

Vergaderjaar 2025–2026

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 3555

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ASIEL EN MIGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2026

In mei 2025 heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie) een bezoek gebracht aan de handhaving- en toezichtlocatie (htl) in Hoogeveen. De htl is een opvangmodaliteit van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) voor asielzoekers met ernstig overlastgevend gedrag. In 2022 en 2023 heeft de Inspectie eerder onderzoek gedaan naar de leefomstandigheden en de veiligheid op de htl.¹ Tijdens het bezoek in 2025 is in het bijzonder ook aandacht besteed aan de opvolging van de eerdere aanbevelingen.

Op 20 april 2026 heeft de Inspectie de brief gepubliceerd over haar onderzoek naar de leefomstandigheden en de veiligheid op de htl naar aanleiding van haar bezoek in 2025. In deze brief zal ik reageren op de conclusie en aanbevelingen uit deze brief.

HTL

Nederland zet in op fatsoenlijke opvang van mensen die bescherming zoeken. Het is evenzeer onze verantwoordelijkheid om overlast en onveiligheid in en rond de opvanglocaties tegen te gaan. Voor een beperkte groep bewoners die door ernstig overlastgevend of gevaarlijk gedrag niet op reguliere opvanglocaties te handhaven is, is de htl noodzakelijk. De htl kent een sober en strikt regime met verstrekkingen in natura, aanvullende toezichtmaatregelen en een vrijheidsbeperkende maatregel op grond van artikel 56, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000. De rechtspraak heeft herhaaldelijk bevestigd dat deze maatregel, hoewel zwaar, proportioneel is en binnen de kaders van de wet past. De htl is geen detentie: bewoners kunnen de opvang verlaten wanneer zij daarvan afzien. De htl blijft daarmee een essentieel instrument om de veiligheid van bewoners en medewerkers op reguliere locaties en in de omgeving te borgen.

¹ Zie in dit verband Kamerstuk 19 637, nr. 2995 en Kamerstuk 19 637, nr. 3090

De Inspectie constateert verbeteringen ten opzichte van haar eerdere onderzoek naar de htl in persoonsgerichte begeleiding, de invulling van het dagprogramma, de bewustwording van bevoegdheden bij medewerkers, de verduidelijking van de taken en bevoegdheden van de boa's en de inrichting van een onafhankelijke klachtadviescommissie. Tegelijkertijd uit de Inspectie ook haar zorgen op een aantal punten.

Begeleiding

De Inspectie constateert dat er verschillende verbetermaatregelen zijn genomen rondom de begeleiding van bewoners in de htl, maar dat het voor bewoners onduidelijk is hoe hun gedrag wordt beoordeeld en hoe dit gevolgen heeft voor het op- en afschalen van vrijheden.

Na het bezoek van de Inspectie is het COA gestart met een faseringssysteem op de htl. Het doel van dit faseringssysteem is het effectief belonen van positieve gedragsverandering. Dit systeem biedt een objectiever toetsingskader op basis van de stoplicht-methodiek voor zowel de COA-medewerker als de bewoner. Ook kan op basis van dit systeem de bewoner duidelijk geïnformeerd worden over de eventuele op- en afschaling van vrijheden. De htl blijft dit systeem doorontwikkelen, waarbij de aanbevelingen van de Inspectie zullen worden meegenomen.

De Inspectie schetst dat de begeleidingsvraag van bewoners met complexe psychische of verslavingsproblematiek verder reikt dan de wettelijke opvangtaak van het COA.

De Inspectie JenV beveelt aan om meer en gedifferentieerde specialistische plekken te realiseren voor vreemdelingen met psychiatrische problematiek, zodat zij tijdig passende opvang en begeleiding krijgen en niet in reguliere COA-locaties hoeven te verblijven; daarnaast adviseert de Inspectie om binnen dit aanbod specifiek plekken voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) te creëren en, in samenwerking met COA, Nidos en VWS, de noodzakelijke randvoorwaarden te borgen.

De tijdige toegang tot specialistische en beveiligde plekken voor asielzoekers met psychiatrische problematiek is van groot belang. Voor bewoners zelf en ook in het kader van de leefbaarheid en veiligheid op COA-locaties, inclusief de veiligheid van personeel, medebewoners en omwonenden. Hierin speelt Veldzicht momenteel een belangrijke rol. Zoals bekend zijn we bezig met een intensief traject samen met de Nederlandse GGZ, DJI en COA om de beveiligde zorg voor de COA doelgroep op een andere plek dan Veldzicht te organiseren. Hiertoe vinden gesprekken plaats met een alternatieve zorgaanbieder. Uitgangspunt is dat de continuering van zorg voor de COA-bewoners op de juiste plek gewaarborgd blijft. Daartoe wordt gemonitord of COA-bewoners die beveiligde psychiatrische zorg nodig hebben een passende plek krijgen binnen de geestelijke gezondheidszorg. In gesprekken met de Staatssecretaris van J&V is besloten de overgangsperiode van opname van de COA-doelgroep in CTP Veldzicht te verlengen tot 1 januari 2027. Dat is nodig omdat passende (beveiligde) ggz-plekken schaars zijn, aanvullende samenwerkingsafspraken met zorgaanbieders tijd vragen en we tegelijk werken aan betere triage en versnelde door- en uitstroom uit Veldzicht. Ik verwijs hierbij graag naar de recente Kamerbrief.²

De problematiek inzake bewoners met (psychische) zorg en veiligheidsbehoefte reikt echter verder dan voornoemde inzet van Veldzicht of het

² Zie in dat verband Kamerstuk 24 587, nr. 1092.

vinden van een alternatief. Denk in dat kader aan een veel bredere groep van bewoners die vanwege soms ernstige psychische problematiek extra geestelijke gezondheidszorg nodig heeft, maar waarbij plaatsing in een gesloten instelling als Veldzicht of vergelijkbaar te zwaar is. Ik zal de aanbeveling van de Inspectie onder de aandacht van VWS brengen en het gesprek tussen VWS en COA hierover faciliteren.

Dagprogramma en dagbesteding

De Inspectie ziet verbetering ten opzichte van haar laatste bezoek voor wat betreft het dagprogramma op de htl, maar vindt het programmatisch aanbod beperkt en te afhankelijk van eigen initiatief van bewoners.

Het COA is blij met de constatering van de Inspectie dat de inzet op de HTL verbeterd is. Op de HTL biedt het COA een aantal activiteiten met een verplicht karakter, waaronder trainingen en begeleidingsmomenten. Daarnaast worden enkele vrijblijvende onderdelen aangeboden gericht op het vergroten van de zelfstandigheid van bewoners zoals zelfwerkzaamheid. Er wordt gezocht naar een goede balans tussen verplichte activiteiten enerzijds en vrijblijvende activiteiten anderzijds, waarbij er een afhankelijkheid bestaat van de motivatie van bewoners. Hierbij houden we de aanbevelingen van de Inspectie in ogenschouw.

Klachtadviescommissie en toegang

Op 19 juli 2024 is de nieuwe klachtenregeling van de htl gepubliceerd. De huidige werkwijze is in lijn met de klachtenregeling en de wettelijke verplichtingen bij klachtenbehandeling. De Inspectie constateert tegelijkertijd dat de toegang van bewoners tot de klachtadviescommissie beter moet. Ook stelt de Inspectie dat de samenwerking tussen de klachtadviescommissie en het COA kan verbeteren.

De toegang tot de klachtenadviescommissie is sinds het bezoek van de Inspectie in mei 2025 verbeterd. Zo kunnen bewoners hun klachten delen via de mail met de klachtadviescommissie. Hierover worden zij zowel schriftelijk als mondeling geïnformeerd. Daarnaast zijn de contactgegevens van de klachtadviescommissie beschikbaar in de digitale omgeving voor bewoners. Verder is het COA in gesprek met de klachtadviescommissie om te verkennen welke mogelijkheden er zijn voor het organiseren van een spreekuur op locatie voor bewoners, evenals periodieke fysieke evaluatiemoment.

Toepassing dwang en geweld

Sinds de signalering door de Inspectie in 2023 is de wettelijke basis voor de inzet van geweld, geweldsmiddelen en fouilleren door DV&O-boa's in de htl via ministeriële regeling vastgelegd. De melding aan de (h)OvJ is verbeterd, waardoor de direct toezichthouder effectiever toetst op proportionaliteit, subsidiariteit en rechtmatigheid. Er worden gesprekken gevoerd tussen DV&O en het verantwoordelijke beleidsdepartement over het verder verbeteren van het handelingsperspectief van de boa's.

Voor COA-medewerkers ziet de Inspectie bij het bezoek in 2025 een duidelijke verbetering ten opzichte van 2022 in het bewust omgaan met wettelijke (on)mogelijkheden. Er is blijvende aandacht vanuit het COA voor de proportionele verdediging. Elk incident wordt op locatie geëvalueerd, waarbij bevindingen worden vastgelegd ten behoeve van een continue doorontwikkeling op het handelen tijdens incidenten. Indien er sprake is van geweldstoepassing door een COA-medewerker tijdens een noodweer-situatie, wordt achteraf de proportionaliteit van het handelen

beoordeeld door het COA en wordt als dit aan de orde is, via bestaande meldstructuren binnen de keten en aan Inspectie gemeld. Ook wordt nazorg geboden aan de betrokkenen bij het incident.

Maatregelen

Indien een bewoner op de htl voor overlast zorgt kan COA een maatregel conform het Maatregelenbeleid COA opleggen. In tegenstelling tot bij een verblijf op reguliere locaties, is voor bewoners van de htl die een ROV³ 4,6 of hoger maatregel opgelegd krijgen een time-out plek op een andere locatie niet aan de orde. Daarom is voor bewoners van de htl de ROV-kamer ingericht op locatie. De ROV-kamer is een sober ingerichte kamer in een afzonderlijk deel van de htl waar bewoners geen vrije toegang hebben tot het algemene gedeelte van de htl en niet mogen deelnemen aan het dagprogramma. Ten aanzien van de ROV-kamer signaleert de Inspectie onduidelijkheid over de maximale verblijfsduur en over toegang tot voorzieningen. Bewoners worden bij het opleggen van deze maatregel geïnformeerd over het verblijf in de ROV-kamer middels een besluit. Hierin is onder andere beschreven tot welke faciliteiten de bewoner toegang heeft en onder welke voorwaarden. Het COA heeft het Maatregelenbeleid COA onlangs geactualiseerd. Daarin is onder meer verduidelijkt dat de duur van een verblijf op de ROV-kamer gelijk is aan de duur van een time-out op reguliere locaties.

In het uiterste geval voorziet het maatregelenbeleid van het COA in de maatregel ROV-11: het permanent ontszeggen van opvang. De Inspectie wijst op de spanning met het arrest Haqbin bij het permanent ontszeggen van opvang. Deze maatregel is een ultimatum remedium. Vooraf wordt aantoonbaar in elk individueel geval afgewogen of alternatieven (strafrecht, bestuursrecht, zorgmachtiging) passend en beschikbaar zijn. Vanuit zijn wettelijke plicht om zorg te dragen voor een veilige werkomgeving en de verantwoordelijkheid van goed werkgeverschap komt het in incidentele gevallen voor dat het COA geen andere mogelijkheid ziet dan een bewoner de toegang tot de opvang te ontszeggen. Het blijft in die gevallen de verantwoordelijkheid van de Staat om ervoor te zorgen dat deze persoon toegang heeft tot de meest elementaire behoeften zoals bepaald in het arrest Haqbin. Ook als de persoon niet langer bij het COA verblijft.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Amv van minimaal 16 jaar oud kunnen bij gebrek aan alternatieve opvang en/of begeleidingsmogelijkheden met hoge uitzondering op de htl worden geplaatst. Begin 2025 hebben het COA en Nidos besloten alle amv uit de htl te plaatsen en tijdelijk geen nieuwe amv op de HTL te plaatsen. Deze plaatsingstop is nog steeds van kracht. De Inspectie constateert dat plaatsing van amv van 16 jaar en ouder op de htl terecht is stilgezet. De huidige htl-setting schaaft amv veelal onder het volwassenenregime, wat op gespannen voet staat met artikel 3 IVRK (het belang van het kind voorop). In de praktijk zijn htl-medewerkers niet specifiek opgeleid in de amv-methodiek en ontbreken aanwijzingen voor amv-gerichte opvang en begeleiding. Ook is er geen aangepast dagprogramma en is toegang tot onderwijs in verband met het tijdelijke verblijf beperkt, terwijl minderjarigen daarop recht hebben. Voorts delen amv in een vrijheidsbeperkende setting grotendeels voorzieningen met volwassen bewoners, wat risico's geeft voor veiligheid en welzijn en als onwenselijk wordt gezien. Zowel COA- als Nidos-medewerkers achten plaatsing van amv op de HTL in de huidige vorm onwenselijk. De Inspectie concludeert dat het belang van de minderjarige nu onvoldoende is geborgd op de htl.

³ ROV is de afkorting voor reglement onthouding verstrekkingen.

Het COA en Nidos werken er in gezamenlijkheid aan om een duurzaam, goed en veilig werk-, woon- en begeleidingsklimaat te bewerkstelligen voor amv. Zij verkennen de mogelijkheden om deze doelgroep passende opvang te bieden waarbij aan de waarborgen zoals gesteld door de Inspectie voldaan kan worden. Tegelijkertijd wordt de urgentie en dringende behoefte aan opvangplekken voor amv met grensoverschrijdend gedrag gevoeld.

Slotbeschouwing

De medewerkers op de htl werken dagelijks in een complexe en soms onvoorspelbare omgeving. Ik spreek mijn waardering voor hun inzet uit. De bevindingen en aanbevelingen van de Inspectie helpen ons om de balans tussen beheersing, begeleiding en rechtsstatelijke waarborgen verder te versterken. Met (het uitwerken van) bovengenoemde maatregelen verbeteren wij de leefomstandigheden en veiligheid op de htl, versterken wij de toerusting van medewerkers en borgen wij de rechtspositie van bewoners.

De Minister van Asiel en Migratie,
G. van den Brink