

Maatregelenbeleid COA

datum: 15 maart 2022
bedrijfs onderdeel: beleid primair proces
versie: 2.0



Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	2
2.	Visie op het maatregelenbeleid.....	2
2.1	Missie, visie en kernwaarden.....	2
2.2	Doelgroep	4
3.	Wettelijke kaders.....	4
3.1	Wet COA en de Rva 2005	4
4.	De maatregelen van het COA	4
4.1	Impactniveaus.....	5
4.2	Maatregelen waarbij geen verstrekkingen ingehouden worden	7
4.2.1	Het correctiegesprek	7
4.2.2	De waarschuwingsbrief	7
4.2.3	De leermaatregel.....	7
4.3	Maatregelen waarbij verstrekkingen ingehouden kunnen worden	7
4.3.1	Maatregelen voor azc's.....	8
4.3.2	Maatregelen voor de col en de pol.....	8
4.3.3	Amv-maatregelen	9
4.3.4	Maatregelen spoor 2	9
4.3.5	Overtreden huisregels.....	10
4.3.6	Niet voldoen aan de meldplicht	11
4.3.7	Handhaving en toezichtlocatie (htl).....	13

1. Inleiding

Het COA biedt opvang aan een omvangrijke groep bewoners en heeft daarbij de verantwoordelijkheid en zorg om de veiligheid, leefbaarheid en beheersbaarheid te waarborgen.

Op asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen die onder de doelgroep van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (hierna: Rva 2005)¹ vallen en gebruik maken van de opvang van het COA, rusten de verplichtingen, zoals vastgesteld in art. 19 van de Rva 2005. Bij niet-naleving voorziet de Rva 2005 in de mogelijkheid tot het opleggen van maatregelen.

Afhankelijk van het incident of gedrag kan een maatregel aan de asielzoeker/vreemdeling worden opgelegd, met of zonder gevolgen voor zijn/haar verstrekkingen. Deze maatregelen worden ook wel rov-maatregelen genoemd. Deze zijn gebonden aan een aantal uitgangspunten en kaders. Rov is de afkorting voor reglement onthouding verstrekkingen.

Overige vreemdelingen die niet onder de doelgroep van de Rva 2005 vallen, maar wel door het COA feitelijk opvang krijgen², kunnen naar analogie ook maatregelen opgelegd krijgen. Het COA legt deze maatregelen op namens de staatssecretaris.³

2. Visie op het maatregelenbeleid

2.1 Missie, visie en kernwaarden

Het COA werkt vanuit een missie en een visie. Deze uitgangspunten liggen ten grondslag aan de visie bij het opleggen van een maatregel.

De missie van het COA luidt als volgt:

Het COA biedt asielzoekers leefbare en veilige opvang en begeleidt hen naar een toekomst in Nederland of daarbuiten, in samenwerking met partners in de samenleving.

De visie van het COA is uitgebreid en staat beschreven op [coa.nl](https://www.coa.nl)⁴. De volgende delen uit de visie zijn nadrukkelijk van toepassing op het maatregelenbeleid:

¹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0017959/2021-01-01>

² Zie art. 3, tweede lid van de wet COA : “ Onze minister kan het COA taken als bedoeld in het eerste lid opdragen met betrekking tot andere categorieën vreemdelingen.” In dit verband de buitenwettelijke opvang van de vreemdelingen in een vrijheidsbeperkende locatie (vbl) of gezinslocatie (gl)

³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-68395.odt>

⁴ <https://www.coa.nl/nl/missie-en-visie>

Wij zijn de professionals op het gebied van menswaardige en duurzame opvang en begeleiding van asielzoekers.

Wij bieden kwalitatief hoogwaardige begeleiding aan onze bewoners. Daarmee stimuleren wij hen en stellen we hen in staat zelfredzaam te zijn in een voor hen nog onbekende omgeving. Zo kunnen zij zo vroeg mogelijk verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen toekomst en een bijdrage leveren aan de samenleving. Als onze bewoners geen recht hebben op asiel, draagt onze begeleiding bij aan terugkeer met perspectief.

We creëren, samen met partners, doelmatige, duurzame, veilige, menswaardige en flexibele opvangvormen en bieden daarbij maatschappelijke meerwaarde, bijvoorbeeld op het gebied van (arbeids)participatie, lokale investeringen en huisvesting.

Wij kennen onze bewoners en hun talenten in een vroeg stadium en kunnen daarom maatwerk bieden.

Een van de kernwaarden van het COA is ‘menswaardig’:

Wij bieden veilige en menswaardige opvang en staan naast de bewoner.

Doordat het COA haar bewoners in een vroeg stadium leert kennen, onder andere door de methodiek de 6 domeinen⁵ en het methodisch kader voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv)⁶, worden veel incidenten voorkomen. Als bekend is wie de bewoner is, kan begeleiding op maat worden aangeboden. Begeleiding op maat verkleint de kans op onacceptabel gedrag. Vanuit het oogpunt van begeleiding op maat wordt mede gekeken naar de op te leggen maatregel.

Bij het interveniëren op overlastgevend gedrag staat bij het COA de begeleiding centraal en kiest het COA in eerste instantie voor interventies die het gedrag beïnvloeden. Pas als die interventies geen gewenst effect hebben wordt overgegaan op maatregelen die een prikkel moeten zijn om het gedrag alsnog te veranderen.

Als echter bij gedrag de veiligheid van medewerkers, medebewoners en/of omwonenden in het geding komt, worden andere prioriteiten gesteld. Het borgen van de veiligheid is dan het uitgangspunt wat zelfs kan betekenen dat de betrokken bewoner het centrum moet verlaten. In het maatregelenbeleid is daarin voorzien.

⁵ <https://www.coa.nl/nl/methodisch-begeleiden>

⁶ <https://www.coa.nl/nl/alleenstaande-jongeren>

2.2 Doelgroep

Het maatregelenbeleid is van toepassing op bewoners die vallen onder de werking van de Rva 2005.

Het maatregelenbeleid geldt in de praktijk dus voor asielzoekers en vergunninghouders die in een opvangvoorziening verblijven en voor personen die administratief zijn geplaatst of gebruik maken van tijdelijke regelingen voor verblijf buiten een opvanglocatie, zoals het zelfzorgarrangement (zza) of de logeerregeling voor vergunninghouders.

3. Wettelijke kaders

3.1 Wet COA en de Rva 2005

Het recht op opvang wordt in de Nederlandse wetgeving geregeld in de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (wet COA) en de Rva 2005. De Wet COA bepaalt dat het COA wordt ingesteld om de materiële en immateriële opvang van asielzoekers te verzorgen. De specifieke regels over de verstrekkingen aan asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen zijn uiteengezet in de Rva 2005. De Rva 2005 bepaalt welke verstrekkingen er worden geboden (zie artikel 9 Rva), maar ook de mogelijkheid deze te beperken of in te trekken. De wettelijke grondslag voor de bevoegdheid van het COA om verstrekkingen te beperken of te onthouden en daarmee een maatregel op te leggen aan bewoners, is neergelegd in artikel 10 van de Rva 2005. De Rva 2005 gaat in artikel 19 in op de rechten en de plichten van de bewoner. Uit Artikel 11 Rva volgt dat het COA bepaalt in welke opvangvoorziening een asielzoeker wordt geplaatst en is het COA de bevoegdheid verleend een asielzoeker naar een andere voorziening over te plaatsen.

4. De maatregelen van het COA

Indien de bewoner zich niet aan de verplichtingen als bedoeld in artikel 19 Rva (waaronder de huisregels) houdt, of het gedrag van de bewoner de grens van het aanvaardbare overschrijdt, kan het COA maatregelen treffen. Bij strafbare feiten wordt de politie ingeschakeld en adviseert het COA altijd om aangifte te doen. Agressie- en geweldsincidenten tegen COA-medewerkers en andere personen die op de locatie werkzaam zijn⁷ worden volgens de eenduidige landelijke afspraken van Veilige Publieke Taak (VPT)⁸ afgehandeld. Mocht hier sprake van zijn dan kan dat worden gezien als verzwarende omstandigheid. Het doel van deze afspraken is een eenduidige, effectieve en snelle afhandeling van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak door politie en Openbaar Ministerie. Groepsgedrag kan eveneens als verzwarende

⁷ Bijvoorbeeld medewerkers van Trigion, GezondheidsZorg Asielzoekers (GZA) of vrijwilligers.

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/geweld-tegen-werknemers-met-publieke-taak/aanpak-geweld-tegen-werknemers-met-publieke-taak>

omstandigheid gelden. Onder groepsgedrag kan groeps geweld en hinderlijk groepsgedrag worden gerekend.⁹

Ook aan minderjarige kinderen die geen amv zijn kunnen maatregelen worden opgelegd. Voor hen gelden dezelfde maatregelen als voor amv, behalve de time-out maatregel. Het opleggen van de handhaving en toezichtlocatie (htl)-maatregel aan jongeren van 16 jaar of ouder kan alleen als ouders of verzorgers schriftelijk toestemming geven.

Het COA heeft verschillende instrumenten voorhanden om onacceptabel gedrag te corrigeren en bewoners te confronteren met de negatieve impact van het incident/getoonde gedrag. De instrumenten kunnen in 4 categorieën worden opgedeeld:

- maatregelen waarbij geen verstrekkingen ingehouden worden;
- maatregelen waarbij verstrekkingen ingehouden kunnen worden:
 - o maatregelen voor azc's;
 - o maatregelen voor de centrale ontvangstlocatie (col) en de proces opvanglocatie (pol);
 - o maatregelen voor spoor 2-locaties.
- htl-maatregel;
- amv-maatregelen.

Relevant verder is het arrest Haqbin van 12 november 2019 van het Hof van Justitie van de Europese Unie¹⁰. In dit arrest heeft het Hof van Justitie bepaald dat aan asielzoekers die overlastgevend gedrag veroorzaken weliswaar sancties kunnen worden opgelegd, maar dat, vanuit het oogpunt van menselijke waardigheid, een asielzoeker, onder verantwoordelijkheid van de Staat, moet kunnen blijven voorzien in zijn elementaire levensbehoefte van onderdak, eten en kleding

4.1 Impactniveaus

Voor welke maatregel gekozen wordt, hangt af van de impact van het incident op de omgeving. Er zijn 4 impactniveaus te onderscheiden: geringe impact, middelgrote impact, grote impact en zeer grote impact (zie figuur 2).

Figuur 1: Impactniveaus maatregelen

Nr.	Impactniveau	Maatregel
1	Geringe impact	1
2	Middelgrote impact	2 t/m 3
3	Grote impact	4 t/m 5 of htl
4	Zeer grote impact	6 t/m 11 of htl

⁹ Groepsgedrag kan worden omschreven als het gezamenlijk optreden van twee of meer personen. Daarbij kunnen directe/actieve deelnemers en passieve deelnemers/meelopers worden onderscheiden.

¹⁰ HvJ EU 12 november 2019, C-233/18

Om een idee te geven wat er onder de verschillende impactniveaus wordt verstaan volgen hieronder een aantal voorbeelden (niet limitatief).

Geringe impact

- Overtreding van huisregels waarbij medebewoners, COA-medewerkers en andere personen die op de locatie werkzaam zijn en/of derden geen schade ondervinden en/of gevaar lopen, zoals:
 - o roken in de eigen woonruimte;
 - o niet schoonhouden van de eigen woonruimte;
 - o niet voldoen aan de meldplicht.
- Lichte agressie en geweld zonder schade (niet op de persoon gericht), zoals negatieve uitlatingen over medebewoners in een gesprek met een COA-medewerker.

Middelgrote impact

- Overtreden huisregels waarbij medebewoners, COA-medewerkers en andere personen die op de locatie werkzaam zijn en/of derden lichte schade ondervinden en/of licht gevaar lopen, zoals:
 - o roken in een gezamenlijke woonruimte en leefomgeving;
 - o openbaar dronkenschap;
 - o niet schoonhouden van de gezamenlijke woonruimte en leefomgeving.
- Agressie en geweld met een kleine impact, zoals:
 - o algemene discriminerende uitlatingen in een openbare ruimte (niet op de persoon gericht);
 - o woordenwisseling;
 - o kleine ruzie.

Grote impact

- Overtreden huisregels waarbij medebewoners, COA-medewerkers en andere personen die op de locatie werkzaam zijn en/of derden grote schade ondervinden en/of groot gevaar lopen, zoals:
 - o ernstige nalatigheid in het schoonhouden van de eigen of gezamenlijke woonruimte of leefomgeving, waarbij de volksgezondheid in gevaar komt;
 - o afplakken van de rookmelder.
- Agressie en geweld tegen medebewoners en/of derden met een grote impact, zoals:
 - o discriminatie op grond van iemands geloofsovertuiging, huidskleur, afkomst, seksuele identiteit etc.;
 - o gedrag met als doel de ander te kleineren of te bedreigen;
 - o gedrag met als doel de ander fysieke schade toe te brengen.

Zeer grote impact

- Overtreden huisregels waarbij medebewoners, COA-medewerkers en andere personen die op de locatie werkzaam zijn en/of derden zeer grote schade ondervinden en/of zeer groot gevaar lopen, zoals:
 - o brandstichting;
 - o openlijk wapenbezit c.q. wapengebruik (volgens de wapenwet).

- Agressie en geweld tegen medebewoners en/of derden met een zeer grote impact, zoals:
 - o ernstige discriminatie op grond van iemands geloofsovertuiging, huidskleur, seksuele identiteit, etc.;
 - o gedrag met als doel de ander ernstig te kleineren of te bedreigen;
 - o gedrag met als doel de ander ernstige fysieke schade toe te brengen.

4.2 Maatregelen waarbij geen verstrekkingen ingehouden worden

Wanneer een bewoner onacceptabel gedrag vertoont, maar niet met zo'n grote impact dat verstrekkingen ingehouden moeten worden, kunnen maatregelen worden opgelegd waarbij geen verstrekkingen worden ingehouden. Het doel van deze maatregelen is het voorkomen van herhaling of verergering van gedrag. Daarvoor zijn meerdere mogelijkheden. De maatregelen kunnen aan iedere bewoner worden opgelegd, ongeacht waar de bewoner verblijft.

4.2.1 Het correctiegesprek

De bewoner wordt uitgenodigd voor een gesprek over het gedrag dat is vertoond. Het doel is om de bewoner bewust te maken wat de impact is van het vertoonde gedrag en het voorkomen van herhaling van dat gedrag.

4.2.2 De waarschuwingsbrief

In een waarschuwingsbrief wordt officieel duidelijk gemaakt dat het vertoonde gedrag niet wordt geaccepteerd en dat herhaling van dit gedrag kan leiden tot een maatregel waarbij verstrekkingen ingehouden kunnen worden.

4.2.3 De leermaatregel

Het doel van een leermaatregel is een bewoner te leren wat de impact is van het ongewenste gedrag of incident. De leermaatregel is maatwerk en kan voor elke bewoner anders zijn.

4.3 Maatregelen waarbij verstrekkingen ingehouden kunnen worden

Het COA heeft de mogelijkheid verstrekkingen waar bewoners recht op hebben, op basis van de Rva 2005, in te houden. Deze zogenoemde rov-maatregelen hebben dus directe gevolgen op de rechten van de bewoner. Daarom moeten de maatregelen voldoen aan de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het besluit moet voldoen aan de vereisten inzake motivering, dossieropbouw, zorgvuldigheid, proportionaliteit, subsidiariteit en (hoor- en wederhoor).

Op bewoners die onder de Opvangrichtlijn¹¹ vallen is de Rva 2005 van toepassing en het zogenoemde Haqbinarrest. Bewoners waar de Rva op van toepassing is bevinden zich over het algemeen in de col, een pol, een azc of amv-opvang.

¹¹ Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming. Of verkort: Richtlijn 2013/33/EU: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0033>

4.3.1 Maatregelen voor azc's

Wanneer begeleiding alleen niet meer voldoende is, kunnen maatregelen worden opgelegd waarbij verstrekkingen inhouden kunnen worden.

Bewoners hebben de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen de opgelegde maatregel.

Figuur 2: Azc-maatregelen

Nr.	Maatregel	Gedurende
	Afkoelperiode – de toegang tot de locatie wordt tijdelijk ontzegd	Maximaal 4 uur
	inhouding van...	
1	...maximaal het leefgelddeel van het weekgeld	1 week
2	...maximaal het leefgelddeel van het weekgeld	2 weken
3	...maximaal het leefgelddeel van het weekgeld	4 weken
4	...alle verstrekkingen en eventueel aanbod time-out plek*	1 week
5	...maximaal het leefgelddeel van het weekgeld	8 weken
6	...alle verstrekkingen en eventueel aanbod time-out plek*	2 weken
7	...alle verstrekkingen en eventueel aanbod time-out plek*	4 weken
8	...alle verstrekkingen en eventueel aanbod time-out plek*	8 weken
9	...alle verstrekkingen en eventueel aanbod time-out plek*	13 weken
10	...alle verstrekkingen en eventueel aanbod time-out plek*	26 weken
11	...alle verstrekkingen en eventueel aanbod time-out plek*	altijd

(*) Inhouding van alle Rva-verstrekkingen betekent inhouding van financiële verstrekkingen en ontzegging van toegang tot de opvanglocatie. Tenzij de vreemdeling zelf in onderdak voorziet, dan behoudt hij/zij het eetgeld. Verzekering tegen ziektekosten en wettelijke aansprakelijkheid lopen wel door.

4.3.2 Maatregelen voor de col en de pol

Op sommige locaties worden uitsluitend verstrekkingen in natura aangeboden. Dit maakt het inhouden van het weekgeld onmogelijk. Ook een korte verblijfsduur in deze opvangvormen maakt het soms niet mogelijk om maatregelen waarbij verstrekkingen ingehouden kunnen worden volledig op te leggen (zoals het verblijf op een time-out plek van meerdere weken).

Figuur 3: Col en pol maatregelen¹²

Nr.	Maatregel	Gedurende
	Afkoelperiode – de toegang tot de locatie wordt tijdelijk ontzegd	4 uur
1	Ontzegging van toegang tot de opvanglocatie voor 8 uur	1 dag
2	Ontzegging van toegang tot de opvanglocatie voor 8 uur	2 dagen
3	Ontzegging van toegang tot de opvanglocatie voor 8 uur	3 dagen
4	...alle verstrekkingen en aanbod time-out plek*	1 week
5	Ontzegging van toegang tot de opvanglocatie voor 8 uur	4 dagen
6	...alle verstrekkingen en aanbod time-out plek*	2 weken
7	...alle verstrekkingen en aanbod time-out plek*	4 weken
8	...alle verstrekkingen en aanbod time-out plek*	8 weken
9	...alle verstrekkingen en aanbod time-out plek*	13 weken
10	...alle verstrekkingen en aanbod time-out plek*	26 weken
11	...alle verstrekkingen en aanbod time-out plek*	altijd

(*) Inhouding van alle Rva-verstrekkingen betekent inhouding van financiële verstrekkingen en ontzegging van toegang tot de opvanglocatie. Tenzij de vreemdeling zelf in onderdak voorziet, dan behoudt hij/zij het eetgeld. Verzekering tegen ziektekosten en wettelijke aansprakelijkheid lopen wel door.

4.3.3 Amv-maatregelen

Maatregelen die amv opgelegd kunnen krijgen zijn:

- [maatregelen waarbij geen verstrekkingen worden ingehouden](#);
- maatregelen waarbij verstrekkingen deels worden ingehouden (zie figuur 4);
- time-out amv;
- htl-maatregel (alleen 16 jaar en ouder en met schriftelijke toestemming van Nidos).

Figuur 4: Maatregelen voor amv waarbij verstrekkingen deels worden ingehouden

nr	Maatregel	Gedurende
1	Inhouding van maximaal het leefgeld deel vh weekgeld	1 week
2	Inhouding van maximaal het leefgeld deel vh weekgeld	2 weken
3	Inhouding van maximaal het leefgeld deel vh weekgeld	4 weken
5 ¹³	Inhouding van maximaal het leefgeld deel vh weekgeld	8 weken

¹² Deze maatregelen gelden niet voor amv in een pol-amv (poa)

¹³ De nummering komt overeen met de nummering van de reguliere maatregelen

Time-out amv

Amv kent, in tegenstelling tot reguliere opvang, een time-out maatregel: time-out amv. Onder time-out in de amv-opvang wordt tijdelijk verblijf van amv op een andere amv-locatie verstaan. Deze tijdelijke plaatsing wordt in het belang van de jongere in principe als onwenselijk, maar in sommige situaties als onvermijdelijk gezien, gelet op de ontstane situatie en veiligheidsrisico's voor betreffende amv zelf, medebewoners en medewerkers.

4.3.4

4.3.5 *Maatregelen spoor 2*

Bewoners die in spoor 2 zitten, krijgen verstrekkingen in natura aangeboden. Dit maakt het inhouden van het weekgeld onmogelijk. Daarom zijn de maatregelen voor de col en pol aangepast.

Figuur 5: Maatregelen spoor 2

Nr.	Maatregel	Gedurende
	Afkoelperiode – de toegang tot de locatie wordt tijdelijk ontzegd	4 uur
1	Ontzegging van toegang tot de opvanglocatie voor 8 uur	1 dag
2	Ontzegging van toegang tot de opvanglocatie voor 8 uur	2 dagen
3	Ontzegging van toegang tot de opvanglocatie voor 8 uur	3 dagen
4	...alle verstrekkingen en aanbod time-out plek*	1 week
5	Ontzegging van toegang tot de opvanglocatie voor 8 uur	4 dagen
6	...alle verstrekkingen en aanbod time-out plek*	2 weken
7	...alle verstrekkingen en aanbod time-out plek*	4 weken
8	...alle verstrekkingen en aanbod time-out plek*	8 weken
9	...alle verstrekkingen en aanbod time-out plek*	13 weken
10	...alle verstrekkingen en aanbod time-out plek*	26 weken
11	...alle verstrekkingen en aanbod time-out plek*	altijd

(*). Inhouding van alle Rva-verstrekkingen betekent inhouding van financiële verstrekkingen en ontzegging van toegang tot de opvanglocatie. Tenzij de vreemdeling zelf in onderdak voorziet, dan behoudt hij/zij het eetgeld. Verzekering tegen ziektekosten en wettelijke aansprakelijkheid lopen wel door.

4.3.6 *Overtreden huisregels*

In elke opvanglocatie gelden huisregels. In de huisregels staan onder andere bepalingen opgenomen over aspecten als het verbod op agressie en geweld tegen personen (waaronder discriminatie en intimidatie), over het zorgvuldig omgaan met de woonruimte en gebruiksgoederen en over aansprakelijkheid bij schade.

Er is een direct verband tussen de huisregels en de maatregelen. Beide zijn van belang voor de borging van de veiligheid, de beheersbaarheid en de leefbaarheid op locatie. Het overtreden van een of meerdere huisregels kan reden zijn voor het opleggen van een maatregel. De maatregel staat los van het verhalen van schade. Het betalen van schade(vergoeding) is geen maatregel. Een bewoner kan zowel de schade moeten betalen als een maatregel opgelegd krijgen.

De huisregels bevatten ook bepalingen over schoonmaakwerkzaamheden. Iedere bewoner is verplicht schoonmaakwerkzaamheden te verrichten in en rond de eigen leefomgeving.

4.3.7 Niet voldoen aan de meldplicht

In het spraakgebruik worden alle meldprocessen aangeduid met 'meldplicht'. Sinds 2006 verzorgt het COA zowel de inhuisregistratie als de uitvoering van de meldplicht voor de Afdeling Vreemdelingen Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de politie.

Het COA onderscheidt drie meldprocessen:

- COA-inhuisregistratie voor alle COA-bewoners van 18 jaar en ouder, inclusief vergunninghouders. Er is ook een aparte COA-inhuisregistratie voor alleenstaande minderjarige bewoners (amv);
- AVIM-meldplicht voor alle asielzoekers vanaf 12 jaar, exclusief vergunninghouders. En voor uitgeprocedeerde asielzoekers in de gezinslocatie/vrijheidsbeperkende locatie (gl/vbl);
- tweewekelijkse verzoek om continuering Rva-verstrekingen, voor alle vergunninghouders.

Ad 1. Inhuisregistratie

Alle bewoners van 18 jaar of ouder en amv woonachtig op een COA-opvanglocatie (dus ook vergunninghouders) moeten zich melden bij het COA. Dit is de zogenoemde inhuisregistratie. De inhuisregistratie heeft tot doel om vast te stellen of de bewoner nog in de opvangvoorziening verblijft en aanspraak maakt op opvangvoorzieningen. Zie figuur 7 voor de frequentie van de meldplicht voor de verschillende modaliteiten.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) moeten zich tweemaal daags melden. Dit houdt mede verband met het voorkomen danwel vroegtijdig signaleren van verdwijningen.

Ad.2. AVIM-meldplicht

Alle asielzoekers zijn verplicht om zich wekelijks te melden bij AVIM om de asielprocedure te continueren¹⁴. Dit is de zogenoemde AVIM-meldplicht. Vergunninghouders zijn van deze verplichting ontheven, tenzij door AVIM anders is aangegeven.

Alle uitgeprocedeerde bewoners van 18 jaar of ouder in een vbl of gl moeten wekelijks voldoen aan de AVIM-meldplicht in verband met een toezichtmaatregel. Uitgeprocedeerde bewoners die nog in een azc verblijven volgen het proces van het azc.

Ad 3. Verzoek om continuering Rva-verstrekingen voor vergunninghouders

Vergunninghouders moeten tweewekelijks bij het COA een verzoek tot continuering Rva-verstrekingen indienen¹⁵. Aangezien een vergunninghouder ook is gehouden aan de inhuysregistratie, betekent dit dat hij zich wekelijks moet melden. In week 1 voor inhuysregistratie en in week 2 voor inhuysregistratie plus verzoek continuering verstrekingen.

Wanneer een bewoner zich niet houdt aan de meldplicht dan kan het verblijf in de opvang worden beëindigd. Ook zal een bewoner dan geen financiële vertrekkingen meer ontvangen. Hierbij geldt de volgende werkwijze (voor zowel asielzoeker als vergunninghouder):

- Bij de eerste keer niet melden ontvangt een bewoner een schriftelijke waarschuwing;
- Bij de tweede opeenvolgende keer niet-melden wordt een bewoner uitgeschreven uit de opvang. De COA-medewerker onderzoekt eerst of een bewoner nog op locatie verblijft:
 - o Zo nee, volgt ogenblikkelijke uitschrijving uit de opvang. De opvang en financiële verstrekingen stoppen per direct;
 - o Als uit het onderzoek blijkt dat een bewoner nog wel op de locatie verblijft, dan wordt contact opgenomen met Juridische Zaken (JZ). JZ beoordeelt of een ontruimingsprocedure moet worden gestart.

Voor amv geldt bovenstaande alleen voor de AVIM-meldplicht. Bij inhuysregistratie wordt een amv in principe na 16 gemiste momenten uitgeschreven. Het verzoek om continuering Rva-verstrekingen is niet van toepassing op amv.

Een bewoner die zich bij herhaling periodiek wel en niet meldt, krijgt een maatregel opgelegd.

¹⁴ Rva 2005, artikel 7, lid 1, sub j

¹⁵ Rva 2005, artikel 12, lid 2

Wanneer een bewoner zich binnen een tijdsperiode van zes maanden na een eerste meldverzuim opnieuw niet meldt, dan wordt maatregel 1 opgelegd. Hiervoor wordt geen maatregelgesprek gevoerd. Bij herhaaldelijk verzuim van de meldplicht binnen deze zes maanden kan een zwaardere maatregel worden opgelegd. Bij een zwaardere maatregel wordt wel een maatregelgesprek gevoerd.

Figuur 6: frequentie meldplicht en verzoek continueren Rva verstrekkingen

Modaliteit	COA inhuisregistratie	AVIM meldplicht	Verzoek continueren Rva vertrekkingen
Col			
Pré-pol	1x per week		
Pol	1x per week		
Azc	1x per week	1x per week	
Amv opvang (proces opvanglocatie amv (poa), kleine wwonvoorziening (kwv)	2x per dag, 7 dagen per week	1x per week	
Vbl	5x per week	1x per week	
Vbl sobere opvang (spoor 2)	7x per week		
Gl	5x per week	1x per week	
Gesloten gezinsvoorziening (ggv)			
Intensief begeleidende opvang (ibo)		1x per week	
Htl	2x per dag, 7 dagen per week	1x per week	
Administratieve plaatsing	1x per week	1x per week	
Quarantaine en isolatielocatie (q&i)			
Verg. houders in opvang			1x per 2 weken
Verg. houders buiten opvang			1x per 2 weken
Verg. houders logeerregeling			1x per 2 weken

4.3.8 Handhaving en toezichtlocatie (htl)

In Hoogeveen is een handhaving en toezichtlocatie (htl). De htl is een aparte opvanglocatie voor asielzoekers die binnen de COA-opvang ernstige overlast veroorzaken. De htl-maatregel kan in twee gevallen worden opgelegd:

- na 1 incident met een zeer grote impact;
- of met eerdere incidenten met een grote of zeer grote impact.

De (adjunct)manager kan een bewoner overplaatsen naar de htl. Daarvoor dient een htl-maatregel te worden opgelegd¹⁶.

Vooruitlopend op de definitieve besluitvorming kan op basis van artikel 11 Rva bij wijze van noodmaatregel, met het oog op de veiligheid op de locatie, reeds plaatsing op de htl plaatsvinden.

Afwegingskader

Bij een incident/getoond gedrag met een grote impact en/of een zeer grote impact, kan een situatie ontstaan dat handhaving op de reguliere locatie niet meer verantwoord is. In die situatie kan een (adjunct)manager besluiten om een bewoner naar de htl over te plaatsen middels het opleggen van een htl-maatregel.

Het uitgangspunt is dat in geval van meerdere incidenten met een grote of één incident met een zeer grote impact een htl-maatregel wordt overwogen. Bespreek het voornemen tot oplegging van de htl-maatregel altijd met de htl. De htl doet een check of plaatsing in de htl passend is en kan een advies geven over de te nemen vervolgstappen.

Bespreek het voornemen tot oplegging van de htl-maatregel ook met GZA op locatie. Zij nemen contact op met GZA Hoogeveen. Na dit gesprek zijn er twee mogelijkheden: 1) Geen bezwaar; 2) Bezwaar: de bewoner wordt dan niet op de htl geplaatst.

In alle gevallen is ook zorgvuldige afstemming nodig met de ketenpartner die de bewoner in de caseload heeft (IND wanneer de bewoner nog in procedure is; AVIM als er sprake is van een vergunninghouder; DT&V als er sprake is van een terugkeerbesluit of overdrachtsbesluit (Dublin). De ketenpartner kijkt mee of er eventueel andere, meer passende, opties zijn dan de plaatsing in de htl. Bijvoorbeeld wanneer er zicht is op een uitzetting op korte termijn. In geval van amv is schriftelijke toestemming van Nidos nodig.

De volgende overwegingen spelen mee bij het kiezen voor een htl-maatregel boven een andere maatregel:

- de impact op de omgeving bij op straat zetten/plaatsing op een time-out plek;
- de inschatting welke maatregel de meeste impact zal hebben op de overlastgever;
- vertoning van (eventueel) herhaaldelijk overlastgevend gedrag.

Er is een aantal contra-indicaties:

- er is niet voldaan aan de inspanningsverplichting om de bewoner op de eigen locatie te corrigeren/handhaven, tenzij de impact van het getoonde gedrag dermate ernstig is dat direct voor een htl-maatregel wordt gekozen;

¹⁶ In uitzonderlijke gevallen is ook Juridische Zaken van het COA in staat om een dergelijk besluit te nemen.

- het uitgangspunt is dat bewoners met acute psychiatrische problematiek, dit ter beoordeling door GZA, niet in de htl worden geplaatst;
- de bewoner is minderjarig (jongeren vanaf 16 jaar kunnen met schriftelijke toestemming van Nidos of van een ouder wel worden geplaatst);
- de bewoner is alleenstaande ouder van een minderjarig kind;
- de bewoner is uitgedoeld en verblijft in een glo of vbl, waar de Rva 2005 niet langer van toepassing is.

Naast oplegging van de htl-maatregel wordt ook een vrijheidsbeperkende maatregel op basis van art. 56 Vw (Vreemdelingenwet 2000) opgelegd, door de IND, DT&V of AVIM. Hiertegen staat separaat beroep open.

Duur van de maatregel

Bij binnenkomst in de htl krijgt de bewoner in de eerste week een intake en wordt een persoonlijk begeleidingsplan opgesteld. Deze week wordt opgeteld bij de verblijfsduur die de bewoner krijgt opgelegd in de htl. In beginsel wordt iemand voor minimaal vier weken (plus 1 intake-week) en maximaal twaalf weken (plus 1 intake-week) in de htl geplaatst.

In geval van een nieuw incident waarbij een nieuwe htl-maatregel wordt opgelegd kan een bewoner feitelijk langer dan dertien weken in de htl verblijven. Aan dit langere verblijf ligt dan een nieuwe htl-maatregel ten grondslag.

Het htl-programma voorziet in meerdere evaluatiemomenten waarop gekeken wordt naar (de voortgang van) het gedrag van de bewoner in de htl en zijn inzet op de uitvoering van het persoonlijke begeleidingsplan. Vanaf de intake-week is er iedere vier weken een evaluatiemoment. Bij gebleken structurele verbetering van het gedrag, oftewel wanneer de bewoner de afspraken uit het begeleidingsplan nakomt en geen nieuw incident veroorzaakt, kan een evaluatiemoment (zie figuur 8) plaatsvinden, hierbij zal worden gekeken of met het oog op de veiligheidssituatie terugkeren naar een reguliere opvanglocatie (met bijbehorende verstrekkingen), of - indien beter van toepassing - andersoortige opvang, bijvoorbeeld de ibo, verantwoord is. Als een bewoner zich niet houdt aan de gemaakte afspraken, wordt een nieuw plan opgesteld voor de volgende vier weken. Voor minderjarigen van 16 jaar of ouder is een apart dagprogramma ingericht. Dit sluit grotendeels aan op het programma voor volwassenen.

Afstemming met de relevante ketenpartners is belangrijk, waarbij ten minste de stand van zaken van de asielprocedure, terugkeermogelijkheden en medisch/psychische omstandigheden worden gezien. In sommige gevallen is het bijvoorbeeld verstandig om de bewoner niet te laten uitstromen naar de reguliere opvang omwille van diens terugkeertraject.

Alleen de (adjunct)locatiemanager van de htl is bevoegd tot terugplaatsing van de bewoner naar een reguliere opvanglocatie, de htl-maatregel te beëindigen en het moment van terugkeer naar een reguliere opvanglocatie te bepalen.

Vrijwillig vertrek uit de htl

Het staat de bewoners uiteraard vrij om vrijwillig af te zien van opvang bij het COA en de htl te verlaten. Bij vertrek uit de htl kan de art. 56 Vw worden opgeheven.

Indien een bewoner van de htl met onbekende bestemming (mob) vertrekt, danwel deze vrijwillig verlaat om vervolgens opnieuw aan te kloppen voor opvang, dan kan in beginsel deze bewoner worden teruggeplaatst in de htl en wel met de motivering van de eerdere overplaatsing. Het is aan de bewoner om aannemelijk te maken dat het gedrag, dat aanleiding heeft gegeven tot overplaatsing naar de htl na zijn vertrek, structureel is verbeterd¹⁷.

Verstrekingen en plichten in de htl

Bewoners ontvangen normaal gesproken verstrekkingen zoals beschreven in art. 9 lid 1 sub b Rva 2005. Artikel 10 Rva 2005 biedt de mogelijkheid om deze verstrekkingen te beperken. In de htl ontvangen bewoners wel een ziektekostenverzekering en wettelijke aansprakelijkheid (WA)-verzekering maar geen leefgeld. Leefgeld is 'een wekelijkse financiële toelage ten behoeve van kleding en andere persoonlijke uitgaven' (Rva 2005, artikel 14, lid 1 en lid 4). Producten voor persoonlijke verzorging en hygiëne ontvangen bewoners in natura. Bewoners ontvangen ook geen eetgeld. Voeding wordt in natura verstrekt. Bij goed gedrag kunnen de bewoners door te werken (i.h.k.v. zelfwerkzaamheid) een kleine financiële bijdrage krijgen (artikel 18 Rva 2005). Naast dagelijkse inhuysregistratie en daar waar van toepassing wekelijkse AVIM-meldplicht moeten bewoners in de htl zich altijd registreren bij het verlaten en het betreden van de htl. Voorts verwacht het COA van de bewoners in de htl dat zij verplichte programma's volgen die enerzijds gericht zijn op voorlichting over Nederlandse wet- en regelgeving en omgangsregels en anderzijds op het bevorderen van reflectie op het eigen gedrag.

Wanneer een bewoner zich niet houdt aan de afspraken zoals vastgelegd in het rechten- en plichtengesprek en het begeleidingsplan, bijvoorbeeld door zich niet dagelijks te melden, niet op te komen dagen bij verplichte programmaonderdelen of opnieuw incidenten te veroorzaken, kunnen opnieuw maatregelen of restricties op eerdere uitbreiding van rechten worden opgelegd. In het uiterste geval kan een bewoner (tijdelijk) alle verstrekkingen in de htl worden ontzegd en zal hem afhankelijk van de stand van de procedure, onderdak middels een ROV-maatregel op een alternatieve locatie worden geboden. De periode waarin alle verstrekkingen zijn ontzegd komt niet in mindering op de duur van de htl-maatregel.

¹⁷ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2020:1209>

Figuur 8 voorziet in een uiteenzetting van de evaluatiemomenten die van toepassing zijn in de htl. Bij goed gedrag (na minimaal vijf weken), dan wel bij op de persoon betrekking hebbende omstandigheden die niet passend blijken, zal terugkeer naar de reguliere opvang of andersoortige opvang plaatsvinden. De zendende locatie is verantwoordelijk voor ‘terugname’ van de bewoner dan wel om andere opvang te regelen. Indien de htl-bewoner vanuit een specifieke col- of pol-locatie op de htl is geplaatst, en na de htl-periode moet uitstromen naar een regulier azc (omdat het col/-pol proces reeds is doorlopen) wordt een bewoner door tussenkomst van bewonerslogistiek uitgeplaatst.

Figuur 7: Evaluatiemomenten htl

Evaluatiemomenten htl		
Stap 1	Binnen 1 week na binnenkomst (intake-week)	htl-rechten- en plichtengesprek (binnen 1 dag na binnenkomst) plus invullen persoonlijk begeleidingsplan
Stap 2	Na 5 weken	Bezien of terugkeer naar reguliere opvang of andersoortige opvang aan de orde is
Stap 3	Na 9 weken	Bezien of terugkeer naar reguliere opvang of andersoortige opvang aan de orde is
Stap 4	Na 13 weken	Evaluatie verblijf htl en bespreken terugkeer naar reguliere opvang.