Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
de heer E. van der Burg

Inspectie Justitie en Veiligheid
directie Toezicht

Hoge Nieuwstraat 8
2514 EL Den Haag Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.inspectie-jenv.nl

Projectnaam
Vervolgonderzoek HTL

Ons kenmerk
4569940

Bijlagen
1

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Datum 27 maart 2023
Onderwerp Vervolgonderzoek naar onder andere de wettelijke basis geweldgebruik boa's HTL

Geachte heer Van der Burg,

De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie), publiceerde op 12 oktober 2022 haar onderzoek over de leefomstandigheden op de handhaving- en toezichtlocatie[1] (hierna: de HTL) in Hoogeveen, een opvanglocatie van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: het COA). De Inspectie constateerde toen in een brief[2] dat de leefomstandigheden en de veiligheid op de HTL niet op orde zijn. Het was op dat moment onder andere onduidelijk of de buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna: boa's) van de Dienst Vervoer en Ondersteuning (hierna: de DV&O) op de HTL bevoegd zijn vreemdelingen te onderwerpen aan de politiële geweldsbevoegdheid[3] en te fouilleren.[4] Daarvoor was nader onderzoek nodig. De Inspectie concludeert in de onderhavige brief dat hiervoor geen wettelijke basis bestaat en de geweldstoepassing en fouillering onrechtmatig is. De Inspectie vraagt u om deze onrechtmatige situatie te beëindigen en alle vormen van toepassen van geweld te stoppen.

In de brief van 12 oktober 2022 heeft de Inspectie ook geconcludeerd dat de rechtspositie van de bewoners van de HTL onvoldoende geborgd is, dat disproportioneel geweld wordt toegepast en dat er onvoldoende invulling wordt gegeven aan het dagprogramma. Ook is de toegang tot de advocatuur te beperkt en zijn de bezoekregeling en huisregels ten aanzien van het sluiten van deuren voor bewoners onduidelijk. Verder heeft de Inspectie geadviseerd zorg te dragen

[1] Met de HTL, die primair gericht is op streng toezicht en begrenzing, 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.(Toelichting RVA 3 januari 2020 (Stct. 2020, 7025).

[2] Brief onderzoek HTL Hogeveen, publicatie 13 oktober 2022

[3] Artikel 1, lid 4 onder b Ambtsinstructie politie, Koninklijke marechaussee en overige opsporingsambtenaren

[4] De bevoegdheden omschreven in artikel 7, eerste, derde en vierde lid Politiewet 2012:

voor een onafhankelijke afhandeling van klachten. Tot slot heeft de Inspectie in haar brief geadviseerd om de medewerkers op de HTL te ondersteunen in hun werk met de moeilijke doelgroep.[5]

In deze brief is de onderbouwing te lezen over het onrechtmatig inzetten van de boa's om op de HTL de aan hen opgedragen taken uit te voeren. Daarnaast gaat de Inspectie de opvolging van eerdere aanbevelingen na en wordt u op de hoogte gesteld over de zorgen van de Inspectie omtrent de ondersteuning voor het team van medewerkers op de HTL.

Inzet boa's DV&O op de HTL

De wetgever heeft een strikt wettelijk stelsel gecreëerd met betrekking tot het toekennen van de geweldsbevoegdheid aan overheidsambtenaren. Dit stelsel ziet toe op het gebruik van geweld, het vastleggen hiervan en de toetsing die hierna plaats moet vinden. In juli 2022 heeft een stelselherziening geweldsaanwending plaatsgevonden, waarbij onrechtmatig geweldsgebruik door een opsporingsambtenaar strafbaar is gesteld.[6] Rechtstatelijk is het vanzelfsprekend dat het inzetten van geweld en vrijheidsbeperkende middelen door de overheid passend plaatsvindt en altijd een wettelijke basis heeft. Alleen in de rechtmatige uitoefening van zijn of haar bediening is een opsporingsambtenaar namelijk bevoegd om geweld toe te passen. De overheid heeft het geweldsmonopolie en voorkomen moet worden dat burgers blootgesteld worden aan een eventuele willekeur. Deze wettelijke basis en waarborgen gelden ook wanneer boa's op de HTL geweld gebruiken tegen vreemdelingen of hen fouilleren. Vreemdelingen die bovendien afhankelijk zijn van de zorg van de Nederlandse overheid.

Na onderzoek concludeert de Inspectie dat voor de boa's op de HTL ***geen wettelijke basis*** aanwezig is voor het toepassen van geweld en/of vrijheidsbeperkende middelen tegen vreemdelingen of hen te fouilleren. Dit geldt voor hun handhavende taak, voor hun taak ten aanzien van het toezicht op de naleving van de vrijheidsbeperkende maatregel ex artikel 56 Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) en voor het fouilleren op grond van artikel 7 lid 3 en 4 van de Politiewet 2012. De bewapende boa's zijn om die reden niet in de rechtmatige uitoefening van hun bediening. Dit betekent dat de DV&O haar boa's inzet voor werkzaamheden op de HTL waarvoor zij niet bevoegd zijn. De boa's van de DV&O zijn hiermee in een problematische situatie gebracht.

Vanaf 13 mei 2019[7] is op de destijds extra begeleidings- en toezichtlocatie een strenger regime gaan gelden. Het karakter is verschoven van begeleiding naar toezicht en handhaving, waarbij vanaf dat moment de boa's zonder wettelijke basis op de opvanglocatie zijn komen werken. Dit betekent dat het toepassen van geweld en vrijheidsbeperkende middelen of het uitvoeren van een fouillering bij vreemdelingen die verblijven op de HTL vanaf 13 mei 2019 tot heden geen

[5] Personen die ernstige overlast hebben veroorzaakt, zoals (herhaaldelijk) agressief gedrag richting medebewoners of personeel, het aanrichten van vernielingen of het discrimineren of intimideren van medebewoners (toelichting RVA van 3 januari 2020, Stct. 2020, 7025). Alleen bewoners die ernstig overlastgevend gedrag met een grote tot zeer grote impact op en rondom de azc-locatie vertonen komen in aanmerking voor een HTL-plaatsing (p. 8 ketenbrede werkinstructie).

[6] Stb. 2022, 16635

[7] Kamerstuk 19637, nr. 2478

wettelijke basis heeft gekend en nog steeds niet heeft. Het oordeel van de Inspectie daarover is dat dit niet rechtmatig is en beëindigd moet worden.

Geen enkele vorm van geweld op de HTL is gelegitimeerd. Naast dat de boa's geen bevoegdheid hebben tot het toepassen van geweld en/of vrijheidsbeperkende middelen, benadrukt de Inspectie nogmaals dat ook medewerkers (niet zijnde boa's) op de HTL geen bevoegdheid bezitten tot het toepassen van geweld, zoals eerder in de brief van de Inspectie van 12 oktober 2022 is aangegeven. Medewerkers passen echter in sommige gevallen geweld toe zonder dat sprake is van een noodweersituatie. Wanneer er bovendien daadwerkelijk sprake is van noodweer, dient dit achteraf getoetst worden.[8]

Hieronder zet de Inspectie haar standpunt met betrekking tot het gebruik van geweld door de boa's beknopt uiteen.

Wettelijke basis van gebruik geweld en vrijheidsbeperkende middelen
De boa's van de DV&O, een organisatieonderdeel van de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: de DJI) werken op de HTL. Deze inzet is gebaseerd op een Werkinstructie[9] en een convenant.[10] De boa's kunnen alleen de politiële geweldsbevoegdheid toegekend krijgen van de minister van Justitie en Veiligheid[11] (hierna: de minister). Deze geweldsbevoegdheid geldt voor een specifieke, afgebakende taak en de daarbij behorende werkzaamheden. Voor de boa's heeft de minister dit expliciet toegelicht in een brief[12] aan de toezichthouder, het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie en de direct toezichthouder, de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie.[13]

Wettelijke basis geweldsbevoegdheid
De wettelijke basis van de geweldsbevoegdheid van de DV&O is gelegen in de Penitentiaire beginselenwet.[14] Daarnaast hebben de boa's van de DV&O de geweldsbevoegdheid toegekend gekregen als het gaat om het vervoer van personen die rechtens van hun vrijheid zijn beroofd.[15] De bevoegdheid tot het gebruik van geweld is dus gelimiteerd. De minister geeft hiermee helder de begrenzing van de geweldsbevoegdheid van de boa's van de DV&O aan. Vanuit zorg en goed werkgeverschap van de DV&O moeten de boa's erop kunnen vertrouwen dat zij op grond van deze wettelijke basis op een locatie te werk worden gesteld. Alleen dan zorgt de DV&O ervoor dat de boa's rechtmatig werken en zijn de boa's wettelijk bevoegd wanneer zij geweld toepassen.

De Inspectie constateert dat vreemdelingen op de HTL niet rechtens van hun vrijheid zijn beroofd. Een persoon is rechtens zijn of haar vrijheid ontnomen wanneer hij of zij is aangehouden, veroordeeld is, vanwege zijn of haar psychische toestand gedwongen is opgenomen, of op grond van artikel 59 van de

[8] Aanwijzing handelswijze bij beroep op noodweer
[9] Stb. 2009, nr. 12830
[10] Convenant 01800-10 met bijlage C
[11] Artikel 7, lid 9 Politiewet 2012
[12] Brief minister van 6 september 2021 aan de (direct) toezichthouder met als onderwerp: Reactie op vraagstuk inzet DV&O bij andere overheidsinstanties
[13] Een afschrift van de brief is verzonden aan de hoofddirecteur van de Dienst Justitiële Inrichtingen
[14] Artikel 35 Penitentiaire beginselenwet
[15] Artikel 9, lid 6 Politiewet 2012

Vw 2000 in bewaring is gesteld. De vreemdelingen op de HTL zijn daarentegen slechts in hun vrijheid *beperkt* op grond van een bestuursrechtelijke maatregel ex artikel 56 van de Vw 2000. Ook is de Penitentiaire beginselenwet niet van toepassing omdat de HTL een COA-opvanglocatie is en geen penitentiaire inrichting. Mede hierom ontbreekt een juridische basis voor het toepassen van geweld en vrijheidsbeperkende middelen door boa's van de DV&O op de HTL.

Convenant
De boa's van de DV&O voerden de afgelopen drie jaar hun opgedragen taak en de daaraan gekoppelde geweldsbevoegdheid uit op grond van een convenant tussen de politie Noord-Nederland en de DJI/ DV&O. Het is duidelijk dat politieambtenaren en de boa's samenwerken.[16] Dit betekent echter niet dat de boa's de wettelijke taak[17] en de bevoegdheden van een politieambtenaar mogen overnemen en toepassen op de HTL. Samenwerken kan alleen vanuit de eigen taakstelling. Hoewel de Werkinstructie van de DV&O op basis van een convenant samenwerking met andere overheidsdiensten toelaat, is deze tegelijkertijd terughoudend geformuleerd.[18] Het wettelijk stelsel bevoegdheden en bewapening[19] laat niet toe dat een overheidsorganisatie op eigen initiatief, via lagere regelgeving, met een convenant (politie)taken en geweldbevoegdheden voor boa's creëert. Het convenant vormt geen basis voor de taak van de boa's op de HTL en het aan die taak koppelen van een geweldsbevoegdheid.

Handhaving huisregels en rechtsorde
De boa's van de DV&O gebruiken geweld en vrijheidsbeperkende middelen tegen de vreemdelingen tijdens het handhaven van de huisregels en rechtsorde op de HTL. Het gaat daarbij om een reactie op onwenselijk en grensoverschrijdend gedrag van vreemdelingen. Daarnaast gaat het ook om potentieel, onwenselijk en onveilige situaties waarbij de boa's de vreemdeling vastpakken en met dwang naar de grond brengen. Zo nodig worden geweldsmiddelen toegepast en handboeien om gedaan. Voor het uitvoeren van deze taak is in het convenant aan de boa's deze politietaak en een geweldsbevoegdheid toegekend. Hiervoor is zoals benoemd geen wettelijke basis.

Fouillering
De boa's van de DV&O voeren bij de vreemdeling verblijvend op de HTL een onderzoek aan de kleding uit (fouillering).[20] Dit betreft een bevoegdheid die alleen door de minister wordt toegekend. Zoals benoemd is er voor de boa's geen wettelijke basis aanwezig voor het toepassen op de HTL van de politie bevoegdheden. Dit geldt ook voor het uitvoeren van een fouillering bij de vreemdelingen.

Toezichthouder Vreemdelingenwet 2000
In het convenant hebben de boa's op de HTL de taak opgedragen gekregen om de opgelegde bestuursrechtelijke maatregel ex artikel 56 Vw 2000 te handhaven. Zij zijn in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (hierna: VV 2000) aangewezen als

[16] Artikel 10, lid 2 Politiewet 2012 en de artikelen 38 en 39, lid 1 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar
[17] Artikel 3 Politiewet 2012
[18] Werkinstructie van de DV&O deel II: toelichting per taak Stb 2009, 12830:
[19] Artikel 7, lid 9 Politiewet 2012
[20] Artikel 7, derde en vierde lid Politiewet 2012

toezichthouder[21] voor de Vw 2000. Het VV 2000 heeft bepaald dat voor deze toezichthoudende taak boa's uitsluitend beschikken over de bevoegdheden genoemd in de artikelen 5:15 tot en met 5:17 van de Algemene Wet Bestuursrecht en artikelen 50, 50a en 106a derde lid van de Vw 2000.[22] De minister heeft nergens expliciet bepaald dat bij de uitoefening van die bevoegdheden geweld mag worden gebruikt.

Toezicht op boa's
In het wettelijk stelsel is bepaald dat de toezichthouder en direct toezichthouder erop toezien dat de boa's de toegekende bevoegdheden in de taakuitvoering naar behoren vervullen. Het baart de Inspectie zorgen dat beide toezichthouders niet zijn betrokken bij de totstandkoming van de convenanten tussen de Politie Eenheid Noord-Nederland en de DJI/DV&O, terwijl dit wel met de toezichthouders afgesproken is. Het gevolg hiervan is dat de toezichthouders niet kunnen toezien op de juiste uitoefening van de taak van de boa's, zodat geen zicht is op het inzetten van opsporingsbevoegdheden en de politiële geweldsbevoegdheid. Daarnaast heeft de Inspectie van de toezichthouders begrepen dat sinds de inzet in 2019, boa's van de HTL het aanwenden van geweld niet of nauwelijks melden bij de direct toezichthouder.

Aanbeveling inzetten boa's
De Inspectie heeft in haar toezicht geconstateerd dat boa's van de DV&O ook op andere locaties worden ingezet. De Inspectie beveelt u aan om deze inzet inzichtelijk te maken en vanuit de inhoud van deze brief de werkzaamheden te beoordelen op rechtmatigheid in combinatie met het toepassen van geweld en vrijheidsbeperkende middelen.

Proportionaliteit
Naast het ontbreken van een wettelijke basis als het gaat om geweldstoepassing door de boa's en de andere medewerkers op de HTL, plaatst de Inspectie een kanttekening als het gaat om de proportionaliteit van het totaalpakket aan maatregelen om de vreemdelingen op de HTL in zijn of haar vrijheid te beperken. Zoals benoemd is de vrijheid van de vreemdelingen niet rechtens ontnomen, maar slechts beperkt. De HTL is een deel van een voormalige penitentiaire inrichting, waarbij het terrein omsloten is met een hoge muur en op een aantal plekken een hoog afgesloten hek. De vreemdelingen beschikken niet over een sleutel. Hierdoor is het hek niet zelfstandig te openen. De Inspectie constateert dat op de HTL fysieke barrières gecreëerd zijn om te voorkomen dat vreemdelingen zich onttrekken aan de opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel. Naast deze fysieke maatregelen worden op dit moment ook onrechtmatig bewapende boa's als toezichthouder binnen de muren van de HTL ingezet. De Inspectie concludeert dat dit pakket aan maatregelen niet in verhouding staat tot de opgelegde maatregel. Op andere locaties waar vreemdelingen met een vrijheidsbeperkende maatregel ingevolge de Vw 2000 verblijven, is bovenstaande geenszins het geval.

[21] Artikel 4.1, lid 1 onder d VV 2000
[22] Artikel 4.1, lid 4 VV 2000

Opvolging eerdere aanbevelingen brief 12 oktober 2022

Ontbreken wettelijke basis toepassen geweld overige medewerkers
In de brief van 12 oktober 2022 heeft de Inspectie geconstateerd dat de medewerkers op de HTL (niet zijnde de boa's) geen bevoegdheden hebben als het gaat om het toepassen van dwang of geweld. Naar aanleiding hiervan is het COA in november 2022 gestart met het actualiseren van een beleidsstuk Agressie en Geweld; een handelingskader voor de medewerkers van de HTL. Dit stuk is in concept gereed en is inmiddels afgestemd met ketenpartners.

Met betrekking tot het melden van incidenten bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen heeft het COA de Inspectie laten weten dat de "*Werkwijze meldingsplichtige incidenten met minderjarigen*" met ingang van oktober 2022 is ingevoerd op de HTL. Dit conform andere COA-opvanglocaties. De Inspectie vindt het zorgelijk dat incidenten met AMV's voor oktober 2022 niet zijn gemeld, waardoor er ook geen toezicht heeft kunnen plaatsvinden. De Inspectie vindt het daarom van belang dat HTL-medewerkers hieromtrent een helder handelingskader hebben, wat sinds oktober 2022 het geval is.

Ondersteuning, zorg en handvatten voor het team
De leiding van de HTL heeft bij het hoofdkantoor van het COA geïnformeerd naar de mogelijkheid dat het personeel van de HTL verplicht een training volgt op het gebied van verslavingszorg, omgang met trauma's en psychiatrie. Het hoofdkantoor van het COA bekijkt wat het trainingsaanbod is. Een gesprekscyclus voor medewerkers op de HTL is ingesteld, waarbij aandacht is voor veiligheid en ondersteuning. De Inspectie hecht grote waarde aan goede toerusting van de medewerkers op de HTL. Zij werken met een moeilijke doelgroep, waarbij de medewerkers kennis en vaardigheden nodig hebben om op een veilige en constructieve wijze met de vreemdelingen te werken.

Onafhankelijke klachtencommissie
Het COA geeft aan de mogelijkheden hiertoe nog te onderzoeken. De Inspectie hecht groot belang aan een onafhankelijke klachtencommissie, aangezien de vreemdelingen voor nagenoeg alles afhankelijk zijn van de medewerkers van de HTL. Hierdoor kan een barrière ontstaan voor het indienen van een klacht. Dit wordt weggenomen wanneer direct toegang is tot een onafhankelijke commissie. Vanwege de aard van de geconstateerde problematiek kent de Inspectie aan deze aanbeveling groot gewicht toe.

Onvoldoende invulling van het dagprogramma en beperkte begeleiding
Het COA heeft laten weten in oktober 2022 te zijn begonnen met het dagprogramma dat sinds de coronapandemie stil heeft gelegen. Ook is het COA bezig om de invulling van het dagprogramma uit te schrijven in een basisdocument. De Inspectie hecht hier grote waarde aan. Een goede begeleiding en dagprogramma geeft de vreemdeling structuur. Daarnaast moet de vreemdeling weten of vorderingen in gedrag voldoende zijn om de HTL te mogen verlaten. Relevant in dit verband is dat de rechtbank onlangs een uitspraak heeft gedaan waarin zij stelt dat nu niet deugdelijk is vastgelegd door het COA wat goed gedrag is en waar een vreemdeling aan moet voldoen om uit de HTL te kunnen stromen naar een regulier asielzoekerscentrum.[23]

[23] ECLI:NL:RBDHA:2023:1079

Inspectie Justitie en Veiligheid
directie Toezicht

Datum
27 maart 2023

Ons kenmerk
4569940

Toegang tot advocatuur, onduidelijkheid in bezoekregeling en huisregels
Het COA heeft laten weten medio oktober 2022 gestart te zijn met een spreekuur van Vluchtelingenwerk Nederland voor vreemdelingen op de HTL. Ook zijn aanpassingen gedaan in de bezoekregeling en de huisregels. Deze aanpassingen zijn nog niet doorgevoerd, maar worden door de afdeling Juridische Zaken van het COA gecontroleerd. De Inspectie vindt het van groot belang dat deze ingezette ontwikkelingen worden doorgezet, zodat vreemdelingen niet in hun rechten geschonden worden.

Extra ondersteuning voor het team op de HTL
Op 12 oktober 2022 heeft de Inspectie haar zorgen geuit over het team dat werkzaam is op de HTL en de omstandigheden waarin medewerkers hun taak uitvoeren met een moeilijke bewonersgroep. Na publicatie van de brief heeft de Inspectie diverse gesprekken met medewerkers en leiding van de HTL gevoerd. Hieruit blijkt dat het door het COA uitgevoerde integriteitsonderzoek, de manier waarop de Inspectie het vorige onderzoek heeft uitgevoerd en de brief van de Inspectie veel emoties hebben opgeroepen. Daarnaast hebben medewerkers behoefte aan richtlijnen wanneer en hoe zij in situaties de-escalerend kunnen optreden. In de huidige situatie is dit voor medewerkers onduidelijk. De Inspectie adviseert nogmaals het team extra ondersteuning te bieden en zorg te dragen dat de toerusting, materiële en formele randvoorwaarden voor het uitvoeren van hun moeilijke taak op orde worden gemaakt.

De Inspectie adviseert het DG Migratie, het COA en de DV&O om opnieuw te bezien op welke wijze de HTL ingericht moet worden. De Inspectie verzoekt zowel het COA als de DV&O haar op de hoogte te houden van de ontwikkelingen naar aanleiding van deze brief. Aan de hand daarvan wordt door de Inspectie nadere invulling gegeven aan haar toezichtactiviteiten.

Een afschrift van deze brief wordt verzonden aan de hoofdofficier van het Landelijk Parket en de korpschef van Politie.

Hoogachtend,
Inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid,
namens deze,

H.C. Faber
Hoofdinspecteur-directeur Beschermen, Straffen en Handhaving