



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

t.a.v. de minister van Asiel en Migratie, G. van den Brink en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C. van Bruggen

Inspectie Justitie en Veiligheid

Directie Beschermen, Straffen en Handhaving
Afd. Beschermen

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

Contactpersoon

contact@inspectie-jenv.nl

Onze referentie
7292887

Datum 25 maart 2026
Betreft Toezicht Inspectie JenV handhaving- en toezichtlocatie
Hoogeveen

Geachte meneer Van den Brink en mevrouw Van Bruggen,

In deze brief informeert de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV) u over haar bevindingen en conclusies naar aanleiding van haar bezoek aan de handhaving- en toezichtlocatie (HTL) in Hoogeveen in mei 2025. De HTL is een opvanglocatie van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) waar COA-bewoners¹ verblijven die veel overlast veroorzaken binnen de opvang. De Inspectie JenV onderzocht door documentstudie, gesprekken met bewoners en medewerkers van diverse organisaties en eigen observaties de leefomstandigheden en veiligheid op de locatie.² Bij dit bezoek is in het bijzonder aandacht besteed aan de opvolging van eerdere aanbevelingen uit 2022 en 2023.³

De Inspectie JenV ziet verbeteringen ten opzichte van haar eerdere onderzoek naar de HTL. Er is meer aandacht voor persoonsgerichte begeleiding en een betere invulling van het dagprogramma. Medewerkers van het COA zijn zich meer bewust van de bevoegdheden voor het toepassen van dwang en geweld en de grenzen daarvan. Daarnaast zijn de bevoegdheden van de buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) werkzaam op de HTL verhelderd in een ministeriële regeling en is er een onafhankelijke klachtadviescommissie ingericht.

Wel heeft de Inspectie JenV nog steeds zorgen over de leefomstandigheden van bewoners en over de positie van medewerkers in de HTL. De HTL is een complexe omgeving omdat bewoners met ernstige gedragsproblematiek, vaak in combinatie met psychische of verslavingsproblematiek, verblijven in een semi-gesloten setting. In de HTL gelden echter niet dezelfde strikte, wettelijk vastgelegde regels, procedures en waarborgen zoals bijvoorbeeld in detentie gelden. Daarbij is de HTL en COA in bredere zin geen zorginstelling en kunnen COA-medewerkers nooit uitspraken doen of oordeel vormen over benodigde zorg van bewoners. Passende ondersteuning voor psychische en verslavingsproblematiek is daarom niet vanzelfsprekend. Daardoor moeten medewerkers van de HTL constant schakelen tussen begeleiding en beheersing, wat om passende bejegening, zorginhoudelijke

¹ Zowel asielzoekers als statushouders kunnen op de HTL worden geplaatst.

² De Inspectie JenV sprak met 24 respondenten verspreid over 13 interviews, zijnde HTL-medewerkers en bewoners, klachtencommissieleden en Nidos-, zorg- en politiemedewerkers. Interviews vonden deels plaats tijdens het inspectiebezoek en deels in de periode daarna.

³ Zie: [Leefomstandigheden en veiligheid HTL Hoogeveen moeten beter | Inspectie Justitie en Veiligheid](#) en [Geen wettelijke basis voor geweld door boa's tegen vreemdelingen op HTL | Inspectie Justitie en Veiligheid](#)

inzichten en vaardigheden vraagt die verder gaan dan de normale opvangtaken van het COA.

Bewoners in de HTL zijn in hun dagelijkse voorzieningen en dagbesteding vrijwel volledig afhankelijk van de medewerkers in de HTL. Dit brengt hen in een kwetsbare positie waarin de Inspectie JenV het belangrijk vindt dat hun rechtspositie is gewaarborgd. Door een tekort aan eenduidige regels, bijvoorbeeld voor sancties bij ongewenst gedrag en voor het beoordelen of het gedrag van een bewoner voldoende is verbeterd om meer vrijheden te krijgen, is de rechtspositie van bewoners momenteel nog onvoldoende geborgd. Ook alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) kunnen vanaf 16 jaar met hoge uitzondering op de HTL worden geplaatst. De locatie is met de huidige voorzieningen en begeleiding echter onvoldoende toegerust voor het verblijf van minderjarigen.

Onderstaand zet de Inspectie JenV haar bevindingen en conclusies nader uiteen, na wat achtergrondinformatie.

Achtergrond

Op basis van het COA Maatregelenbeleid en de Regeling Onthouding Verstrekkingen (ROV) kan het COA bewoners in de HTL plaatsen wanneer zij een opeenstapeling van meerdere incidenten met grote impact of één incident met zeer grote impact hebben veroorzaakt.⁴ Plaatsing op de HTL is in principe voor 13 weken. Deze periode kan worden ingekort als het gedrag van de bewoner hier aanleiding toe geeft. In het geval zich een nieuw incident op de HTL voordoet, kan een nieuwe HTL-maatregel worden opgelegd waardoor een bewoner feitelijk langer dan dertien weken in de HTL verblijft.⁵

De HTL is gericht op streng toezicht en begrenzing van negatief gedrag van bewoners. De huisregels van de HTL zijn strikter dan op een reguliere asielopvanglocatie en bewoners ontvangen geen leef- en eetgeld zoals in een asielzoekerscentrum. Het COA verstrekt maaltijden en verzorgingsproducten in natura. Bewoners van de HTL hebben een vrijheidsbeperkende maatregel⁶ opgelegd gekregen wat betekent dat de bewoner verplicht is op het terrein van de HTL te verblijven en de locatie niet zelfstandig kan verlaten. Als de bewoner de HTL toch verlaat, doet deze afstand van verdere opvang door het COA en de daarmee gepaard gaande voorzieningen zoals medische zorg.⁷

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

⁴ Ketenbrede werkinstructie HTL, versie 2 december 2024;

⁵ Voor amv is de verblijfsduur maximaal 13 weken, dit kan niet worden verlengd.

⁶ Op grond van artikel 56, eerste lid van de Vreemdelingenwet 2000.

⁷ Bij verlaten van de HTL ondertekenen bewoners een consequentieverklaring waarmee zij instemmen dat zij afstand doen van hun opvangrecht. Als de bewoner zich op een later moment weer wil beroepen op opvang van het COA, wordt de bewoner opnieuw geplaatst in de HTL voor de resterende termijn.

Op 12 oktober 2022 informeerde de Inspectie JenV uw ambtsvoorganger dat de leefomstandigheden en de veiligheid in de HTL niet op orde waren. De rechtspositie van de bewoners van de HTL was onvoldoende geborgd en HTL-medewerkers waren onvoldoende toegerust om met de HTL-doelgroep te werken. De Inspectie JenV adviseerde het COA om maatregelen te nemen om een patroon van disproportioneel geweld door medewerkers tegen bewoners te doorbreken, en ook de medewerkers op de HTL beter te ondersteunen in hun werk met de moeilijke doelgroep. Ook beval de Inspectie JenV aan om uitvoering te geven aan het dagprogramma en persoonsgerichte begeleiding van bewoners, en adviseerde zij om zorg te dragen voor een onafhankelijke afhandeling van klachten. Tot slot werd in een latere brief op 27 maart 2023 geconcludeerd dat de boa's van de DV&O in de HTL niet wettelijk bevoegd waren om geweld en geweldsmiddelen in te zetten en te fouilleren.⁸ De Inspectie JenV verzocht uw voorganger om deze onrechtmatige situatie te beëindigen en alle vormen van het toepassen van geweld te stoppen.

Bevindingen

Begeleiding

Tijdens haar bezoek aan de HTL in 2025 constateerde de Inspectie JenV dat er verscheidene verbetermaatregelen zijn doorgevoerd sinds de bevindingen in 2022 rondom de begeleiding van bewoners in de HTL. Zo gaven medewerkers aan dat er een grotere nadruk ligt op het begrijpen van het gedrag van een bewoner om zo persoonsgerichte begeleiding te kunnen bieden en er is inmiddels een gedragswetenschapper werkzaam op de locatie. Bij haar vorige bezoek stelde de Inspectie JenV dat de werkwijze onvoldoende was gericht op gedragsverandering en meer gericht leek op straffen. Tegenwoordig kunnen bewoners bij goed gedrag ook beloond worden met meer vrijheden tijdens hun verblijf in de HTL. Een voorbeeld is een tijdelijke time-out pas waarmee bewoners boodschappen kunnen doen buiten de locatie.

Verder wordt voor bewoners een individueel begeleidingsplan opgesteld waarin aandachtspunten en doelen voor positieve gedragsverandering naar voren komen. Hoewel dit begeleidingsplan wordt ondertekend door de bewoners gaven, evenals in 2022, ook nu sommige bewoners aan niet bekend te zijn met hun begeleidingsplan. Het lijkt niet duidelijk voor hen waaraan ze moeten werken om meer vrijheden te krijgen. Ook in gesprekken met medewerkers kwam naar voren dat er nog geen eenduidig toetsingskader bestaat voor het beoordelen van gedragsverandering en het op- en afschalen van vrijheden als gevolg daarvan. Het ontbreken van deze kaders vormt een risico op ongelijke behandeling door medewerkers. De (perceptie van) ongelijke behandeling door bewoners kan het vertrouwen in medewerkers en gevoel van veiligheid aantasten en het probleemgedrag van bewoners versterken.⁹

⁸ [Geen wettelijke basis voor geweld door boa's tegen vreemdelingen op HTL | Inspectie Justitie en Veiligheid](#)

⁹ Hall, M. van, Dirkzwager, A. J. E., Laan, P. H. van der, & Nieuwbeerta, P. (2024). [Procedurele rechtvaardigheid in de strafrechtketen: empirisch onderzoek naar de gevolgen van de door \(ex-\)gedetineerden ervaren bejegening](#). *Sancties*, 2024(4), 195-200.

COA-medewerkers hebben een opvang- en begeleidingstaak en geen zorgtaak. Zij zijn niet bevoegd en/of toegerust om bewoners psychische hulp te verlenen. Bij veel plaatsingen in de HTL gaat het echter om personen die een complexe psychische achtergrond hebben. Er vindt een wekelijks overleg plaats tussen COA-medewerkers en medewerkers van GezondheidsZorg Asielzoekers (GZA) waar medewerkers, voor zover toegestaan door de geldende privacywetgeving, zorgen over bewoners kunnen delen. GZA-medewerkers bieden alleen eerstelijnszorg en hebben van daaruit mogelijkheid om door te verwijzen. En het vinden van passende zorg voor bewoners is lastig. Toegang tot specialistische zorg is beperkt door lange wachttijden in de GGZ en het gebrek aan specialistische plekken voor interculturele behandeling.¹⁰ Het tekort aan specialistische plekken wordt versterkt door het besluit om de opnameplekken voor COA-bewoners in CTP Veldzicht te laten vervallen.

De Inspectie JenV concludeert dat door een tekort aan passende opvang-, opname- en behandelplekken voor deze doelgroep personen met een complexe psychische achtergrond op de HTL worden geplaatst. Dit leidt tot risico's voor de veiligheid en welzijn van de betreffende persoon, medewerkers en medebewoners.

Dagbesteding

Bewoners in de HTL zijn in sterke mate in hun vrijheid beperkt, waardoor de invulling van hun dag vrijwel volledig afhankelijk is van de voorzieningen en activiteiten aangeboden in de locatie. Het aanbieden van een goed gevuld en divers programma met recreatieve activiteiten is belangrijk voor zowel het fysieke als mentale welzijn van bewoners.¹¹ Activiteiten zoals sport, spel en culturele activiteiten zijn erop gericht om de dagen van bewoners te structureren en de spanningen die inherent zijn aan vrijheidsbeperking te verminderen.

In 2022 concludeerde de Inspectie JenV dat het dagprogramma meer een dagstructuur viel te noemen, voornamelijk bestaande uit eetmomenten, inhuysregistratie en een aantal uur zelfwerkzaamheid. De Inspectie JenV constateert dat het dagprogramma iets is verbeterd sinds haar laatste bezoek. In de avonden worden soms sportactiviteiten georganiseerd in groepsverband met vrijwillige deelname. Ook is er een knutsel-, fitness-, en computerruimte binnen de locatie waar bewoners (vaak op aanvraag) gebruik van kunnen maken. Wel is de bekendheid met de beschikbare activiteiten onder bewoners beperkt. De dagbesteding bestaat nu vooral uit de beschikbaarheid van recreatieve ruimtes en nog onvoldoende uit georganiseerde activiteiten. Er wordt daarbij veel initiatief van de bewoners zelf verwacht.

Klachtadviescommissie

In haar brief in 2022 adviseerde de Inspectie JenV om de HTL te voorzien van een onafhankelijke klachtencommissie met vrije toegang tot de HTL. Op 19 juli 2024 is de nieuwe klachtenregeling van de HTL gepubliceerd, die met terugwerkende kracht tot 1 januari 2024 in werking trad.¹² In de nieuwe regeling is opgenomen

¹⁰ [Brandbrief inz Veldzicht 17 dec 2024 aan Tweede Kamer van gemeenten en ngo's \(1\).pdf](#)

¹¹ [Recreational activities | APT](#)

¹² COA Klachtenregeling voor de Handhaving- en Toezichtlocatie (HTL), Staatscourant nr. 23575, 19 juli 2024.

dat een onafhankelijke klachtadviescommissie adviseert over schriftelijke klachten die betrekking hebben op de gedraging van (medewerkers van) het COA binnen de HTL.¹³ Ten tijde van het inspectiebezoek had de commissie in totaal twee klachten in behandeling genomen.¹⁴ De commissieleden hebben ruime ervaring als toezichthouders en werken onafhankelijk van het COA.

Tegelijkertijd constateert de Inspectie JenV dat de toegang van bewoners tot de klachtadviescommissie beter moet. Bij aankomst wordt het bestaan van een onafhankelijke klachtadviescommissie niet kenbaar gemaakt aan bewoners tijdens hun rechten- en plichtengesprek. Wel is hierover informatie te vinden op het informatiebord op een gang van de HTL. Een bewoner kan een klacht indienen via het online klachtenformulier of via de klachtenbrievenbus die in de locatie hangt. Deze brievenbus hangt in de HTL bij de deur bij de gang richting de personeelskamer. Hierdoor kan een bewoner minder makkelijk anoniem een klacht indienen, en wordt de toegankelijkheid tot de klachtenprocedure ondermijnt.

Ook ziet de Inspectie JenV dat de samenwerking tussen de klachtadviescommissieleden en het COA kan verbeteren. Op grond van de klachtenregeling beslist de locatiemanager van het COA of een ingediende klacht wordt voorgelegd aan de klachtadviescommissie. Hierdoor heeft de commissie geen volledig overzicht van het aantal ingediende klachten en de aard daarvan. Ook bepaalt de klachtenregeling dat het COA de bevindingen en conclusies van het onderzoek naar een klacht uitsluitend terugkoppelt aan de klager en niet aan de klachtadviescommissie, ook niet als deze conclusies afwijken van het door de commissie uitgebrachte advies. Dit beperkt de commissie in haar mogelijkheid om te reflecteren op de effectiviteit van haar advisering.

De huidige werkwijze is in lijn met de klachtenregeling en de wettelijke verplichtingen bij klachtenbehandeling. Toch stelt de Inspectie JenV dat inzage in alle klachten en het informeren over de wijze van klachtafhandeling kunnen bijdragen aan het functioneren van de commissie en aan de kwaliteit en transparantie van het klachtenproces als geheel.

Toepassen dwang en geweld

In haar brief van 27 maart 2023 constateerde de Inspectie JenV dat de wettelijke bevoegdheid ontbrak voor de inzet van geweld en geweldsmiddelen en fouilleren door boa's van de DV&O in de HTL.¹⁵ Deze bevoegdheden zijn sindsdien vastgelegd via een ministeriele regeling.¹⁶ Daarnaast constateert de Inspectie JenV dat boa's de inzet van dwang inmiddels zorgvuldiger melden bij de hulpofficier van justitie. Daardoor kan de direct toezichthouder beter beoordelen of het gebruik van de geweldsbevoegdheid rechtmatig was, en passen boa's die bevoegdheid aantoonbaar zorgvuldiger toe. Toch werd tijdens interviews met zowel boa's, COA-medewerkers als de direct toezichthouder aangegeven dat er behoefte is aan verdere verheldering van de taken van de boa's, zoals bij het

¹³ De klachtadviescommissie wordt niet bij de klachtbehandelingen betrokken wanneer artikel 8 lid 1 en lid 2 van de klachtenregeling van toepassing is.

¹⁴ Eén klacht was al afgehandeld en een tweede was nog in behandeling. Een derde klacht was ingediend, maar bleek niet binnen de bevoegdheid van de commissie te vallen.

¹⁵ [Brief aan staatssecretaris JenV inzake HTL Hoogeveen | Inspectie Justitie en Veiligheid](#)

¹⁶ [Staatscourant 2024, 18486 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen](#)

binnentreden in woonruimtes en preventief optreden. Hierover zijn reeds gesprekken gaande tussen DV&O en het verantwoordelijke beleidsdepartement.

Ook constateerde de Inspectie JenV tijdens haar onderzoek in 2022 een patroon van disproportioneel geweld door COA-medewerkers (niet zijnde de boa's) jegens bewoners. Zij pasten onrechtmatig dwang en geweld toe, namelijk in situaties die geen noodweer betroffen.¹⁷ Tijdens het bezoek in 2025 constateerde de Inspectie JenV dat COA-medewerkers zich bewuster zijn van hun wettelijke bevoegdheden en de grenzen daarvan. In vergelijking met 2022 ziet de Inspectie JenV hierin een duidelijke verbetering. Toch komen COA-medewerkers nog steeds in de positie waarin zij dwang toepassen. De medewerkers werken in een uiterst complexe context, met gevaarlijke en onvoorspelbare situaties waarin zij soms uit noodweer geweld moeten toepassen.¹⁸ De Inspectie JenV kan echter niet verifiëren of het toepassen van dwang of geweld in alle gevallen noodweer betreft. Wanneer boa's geweld toepassen, moeten zij hiervan altijd een melding maken bij de hulpofficier van justitie voor een proportionaliteits- en subsidiariteitstoets.¹⁹ Een vergelijkbare meld- en evaluatiestructuur geldt niet wanneer dwang wordt toegepast door COA-medewerkers. De Inspectie JenV wijst er nogmaals op dat COA-medewerkers in beginsel geen dwang mogen toepassen. Er is blijvende aandacht vanuit het COA nodig voor de proportionele verdediging.

Maatregelen

Naast het Maatregelenbeleid COA²⁰ en de Regeling Onthouding Verstrekkingen (ROV) maakt het COA in de HTL gebruik van een sanctiekaart waarop wordt aangegeven welke gedragingen tot welk type sanctie leiden. De sanctiekaart die aan bewoners wordt voorgelegd bij binnenkomst, moet duidelijkheid scheppen voor bewoners en biedt handvatten voor het handelen van medewerkers. Toch stelt de Inspectie JenV dat voor een plaatsing in de ROV-kamer en het opleggen van maatregel ROV-11 duidelijkere kaders nodig zijn.

ROV-kamer

Een van de zwaardere sancties die een bewoner kan worden opgelegd is een plaatsing in de zogenaamde ROV-kamer. De ROV-kamer is een extra sober ingerichte kamer, waar een bewoner afgezonderd is van de andere bewoners. Bewoners die deze maatregel wordt opgelegd mogen zich niet vrij over de HTL-locatie bewegen. Zij moeten grotendeels op deze kamer blijven waar zich een zitelement bevindt en een matras op de grond, dat overdag wordt weggehaald voor het dag- en nachtritme.

¹⁷ Behoudens zelfbescherming is de toepassing van geweld en dwang juridisch niet toegestaan voor woonbegeleiders van het COA en DJI. Zij zijn slechts bevoegd zichzelf te beschermen als dit het laatste redmiddel is in een gewelddadige situatie; Beleidskader voor HTL-medewerkers, juli 2025.

¹⁸ In 2024 zijn er 95 incidenten gemeld op de HTL waarbij fysieke agressie en geweld tegen personen voorkwam. De cijfers voor 2025 zijn nog niet gepubliceerd. [COA - Incidentenregistraties | www.coa.nl](#)

¹⁹ Artikel 17 jo. artikel 37, eerste lid, van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren.

²⁰ [Maatregelenbeleid COA.pdf](#)

De Inspectie JenV constateert dat geen duidelijkheid bestaat over de maximale verblijfsduur in de ROV-kamer. In een brief vanuit het COA-bestuur aan de Nederlandse Vereniging voor de Psychiatrie (NVvP) wordt zeven dagen als maximale plaatsingsduur genoemd.²¹ Uit interviews blijkt echter een maximale plaatsingsduur van zes weken. Volgens de HTL-sanctiekaart is een plaatsing van maximaal acht weken mogelijk. En eind 2025 werd de Inspectie JenV op de hoogte gebracht van een plaatsing van langer dan acht weken.

Ook wordt in de brief van het COA-bestuur aan de NVvP benoemd dat eetmomenten van mensen die in de ROV-kamer zitten samen met de andere bewoners worden doorgebracht. Verder staat er dat mensen onder begeleiding dagelijks toegang kunnen krijgen tot de fitnessruimte en het leercentrum. Uit gesprekken blijkt dit in de praktijk niet altijd het geval te zijn.

Hoewel de ROV-kamer geen isolatie is,²² worden bewoners in deze kamer in vergaande mate in hun vrijheid beperkt. Zulke ingrijpende beperkingen maken het essentieel om de reden en duur van de sanctie zorgvuldig te documenteren en duidelijk te communiceren aan de bewoner. Eenduidigheid over de maximale plaatsingsduur is daarbij van groot belang.

Maatregel ROV-11

In het uiterste geval voorziet het maatregelenbeleid van het COA in de maatregel ROV-11: het permanent ontzeggen van opvang. Deze maatregel wordt vrijwel altijd opgelegd aan bewoners die al in de HTL verblijven, verschillende of zeer ernstige incidenten hebben veroorzaakt, en ook op de HTL niet meer te handhaven zijn.

Het COA legt de maatregel ROV-11 op in uitzonderlijke gevallen waarin de gedragingen van de bewoner dermate gevaarlijk zijn dat het COA de veiligheid van medewerkers en bewoners van de locatie niet meer kan garanderen en daarmee haar wettelijke verplichting en verantwoordelijkheid tot goed werkgeverschap en het bieden van een veilige leefomgeving op locaties niet kan borgen. Voordat een ROV-11 wordt opgelegd, heeft het COA inzet gepleegd om het gedrag van de bewoner te veranderen, zonder het gewenste effect. Bovendien wordt meegenomen in hoeverre er andere mogelijkheden zijn zoals inbewaringstelling of een zorgmachtiging. Het COA legt gemiddeld 2 tot 4 keer per jaar maatregel ROV-11 op.

Deze maatregel staat echter op gespannen voet met het arrest Haqbin van het Hof van Justitie van de Europese Unie, dat stelt dat een asielzoeker niet in een positie mag komen waarin diegene niet in zijn meest elementaire behoeften kan voorzien, zoals huisvesting en voedsel.²³ Ook verdwijnt met het permanent ontzeggen van opvang een bewoner vrijwel altijd uit beeld. De bewoner vormt

²¹ Reactie van COA-bestuur op brief van NVvP "Zorgen over asielzoekers in ROV-kamers", 21 augustus 2024 (niet openbaar).

²² September 2024 heeft de Raad van State overwogen dat overplaatsing naar de HTL een vergaande inperking van de bewegingsvrijheid van een vreemdeling vormt, maar geen vrijheidsontneming is. (Zie Uitspraak 202401533/1/V1, Raad van State)

²³ Zubair Haqbin v Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers, 12 november 2019, [ECLI:EU:C:2019:956](#).

daarmee ook een potentieel gevaar voor zichzelf en de samenleving en is niet beschikbaar voor de asielprocedure, eventuele strafrechtelijke vervolging of handelingen gericht op terugkeer indien aan de orde.

Het blijft 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.

Verblijf van alleenstaande minderjarige vreemdelingen

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.²⁴ 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 inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen is extra ingrijpend bij minderjarigen.²⁵ Wanneer minderjarigen toch in hun vrijheid worden beperkt moeten het belang van de jeugdige en hun pedagogische ontwikkelingen hierbij voorop staan.²⁶ Zowel COA- als Nidos-medewerkers beschouwen het plaatsen van amv op de HTL in de huidige vorm als onwenselijk.

Wanneer amv op de HTL worden geplaatst, vallen zij volgens de ketenbrede werkinstructie onder het volwassenenregime. De Inspectie JenV constateert dat het scharen van minderjarigen onder het volwassenenregime op gespannen voet staat met artikel 3 van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK), dat bepaalt dat bij alle maatregelen die kinderen aangaan, het belang van het kind voorop dient te staan. Dit uitgangspunt is bovendien verdisconteerd binnen de Jeugdwet en het jeugdstrafrecht. Zo biedt dit systeem een stelsel van waarborgen voor het inzetten van vrijheidsbeperkende maatregelen, waaronder een gesloten machtiging van een kinderrechter en een individueel behandelplan.²⁷ De plaatsing van een minderjarige op de HTL gebeurt op basis van de Vreemdelingenwet, waarbij er geen specifieke waarborgen gelden ten aanzien van minderjarigen.²⁸ De uitgangspunten van het IVRK zijn dus niet doorgevoerd in de Vreemdelingenwet. Dit ziet de Inspectie als onwenselijk. Bij de plaatsing van minderjarigen op de HTL zouden daarom meer waarborgen voor minderjarigen moeten worden ingebouwd, waarbij het belang van de minderjarige, conform het IVRK, voorop staat. De uitgangspunten zoals bijvoorbeeld opgenomen in de Jeugdwet en binnen het jeugdstrafrecht kunnen daarvoor als inspiratie dienen.

In de praktijk zijn HTL-medewerkers niet opgeleid met de specifieke methodiek die het COA normaliter hanteert voor de opvang en begeleiding van amv. Ook ontbreken in het beleidskader en werkinstructies voor HTL-medewerkers specifieke aanwijzingen over de opvang en begeleiding van amv. Daarmee is het

²⁴ Stichting Nidos is de gecertificeerde instelling die de voogdijtaak uitvoert voor amv conform het Burgerlijk Wetboek. Het plaatsen van amv op de HTL gaat altijd in afstemming met Nidos op directieniveau; In 2024 is in totaal 28 keer een HTL-maatregel opgelegd aan een amv.

²⁵ [Wat is de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp? | Nederlands Jeugdinstituut](#)

²⁶ Inspectie Justitie en Veiligheid "[Toetsingskader JJI](#)" (2012).

²⁷ Zie hoofdstuk 6 van de Jeugdwet

²⁸ Zie artikel 56 Vreemdelingenwet.

handelingsperspectief van HTL-medewerkers onvoldoende afgestemd op de behoeften van amv.

Datum
25 maart 2026

Onze referentie
7292887

Daarnaast bestaat er geen standaard aangepast dagprogramma voor amv. Zij hebben gedurende hun plaatsing op de HTL nauwelijks toegang tot onderwijs, ondanks dat minderjarigen hier wel recht op hebben. Instellingen zijn verplicht om in een onderwijsaanbod te voorzien.²⁹ Hoewel amv op een gang afgezonderd van de rest van de bewoners verblijven, delen zij de gezamenlijke ruimtes op de HTL grotendeels met de volwassen bewoners. Het samen plaatsen van jeugdigen met volwassenen in een semi-gesloten setting brengt risico's mee voor veiligheid en welzijn van de jeugdigen.³⁰ De Inspectie JenV onderstreept dat dit, net zoals binnen het jeugdstrafrecht, uiterst onwenselijk is.³¹

De Inspectie JenV constateert dat het belang van een minderjarige, zoals volgt uit het IVRK, onvoldoende is meegenomen bij de begeleiding en voorzieningen op de HTL.³² Zolang de plaatsing van amv op de HTL niet omringd wordt met meer waarborgen, waarbij het belang van de minderjarige voorop staat, acht de Inspectie JenV het noodzakelijk om de stop op plaatsing van amv op de HTL voort te zetten.

Conclusies en aanbevelingen

De Inspectie JenV concludeert dat er verbeteringen zijn doorgevoerd ten opzichte van de situatie in 2022 en 2023. Wel heeft de Inspectie JenV op basis van haar toezicht nog steeds zorgen over de leefomstandigheden van bewoners en de positie van medewerkers in de HTL:

- De begeleidingsvraag van bewoners met een complexe psychische achtergrond reikt verder dan de opvangtaak van het COA. Dit leidt tot risico's voor de veiligheid en welzijn van de betreffende bewoners zelf, medewerkers en medebewoners.
- Een dagprogramma met programmatisch aanbod gericht op actieve deelname ontbreekt, waardoor te veel initiatief vanuit de bewoners zelf wordt verwacht.
- De toegang tot de klachtadviescommissie voor bewoners is nog onvoldoende geborgd en de samenwerking tussen de klachtadviescommissie en het COA kan verbeteren.
- De registratie en evaluatie van gevallen waarbij medewerkers van het COA dwang en geweld toepassen ontbreken.
- Plaatsing in een ROV-kamer beperkt de toegang van bewoners tot diverse voorzieningen en wordt met onvoldoende waarborgen omkleed.
- De HTL is onvoldoende toegerust op het verblijf van minderjarigen. De Inspectie JenV acht de HTL daarom op dit moment geen geschikte plek voor minderjarigen.

²⁹ In uitzonderlijke gevallen wordt er een lespakket samengesteld door de zendende locatie en een ISK om het gebrek aan onderwijs te overbruggen.

³⁰ General comment no. 10 IVRK.

³¹ [Brief bevindingen tweede inspectiebezoek jongerenafdeling JC Zeist 27 februari 2024 | Inspectie Justitie en Veiligheid](#)

³² Artikel 3 van het Internationaal Verdrag Rechten van het Kind bepaalt dat het belang van het kind voorop moet staan bij alle maatregelen die kinderen aangaan.

De Inspectie JenV doet daarom de volgende aanbevelingen:

Datum
25 maart 2026

**Aan de minister van Asiel en Migratie en de staatssecretaris van Justitie
en Veiligheid**

Onze referentie
7292887

- De Inspectie JenV herhaalt haar aanbeveling uit haar onderzoek naar de aanleiding van het steekincident in CTP Veldzicht in 2022 om voor meer en gedifferentieerde specialistische plekken te zorgen waar vreemdelingen met psychiatrische problematiek (tijdig) passende opvang en begeleiding kunnen krijgen. Dit om te voorkomen dat vreemdelingen met (ernstige) psychiatrische problematiek in een COA-locatie worden opgevangen. Dit komt de veiligheid van medewerkers en bewoners in de COA-locaties ten goede.
- Zorg bij de inrichting van specialistische plekken voor vreemdelingen met psychiatrische en/of gedragsproblematiek specifiek voor plekken voor amv. Zorg in samenwerking met COA, Nidos en de verantwoordelijke beleidsdirecties bij het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport dat deze plekken aan de noodzakelijke randvoorwaarden voldoen.
- Zorg voor meer waarborgen binnen het vreemdelingenrecht ten aanzien van amv's die vrijheidsbeperkende maatregelen krijgen opgelegd. Zorg dat het belang van de minderjarigen hierbij voorop staat.
- Zorg in het uitzonderlijke geval dat een asielzoeker maatregel ROV-11 krijgt opgelegd dat de asielzoeker, in lijn met het arrest Haqbin, in zijn meest elementaire behoeften kan blijven voorzien.

Aan het COA

- Zorg voor een duidelijk toetsingskader voor het beoordelen van gedragsverandering bij bewoners en het verruimen of beperken van vrijheden.
- Zorg voor een dagprogramma dat naast werk- en eetmomenten en de beschikbaarheid van activiteitenruimtes, ook georganiseerde activiteiten aanbiedt en maak deze bekend onder de bewoners.
- Vergroot het bewustzijn van bewoners over de klachtenprocedure en zorg dat bewoners klachten op een vertrouwelijke en ongehinderde manier kunnen indienen. Evalueer samen met de klachtadviescommissie hoe de samenwerking met de commissie kan verbeteren.
- Zorg voor registratie en evaluatie bij het toepassen van dwang of geweld door COA-medewerkers. Evalueer of de situatie daadwerkelijk noodweer betrof en besteed hierbij aandacht aan de-escalerend handelen. Leg de bevindingen van de evaluaties vast in een intern leer- en verbeterregister.
- Verhelder het kader voor plaatsing in de ROV-kamer over de plaatsingsduur, beschikbare voorzieningen, dagprogramma, contactmomenten met medebewoners, begeleiding en de klachtenprocedure. Informeer bewoners actief over dit protocol en leg schriftelijk vast wanneer een recht (tijdelijk) wordt beperkt, inclusief de reden en de duur.

- Handhaaf een plaatsingsstop voor amv in de HTL totdat voldoende waarborgen, waarbij het belang van minderjarige voorop staat, zijn getroffen voor het plaatsen van minderjarigen in de HTL, of draag zorg voor volwaardig alternatieve plekken.

De Inspectie JenV blijft de opvolging van bovengenoemde aanbevelingen de komende tijd nadrukkelijk volgen.

Een afschrift van deze brief wordt verzonden aan het COA en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Hoogachtend,

E.G.M. Huijzer
Waarnemend inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Directie Beschermen, Straffen
en Handhaving
Afd. Beschermen

Datum

25 maart 2026

Onze referentie

7292887