezoek documentatie en camerabeelden opgevraagd bij het COA.

HTL

Vreemdelingen die in Nederland een asielaanvraag hebben ingediend, worden opgevangen door het COA op opvanglocaties. 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 zich 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 betreft de plaatsing in de HTL. 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.¹ Aan de asielzoeker wordt dan naast de HTL-maatregel tevens een vrijheidsbeperkende maatregel op grond van artikel 56, eerste lid, Vreemdelingenwet 2000 opgelegd. De maatregel heeft tot gevolg dat asielzoekers zich enkel in de HTL en het omliggende terrein mogen begeven.

De HTL is primair gericht op streng toezicht op én begrenzing van negatief 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 de 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.

Gedagsbeïnvloeding gericht op gedragsverandering is niet het hoofdoel van de overplaatsing naar de HTL. Hier is in de begeleiding van het COA echter 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 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 regulier azc. Er is sprake van een sober regime en voorzieningen worden verstrekt in natura. Ook geldt een wekelijkse meldplicht bij de afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel van de Nationale Politie (hierna AVIM) en een dagelijkse inhuysregistratie bij het COA.

Ten aanzien van de leefomstandigheden en de veiligheid op de HTL heeft de Inspectie de volgende conclusies en aanbevelingen.

- De rechtspositie van de bewoners op de HTL is onvoldoende geborgd. De bewoners zijn in grote mate in hun vrijheid beperkt en op meerdere vlakken afhankelijk van de medewerkers.
- Er is geen juridische basis voor medewerkers om geweld toe te passen, anders dan in noodweer situaties. Naar de juridische basis met betrekking tot de inzet van geweld en geweldsmiddelen door de boa's van de DV&O, wordt onderzoek gedaan en hierover bericht de Inspectie in een later stadium.
- Medewerkers passen disproportioneel geweld toe. De Inspectie adviseert aan het COA om maatregelen te nemen die het huidige patroon van disproportioneel geweld doorbreken en ander escalerend gedrag van medewerkers naar asielzoekers tegen gaat. Daarbij valt te denken aan het introduceren van intervisie en een versterking van de toerusting van het personeel op het gebied van de-escalerende gedragsinterventies.
- Er wordt onvoldoende invulling gegeven aan het dagprogramma en de begeleiding is te beperkt. De Inspectie beveelt aan om uitvoering te geven aan het dagprogramma en de persoonsgerichte begeleiding van asielzoekers, zoals omschreven in de ketenbrede werkinstructie HTL.

¹ Asielzoekers met (zware) psychiatrische problematiek worden niet naar de HTL overgeplaatst.

- Ook adviseert de Inspectie om de toerusting van de medewerkers te versterken.
- De toegang tot de advocatuur en de medische zorg is te beperkt. Daarnaast is de bezoeksregeling onduidelijk, alsook de huisregels ten aanzien van het sluiten van de voordeur. De Inspectie adviseert het COA om zorg te dragen voor een transparant beleid ten aanzien van deze punten.
 - De Inspectie adviseert te voorzien in een onafhankelijke klachtencommissie met vrije toegang tot de HTL.
 - De Inspectie heeft grote zorgen over het team dat werkzaam is op de HTL en adviseert het COA om het team extra ondersteuning en zorg te bieden, als ook meer handvatten om te werken met de moeilijke doelgroep.

Reactie op de conclusies

Zoals aangegeven is de HTL bedoeld voor asielzoekers die ernstig overlast veroorzaken met een grote tot zeer grote impact op bewoners en medewerkers, zoals (herhaaldelijk) agressief gedrag richting medebewoners of personeel, het aanrichten van vernielingen of het discrimineren of intimideren van bewoners. De HTL-plaatsing is noodzakelijk om het negatieve gedrag van de betreffende asielzoeker te monitoren en te begrenzen. Hierdoor wordt de veiligheid en leefbaarheid voor medewerkers, medebewoners en omwonenden op de reguliere locatie beschermd. Daarnaast wordt ingezet op gedragsverandering, zodat de asielzoeker na het verblijf op de HTL kan terugkeren naar een reguliere opvanglocatie.

Plaatsing in de HTL is een uitzonderlijke maatregel en kan niet zomaar worden opgelegd. Het vereist een grondige dossieropbouw op basis waarvan een zorgvuldige afweging wordt gemaakt door medewerkers en ketenpartners. Hiervoor zijn diverse waarborgen ingebouwd. Bij het maken van deze afweging wordt gekeken naar de impact van het incident. Ook wordt bekeken of andere vormen van opvang beter passend zouden zijn, zoals intensief begeleidende opvang of opname in een psychiatrische instelling. Ook gaat strafrecht uiteraard voor. Verder beoordeelt het GZA vooraf of sprake is van contra-indicaties voor plaatsing vanuit medisch oogpunt, zowel lichamelijk als geestelijk. Tot slot wordt beoordeeld of op basis van de stand van de procedure/vertrektraject om redenen van opportuniteit aanleiding is om van de plaatsing af te zien. Deze werkwijze is reeds diverse keren door de rechter beoordeeld en daaruit is tot op heden gebleken dat de rechtszekerheid voldoende is geborgd.

Ten aanzien van het beoordelen of er onrechtmatig en/of disproportioneel dwang en geweld is toegepast bij een incident, is van belang dat hierbij alle omstandigheden in acht worden genomen. De woonbegeleiders van de HTL hebben geen bevoegdheden om geweld dan wel dwang toe te passen. Dit gebeurt enkel in uitzonderlijke gevallen, zoals wanneer de asielzoeker dermate agressief gedrag vertoont jegens de medewerker of andere bewoners dat er geen andere uitweg mogelijk is. De doelgroep in kwestie bestaat uit asielzoekers waarbij lichtere maatregelen niet voldoende zijn gebleken en begrenzing van het negatieve gedrag benodigd is om de veiligheid van een ieder te kunnen garanderen. Toepassing van disproportionele dwang en geweld is echter nooit gerechtvaardigd.

De conclusie dat er sprake zou zijn van een patroon op dit vlak wordt niet herkend. Indien er meldingen zijn van die aard, wordt daar direct op gehandeld door het COA en (al dan niet extern) onderzoek naar gedaan. Naar aanleiding van het bezoek van de Inspectie is het COA wel begonnen

om, samen met DJI, een specifiek handelingskader op te stellen voor de HTL-medewerkers voor het omgaan met gedrag van deze doelgroep. Het COA heeft de Inspectie naar aanleiding van het rapport gevraagd om gezamenlijk de betreffende incidenten en camerabeelden te bespreken, zodat een gezamenlijk beeld wordt gecreëerd van proportionele dwang en geweld. Dit zal vervolgens worden verwerkt in het specifieke handelingskader voor het personeel van de HTL. Er is daarbij zorg voor het personeel van de HTL. Het COA onderzoekt tevens of er behoefte is aan aanvullende cursussen en trainingen voor het HTL-personeel.

Met betrekking tot het toepassen van dwang en geweld door DV&O personeel is van belang om op te merken dat alle inzet hiervan wordt gecontroleerd en ter beoordeling aan de direct toezichthouders wordt voorgelegd.

Er is een incident bekend waarbij een DV&O medewerker onrechtmatig gebruik heeft gemaakt van een vrijheidsbeperkend middel, namelijk handboeien. Hiervan is direct melding gemaakt en zijn de betreffende medewerker en leidinggevende aangesproken op het onrechtmatig gebruik.

Naar aanleiding van hetgeen de Inspectie heeft opgemerkt over het handboeien-gebruik, zal onderzocht worden of dit adequaat gebeurt. Indien dat niet het geval is, zal worden gestuurd op verbetering.

Conclusie: er wordt onvoldoende invulling gegeven aan het dagprogramma en de begeleiding is te beperkt.

Op de HTL krijgt elke asielzoeker een mentor en een persoonlijk begeleidingsplan om hen te helpen het gedrag te verbeteren. Er is ruimte in het dagprogramma gelaten voor deze activiteiten, zoals gesprekken met de mentor. Voor de momenten waarop geen sprake is van een activiteit is er ruimte om recreatieve activiteiten te verrichten. Zo kan er dagelijks gefitnest worden, is er een ruimte voor creatieve activiteiten en muziek en andere vrije recreatiemogelijkheden.

Het dagprogramma zal naar aanleiding van de conclusie en aanbeveling van de Inspectie opnieuw onder de loep worden genomen.

Ik deel de bevinding dat medewerkers onvoldoende zijn toegerust om asielzoekers met psychiatrische en/of verslavingsproblematiek op een goede manier te begeleiden. Daar zijn in Nederland immers andere instanties voor beschikbaar.

Het COA investeert waar mogelijk wel in instrumenten om personeel zo goed mogelijk te voorzien van handvatten om met deze doelgroep om te gaan. De handvatten zijn met name gericht op signaleren en doorgeleiden naar organisaties die gespecialiseerd zijn in de omgang met deze doelgroep. Asielzoekers waarbij sprake is van dergelijke problematiek worden via het GZA doorverwezen naar (zorg)instanties waar deze zorg kan worden geboden. Ook is er een intensieve samenwerking met verslavingszorg en GGZ-instellingen. Of er ook daadwerkelijk gebruik gemaakt wordt of kan worden van het zorgaanbod hangt – zoals voor iedereen in Nederland – onder andere af van de bereidwilligheid van de betrokkene om mee te werken en de wachtlijsten die voor zorgtrajecten gelden.

De bevinding inzake het contact met de advocatuur wordt niet gedeeld. Het COA faciliteert het contact tussen de asielzoekers en hun advocaat. Indien nodig wordt vervoer geregeld zodat een asielzoeker zijn advocaat

kan bezoeken. Als een asielzoeker niet in het bezit is van een eigen telefoon, kan de asielzoeker dagelijks gebruik maken van het Open Leercentrum om een advocaat te mailen. Ook op dit punt wijkt het beleid van de HTL niet af van reguliere opvanglocaties.

Naar aanleiding van het bezoek van de Inspectie is – aanvullend op de al bestaande mogelijkheid om VWN te bezoeken op het naastgelegen azc Hoogeveen – een keer per week een open inloopsprekbeurt van VWN op de HTL gestart.

De onduidelijkheid over de bezoeksregeling en de voordeur zal worden aangepast.

Ten aanzien van het ontvangen van bezoek is het op alle COA-locaties vereist dat de asielzoeker hiervoor toestemming vraagt. Het COA hanteert deze huisregel om de leefbaarheid en veiligheid op de locatie te waarborgen. Het beleid voor de HTL wijkt op dit punt niet af van reguliere opvanglocaties.

De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd doet momenteel onderzoek naar het signaal dat de Inspectie heeft gegeven over de toegang tot medische zorg. Ik kijk met interesse uit naar hun bevindingen en aanbevelingen op dit vlak. Ik zal de Kamer informeren over de wijze waarop opvolging zal worden gegeven aan het rapport.

Het COA onderzoekt of naast de bestaande klachtenregeling een op de HTL toegespitste meer onafhankelijke vorm van een klacht indienen en behandelen kan worden ingericht.

Ik deel de bezorgdheid voor het personeel dat het werk met een zeer lastige doelgroep, ernstig overlastgevend asielzoekers, moet uitvoeren. Door hun werk is er in de rest van Nederland minder sprake van overlast, waarvoor veel waardering. Tijdens mijn bezoek aan de HTL onlangs heb ik mijn respect daarvoor dan ook expliciet uitgesproken. De zorg voor het personeel zal verder geïntensiveerd worden, waarbij het veiligheidsgevoel, mentale en fysieke weerbaarheid van het personeel extra aandacht krijgen.

De bevindingen inzake het onvoldoende rekening houden met (medische) dieetwensen, religie en gediagnosticeerde medische omstandigheden worden niet gedeeld. Al het eten dat wordt aangeboden is halal en er is een aangepast menu voor vegetariërs. Voorts is het mogelijk om alle dieetwensen naar voren te brengen bij het GZA. Op advies van het GZA wordt voorzien in deze dieetwensen. Verder kunnen alle asielzoekers uiting geven aan hun geloofsovertuiging in hun privéruimte. Dit is conform beleid op alle COA-locaties. Bij goed gedrag is bovendien maatwerk mogelijk, zoals het bezoeken van een kerk of een moskee.

Voorts heeft het COA de Inspectie uitgenodigd om bijvoorbeeld een week mee te lopen op de HTL. De Inspectie heeft deze uitnodiging geaccepteerd.

Slotbeschouwing

Alles overwegende ben ik van mening dat de HTL een belangrijke bijdrage levert in de aanpak van overlast door asielzoekers.

Naar aanleiding van de bevindingen van de Inspectie zijn een aantal maatregelen getroffen die zullen helpen om de leefomstandigheden en veiligheid op de locatie verder te verbeteren. Het COA zal in gezamenlijkheid met de Inspectie opvolging geven aan de overige bevindingen.

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