

Vergaderjaar 2018–2019

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2455

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 januari 2019

Hierbij bied ik u het rapport aan inzake een onderzoek dat de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie) heeft uitgevoerd naar de opvang van overlastgevende asielzoekers¹. In deze brief ga ik nader in op de uitkomsten van het onderzoek en geef ik een reactie op de aanbevelingen die de Inspectie heeft gedaan.

Aanleiding

Directe aanleiding voor het onderzoek vormde het overlijden op 10 maart 2018 van een Algerijnse asielzoeker die in de Extra Begeleidings- en Toezichtslocatie (hierna: EBTL) te Hoogeveen verbleef. Dit betrof een niet-natuurlijk overlijden, aldus de schouwwarts. De man kwam op 9 maart 2018 tijdens een confrontatie met medewerkers van de EBTL ten val en overleed een dag later ten gevolge hiervan in het ziekenhuis. De 32-jarige man was sinds september 2017 in Nederland en, vanwege zijn betrokkenheid bij een groot aantal incidenten, op 28 december 2017 in de EBTL in Hoogeveen geplaatst. Het overlijden van een asielzoeker in de opvang komt niet vaak voor en is een gebeurtenis die grote impact heeft op de familie en nabestaanden van betrokkene, medebewoners maar ook op het personeel van de opvanglocatie. Dat geldt voor een natuurlijke dood, maar zeker ook wanneer sprake is van een niet-natuurlijke doodsoorzaak, zoals in dit specifieke geval. Daarom heb ik de Inspectie gevraagd om onderzoek te doen naar (aanleiding van) dit sterfgeval.

De onderzoeksvragen en de bevindingen van de Inspectie

De Inspectie onderzocht enerzijds of de betreffende asielzoeker zorgvuldig is opgevangen door het COA. Anderzijds onderzocht de Inspectie of EBTL's in het algemeen voldoende toegerust zijn om hun taak uit te oefenen.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Ten aanzien van de eerstgenoemde onderzoeksvraag heeft de Inspectie geconstateerd dat de uitvoering van begeleiding en toezicht in het geval van de Algerijnse asielzoeker, tot het moment waarop het incident plaatsvond dat leidde tot zijn overlijden, door de medewerkers van het COA zo zorgvuldig mogelijk vormgegeven is, met de middelen die zij tot hun beschikking hadden. Zij hebben in dit individuele geval getracht maatwerk op het terrein van zorg en begeleiding te leveren aan deze asielzoeker, die met veel uiteenlopende problemen kampte. De Inspectie heeft een aantal bevindingen gedeeld met het openbaar ministerie (het OM). Gedurende het onderzoek van de Inspectie heeft het OM besloten een strafrechtelijk onderzoek in te stellen naar de feiten en omstandigheden rond het overlijden van de Algerijnse asielzoeker. Inmiddels heeft het OM naar aanleiding van dat onderzoek laten weten geen grond te zien voor strafrechtelijke vervolging.

Ten aanzien van de bredere onderzoeksvraag concludeert de Inspectie dat de EBTL's in het algemeen niet voldoende toegerust zijn om hun taak uit te oefenen om de opvang en begeleiding van de doelgroep op een veilige en beheersbare wijze uit te voeren. Deze constatering hangt samen met het feit dat de bewoners van de EBTL te maken hebben met veel complexere problemen dan waar de EBTL bij de aanvang voor bedoeld was.

Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat in de EBTL's op het moment van het onderzoek asielzoekers waren gehuisvest, die vaak weinig kans hadden op een verblijfsvergunning (bijvoorbeeld vanwege een Dublin-claim) en niet alleen overlast veroorzaakten, maar waarbij ook sprake was van gedragingen die zouden kunnen voortkomen uit psychische problematiek en/of verslavingsproblematiek. Ook beschikten veel bewoners over justitiële antecedenten. De ervaring van de medewerkers in de EBTL's tot nu toe – zo blijkt uit het onderzoek – is echter dat deze groep niet of slechts in beperkte mate openstaat voor gedragsverandering.

Reactie op het rapport

In deze paragraaf ga ik nader in op enkele belangrijke bevindingen van de Inspectie.

Complexere doelgroep

De EBTL is een nieuwe vorm van opvang voor een specifieke groep asielzoekers, namelijk overlastgevers en ingericht als pilot voor een periode van 2 jaar. In mijn brief van 15 november 2018² heb ik u reeds nader geïnformeerd over de ervaringen die we tot nu toe op hebben gedaan met deze vorm van opvang. Ik meldde u dat ervaringen van het personeel van de EBTL en de politie erop duiden dat de problematiek van de EBTL-bewoners zwaarder is dan van te voren werd verwacht. Bij de opzet van de EBTL werd ervan uitgegaan dat het met name zou gaan om overlastgevers die (herhaaldelijk) agressief gedrag vertonen richting medebewoners of personeel, vernielingen aanrichten of medebewoners discrimineren of intimideren³.

Bij de huidige bewoners van de EBTL is echter vaak sprake van meervoudige problematiek, zoals verslavingsproblemen in combinatie met gedragsproblematiek en psychische problemen. Daarnaast is er ook sprake van crimineel gedrag. Deze combinatie van problematieken leidt veelvuldig tot incidenten op en rondom de locaties, waarbij de agressie en

² Kamerstuk 19 637, nr. 2446.

³ Kamerstuk 19 637, nr. 2336.

het geweld van de bewoners zich ook kunnen richten op medewerkers en bewoners en er relatief veel politie-inzet op de locaties noodzakelijk is. De gevolgen van het feit dat de doelgroep problematischer is dan van tevoren werd ingeschat is van invloed op het leefklimaat en de veiligheid van zowel bewoners als personeel. De bevindingen van de Inspectie sluiten derhalve aan bij het beeld dat ik heb geschetst in bovengenoemde brief.

Passend regime

COA-medewerkers zijn geschoold in de opvang en begeleiding van asielzoekers.

Het regime in de EBTL is sober en streng en gebaseerd op begrenzen en begeleiden. Het programma dat wordt geboden is voor een belangrijk deel gericht op gedragsverbetering. De ervaring van de medewerkers in de EBTL's tot nu toe – zo blijkt uit het onderzoek – is echter dat de huidige EBTL-bewoners niet of slechts in beperkte mate open staan voor gedragsverandering. Het gedrag van de huidige bewoners kenmerkt zich namelijk door het blijven opzoeken van grenzen.

Ik ben dan ook met het COA en DJI in overleg over de vraag of het wenselijk is om de huisregels en het regime verder aan te scherpen voor die EBTL-bewoners die zich niet aan de regels houden, binnen het toepasselijke juridische kader. Voor de groep die niet openstaat voor gedragsverandering acht ik een ander regime passend, namelijk een regime dat meer dan nu het geval is, gericht is op beheersen in plaats van begrenzen en begeleiden. De mogelijkheden hiertoe worden momenteel verkend.

Aangiftes en Eenduidige Landelijke Afspraken

Medewerkers van het COA en andere ketenpartners worden gestimuleerd altijd aangifte te doen van strafbare feiten. Deze aangiftes worden door de politie altijd opgenomen. Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat de politie aangiftes niet altijd prioriteit geeft conform de Eenduidige Landelijke Afspraken en dat het voor medewerkers van de EBTL niet altijd duidelijk is aan welke eisen een aangifte moet voldoen. De Inspectie constateert tevens dat de relatie tussen de beide EBTL's en de lokale politie goed is te noemen. Er is frequent contact en indien het personeel de hulp van de politie inroept wordt hier altijd snel op gereageerd.

Of een aangifte leidt tot vervolging is een verantwoordelijkheid van het OM.

Ik streef ernaar dat er optimaal gebruik gemaakt wordt van de afspraken die zijn gemaakt in het kader van de aanpak van geweld tegen medewerkers met een publieke taak, waaronder het lik op stuk beleid. In Noord Nederland wordt hier al invulling aan gegeven, met goede resultaten.

Geestelijke gezondheidszorg (GGZ)

De ernstige geestelijke en gedragsproblematiek waar veel EBTL-bewoners mee worstelen vereist geestelijke gezondheidszorg. In aanvulling op voorgaande acties heb ik het COA verzocht met GGZ-dienstverleners, zoals bijvoorbeeld Veldzicht, in gesprek te gaan over de toegankelijkheid van de geestelijke gezondheidszorg voor deze specifieke doelgroep.

De Inspectie beschrijft in het rapport de wijze waarop COA- en GZA-medewerkers hebben geprobeerd de betreffende asielzoeker zo goed mogelijk te begeleiden en een passende opvangplek te bieden. Uit de rapportage blijkt ook hoe complex de medische problematiek en het gedrag van de man was en voor welke problemen het COA-personeel in de EBTL Hoogetveen, maar ook in de opvanglocaties waar hij eerder verbleef, zich gesteld zag. Belangrijk element daarin was dat betrokkene noodzakelijk geachte medische behandelingen weigerde. De Inspectie heeft geoordeeld dat de medewerkers van het COA de opvang en begeleiding van deze persoon zo zorgvuldig mogelijk hebben vormgegeven, met de middelen die zij tot hun beschikking hebben. Zij hebben getracht maatwerk op het terrein van zorg en begeleiding te leveren aan deze asielzoeker met multi-problematiek.

Voor de wijze waarop de medewerkers dat hebben gedaan gedurende de gehele periode dat betrokkene in de opvang verbleef, verdienen zij een compliment.

De aanbevelingen

De Inspectie doet een tweetal aanbevelingen. De eerste aanbeveling ziet op de uitvoerbaarheid van de opvang in de EBTL, gelet op de beperkte bevoegdheden van het personeel. De tweede aanbeveling heeft betrekking op de handhaving van de rechtsorde door politie en justitie.

Aanbeveling 1

Gelet op de bevindingen van dit onderzoek beveelt de Inspectie aan om op zeer korte termijn de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de plaatsing van deze groep overlast gevende asielzoekers binnen de EBTL's te heroverwegen. Bezie daarbij met name of de huidige bevoegdheden van de medewerkers en de middelen en mogelijkheden toereikend zijn om meer passende consequenties te kunnen verbinden aan het overlast gevende en criminele gedrag van de bewoners. Betrek daarbij de regelgeving over vrijheidsbeperkende en vrijheidsontnemende maatregelen.

Zoals ik eerder in deze brief heb gemeld is voor de EBTL-bewoners die niet openstaan voor gedragsverandering een ander regime passend, namelijk een regime dat meer dan nu het geval is, gericht is op beheersen in plaats van begrenzen en begeleiden. Momenteel ben ik met het COA en met DJI in overleg over het regime in de EBTL en de bevoegdheden van het personeel van COA en/of DJI dat in de EBTL's werkzaam is. Daarbij onderzoek ik of het mogelijk is medewerkers te voorzien van andere bevoegdheden, passend bij hun taken en verantwoordelijken, om hen in staat te stellen daadkrachtiger op te treden. Ook bekijk ik samen met het COA de huisregels en de sancties die staan op het overtreden daarvan. De bepalingen in de Vreemdelingenwet 2000 op het gebied van vrijheidsbeperking en ontneming zijn gebaseerd op Europese regelgeving en de jurisprudentie. Daarbij is het uitgangspunt dat vreemdelingenbewaring enkel als «ultimum remedium» aan de orde is. Dit beperkt de mogelijkheden van de EBTL en maakt het te meer noodzakelijk te streven naar een optimale samenwerking tussen de vreemdelingenketen, gezondheidszorg en de strafrechtketen om tot een gezamenlijke aanpak te komen van overlastgevende asielzoekers met vaak zeer complexe meervoudige problematiek.

Aanbeveling 2

De Inspectie beveelt de politie en het COA aan om:

- de bestaande afspraken tussen het COA en de politie te bezien met betrekking tot de handhaving van de rechtsorde.*
- hierbij duidelijkheid te verschaffen hoe er invulling wordt gegeven aan de Eenduidige Landelijke Afspraken die gelden wanneer er geweld wordt gebruikt tegen medewerkers met een publieke taak, zoals medewerkers van de EBTL.*

Naar aanleiding van deze aanbeveling merk ik op dat ik mij hier reeds voor inspan, samen met het COA en de politie. Ik verwijs naar mijn brieven van 8 juni 2018 (Kamerstuk 19 637, nr. 2391) en 15 november 2018 (Kamerstuk 19 637, nr. 2446) aan uw Kamer, waarin ik heb gemeld dat het van groot belang is dat de lokale driehoek adequaat reageert op verstoring van de openbare orde en op overtredingen en misdrijven. Dat geldt zeker voor bedreigingen jegens medewerkers met een publieke taak. Ik streef ernaar dat er optimaal gebruik gemaakt wordt van de afspraken die zijn gemaakt in het kader van de aanpak van geweld tegen medewerkers met een publieke taak, waaronder het uitvoeren van het lik op stuk beleid. De lokale driehoek, waarin de burgemeester, het OM en de politie zijn vertegenwoordigd, heeft hierin een cruciale rol.

Ik heb in de afgelopen periode extra aandacht besteed aan het bevorderen van de samenwerking tussen de migratieketen en de lokale driehoek rond de EBTL's, maar ook rond andere opvanglocaties waar overlast door asielzoekers wordt ervaren. Het beleid is er op gericht om de mogelijkheden die het strafrecht en het openbare orde beleid in combinatie met het vreemdelingenbeleid bieden beter te benutten om de overlastgevende en/of criminele asielzoekers aan te kunnen pakken. Een gedeeld integraal beeld over de vreemdeling, inclusief eventuele strafrechtelijke antecedenen en relevante medische aspecten is van belang om gezamenlijk tot een juiste aanpak te komen. Het is hierbij relevant dat de betrokken partijen uit de lokale driehoek en de lokale structuren vanuit de migratieketen (Lokaal Terugkeer Overleg) gezamenlijk in beeld hebben wie de overlast veroorzaken, en er relevante informatie tussen de ketenpartners wordt gedeeld, zodat adequate dossieropbouw plaatsvindt en gerichte maatregelen kunnen worden getroffen.

Hiertoe is onder andere een Quick Reference Card opgesteld en beschikbaar gesteld aan gemeenten. In de QRC zijn alle mogelijke maatregelen op een overzichtelijke manier bij elkaar gebracht. Ik heb recent samen met het COA gesproken met de burgemeesters van Amsterdam en Hoogeveen, waar de twee EBTL's zijn gevestigd, over deze problematiek en zal dat blijven doen.

Tot slot

Zoals ik in mijn brief van 15 november 2018 reeds vermeldde blijf ik de ontwikkelingen met betrekking tot de aanpak van overlastgevers en de EBTL nauwlettend volgen (Kamerstuk 19 637, nr. 2446). Een aantal maatregelen heeft tijd nodig om blijvend effect te sorteren. Waar nodig zal ik aanpassingen doorvoeren en afspraken aanscherpen. In mijn brieven van 8 juni 2018 (Kamerstuk 19 637, nr. 2391) en 15 november 2018 (Kamerstuk 19 637, nr. 2446) heb ik aangegeven daarbij verdergaande maatregelen niet te schuwen. Alle onderwerpen die de Inspectie noemt

zullen naar verwachting ook in de evaluatie van het WODC aan de orde komen. Deze evaluatie, die momenteel wordt voorbereid, zal ik uw Kamer, met mijn reactie, in het najaar van 2019 toesturen.

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
M.G.J. Harbers