Ministerie van Justitie en Veiligheid

t.a.v. De Minister van Asiel en Migratie

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Beslisnota bij Kamerbrief Beleidsreactie onderzoek Inspectie Justitie en Veiligheid Verscherpte Toezichtlocaties

Datum
4 september 2026

Bijlage(n)
0

1. Aanleiding

De Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV) heeft op 27 augustus jl. haar onderzoek naar de pilot verscherpte toezichtlocaties (vtl) in Ter Apel en Budel aangeboden, met bevindingen en aanbevelingen en het verzoek de brief door te geleiden naar de Tweede Kamer.
De Inspectie waardeert de vtl's als waardevolle toevoeging aan de opvang, maar constateert dat de (particuliere) beveiligers op de vtl onrechtmatig handelen in (a) het toepassen van dwang- en geweldsmiddelen en (b) het fouilleren/visiteren.
Inspectie JenV publiceert haar brief op vrijdag 17 september 2026.
Streven is om de Tweede Kamer hierover gelijktijdig met een beleidsreactie te informeren.

2. Geadviseerd besluit

Instemmen met verzending van de Kamerbrief met de volgende beleidskeuzes:

- Aanscherpen van het beleidskader voor beveiligers middels verduidelijking werkinstructies.
- Per direct stoppen met het gebruik van handboeien door DJI-beveiligers op de vtl Budel.
- Met prioriteit verkennen welke ruimte artikel 55, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (bevoegdheid tot veiligheidsfouillering) biedt. Omdat deze bevoegdheid berust bij ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen, met betrokken ketenorganisaties afstemmen over de gewenste personele inzet.
- COA-opvolging: verdere doorontwikkeling van dagprogramma's en trainingen (de-escalatie, omgaan met verward gedrag), implementatie leer- en evaluatiemethodiek, actuele werkinstructies en voldoende capaciteit.

3. Kernpunten

- Inspectie JenV stelt vast dat particuliere beveiligers van BASE en DJI-beveiligers op vtl's zonder wettelijke grondslag dwang- en geweld toepassen (pijnprikkels, preventief fysiek ingrijpen en -alleen door DJI-beveiligers inzetten handboeien). Ook gaan zij, zonder wettelijke grondslag, over tot fouilleren en visiteren[1] op basis van een toestemming

[1] Visiteren betreft het doorzoeken van spullen.

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
4 september 2026

van de vtl-bewoner die discutabel is gelet op de afhankelijkheidsrelatie. De Inspectie concludeert daarom dat de beveiligers onrechtmatig handelen.

T.a.v. toepassen dwang

- De beleidsreactie onderschrijft de bevindingen en de conclusie van de Inspectie, maar nuanceert enigszins de bevindingen ten aanzien van de onrechtmatigheid van het toepassen van pijnprikkels en preventief fysiek ingrijpen door beveiligers. Niet elk incident waarbij beveiligers dwang hebben toegepast is per definitie onrechtmatig, omdat het ook om noodweer kan gaan. Afhankelijk van de context kan bij noodweer zonder wettelijke bevoegdheid noodzakelijk en proportioneel dwang/geweld worden toegepast.
- Tegelijkertijd geldt het voorbehoud dat op dit moment geen volledig inzicht voorligt over de frequentie en aard van incidenten op de vtl's waarbij dwang- en geweld is toegepast.
- Onderzoeksbevindingen Inspectie JenV ten aanzien van toepassen dwang geven onmiddellijk aanleiding om werkinstructie beveiligers te verduidelijken met een interventieladder over de inzet van dwang/geweld en om de inzet van handboeien door DJI-beveiligers per direct te beëindigen.

T.a.v. fouilleren en visiteren

- Het toepassen van fouilleren en visiteren (visiteren in deze context betekent tassen en andere voorwerpen inzien) wordt door COA en beveiligingsorganisaties randvoorwaardelijk geacht om de veiligheidssituatie op de vtl's te waarborgen. Tijdens de toegangscontrole worden er namelijk met regelmaat goederen gevonden die de veiligheid, leefbaarheid en beheersbaarheid in het geding kunnen brengen (steekwapens/drugs).
- De Inspectie wijst er terecht op dat een wettelijke bevoegdheid ontbreekt en het fouilleren en visiteren op basis van toestemming discutabel is. De huidige wijze van fouilleren is daarom geen duurzame oplossing.
- Daarom zal met prioriteit worden uitgewerkt hoe hiervoor aansluiting kan worden gevonden bij de bestaande wettelijke kaders. Primair zal worden verkend welke opening toepassing van artikel 55, derde lid van de Vreemdelingenwet 2000 biedt (bevoegdheid tot veiligheidsfouillering). Die bevoegdheid ligt echter bij ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen. Hiervoor moet wel afstemming worden gezocht met ketenpartners over uitvoerbaarheid en capaciteit. De beveiligers van BASE vallen hierbuiten, nu deze mogelijkheid alleen voor ambtenaren geldt.
- In dat traject zal ook worden betrokken welke vormen van geweldstoepassing noodzakelijk zijn op de vtl's en welke handelingsperspectieven er zijn in aanvulling op verduidelijking werkinstructies.

T.a.v. aanbevelingen COA

- Aanbevelingen raken doorlopende inzet van het COA om de vtl door te ontwikkelen en worden dus structureel geborgd.

4. Toelichting

Toepassen dwang

- Uitgangspunt is dat voor de uitoefening van dwang of geweld een wettelijke bevoegdheid is vereist. Vanwege het ontbreken van een wettelijke bevoegdheid mogen de beveiligers van BASE en DJI, net als

iedere andere burger, slechts in uitzonderlijke situaties (noodweer, noodtoestand, aanhouding op heterdaad) dwang toepassen, mits dat proportioneel en subsidiair is.
- Het gebruik van handboeien op vtl Budel door medewerkers van DJI is niet toegestaan en wordt per direct gestaakt.
- Het beleidskader wordt aangescherpt met een interventieladder en duidelijke werkinstructies die de smalle scheidslijn tussen aanraking, drang en dwang adresseren.

Fouilleren en visiteren
- Vanwege het ontbreken van een wettelijke bevoegdheid kan alleen met toestemming worden gefouilleerd en gevisiteerd.
- De Inspectie JenV acht de toestemming van bewoners in het geval van de vtl voor fouilleren en visiteren discutabel, omdat er een afhankelijkheidsrelatie is tussen de overheid en de bewoner.
- Bewoners worden geïnformeerd over het toegangscontrole beleid door middel van informatieve pamfletten aan de muren en informatieboekjes. Ook ondertekent de bewoner een rechten- en plichtenformulier waarin het toegangsbeleid is opgenomen. Beveiligers worden geïnformeerd in werkinstructies. Volgens de Inspectie maakt dit onvoldoende duidelijk dat fouilleren en visitatie alleen op vrijwillige basis is toegestaan.
- Gegeven de complexe doelgroep en gevaarlijke goederen die soms op locatie worden aangetroffen, is vrijwilligheid ontoereikend om veiligheid te borgen.
- Daarom wordt met prioriteit verkend welke ruimte artikel 55, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (bevoegdheid tot veiligheidsfouillering) biedt. Parallel vindt afstemming plaats over benodigde personele inzet en operationele inrichting.
- In de tussentijd zou de toestemming minder discutabel kunnen worden gemaakt, door zoveel mogelijk te voorkomen dat de bewoner instemt vanuit de veronderstelling dat anders de toegang wordt geweigerd. Bij voorbeeld door nog duidelijkere informatievoorziening dat de fouillering alleen uit veiligheidsoverwegingen is. En door de beveiligers te instrueren dat niet direct de toegang moet worden geweigerd maar de bewoner nader te informeren over de reden voor fouillering.

4.1. Politieke context
Uitbreiding van de vtl is politieke ambitie in dit kabinet als onderdeel van een strengere aanpak van overlastgevende asielzoekers.

4.2. Juridische overwegingen
De overheid heeft het geweldsmonopolie en te allen tijde moet voorkomen worden dat burgers blootgesteld worden aan een eventuele willekeur bij de inzet van dwang of geweld. Vanwege het ontbreken van een wettelijke bevoegdheid voor het toepassen van dwang of geweld mogen de beveiligers op de vtl in escalerende situaties uitsluitend -net als iedere andere burger- handelen uit noodweer. De vraag of de uitoefening van dwang of geweld nog passend is, hangt dan per concreet geval af van de omstandigheden. Het is een fijne lijn tussen passend geweld en geweld dat niet langer noodzakelijk of proportioneel is. Hier zit een risico. De beveiligers kunnen persoonlijk aansprakelijk worden gehouden voor het onrechtmatig handelen. Ook de bewoners die afhankelijk zijn van de zorg van de Nederlandse overheid, worden met deze situatie in een kwetsbare positie

gebracht. Dit vraag om een duidelijke werkinstructie voor de beveiligers en om ingrijpen van COA en werkgevers bij de niet-naleving daarvan.
Het is daarnaast een juridisch risico om de huidige werkwijze van het fouilleren en visiteren van vtl-bewoners in Ter Apel en Budel te continueren tot een wettelijke grondslag is ingeregeld. Ook met een betere informatievoorziening kan niet volledig worden weggenomen dat de instemming van de vtl-bewoner gelet op de afhankelijkheidsrelatie discutabel is en daarmee de fouillering en visitatie onrechtmatig is.

4.3. Krachtenveld
COA, DJI, BASE Security, Trigion.

4.4. Communicatie
Inspectie JenV publiceert haar brief op vrijdag 17 september 2026.

4.5. Ontwikkelingen hiervoor
Dit is de derde keer dat de Inspectie JenV vaststelt dat medewerkers—in verschillende contexten binnen de migratieketen—worden ingezet voor werkzaamheden waarvoor zij geen wettelijke bevoegdheid hebben.
In april 2023 constateerde de Inspectie JenV dat de buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) op de HTL niet de vereiste wettelijke bevoegdheid hadden om geweld toe te passen om het gedrag te corrigeren. Om de onduidelijkheid weg te nemen, is de positie en de specifieke opsporings- en geweldsbevoegdheid van de DVenO-boa's op de HTL later in juni 2024 via de Staatscourant verder aangescherpt en formeel juridisch ingekaderd.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1. Toelichting

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.
