



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

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

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

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

Projectnaam

Onderzoek HTL Hoogeveen

Ons kenmerk

4255303

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

Datum 12 oktober 2022

Onderwerp Onderzoek naar de leefomstandigheden en de veiligheid op de
handhavings- en toezichtlocatie Hoogeveen

Geachte heer Van den Burg,

Op 30 maart 2022 heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) een melding ontvangen over vermeende misstanden in de handhavings- en toezichtlocatie (hierna: de HTL) van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: het COA) in Hoogeveen.¹ De hierop volgende documentstudie en interviews met ex-bewoners, belangenbehartigers en medewerkers van diverse diensten bevestigden dit beeld. Zo hebben sommige ex-bewoners met disproportioneel geweldgebruik te maken gehad en is het dagprogramma niet op orde. Deze signalen waren dermate zorgwekkend dat de Inspectie op 30 en 31 augustus 2022 een onaangekondigd bezoek heeft gebracht aan de HTL. Tijdens dit bezoek zijn medewerkers en asielzoekers geïnterviewd. Ook zijn observaties gedaan en zijn begeleidingsplannen geschouwd in het informatiesysteem van het COA. Tot slot heeft de Inspectie ter plaatse en na afloop documentatie en camerabeelden opgevraagd bij het COA.

Na afloop van het bezoek heeft de Inspectie, op 31 augustus, de bestuurder van het COA op de hoogte gesteld van de belangrijkste bevindingen. Gezien de zorgwekkende bevindingen, bent u op 1 september jl. geïnformeerd over de bevindingen. Met deze brief informeer ik u nader over de uitkomsten van dit onderzoek naar de leefomstandigheden en de veiligheid in de HTL. Hierin komt eerst de institutionele achtergrond van de HTL aan bod, gevolgd door de conclusies en aanbevelingen die, ten slotte aan de hand van de bevindingen, worden toegelicht.

Institutionele achtergrond

Vreemdelingen die in Nederland een asielverzoek hebben ingediend, worden geplaatst in asielzoekerscentra (hierna: AZC's). Het COA zorgt ervoor dat tijdens het verblijf in het AZC en andere opvangvoorzieningen rekening wordt gehouden

¹ Het is de Inspectie bekend dat het COA een feitenonderzoek met beperkte scope laat uitvoeren. Dit onderzoek was ten tijde van het Inspectieonderzoek nog niet afgerond.

met de specifieke situatie van kwetsbare personen.² Als de asielzoeker bijzondere opvangbehoeften heeft, wordt naast de verstrekkingen specifieke steun en begeleiding geboden. Verder zorgt het COA ervoor dat de asielzoeker tijdens zijn of haar verblijf in de opvang kan rekenen op bescherming van zijn of haar gezinsleven en de mogelijkheid heeft om te communiceren met onder andere familieleden en juridisch adviseurs. Vanwege de veiligheid kan hier een uitzondering op worden gemaakt.³

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
12 oktober 2022

Ons kenmerk
4255303

Als asielzoekers op AZC's overlast veroorzaken, kan het COA gebruik maken van het maatregelenbeleid Reglement Onthouding Verstrekkingen. De meest gehanteerde maatregel is het (deels) inhouden van de wekelijkse financiële verstrekkingen. Een andere, zwaardere maatregel betreft de plaatsing in de HTL – een maatregel die naast een eventueel strafrechtelijk traject en andere maatregelen kan worden ingezet.

Volgens de ketenbrede werkinstructie is de HTL primair gericht op streng toezicht en begrenzing van negatief gedrag van asielzoekers. Een ander doel is de veiligheid op en rond de AZC's te vergroten. Het begeleidingsplan inclusief het te volgen programma van de HTL richt zich op het bewerkstelligen van verbeteringen in het gedrag van overlastgevende asielzoekers. In de HTL geldt daarom een strikt dagprogramma, waarbij elke asielzoeker een mentor en een persoonlijk begeleidingsplan krijgt. Asielzoekers zijn verplicht om deel te nemen aan het dagprogramma, dat onder andere bestaat uit trainingen en sportactiviteiten.

In de HTL is plek voor 50 asielzoekers. Ten tijde van het onaangekondigde bezoek verbleven er 25 asielzoekers. Uitgangspunt is dat asielzoekers er minimaal vier weken tot maximaal drie maanden verblijven.

In de HTL werken woonbegeleiders van het COA samen met medewerkers van de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: de DJI), inclusief de Dienst Vervoer en Ondersteuning (hierna: de DV&O). Samen vormen zij het team van woonbegeleiders. Daarnaast werken er buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna: boa's) van de DV&O.⁴ De boa's treden onder andere handhavend op in het kader van strafbare feiten en zij handhaven de huisregels van de HTL.

De huisregels van de HTL zijn strenger dan op een AZC. Aan de asielzoekers is een vrijheidsbeperkende maatregel op grond van artikel 56, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 opgelegd. Dat houdt in dat de asielzoekers verplicht zijn om op het terrein van de HTL te verblijven. Tussen 22:00 uur en 08:00 uur wordt de voordeur op slot gedaan, zo vermelden de huisregels van de HTL. Ook geldt een wekelijkse meldplicht bij de afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel van de Nationale Politie en een dagelijkse inhuisregistratie bij de medewerkers van het COA. Asielzoekers ontvangen in de HTL geen leef- en eetgeld. Daarom verstrekt het COA de maaltijden en verzorgingsproducten in natura.

² artikel 18a van de Regeling verstrekkingen asielzoekers.

³ artikel 9, derde en vierde lid van de Regeling verstrekkingen asielzoekers

⁴ Regeling van de Minister van Justitie en Veiligheid van 4 oktober 2018, nr. 2373750, tot vaststelling van domeinen voor de opsporingsbevoegdheid van de buitengewoon opsporingsambtenaar.

Conclusies en aanbevelingen

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

Inspectie Justitie en
Veiligheid

Datum
12 oktober 2022

Ons kenmerk
4255303

- 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 berichten wij 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. 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.

Hieronder licht de Inspectie deze aanbevelingen en conclusies toe door enkele bevindingen uitvoeriger te bespreken.

Rechtspositie

Uit diverse interviews blijkt dat de bewonersgroep zeer divers is en dat verschillende asielzoekers, die vanwege overlastgevend gedrag zijn geplaatst in de HTL, kampen met onderliggende problematiek zoals psychiatrische en verslavingsproblematiek of een mogelijke licht verstandelijke beperking. De doelgroep is ingewikkeld, waardoor medewerkers met grillig gedrag van asielzoekers worden geconfronteerd. Hierdoor zijn de werkomstandigheden van medewerkers zeker niet gemakkelijk. De asielzoekers worden vanwege het overlastgevende gedrag op een AZC met een vrijheidsbeperkende maatregel in de

HTL geplaatst.⁵ In de praktijk blijkt dat de asielzoekers tussen 08:00 uur en 22:00 uur het gebouw kunnen verlaten door te verblijven in de binnentuin, die is omgeven door een afgesloten hek. Dit betekent dat de asielzoekers de HTL niet zelfstandig kunnen verlaten, behalve als zij afstand doen van het recht op COA-opvang.⁶ Alle deuren die toegang buiten het terrein van de HTL geven, zijn altijd op slot. Asielzoekers zijn niet in het bezit van een sleutel en moeten zich tot een medewerker wenden om het terrein van de HTL te kunnen verlaten.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
12 oktober 2022

Ons kenmerk
4255303

De Inspectie constateert ook dat de huisregels van de HTL op dit punt onduidelijk zijn. Hierin is namelijk vermeld dat de voordeur tussen 22:00 uur en 08:00 uur op slot is. Het is niet duidelijk of dit de voordeur van het gebouw betreft, of de deur in de omheining van het terrein.

Toepassing van dwang en geweld door woonbegeleiders

De Inspectie heeft geconstateerd dat de woonbegeleiders, die werkzaam zijn voor het COA en de DJI (waaronder DV&O), dwang en geweld toepassen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om woonbegeleiders die een asielzoeker een duw, een klap of een schop geven en het niet geautoriseerd gebruik van hulpmiddelen. De Inspectie heeft in diverse interviews⁷ met (ex-) bewoners en met medewerkers van verschillende diensten talrijke voorbeelden gehoord van gebruik van disproportioneel geweld. Ook is tijdens het bezoek aan de HTL door de Inspectie waargenomen dat een asielzoeker een ruwe duw krijgt als hij zich in een ruimte bevindt waar hij niet mag komen. De asielzoeker raakte door de duw in disbalans. Er was daarbij geen sprake van fysieke agressie van de zijde van de asielzoeker. Tot slot heeft de Inspectie camerabeelden⁸ van de HTL en filmpjes van (ex) bewoners geanalyseerd en mede op basis daarvan geconstateerd dat er sprake is van gebruik van geweld. Hierbij is meerdere malen naar voren gekomen dat medewerkers beginnen met het toepassen van fysiek geweld en dwang, wat niet proportioneel is, terwijl de asielzoeker geen fysieke agressie uit ten opzichte van de medewerker of zelfs al wegloopt.

Behoudens zelfbescherming is de toepassing van geweld en dwang echter juridisch niet toegestaan voor de woonbegeleiders van het COA en de DJI (waaronder DV&O). Zij zijn slechts bevoegd zichzelf te beschermen als dit het laatste redmiddel is in een gewelddadige situatie.

Mede door het ontbreken van passende maatregelen lijken de genoemde medewerkers dwang te gebruiken om ongewenst of ontoelaatbaar gedrag van bewoners te bestraffen. Enkele medewerkers geven aan dergelijke uitoefening van dwang normaal en gerechtvaardigd te vinden. Noch medewerkers onderling, noch de leiding faciliteren een goede vorm van intervisie of reflectie hierop. Ernstige incidenten worden weliswaar in het team besproken. Bij kleinere voorvallen en de algemene bejegening van asielzoekers is dat niet het geval.

⁵ ECL:NLRBDHA:2020:6252.

⁶ Zo lang de asielzoeker gebruik wil maken van zijn of haar recht op COA opvang, is hij of zij namelijk gehouden op de HTL te verblijven.

⁷ De interviews zijn afgenomen in de periode tussen 14 juli en 31 augustus 2022.

⁸ De camerabeelden hebben betrekking op de periode april 2021 tot en met augustus 2022.

Toepassing van dwang en geweld door de boa's van de DV&O

De boa's van de DV&O zijn aangesteld voor een specifieke wettelijke uitvoeringstaak. Bij de uitoefening beschikken zij in specifieke gevallen over een opsporingsbevoegdheid en gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen, waarop de Ambtsinstructie voor de politie, Koninklijke Marechaussee en andere opsporingsambtenaren⁹ van toepassing is.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
12 oktober 2022

Ons kenmerk
4255303

De Inspectie heeft geconstateerd dat in de HTL situaties voorkomen waarin medewerkers een bepaalde mate van onveiligheid ervaren door gedrag of bedreigingen van de zijde van de bewoners. De aanwezigheid van de boa's van de DV&O op de locatie draagt bij aan het veiligheidsgevoel van de andere medewerkers. De boa's van de DV&O dragen in de HTL een uniform en gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen om hun werkzaamheden te verrichten. Zij werken onder het gezag van de Nationale Politie, Eenheid Noord Nederland.¹⁰

De Inspectie constateert dat de boa's fysiek geweld en handboeien gebruiken voor de uitvoering van hun taken in de HTL bij de asielzoekers. Asielzoekers, die dus niet rechtens van hun vrijheid zijn beroofd. De inzet van boa's van de DV&O voor deze taak op de HTL is geregeld in een convenant¹¹ als bedoeld in punt 9 van de in de Werkinstructie van de Dienst Vervoer & Ondersteuning¹² gegeven taakomschrijving. De Inspectie onderzoekt nog of de toekenning van deze taken op basis van de Werkinstructie en het convenant een voldoende rechtmatige basis biedt voor de uitoefening van de aan deze taken verbonden bevoegdheden van boa's van de DV&O. De Inspectie zoekt hiervoor afstemming met de toezichthouders.¹³ De Inspectie informeert u hierover op een later moment.

Dagprogramma en begeleiding

De Inspectie heeft geconstateerd dat de in de ketenbrede werkinstructie¹⁴ genoemde persoonlijke begeleidingsplannen in de praktijk onvoldoende worden teruggezien. Bewoners en ex-bewoners geven aan niet te weten waar ze aan moeten werken en waar ze aan moeten voldoen om meer vrijheden te krijgen en terug te keren naar een AZC. Dit vindt de Inspectie een ernstige tekortkoming, aangezien deze asielzoekers juist gebaat zijn bij een persoonsgerichte begeleiding. Ook aan het dagprogramma wordt onvoldoende invulling gegeven. Het dagprogramma is om die reden meer een dagstructuur te noemen; asielzoekers moeten op vaste tijden opstaan, eten en corvee doen, maar andere activiteiten zijn er nauwelijks. Bewoners en ex-bewoners geven aan dat door het gebrek aan begeleiding en een dagprogramma de verveling toeslaat, wat volgens hen leidt tot meer onrust en negatief gedrag.

Ook constateert de Inspectie dat de medewerkers onvoldoende zijn toegerust om asielzoekers met psychiatrische en/of verslavingsproblematiek op een goede manier te begeleiden. De medewerkers zijn hier niet voor opgeleid en beschikken bovendien niet over passende maatregelen om consequenties te verbinden aan

⁹ Stb. 1994, 275, laatstelijk gewijzigd bij Stb. 2021, 46.

¹⁰ Convenantnummer: 01800-10

¹¹ Convenant 01800-10, bijlage C.

¹² Stcrt. 2009, 12830.

¹³ In artikel 5 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Dienst Vervoer & Ondersteuning is bepaald dat de toezichthouder de hoofdofficier van Justitie bij het Landelijk Parket is en de direct toezichthouder de korpschef als bedoeld in artikel 27 van de Politiewet 2012.

¹⁴ Ketenbrede werkinstructie HTL 6 februari 2020, hoofdstuk 4.3.

afwijkend gedrag van de asielzoekers. De huidige werkwijze is onvoldoende gericht op gedragsverandering en lijkt meer gericht op straffen. Het gebrek aan methodisch werken en handvatten voor de medewerkers leidt tot willekeur in de behandeling van de asielzoekers.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
12 oktober 2022

Ons kenmerk
4255303

De Inspectie constateert tot slot een verbeterpunt als het gaat om de bejegening van asielzoekers door de medewerkers in de HTL. De Inspectie heeft waargenomen dat enkele medewerkers de asielzoekers benaderen op een manier die escalatie in de hand werkt. Zo worden asielzoekers uitgelachen en uitgescholden en wordt er met regelmaat te veel dwang toegepast. Ook is uit interviews naar voren gekomen dat wordt ervaren dat onvoldoende rekening wordt gehouden met (medische) dieetwensen, religie en gediagnostiseerde medische omstandigheden.

Toegang tot advocaat

Advocaten hebben geen toegang tot de HTL. Als een asielzoeker zijn advocaat wil spreken wordt via Vluchtelingenwerk Nederland (hierna: VWN) een afspraak gemaakt. De asielzoeker wordt door een medewerker begeleid naar een spreekkamer van VWN in het naastgelegen AZC. De medewerker wacht buiten de spreekkamer tot het gesprek is afgerond. Vervolgens wordt de asielzoeker weer begeleid naar de HTL. Als een asielzoeker geen eigen mobiele telefoon heeft, is het contact leggen met de advocaat onnodig moeilijk, waardoor de asielzoeker schade kan ondervinden ten aanzien van zijn of haar rechtspositie. Een dergelijke afhankelijkheid vindt de Inspectie onwenselijk. In dit verband wijst de Inspectie op artikel 9 vierde lid van de Regeling verstrekkingen Asielzoekers, waaruit blijkt dat communicatie met een juridisch adviseur alleen kan worden geweigerd als de veiligheid in het geding is. Tot slot, als bijkomend nadeel, kunnen zowel advocaten als medewerkers van VWN niet waarnemen wat de verblijfsomstandigheden zijn en het COA zo nodig signalen hierover afgeven.

Ontvangen bezoek

De Inspectie constateert tegenstrijdigheden ten aanzien van het ontvangen van bezoek. Uit de interviews met de medewerkers van de HTL blijkt dat het voor een asielzoeker altijd mogelijk is om bezoek te ontvangen als het gedrag van de asielzoeker dit toelaat. Bewoners, ex-bewoners en hun belangenbehartigers zijn daarentegen in de veronderstelling dat het niet mogelijk is om bezoek te ontvangen van familie, vrienden en geestelijk verzorgers. Uit de huisregels van de HTL blijkt dat asielzoekers voor het ontvangen van bezoek, alsook over de daaraan verbonden voorwaarden, altijd toestemming moeten vragen van het COA. De Inspectie vindt het ontbreken van een duidelijke en goed gecommuniceerde richtlijn hieromtrent onwenselijk. De Inspectie wijst ook in dit verband op artikel 9, vierde lid van de Regeling verstrekkingen Asielzoekers, waaruit blijkt dat inperking van het recht op bescherming van het gezinsleven slechts mogelijk is als de veiligheid in het geding is.

Klachten

Bij klachten kan een asielzoeker van de HTL gebruik maken van de klachtenregeling van het COA. Een asielzoeker wendt zich in eerste instantie tot een medewerker of de locatiemanager, conform de wettelijke eisen uit de Algemene Wet Bestuursrecht. Als dit onvoldoende oplevert heeft een asielzoeker de mogelijkheid om in het Nederlands of het Engels schriftelijk een klacht in te dienen bij de afdeling Juridische Zaken van het COA. Er is geen sprake van een onafhankelijke toetsing van de klachten. De bewoners van de HTL zitten in een

situatie waarin hun vrijheid in grote mate beperkt is, waarin zij op verschillende vlakken afhankelijk zijn van de medewerkers in de HTL en waarin regelmatig sprake is van toepassing van dwang. Juist in deze afhankelijke en gebleken kwetsbare situatie zijn deze asielzoekers gebaat bij een onafhankelijke klachtencommissie die vrij toegang heeft tot de HTL.

Medewerkers

De Inspectie heeft ook grote zorgen over de omstandigheden waarin de medewerkers hun taak moeten uitvoeren. De medewerkers werken, zoals eerder benoemd, met een moeilijke doelgroep en zijn daarvoor onvoldoende toegerust. Daarnaast is een aantal medewerkers op non-actief¹⁵ gesteld in verband met een integriteitsonderzoek, wat leidt tot veel spanningen. Het team zou in deze periode gebaat zijn bij extra ondersteuning, begeleiding en opleiding.

Medische zorg

Voor de toegang tot medische zorg zijn de asielzoekers geheel afhankelijk van de medewerkers van het COA. De medewerker bepaalt in grote mate of en wanneer medische zorg beschikbaar wordt gesteld aan de asielzoekers. Zij doen dit zonder medische achtergrond of opleiding. Als de asielzoeker naar de Gezondheidszorg Asielzoekers mag op het naastgelegen AZC, wordt hij in het kader van zijn eigen veiligheid en die van de mede-asielzoekers en medewerkers, constant begeleid door een medewerker van de HTL, behalve in de spreekkamer van de arts. De asielzoeker is hierin dus afhankelijk van de beschikbaarheid van een medewerker. Vanwege de risico's die gepaard gaan met een gebrekkige toegang tot zorg heeft de Inspectie dit signaal doorgegeven aan de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.

De Inspectie verzoekt het COA om haar op de hoogte te houden van de opvolging van de aanbevelingen. Aan de hand daarvan wordt door de Inspectie nadere invulling gegeven aan haar toezichtsactiviteiten.

Met betrekking tot de vraag of de boa's van de DV&O in een op de Werkinstructie gebaseerd convenant taken kunnen worden toegekend, ten aanzien waarvan zij beschikken over de aan de taken van boa's van de DV&O verbonden bevoegdheden, waaronder gewelds- en dwangbevoegdheden, informeer ik u later.

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

H.C. Faber
*Hoofdinspecteur-directeur Rechtsbescherming en Executie,
wnd. Handhaving en Migratie / plv. IG
Inspectie Justitie en Veiligheid*

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
12 oktober 2022

Ons kenmerk
4255303

¹⁵ Het COA heeft in de wederhoor aangegeven dat een aantal medewerkers tijdelijk is vrijgesteld geweest van het verrichten van werkzaamheden.