



Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

De opvang van overlastgevende asielzoekers

*Een onderzoek naar aanleiding van het overlijden van
een asielzoeker uit de EBTL Hoogeveen*

Inhoudsopgave

	Voorwoord	4
	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	5
1	Inleiding	7
1.1	Introductie	7
1.2	Aanleiding	7
1.3	Afbakening	8
1.4	Leeswijzer	8
2	Doel en probleemstelling	9
2.1	Doelstelling	9
2.2	Probleemstelling	9
3	Onderzoeksaanpak	11
3.1	Operationalisering	11
3.2	Methoden van onderzoek	11
4	De totstandkoming van de EBTL's	13
4.1	De aanleiding	13
4.2	De opzet	14
4.3	De inrichtingseisen	14
4.4	Wie veroorzaken de overlast?	16
4.5	Wanneer overlast gevend gedrag over gaat in crimineel gedrag	16
5	De EBTL's	17
5.1	Eisen aan de medewerkers	17
5.2	Administratieve eisen	19
5.3	Eisen aan de samenwerking	20
6	Het opvangtraject van de betreffende asielzoeker	22
6.1	Plaatsing EBTL Amsterdam	22
6.2	Plaatsing EBTL Hoogeveen	22
6.3	De opbouw van het dossier	24
6.4	Het incident	25

7	Beantwoording van de onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen	26
7.1	Beantwoording van de eerste onderzoeksvraag	26
7.2	Beantwoording van de tweede onderzoeksvraag	26
7.3	Conclusies en aanbevelingen	27
7.3.1	Aanbevelingen	27



Voorwoord

Regelmatig kaarten burgemeesters de overlast aan die een aantal asielzoekers veroorzaakt binnen en buiten reguliere asielzoekerscentra. Asielzoekers die zich asociaal of crimineel gedragen, kunnen sinds eind 2017 in een speciaal opvangcentrum worden geplaatst. In deze Extra Begeleiding en Toezichtlocatie (EBTL) gelden strengere regels dan in gewone asielzoekerscentra. Nederland kent twee EBTL's : in Hogeveen en in Amsterdam.

In maart van dit jaar kwam helaas een asielzoeker om het leven die in de EBTL Hogeveen verbleef. Hij viel bij een confrontatie met personeelsleden. Later overleed hij in het ziekenhuis. Op verzoek van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid onderzoek gedaan. Zij concludeert dat de opvang van deze asielzoeker zorgvuldig is geweest, tot aan het incident. Het Openbaar Ministerie heeft onderzoek gedaan naar dit incident en besloten geen strafrechtelijke vervolging in te stellen.

Uit het inspectieonderzoek blijkt dat zich in de EBTL wekelijks heftige incidenten voordoen, zoals bedreigingen. Problemen van bewoners zijn zwaarder dan vooraf algemeen werd ingeschat. De meesten blijven grenzen opzoeken en zijn nauwelijks bereid hun gedrag te verbeteren. Personeel moet onder deze zware omstandigheden werken en kan asociaal of crimineel gedrag niet begrenzen. Het ontbreekt de werknemers aan afdoende juridische en praktische middelen. De inspectie concludeert dan ook dat zij onvoldoende zijn toegerust om hun taken uit te voeren.

Daarom beveelt de inspectie de staatssecretaris onder meer aan om de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de plaatsing van deze groep overlastgevende asielzoekers binnen de EBTL's te heroverwegen. Daarbij zou ook moeten worden bezien of de huidige bevoegdheden en middelen van medewerkers toereikend zijn om crimineel gedrag en overlast aan te pakken. Hierbij zou ook de regelgeving over maatregelen die de vrijheid van asielzoekers beperken dan wel ontnemen, betrokken moeten worden.

De Inspectie bedankt alle gesprekspartners die tijd hebben vrijgemaakt voor hun medewerking aan het onderzoek.

J.G. Bos
Inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid



Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

De Nederlandse overheid draagt zorg voor de opvang van asielzoekers. Namens de overheid vangt het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (het COA) asielzoekers op in opvangcentra, biedt basisvoorzieningen en begeleidt hen. Het COA is verantwoordelijk voor de veiligheid van asielzoekers die in de opvang verblijven. De Extra Begeleiding en Toezicht Locatie (de EBTL) is een nieuwe opvangvorm¹ en één van de maatregelen, die wordt ingezet tegen overlast op en rondom COA-locaties door asielzoekers met overlast gevend gedrag.

Eén van de eerste bewoners van de EBTL Amsterdam was een Algerijnse asielzoeker, die vanwege betrokkenheid bij een groot aantal incidenten op het centrum waar hij verbleef daar geplaagd was. Na ook incidenten en onrust te hebben veroorzaakt in de EBTL Amsterdam, werd hij in december 2017 overgeplaatst naar de EBTL Hoogeveen. Op 9 maart 2018 kwam de betrokken asielzoeker tijdens een confrontatie met COA-medewerkers ten val. Hij overleed een dag later in het ziekenhuis ten gevolge hiervan, zo verklaarde de schouwarts.

Naar aanleiding van dit incident heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (de staatssecretaris) de Inspectie Justitie en Veiligheid (de Inspectie) verzocht om onderzoek te doen. De Inspectie onderzoekt enerzijds of de medewerkers van EBTL locaties in het algemeen voldoende toegerust zijn om hun taak uit te oefenen. Anderzijds onderzoekt de Inspectie of de betreffende asielzoeker zorgvuldig is opgevangen door het COA.

De EBTL's zijn opgericht om daar asielzoekers te huisvesten die op reguliere asielzoekerscentra (AZC) overlast veroorzaakten als gevolg van andere normen en waarden, bijvoorbeeld ten aanzien van homoseksuelen en vrouwen.² Het doel was om de daar te huisvesten asielzoekers te confronteren met de gevolgen van hun gedrag, waardoor door middel van een specifiek dagprogramma een gedragsverandering bewerkstelligd zou kunnen worden. Een ander doel betrof de borging van de veiligheid en het welzijn van bewoners op een regulier AZC. Bij de ontwikkeling van de EBTL is ervoor gekozen kleinschalig te starten om een beheerste opbouw te borgen en ruimte te creëren om ervaring op te doen.

¹ De EBTL's zijn operationeel sinds december 2017.

² Ketenbrede werkinstructie EBTL.



Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat in de EBTL's ten tijde van het onderzoek asielzoekers waren gehuisvest die niet alleen overlast veroorzaken, maar waarbij bij het merendeel ook sprake is van gedrag dat voortvloeit uit psychische problematiek en/of verslavingsproblematiek. Daarbij komen de bewoners veelal uit veilige landen, waardoor hun asielverzoek niet veel kans van slagen heeft en zij dus geen perspectief hebben op permanent verblijf in Nederland. Ook beschikken veel bewoners over justitiële antecedenten. De ervaring van de medewerkers in de EBTL's tot nu toe – zo blijkt uit het onderzoek – is dat deze groep niet of slechts in beperkte mate open staat voor gedragsverandering.

Het antwoord op de eerste onderzoeksvraag, te weten of medewerkers van de EBTL locaties in het algemeen voldoende toegerust zijn om de opvang en begeleiding van de doelgroep op een veilige en beheersbare wijze uit te voeren, luidt dan ook ontkennend.

Met betrekking tot de tweede onderzoeksvraag komt de Inspectie op basis van het onderzoek tot de conclusie 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, met de middelen die zij tot hun beschikking hadden, vormgegeven is. Zij hebben in dit individuele geval getracht maatwerk op het terrein van zorg en begeleiding te leveren aan deze asielzoeker met multi-problematiek.

De Inspectie heeft een aantal bevindingen gedeeld met het openbaar ministerie (het OM). Gedurende het onderzoek van de Inspectie heeft het OM bericht een strafrechtelijk onderzoek in te stellen naar de feiten en omstandigheden rond het overlijden van de Algerijnse asielzoeker. Inmiddels heeft het OM laten weten geen strafrechtelijke vervolging in te stellen.

Gelet op de bevindingen van dit onderzoek beveelt de Inspectie de staatsecretaris aan om op zeer korte termijn aan om:

- de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de plaatsing van deze groep overlastgevende asielzoekers binnen de EBTL's te heroverwegen. Bezie daarbij met name of de huidige bevoegdheden en van de medewerkers en de middelen en mogelijkheden toereikend zijn om meer passende consequenties te kunnen verbinden aan het overlastgevende en criminele gedrag van de bewoners. Betrek daarbij de regelgeving over vrijheidsbeperkende en vrijheidsontnemende maatregelen.

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 het EBTL.



1

Inleiding

1.1 Introductie

De Inspectie Justitie en Veiligheid (de Inspectie) draagt bij aan een veilige en rechtvaardige samenleving. Dit doet de Inspectie door toezicht te houden op uitvoeringsorganisaties van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Door onderzoek geeft de Inspectie inzicht in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering.

1.2 Aanleiding

De Nederlandse overheid draagt zorg voor de opvang van asielzoekers. Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (het COA) vangt asielzoekers op in opvangcentra, biedt basisvoorzieningen en begeleidt hen.³ Het COA is verantwoordelijk voor de veiligheid van asielzoekers die in de opvang verblijven.

Op 10 maart 2018 overleed een Algerijnse asielzoeker uit de Extra Begeleiding- en Toezichtslocatie⁴ (de EBTL) te Hoogeveen. Dit betrof een niet natuurlijk overlijden, aldus de schouwarts. 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.

Naar aanleiding van dit incident heeft de Inspectie, op verzoek van de staatsecretaris van Justitie en Veiligheid, een onderzoek uitgevoerd.

³ Het COA is op grond van de Wet COA onder andere belast met het plaatsen van asielzoekers in een opvangvoorziening en met de materiële en immateriële opvang van asielzoekers. De opvang bestaat uit onderdak, toegang tot basisvoorzieningen zoals gezondheidszorg en eventueel leefgeld conform de Regeling Verstrekkingen Asielzoekers (RVA).

⁴ De EBTL is voor de opvang van vreemdelingen die in een reguliere COA-locatie overlast veroorzaken. Die overlast kan meerdere vormen hebben, zoals pesterijen, vernielingen, agressie of meerdere malen de huisregels overtreden.



1.3 Afbakening

De Inspectie onderzocht op welke wijze het EBTL de taken in het kader van de Wet COA uitvoert en of deze werkwijze voldoet aan de daaraan gestelde normen.

1.4 Leeswijzer

In de hoofdstukken 2 en 3 is beschreven wat de doel- en probleemstelling is van dit onderzoek, en hoe de Inspectie dit onderzoek heeft uitgevoerd.

Hoofdstuk 4 beschrijft wat de aanleiding tot de oprichting van de EBTL's is geweest, en voor welke doelgroep de EBTL's oorspronkelijk bedoeld is.

In hoofdstuk 5 worden de bevindingen gepresenteerd als het gaat om de vraag of de EBTL's voldoende zijn toegerust om hun taak uit te oefenen. Hoofdstuk 6 beschrijft het opvangtraject van de betreffende asielzoeker.

In hoofdstuk 7 worden de onderzoeksvragen beantwoord en zijn de conclusies en aanbevelingen te vinden.



2

Doel en probleemstelling

2.1 Doelstelling

De Inspectie Justitie en Veiligheid (de Inspectie) onderzoekt of medewerkers van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (het COA) voldoende zijn toegerust om asielzoekers, die op een eerdere COA locatie overlast hebben veroorzaakt, op een veilige en beheersbare wijze op te vangen.

Ook onderzoekt de Inspectie of het opvangtraject van de betreffende asielzoeker zorgvuldig is verlopen.

2.2 Probleemstelling

- Zijn de Extra Begeleiding en Toezicht Locaties (de EBTL's) voldoende toegerust om deze groep asielzoekers op een veilige en beheersbare wijze op te vangen en te begeleiden?
- Hebben Medewerkers die werkzaam zijn op de EBTL van de EBTL de betreffende asielzoeker op een veilige en beheersbare wijze opgevangen?

Deze vragen vallen uiteen in de volgende deelvragen:

- Zijn de EBTL's voldoende toegerust om de opvang en begeleiding van de doelgroep op een veilige en beheersbare wijze uit te voeren en zijn de Medewerkers die werkzaam zijn op de EBTL van de EBTL in het algemeen voldoende toegerust om hun taak op een adequate wijze uit te voeren?
- Hoe is de plaatsing van betrokkene naar de EBTL Hoogeveen tot stand gekomen?



- Is de uitvoering van begeleiding en toezicht in het geval van de betrokken asielzoeker zorgvuldig uitgevoerd?

Om deze vragen te beantwoorden maakt de Inspectie gebruik van het volgende normenkader:

- Het COA is belast met de immateriële opvang van asielzoekers.⁵
- Het COA biedt een veilige en leefbare woonomgeving aan de bewoners.⁶
- Professionals houden goed en actueel zicht op de veiligheid en zorgen ervoor dat acuut onveilige situaties worden opgeheven.⁷
- Bij een EBTL plaatsing dient sprake te zijn van een goede dossieropbouw bij zowel het COA als de relevante ketenpartners. Dit is van belang om een gedegen besluit te kunnen nemen. Daarnaast dient hierbij rekening te worden gehouden met alle andere relevante informatie, te weten de stand van zaken procedure, terugkeermogelijkheden en medisch/psychische omstandigheden.⁸
- In geval er sprake is van medische/psychologische omstandigheden bij de desbetreffende vreemdeling, neemt de Gezondheidszorg Asielzoekers (de GZA), van het zendende centrum contact op met de GZA van de EBTL ten behoeve van een warme (medische) overdracht.

⁵ Art. 3 Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (Wet COA).

⁶ Productenklapper COA 2017, 21 maart 2017, p. 9.

⁷ Art. 18a Wet COA.

⁸ Ketenbrede werkinstructie EBTL.



3

Onderzoeksaanpak

3.1 Operationalisering

Het overlijden van een Algerijnse asielzoeker in de Extra Begeleiding- en Toezichtslocatie (de EBTL) in Hoogeveen is aanleiding om onderzoek te doen naar de werkwijze van de beide EBTL's en de mogelijke knelpunten die zich daarbij voordoen. Het onderzoek richt zich op de werkwijze van de EBTL en de mogelijke knelpunten binnen het werkproces.

In dit onderzoek is de opvang in de EBTL in de praktijk beoordeeld. Het toetsingskader voor de analyse wordt gevormd door de relevante wet- en regelgeving en de procedures en werkwijzen die van toepassing zijn. Zijn de relevante protocollen gevolgd? Is deze werkwijze landelijk uniform? Ook is onderzocht welke knelpunten zich eventueel voordoen en of deze eventuele knelpunten al dan niet onderdeel zijn van de standaard werkwijze van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (het COA).

Het onderzoek is uitgevoerd in augustus en september 2018.

3.2 Methoden van onderzoek

Deskresearch

Zowel het COA, de politie als de gemachtigde van de Algerijnse asielzoeker hebben informatie overhandigd, die bestudeerd en geanalyseerd is. Daarnaast zijn de camerabeelden van het incident bekeken.

Onderzoek ter plaatse op de locaties te Hoogeveen en Amsterdam

- interviews met Medewerkers die werkzaam zijn op de EBTL;
- interviews met medewerkers van de politie;
- interviews met medewerkers van beveiligingsbedrijf Trigion;
- gesprek met de advocaat van de betrokken asielzoeker;
- schouw EBTL locaties.



Verificatie, analyse en rapportage

De Inspectie Justitie en Veiligheid (de Inspectie) heeft het onderzoek overeenkomstig het '*Protocol voor de werkwijze*' van de Inspectie (raadpleegbaar op www.inspectie-jenv.nl) uitgevoerd.

Dit houdt onder meer in dat van alle interviews een verslag is gemaakt, dat voor wederhoor aan de geïnterviewde medewerkers is voorgelegd. Op basis van de geverifieerde bevindingen heeft de Inspectie een analyse uitgevoerd.

De uitkomsten van de analyse van de bevindingen uit de interviews zijn samen met de bevindingen uit de documentstudie en de onderzoeken ter plaatse verwerkt in een conceptrapportage.

De bevindingen uit de conceptrapportage zijn voorafgaand aan de vaststelling aan de betrokken organisaties voorgelegd ter verificatie op feitelijke onjuistheden.



4

De totstandkoming van de EBTL's

De Extra Begeleiding- en Toezichtslocatie (de EBTL) is een pilot binnen de migratieketen. De EBTL is een nieuwe opvangvorm, die wordt ingezet tegen overlast op en rondom locaties van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (het COA). Bij de ontwikkeling van de EBTL is gekozen om qua instroom kleinschalig van start te gaan en zo een beheerste opbouw te borgen en ruimte te creëren voor personeel en betrokken partijen om de praktijk te toetsen en om van ervaringen te leren en zo nodig bij te sturen.

4.1 De aanleiding

Naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer⁹ op 9 december 2015 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (de staatssecretaris) onderzocht of overlastgevende asielzoekers in een aparte opvangvoorziening opgevangen kunnen worden.

“... overwegende dat asielzoekers die naar ons land komen, hebben te respecteren dat wij een vrije samenleving hebben waarin het niet uitmaakt of je man of vrouw bent, homo of hetero, gelovig of ongelovig;

overwegende dat er asielzoekers zijn die ons vragen om gastvrij te zijn, maar die gastvrijheid vervolgens misbruiken doordat zij menen dat hun geloof superieur is aan dat van anderen en doordat zij overlopen van intolerantie;

overwegende dat de regering reeds een beleidswijziging bekend heeft gemaakt waarbij de asielvergunning van criminele asielzoekers eerder kan worden geweigerd of ingetrokken;

overwegende dat asielzoekers die anderen treiteren c.q. bedreigen, niet altijd een straf van voldoende omvang zullen krijgen;

van mening dat wij onze samenleving hiertegen moeten beschermen;

verzoekt de regering, voor deze asielzoekers die niet kunnen worden uitgezet, een apart regime in te richten en hen tevens te sanctioneren...”

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 19 637, nr. 2097.



Aanleiding was dat er zich in 2015 incidenten hebben voorgedaan waarbij asielzoekers waren betrokken. Dit had, naast negatieve gevolgen voor de slachtoffers, ook een negatieve maatschappelijke impact. Dit vroeg volgens de Kamer om een stevige aanpak van overlastgevende asielzoekers.¹⁰

In zijn brief van 31 maart 2016 gaf de staatssecretaris aan dat asielzoekers zich, vanaf het moment dat zij in Nederland zijn, moeten houden aan onze wetten en onze normen en waarden moeten respecteren. Dit geldt voor hun verblijf in de opvang, maar ook daarbuiten. Daarbij werd aangegeven dat het doel van de op te richten locatie enerzijds moest zijn dat overlastgevende asielzoekers geconfronteerd worden met de gevolgen van hun gedrag, waardoor een gedragsverandering bewerkstelligd zou kunnen worden. Anderzijds is het doel om de veiligheid en het welzijn van andere bewoners te borgen.

4.2 De opzet

Omdat het borgen van de beheersbaarheid, veiligheid en leefbaarheid in een dergelijke voorziening meer zal vragen dan in een reguliere opvangvoorziening, werd naast COA personeel ook extra personeel van de Dienst Justitiële Inrichting (de DJI) ingezet. De insteek was dat deze opvangvoorziening, binnen de juridische kaders die hierbij gelden, soberder zou zijn qua voorzieningen. Daarbij moest er een strenger regime gelden dan in de reguliere opvang. Hierbij kan worden gedacht aan de verplichting om je dagelijks te melden, in plaats van een wekelijkse meldplicht zoals op reguliere opvanglocaties geldt. De overlastgevers zijn verder verplicht om deel te nemen aan bijeenkomsten die gericht zijn op gedragsverandering en andere verplichte activiteiten. Er wordt geen zakgeld verstrekt en in maaltijden wordt voorzien.

Door het versoberde en striktere regime was de verwachting dat er van een dergelijke aparte voorziening ook een afschrikwekkende, en daarmee preventieve, functie uitgaat. Een ander uitgangspunt is dat, als het vreemdelingen betreft met een nationaliteit die een geringe kans hebben op een verblijfstatus, de procedure sneller wordt doorlopen, waardoor sneller aan (gedwongen) terugkeer kan worden gewerkt.

Eind 2016 pleitte de ondernemingsraad van het COA, in een brandbrief aan de directie, ook voor een aparte opvang met 'een sterk versoberd regime' voor een aantal van de bewoners. Het personeel in asielzoekerscentra (AZC's) voelde zich volgens de OR onveilig door asociaal en crimineel gedrag van asielzoekers uit Noord-Afrikaanse landen. In de brandbrief aan de directie gaven de personeelsleden aan dat de situatie in de centra 'onhoudbaar werd'. De OR schreef verder dat werknemers hun werk niet langer veilig en goed konden uitvoeren.

4.3 De inrichtingseisen

De EBTL is een opvanglocatie met een streng regime¹¹, waar meerderjarige asielzoekers kunnen worden geplaatst als zij overlast veroorzaken op de opvanglocatie waar zij verblijven. Hierbij kan worden gedacht aan (herhaaldelijk)

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 19 637, nr. 2179.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 19 637, nr. 2336.



agressief gedrag richting medebewoners of personeel, het aanrichten van vernielingen of het discrimineren of intimideren van medebewoners.

De beide EBTL's, die ieder plaats kunnen bieden aan maximaal 50 vreemdelingen, hebben een sober karakter en streng regime, met extra aandacht voor het gedrag van de asielzoekers. Het is immers van belang dat een bewoner het verblijf als ordemaatregel ervaart, maar het tegelijkertijd aanleiding geeft om zijn gedrag in positieve zin aan te passen.

Op de locatie moet er verscherpt toezicht zijn. Het uitgangspunt is dat EBTL-bewoners een vrijheidsbeperkende maatregel op basis van artikel 56 Vreemdelingenwet krijgen opgelegd, zodat zij zich slechts op een beperkt aantal plaatsen buiten de locatie mogen begeven. Over de precieze invulling hiervan worden afspraken gemaakt met het gemeentebestuur en de politie. Ook gelden in de EBTL strengere huisregels en zijn de bewoners verplicht om een intensief dagprogramma te volgen, zodat ze zicht krijgen op hun handelen en het kunnen bijstellen daarvan. Het COA zou hierbij onder andere gebruik kunnen maken van methodieken gericht op gedragsverandering, die worden gebruikt door de DJI en de Reclassering.

Voor elke bewoner wordt daarnaast een individueel begeleidingsplan opgesteld. Bewoners van de EBTL ontvangen, zoals vermeld, geen financiële verstrekkingen, zoals in de reguliere opvang. Ze krijgen maaltijden en overige noodzakelijke verzorgingsproducten in natura.

Om daadwerkelijk handen en voeten te kunnen geven aan de extra begeleiding en het verscherpte toezicht op de locatie, is er – naar verhouding – meer personeel dan op een regulier AZC. Het personeel, dat 24 uur per dag aanwezig is, zou volledig samengesteld moeten zijn uit zeer ervaren medewerkers. Voor de inrichting en het vormgeven van het toezichts-regime is en wordt daarnaast gebruik gemaakt van de expertise en deskundigheid van DJI-medewerkers, die ervaring hebben met werken in een gesloten setting.

De beslissing om een asielzoeker te plaatsen in de EBTL zal worden genomen na zorgvuldig overleg tussen de betrokken partijen in de vreemdelingenketen, zodat de stand van zaken van de asielprocedure wordt meegewogen. Ook bestaat de mogelijkheid dat toelatingsprocedures met voorrang behandeld worden door de Immigratie en Naturalisatie Dienst (de IND), als er naar inschatting een geringe kans is op vergunningverlening. Hierdoor kan sneller aan terugkeer worden gewerkt.

Een asielzoeker wordt in beginsel voor maximaal drie maanden in de EBTL geplaatst. Als in er de tussentijd sprake is van goed gedrag kan hij eerder worden overgeplaatst naar een regulier AZC. Als een EBTL-bewoner overlast blijft geven, of zich bijvoorbeeld structureel niet aan de vrijheidsbeperkende maatregel houdt, kan dat aanleiding geven om het verblijf in de EBTL te verlengen door een nieuwe maatregel op te leggen. In een dergelijke situatie zal ook worden bezien of er aanleiding is tot het opleggen van een zwaardere maatregel, met als ultimatum remedium, en als ook aan andere gronden voor bewaring wordt voldaan, een bewaringmaatregel.



4.4 Wie veroorzaken de overlast?

De staatssecretaris gaf op 8 juni 2018 in een brief aan de Tweede Kamer aan dat ongeveer de helft van het totale aantal asielzoekers een niet-kansrijke aanvraag indient.¹² Het gaat dan bijvoorbeeld om mensen die uit een veilig land komen, of vreemdelingen met een zogenoemde Dublinindicatie.¹³

In zijn brief geeft de staatssecretaris aan dat overlastgevers vaak een niet-kansrijk asielverzoek hebben ingediend en dat asielaanvragen van vreemdelingen afkomstig uit veilige landen in veel gevallen binnen twee weken worden afgedaan, waarna terugkeer aan de orde is.

Een deel van deze zogenoemde veilige landers heeft echter ook een Dublinindicatie. Dat houdt in dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor het asielverzoek van de betrokken vreemdeling. Deze wordt dan aan het betreffende land overgedragen. Op dit moment duurt de afdoening van asielaanvragen met een Dublinclaim, volgens de staatssecretaris, langer dan gewenst.

4.5 Wanneer overlast gevend gedrag over gaat in crimineel gedrag

In zijn brief van 8 juni 2018 gaf de staatssecretaris aan dat er bij de opvang van asielzoekers scherp in de gaten wordt gehouden wanneer overlast gevend gedrag over gaat in crimineel gedrag. In die gevallen zal – net zoals voor iedereen in ons land – de aanpak primair via het strafrecht verlopen.¹⁴

Hiermee wordt beoogd om overlastgevers lik op stuk te geven. Hiertoe is een intensieve, casusgerichte samenwerking tussen de strafrechtketen, de migratieketen en het lokaal bestuur essentieel.

In Nederland wordt geweld tegen medewerkers met een publieke taak, zoals hulpverleners maar ook COA-medewerkers, niet getolereerd. Er zijn tussen politie en het Openbaar Ministerie Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) waarin opsporings- en vervolgingsafspraken zijn gemaakt over dit soort zaken. Deze afspraken beogen een uniforme aanpak en behandeling van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak en zijn gericht op een stevige aanpak van de dader. Concreet zien deze afspraken op: prioritaire afhandeling, eenduidige registratie, werkgeversaangifte, schade zoveel mogelijk verhalen op de dader en een verhoogde strafeis (+200%).

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 19 637, nr. 2391.

¹³ Overeenkomst betreffende de vaststelling van de Staat die verantwoordelijk is voor [...] Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen wordt ingediend, Dublin, 15-06-1990.

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 19 637, nr. 2391.



5

De EBTL's

De organisatorische eisen waaraan de Extra Begeleiding- en Toezichtslocatie (de EBTL) moet voldoen zijn onder andere vastgelegd in het Uitvoeringskader EBTL en in de Ketenbrede werkinstructie EBTL, welke in augustus 2018 is aangepast. Daarin zijn onder andere de volgende normen benoemd:

- Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (het COA) is belast met de immateriële opvang van asielzoekers.
- Het COA biedt een veilige en leefbare woonomgeving aan de asielzoekers.
- Professionals houden goed en actueel zicht op de veiligheid en zorgen ervoor dat acuut onveilige situaties worden opgeheven.
- Bij een plaatsing in de EBTL dient sprake te zijn van een goede dossieropbouw bij zowel het COA als de relevante ketenpartners. Dit is van belang om een gedegen besluit te kunnen nemen. Daarnaast dient hierbij rekening te worden gehouden met alle andere relevante informatie, te weten de stand van zaken procedure, terugkeermogelijkheden en medisch/psychische omstandigheden.
- In geval er sprake is van medische/psychologische omstandigheden bij de desbetreffende vreemdeling, neemt de Gezondheidszorg Asielzoekers (de GZA), van het zendende centrum contact op met de GZA van de EBTL ten behoeve van een warme (medische) overdracht.

5.1 Eisen aan de medewerkers

De medewerkers van de EBTL dienen te voldoen aan het functieprofiel dat is opgesteld voor de medewerker IBO (intensief begeleidende opvang) omdat hier verregaande overeenkomst mee bestaat. In het profiel wordt een HBO diploma gevraagd. Op beide locaties is echter een aantal medewerkers met een MBO opleiding aangenomen omdat het aanbod van geschikte HBO kandidaten niet afdoende is. Bij het aannemen van medewerkers met een MBO opleiding wordt gekeken naar werkervaring, persoonlijkheid en leervermogen.

In dit functieprofiel zijn ook de competenties omschreven. Verder gelden er een aantal aanvullende trainings-vereisten en cursussen. De EBTL medewerkers volgen voor aanvang van de werkzaamheden gezamenlijk een op maat gemaakte training teambuilding en agressiebeheersing.



Bij de selectie van medewerkers is het vooral belangrijk geweest dat de betreffende medewerker ruime ervaring had met het teweeg brengen van gedragsverandering, en dat hij sterk in zijn schoenen staat. Uit het onderzoek blijkt dat het bij beide EBTL's gelukt is om een team samen te stellen dat aan deze eisen voldoet.

Ten tijde van het onderzoek werkten er op de locatie in Hoogeveen 38 medewerkers, waarvan er 15 afkomstig zijn van de DJI. De samenwerking van beide organisaties wordt door hen beide wenselijk gevonden omdat het om zowel begeleiding als om begrenzing gaat. Het COA is bekend met de doelgroep asielzoekers en de begeleidingsmethodiek. De DJI medewerkers zijn door hun achtergrond met werken in een gedwongen kader, bekend met begrenzen van afwijkend gedrag. De samenwerking van deze twee organisaties moet tijdens het uitvoeren van het werk vorm gaan krijgen en verder uitgediept worden.

Op de locatie in Amsterdam werkten 41 medewerkers, waarvan er 3 afkomstig zijn van de DJI, en 13 van beveiligingsbedrijf Trigion. Ook werkt in Amsterdam een gedragsdeskundige.

Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat in de EBTL's op het moment van het onderzoek asielzoekers waren gehuisvest die niet alleen overlast veroorzaken, maar waarbij ook sprake is van gedragingen die zouden kunnen voortkomen uit psychische problematiek en/of verslavingsproblematiek. Daarbij komen de bewoners veelal uit veilige landen, waardoor hun asielverzoek niet veel kans van slagen heeft en zij dus geen perspectief hebben op permanent verblijf in Nederland. Ook beschikken veel bewoners over justitiële antecedenten. De ervaring van de medewerkers in de EBTL's tot nu toe – zo blijkt uit het onderzoek – is dat deze groep niet of slechts in beperkte mate open staat voor gedragsverandering.

De Inspectie heeft de bewonersgroep¹⁵ van de EBTL Hoogeveen geanalyseerd op basis van beschikbare politiegegevens. Ten tijde van het onderzoek betrof het 25 personen. Uit de analyse blijkt dat het grootste deel van de groep tussen 20 en 30 jaar oud is en afkomstig is uit Noord-Afrika. Van deze groep van 25 vreemdelingen is ruim 60% binnen een maand met onbekende bestemming vertrokken. Van dezelfde groep heeft ruim 70% justitiële antecedenten, variërend van aanranding en brandstichting tot zware mishandeling en poging tot moord. Minder zware antecedenten zoals winkeldiefstal, heling, openbare dronkenschap en verzet bij aanhouding, komen ook voor. De Inspectie heeft hiernaar verder geen onderzoek gedaan, omdat dit buiten de scope valt van dit onderzoek.

Ook is uit het onderzoek gebleken dat er wekelijks heftige incidenten zijn, zoals bedreiging en belediging. Medewerkers ervaren het als een gemis dat ze weinig consequenties aan het negatieve en agressieve gedrag van de bewoners kunnen verbinden. Deze mogelijkheden zouden wel goed van pas komen bij de begeleiding van een groot deel van de bewonersgroep. Het gedrag van de huidige bewoners kenmerkt zich namelijk door het blijven opzoeken van grenzen. Medewerkers proberen vast te houden aan een vast dagprogramma, waarbij ook geprobeerd wordt om de rust op de locatie te bewaren door grenzen te stellen aan bepaald gedrag. Ten tijde van de interviews was dit op de locatie Hoogeveen de voorafgaande twee weken niet gelukt door het agressieve en manipulatieve gedrag van het merendeel van de bewoners, veroorzaakt door overmatig alcohol-, drugs en/of medicijngebruik.

¹⁵ Vanaf het moment van oprichting tot 1 september 2018.



Bewoners die verslaafd zijn aan medicatie, drank en/of drugs hebben weinig zelfinzicht. Ook komt het regelmatig voor dat bewoners willen afdwingen welke medicatie op welk moment aan hen verstrekt wordt. Omdat sommige bewoners last hebben van afkickverschijnselen, willen ze direct geholpen worden bij hun vraag om medicatie. Een COA-medewerker vertelt:

“De regels die voor bewoners gehanteerd worden zijn hetzelfde als binnen elke andere locatie, zoals het in eigen beheer kunnen hebben van medicatie. Hierin zien wij dat bewoners er voor kunnen kiezen om medicatie niet in te nemen of te ‘spelen’ met de dosering. Daarnaast kunnen ze hun medicatie ook met andere bewoners delen. Dat is soms lastig omdat wij geen medicatie kunnen geven en de bewoner dan veelal tot agressie en/of automutilatie over gaat om op die manier toch af proberen te dwingen dat hij medicatie krijgt. Ook zien wij dat bewoners soms hun medische problematiek inzetten voor hun procedure en deze ‘aandikken’.”

Omdat de medewerkers voor wat betreft de begeleiding sterk afhankelijk zijn van het gedrag van de bewoners, moeten ze de wijze van begeleiding telkens opnieuw evalueren en bijstellen. Daarbij komt dat de EBTL een nieuwe opvangvorm is. De medewerkers moeten nog ervaring opdoen met de manier van werken en met het gedrag van de bewoners.

5.2 Administratieve eisen

De administratieve eisen waaraan de EBTL moet voldoen komen voort uit de wet- en regelgeving en uit de begeleidingsmethodiek EBTL. De vastlegging van relevante informatie over bewoners vindt plaats in het COA registratiesysteem IBIS. De aanwijzingen en richtlijnen gelden vanaf het moment dat een bewoner onder de verantwoordelijkheid van de EBTL valt. Voor bepaalde onderdelen vangt deze verantwoordelijkheid al aan voor aankomst op de EBTL, zoals bijvoorbeeld bij het vervoer naar de EBTL.

Uit het onderzoek blijkt dat alle incidenten die op de EBTL plaatsvinden geregistreerd worden in IBIS, volgens het incidentenprotocol zoals dat binnen het COA wordt gehanteerd.

Ook moet een EBTL een vast dagprogramma hebben, waarin het voor de medewerkers duidelijk is wat hun taak is. Er is een verdeling in mentorgroepen gemaakt zodat elke bewoner een vaste mentor heeft. De mentoren doen de begeleidingsgesprekken, maken plannen met de bewoner en verwerken deze in IBIS.

Iedere COA-locatie, en zo ook de EBTL's moeten een zogenoemde aandachtsfunctionaris veiligheid hebben. Dit betreft een rol naast de eigen functie van de medewerker. Het betreft veiligheid in de breedste zin van het woord, dus sociale veiligheid, huisvestingzaken, procedures en protocollen bijhouden, naar landelijke bijeenkomsten gaan, sparren met het management over al deze zaken en signalen bij het management neerleggen. Uit het onderzoek blijkt dat er bij de EBTL Amsterdam twee medewerkers aangewezen zijn die deze rol hebben; in Hoogeveen zijn dat er vier.



5.3 Eisen aan de samenwerking

In de ketenbrede werkinstructie EBTL is beschreven dat het belangrijk is dat alle keten- en samenwerkingspartners voorzien zijn van actuele informatie met betrekking tot bewoners. Daarom vinden verschillende overlegvormen plaats. Ook moet er nauw contact zijn met de wijkagent.

Om ervoor te zorgen dat de EBTL's de bewoners op een goede en veilige manier kunnen opvangen, en om tegelijkertijd de veiligheid van de medewerkers zoveel mogelijk te kunnen waarborgen, is een intensieve, casusgerichte samenwerking tussen de strafrechtketen, de migratieketen en het lokaal bestuur essentieel.

De Inspectie heeft de wijze van samenwerking beoordeeld op het gebied van vijf belangrijke onderwerpen, waarbij ketensamenwerking onontbeerlijk is.

Overlegstructuur

Uit het onderzoek blijkt dat de bedoelde overlegvormen op beide EBTL's plaatsvinden en dat de medewerkers elkaar goed weten te vinden. Het gaat daarbij om de samenwerking tussen medewerkers van het COA, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de gemeente en de politie. Bij de locatie Amsterdam sluiten ook medewerkers van Trigion aan bij de overleggen.

Handhaving artikel 56 Vreemdelingenwet

In de ketenbrede werkinstructie wordt benoemd dat het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel ex artikel 56 van de Vreemdelingenwet (Vw) een voorwaarde is bij plaatsing van een vreemdeling in een EBTL. Overtreding van de maatregel levert strafbaarheid op volgens art. 108 Vw en kan bestraft worden met een hechtenis van hoogstens zes maanden of een geldboete van de tweede categorie.

Uit het onderzoek blijkt dat de vrijheidsbeperkende maatregel in de praktijk wel wordt opgelegd, maar in het algemeen niet actief gehandhaafd wordt. Alleen als een bewoner op grond van een ander feit in aanraking met de politie komt, wordt artikel 56 Vw hierbij betrokken.

Handhaving openbare orde

De politie is binnen de huidige juridische kaders de enige partij die consequenties kan verbinden aan het overlastgevende en soms ook criminele gedrag van de bewoners. Uit het onderzoek blijkt dat er over de invulling van deze politietaak in de praktijk bij de COA-medewerkers onduidelijkheid bestaat en dat dit, bijvoorbeeld in het geval van openbare dronkenschap, voor verbetering vatbaar is.

Afhandeling 112 meldingen

Gemiddeld drie keer per week doet een medewerker van de EBTL een 112 melding omdat de situatie dusdanig uit de hand loopt met een bewoner dat de politie snel moet ingrijpen. Uit het onderzoek blijkt dat de respons op 112 meldingen door de politie goed is te noemen. In alle gevallen wordt snel gereageerd op de melding.

Eenduidige Landelijke Afspraken

Medewerkers van het COA hebben bij de politie aangifte gedaan omdat ze tijdens hun werk worden beledigd en bedreigd door bewoners.



In Nederland wordt geweld tegen medewerkers met een publieke taak, zoals hulpverleners maar ook COA-medewerkers, niet getolereerd. Dit wordt op 8 juni 2018 door de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (de staatssecretaris) bevestigd.¹⁶ Hij schreef:

“Overlast gevend gedrag is volstrekt ontoelaatbaar. Het kan niet zo zijn dat omwonenden van een AZC en medewerkers die werkzaam zijn op een COA-locatie zich onveilig voelen. Daarom neem ik aanvullende maatregelen om deze groep raddraaiers adequaat aan te pakken. Maar we moeten ook creatief zijn binnen de bestaande mogelijkheden. Als een gebiedsverbod op oudjaarsavond zijn vruchten afwerpt, is het voor overlastgevers wat mij betreft elke dag oud en nieuw.”

Uit het onderzoek blijkt dat de politie de aangiftes niet altijd de prioriteit geven conform de Eenduidige Landelijk Afspraken. Deze afspraken beogen een landelijk uniforme aanpak en behandeling van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak en zijn gericht op een stevige aanpak van de dader. Ook is het voor medewerkers van de EBTL niet altijd duidelijk aan welke juridische eisen een aangifte moet voldoen.

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 19 637, nr. 2391.



6

Het opvangtraject van de betreffende asielzoeker

6.1 Plaatsing EBTL Amsterdam

Zoals in de inleiding vermeld richt dit onderzoek zich ook op de begeleiding van de asielzoeker die kort na een incident in de Extra Begeleidings- en Toezichtlocatie (de EBTL) Hoogeveen overleed.

De betrokken asielzoeker is op 19 september 2017 Nederland binnengekomen en heeft op diezelfde dag een asielverzoek ingediend. Na een verblijf van een paar maanden in het Asielzoekerscentrum (het AZC) te Nijmegen is hij wegens agressief gedrag op 21 november 2017 geplaatst in de intensief begeleidende opvang (de IBO) te Schalkhaar. Omdat het verblijf in de IBO op vrijwillige basis was, en de betrokkene meer begeleiding nodig bleek te hebben, is hij op 13 december 2017 in de EBTL te Amsterdam geplaatst. In deze tijd zijn de gesprekken die betrokkene heeft gevoerd met diverse disciplines gerapporteerd in IBIS. Hieruit blijkt dat hij in de periode dat hij in Amsterdam geplaatst was veel onrust veroorzaakt en was hij betrokken bij veel incidenten. Daarbij was sprake onder andere van bedreiging van (medisch) personeel en ernstige automutilatie.

Voordat medewerkers van het COA besloten om de man naar Hoogeveen over te plaatsen is overwogen of plaatsing in het Centrum voor Transculturele Psychiatrie Veldzicht aan de orde was. Omdat de betrokkene hieraan niet wilde meewerken en een gedwongen opname niet mogelijk bleek, was dit niet het geval.

6.2 Plaatsing EBTL Hoogeveen

Op 27 december 2017 is betrokkene vanwege zijn agressieve gedrag in Amsterdam geplaatst in de EBTL Hoogeveen. Ook speelde mee dat betrokkene in Hoogeveen gebruik kon maken van medische voorzieningen. Dit was in Amsterdam niet meer mogelijk door zijn agressie, gericht op de medische dienstverlening. De overplaatsing van de EBTL Amsterdam naar de EBTL Hoogeveen was dan ook een logische keuze. Immers, het EBTL Hoogeveen is gehuisvest nabij het AZC te Hoogeveen. Daardoor kunnen bewoners gebruik maken van de Gezondheidszorg Asielzoekers (de GZA), dat daar zeer dichtbij ligt, en van het ziekenhuis Bethesda dat op loopafstand van de locatie ligt. Door de plaatsing in de EBTL Hoogeveen was de medische zorg voor betrokkene afdoende gewaarborgd, zo oordeelden de medewerkers van het COA.



Ten tijde van het verblijf in de EBTL Hoogeveen hebben de medewerkers zo specifiek mogelijk proberen te rapporteren, omdat de kwetsbaarheid van deze asielzoeker bekend was. Het was in Hoogeveen in het begin onduidelijk welke ziekte hij precies had en wat dat voor invloed op de begeleiding zou kunnen hebben.

De GZA heeft wel meegegeven op welke signalen de medewerkers moesten letten en heeft de medewerkers daarmee handelings-perspectief gegeven.

In haar uitspraak van 4 januari 2018, waarbij het beroep dat namens de betrokken asielzoeker is ingediend tegen oplegging van de maatregel ex artikel 56 Vreemdelingenwet ongegrond is verklaard, overweegt de rechtbank dat het van belang is dat er overleg plaatsvindt met het COA om tot een oplossing te komen voor wat betreft opvang, dit gelet op het gevaar dat de betrokken asielzoeker voor zichzelf en zijn omgeving vormt.

Naast de psychische problematiek, die in de ogen van de rechtbank de oorzaak vormt van het agressieve en obstinate gedrag van betrokkene, is er sprake van een ernstige fysieke aandoening, zodat een passende oplossing, in de vorm van een voorziening waar zowel zijn psychische problemen als zijn fysieke gesteldheid behandeld kunnen worden, van het grootste belang is.

Naar aanleiding van deze uitspraak is er overleg van Juridische zaken van het COA geweest met de huisarts van het GZA om te kijken of er een meer passende voorziening voor de betrokkene was dan de EBTL. De GZA van de EBTL Amsterdam heeft contact gezocht de GZA van de EBTL te Hoogeveen ten behoeve van een medische overdracht, en deze heeft plaatsgevonden. De betrokken asielzoeker heeft aangegeven niet meer naar de IBO opvang toe te willen. Daarnaast is vrijwillige opname in Veldzicht nog met hem besproken, maar ook dat wilde hij niet. Met de huisarts is verder besproken of de betrokkene wilsbekwaam was om hier zelf over te kunnen beslissen. Volgens de huisarts was hij op dat moment wilsbekwaam en was er geen aanleiding om tot een gedwongen opname over te gaan.

Vanaf het moment dat de betrokkene geplaatst is in Hoogeveen werd hij onder andere begeleid in zijn dagprogramma en kreeg hij ondersteuning bij contact zoeken met zijn advocaat en zijn medische zorgverleners. Daarnaast kreeg hij gesprekken met zijn begeleiders over hoe het met hem ging en welke keuzes hij maakte in zijn leven. Hierbij stond de eigen verantwoordelijkheid van het individu steeds voorop. Bij hem hebben de EBTL-medewerkers wel uitzonderingen gemaakt omdat men op de hoogte was van bepaalde risico's ten aanzien van zijn ziekte. De betrokken asielzoeker kreeg ook buiten de gestelde tijden eten en drinken om hem zo fit mogelijk te houden. Ook werd hij geobserveerd wanneer hij zelfstandig buiten de locatie op pad ging. Op momenten dat de betrokkene buiten het hem toegestane gebied moest komen hebben medewerkers gezorgd voor begeleiding en taxi- vervoer, zodat ze wisten waar hij was.

Alle medewerkers hebben een Bedrijfshulpverlening (BHV) opleiding gehad en weten hoe te handelen in noodsituaties. Er was gedurende de hele dag en nacht toezicht op zijn handelen. Als de betrokkene een lange tijd niet gezien was, gingen de medewerkers op zijn kamer langs, ook als hier in de nachtelijke uren geen reden voor was. Ook werd de betrokken asielzoeker elke ochtend gewekt, zodat er een eerste indruk was hoe zijn fysieke en mentale gesteldheid was. Als er reden toe was, namen de medewerkers contact op met de GZA. Tijdens het eten konden de medewerkers in de gaten houden hoeveel en wat hij at.



Dagelijks zijn er drie overdrachtmomenten op de EBTL in verband met de wisseling van de dienst. Tijdens de overdrachtmomenten worden de bijzonderheden van bewoners besproken. Dit was ook het geval met deze bewoner. Hij werd dagelijks besproken in het team. Bij deze overdrachtmomenten is de leidinggevende aanwezig en blijft deze op de hoogte van bijzonderheden.

Daarnaast hebben medewerkers van de EBTL eens in de twee weken een multidisciplinair overleg (MDO) met het GZA waarin medische zaken aangaande bewoners worden besproken. De situatie van de betrokkene is regelmatig ter sprake gekomen. Ook hebben medewerkers van de EBTL eens in de twee weken een lokaal terugkeer overleg (LTO) met ketenpartners, de Immigratie en Naturalisatie Dienst (de IND), de Dienst Terugkeer en Vertrek en de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). In dit overleg wordt de stand van zaken in de procedure besproken, en zo nodig de vertrekstrategie. De casus van de betrokken asielzoeker is steeds besproken, om daar waar mogelijk, procedurestappen te versnellen.

De medewerkers geven aan zich zorgen te hebben gemaakt gedurende het opvangtraject van de betrokkene. Het ging dan vooral om zijn fysieke veiligheid, omdat hij medische behandelingen weigerde.

Omdat hij wilsbekwaam was, mocht hij de behandelingen weigeren, en werd de verantwoordelijkheid ook bij hemzelf gelegd. Daarnaast zagen de medewerkers dat hij rookte en andere middelen gebruikte, wat een risico was bij zijn ziektebeeld.

Het begrenzen van negatief gedrag, wat een opdracht van de EBTL is, was bij de betrokken bewoner zeer moeilijk. Daardoor was hij een negatief voorbeeld voor andere bewoners. Verder was de betrokken asielzoeker agressief tegen medewerkers. Zo heeft hij bijvoorbeeld één van hen een keer met een kapot geslagen fles bedreigd. Hiervan is aangifte gedaan.

6.3 De opbouw van het dossier

De Inspectie constateert dat alle van belang zijnde informatie met betrekking tot deze betrokkene stond vermeld in het IBIS systeem en dat het dossier in Hoogeveen op dezelfde wijze is opgebouwd als in Amsterdam. Dat elk incident is geregistreerd, zoals elke keer als er gerookt werd op de kamer of hij een medewerker uitschold, is niet waarschijnlijk. Bij deze asielzoeker was dagelijks sprake van kleinere incidenten, waardoor er bij medewerkers sprake was van gewenning en meer tolerantie.

De informatie met betrekking tot de medische gesteldheid van de betrokken asielzoeker was goed vastgelegd. De medewerkers waren daardoor goed op de hoogte van zijn ziekte en wisten hoe ze moesten handelen.



6.4 Het incident

In verslaglegging van het COA is gesteld dat de betrokken asielzoeker op 9 maart 2018 buiten de EBTL (veel) alcohol heeft genuttigd. Rond 16.30 uur komt hij terug op de locatie en begint in beschonken toestand te schreeuwen naar andere bewoners. De medewerkers van de EBTL proberen in te grijpen, hem te kalmeren en zijn alcoholische drank in te nemen.

Om 17.05 uur wordt een extra kamercontrole bij betrokkene uitgevoerd. De betrokkene verlaat zijn kamer en pakt daarbij een medewerker bij zijn arm. De medewerker trekt zijn arm los, waarbij de asielzoeker ten val komt. Om 17.30 uur loopt de betrokken asielzoeker in de eetzaal rond, ondersteund door medebewoners. Hij laat zich vallen, en medebewoners melden dat hij last heeft van zijn hart.

Rond 18.30 uur meldt betrokkene zich, nog altijd in beschonken toestand, bij de balie van de EBTL. Hij meldt dat hij zijn alcoholische drank terug wil en dat hij een gesprek wil met zijn mentor. Dit wordt hem geweigerd, omdat hij te dronken is. Betrokkene pakt een bank, gaat daar op staan en begint te slaan en te schoppen tegen het raam van de balie. De medewerkers komen van achter de balie naar voren en gaan bij de asielzoeker staan die dan inmiddels weer op de grond staat. Op dat moment ontstaat een confrontatie waarbij betrokkene ten val komt en op de grond blijft liggen. Een dag later overlijdt hij in het ziekenhuis aan de gevolgen van die val, zo verklaarde de schouwarts.

De Inspectie heeft een aantal bevindingen gedeeld met het openbaar ministerie (het OM). Gedurende het onderzoek van de Inspectie heeft het OM bericht een strafrechtelijk onderzoek in te stellen naar de feiten en omstandigheden rond het overlijden van de Algerijnse asielzoeker. Inmiddels heeft het OM laten weten geen strafrechtelijke vervolging in te stellen.



7

Beantwoording van de onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen

7.1 Beantwoording van de eerste onderzoeksvraag

Zijn de Extra Begeleidings- en Toezicht Locaties (de EBTL's) voldoende toegerust om deze groep asielzoekers op een veilige en beheersbare wijze op te vangen en te begeleiden?

Uit het onderzoek blijkt dat in de EBTL's ten tijde van het onderzoek asielzoekers zijn gehuisvest die niet alleen overlast veroorzaken, maar waarbij ook sprake is van gedrag dat voortvloeit uit psychische problematiek en/of verslavingsproblematiek. Daarbij komt dat de bewoners veelal uit veilige landen afkomstig zijn, waardoor hun asielverzoek niet veel kans van slagen heeft en zij dus geen perspectief hebben op permanent verblijf in Nederland. Ook beschikken veel bewoners over justitiële antecedenten. De ervaring van de medewerkers in de EBTL's tot nu toe – zo blijkt uit het onderzoek – is dat deze groep niet of slechts in beperkte mate open staat voor de gedragsverandering.

Het antwoord op de eerste onderzoeksvraag, te weten of de EBTL's in het algemeen voldoende toegerust zijn om de opvang en de begeleiding van de populatie op een veilige en beheersbare wijze uit te voeren, luidt dan ook ontkennend.

7.2 Beantwoording van de tweede onderzoeksvraag

Hebben medewerkers van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (het COA) van de EBTL te Hogeveen de betreffende asielzoeker op een veilige en beheersbare wijze opgevangen?

Met betrekking tot de tweede onderzoeksvraag komt de Inspectie Justitie en Veiligheid (de Inspectie) op basis van het onderzoek tot de conclusie dat in het geval van de Algerijnse asielzoeker, de uitvoering van begeleiding en toezicht tot het moment waarop het incident plaatsvond dat leidde tot zijn overlijden, door de



medewerkers van het COA zo zorgvuldig mogelijk, met de middelen die ze tot hun beschikking hadden, vormgegeven is. Zij hebben in dit individuele geval getracht met maatwerk op het terrein van zorg en begeleiding te leveren aan deze asielzoeker met multi-problematiek.

7.3 Conclusies en aanbevelingen

De Inspectie concludeert dat:

- de EBTL's, gegeven de populatie ten tijde van het onderzoek, niet voldoende toegerust zijn om hun taak uit te voeren;
- de betrokken asielzoeker tot het moment van het incident zorgvuldig is opgevangen.

7.3.1 Aanbevelingen

Gelet op de bevindingen van dit onderzoek beveelt de Inspectie de staatsecretaris van Justitie en Veiligheid aan om op zeer korte termijn aan om:

- de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de plaatsing van deze groep overlastgevende asielzoekers binnen de EBTL's te heroverwegen. Bezie daarbij met name of de huidige bevoegdheden en van de medewerkers en de middelen en mogelijkheden toereikend zijn om meer passende consequenties te kunnen verbinden aan het overlastgevende en criminele gedrag van de bewoners. Betrek daarbij de regelgeving over vrijheidsbeperkende en vrijheidsontnemende maatregelen.

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 het EBTL.

Hoofdstuktitel



Missie Inspectie Justitie en Veiligheid

De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van justitie en veiligheid om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een rechtvaardige en veilige samenleving.

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl

December 2018

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*