



Rapport

Datum: 4 juni 2002

Rapportnummer: 2002/181

Klacht

Verzoekster, de Stichting VluchtelingenWerk Schouwen-Duiveland te Burgh-Haamstede, klaagt erover dat een medewerker van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) in het Asielzoekerscentrum (AZC) Burgh-Haamstede op 16 mei 2000 de kamer van een asielzoeker in het AZC zonder zijn toestemming en tegen zijn wil is binnengetrepen teneinde deze te ontruimen.

Beoordeling

1. Omdat asielzoeker N. overlast had veroorzaakt in en rond het asielzoekerscentrum (AZC) te Burgh-Haamstede, waarin hij verbleef, werd hem op 15 mei 2000 meegedeeld dat hem bij beschikking van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) de verstrekkingen uit de Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva 1997; zie Achtergrond, onder 5.) voor de duur van veertien dagen zouden worden ontzegd (zie Achtergrond, onder 6. en 7.). Dit hield in dat N. het asielzoekerscentrum diende te verlaten. Op 11 mei 2000 deelde N. een medewerker van het COA echter mee dat hij het centrum niet zou verlaten, en dat hij een bezwaarschrift zou indienen tegen de strafmaatregel. De COA-medewerker liet N. vervolgens weten dat een bezwaarschrift de beslissing niet zou opschorten en dat hij, conform de beschikking van het COA, onmiddellijk het AZC diende te verlaten. N. gaf hieraan geen gevolg. Ook op 16 mei 2000 zegde het COA N. aan het centrum te verlaten. Wederom gaf hij hieraan geen gevolg. Daarop stelde het COA asielzoeker N. er bij beschikking van in kennis dat hij bij wijze van strafmaatregel zou worden overgeplaatst naar het AZC te Dokkum. N. deelde mee dat hij ook aan de uitvoering van deze maatregel niet wilde meewerken.

2. Verzoekster, de Stichting VluchtelingenWerk Schouwen-Duiveland te Burgh-Haamstede, klaagt erover dat een medewerker van het COA vervolgens de kamer van N. is binnengetrepen zonder diens toestemming, teneinde de kamer te ontruimen.

3. Een kamer in een asielzoekerscentrum moet worden aangemerkt als een woning in de zin van de Algemene wet op het binnentreden (Awbi; zie Achtergrond, onder 2.), gelet op de uitspraak van de rechtbank te Den Haag op 24 oktober 1998 ter zake (zie Achtergrond, onder 4.). Ingevolge artikel 1 van de Awbi dient een ambtenaar die een woning met toestemming van de bewoner wil binnentreden, vooraf toestemming te vragen aan de bewoner, waarna van diens toestemming moet blijken.

Het COA deelde hierover tijdens het onderzoek mee dat N. voor de keuze was gesteld om zelf zijn bezittingen uit zijn kamer op te halen, of dit over te laten aan medewerkers van het COA. Toen N. hierop, ook na herhaald vragen, niet had gereageerd, waren medewerkers van het COA de kamer van N. binnengetrepen, en hadden daar zijn persoonlijke spullen in twee zakken ingepakt en deze vervolgens naar de balie gebracht.

In deze omstandigheden kan niet worden gezegd dat N. blijkt heeft gegeven van zijn toestemming om zijn woning binnen te treden. De betrokken medewerker van het COA heeft wel tevoren aangekondigd dat, en met welk doel, zou worden binnentreden, indien N. erin zou volharden niet zelf zijn eigendommen uit de woning te halen. Het COA heeft N. daarvoor echter niet uitdrukkelijk om toestemming verzocht, en N. heeft op de gedane mededelingen niet gereageerd.

4. Uit het voorgaande volgt dat de betrokken ambtenaar geen toestemming van N. als bewoner had verkregen om de woning binnen te gaan. In gevolge artikel 2 van de Awbi is voor het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner een schriftelijke machtiging vereist. De betrokken ambtenaar beschikte echter niet over een dergelijke machtiging.

5. Hem had ook geen machtiging kunnen worden verstrekt. Ingevolge artikel 4 van de Awbi kan een machtiging uitsluitend worden gegeven aan hen die bij of krachtens de wet bevoegd zijn zonder toestemming van de bewoner in een woning binnen te treden.

Het COA deelde hierover tijdens het onderzoek mee dat de bevoegdheid om kamers in het AZC tegen de wil van de bewoners binnen te treden voortvloeit uit artikel 16 van de Rva. De Rva is een uitvoeringsregeling, gebaseerd op de Wet COA. Bij of krachtens deze wet worden asielzoekers verplichtingen opgelegd, doch wordt geen bevoegdheid tot binnentreden verleend, noch de bevoegdheid tot het stellen van uitvoeringsregels met betrekking tot een dergelijke bevoegdheid. Ambtenaren van het COA zijn derhalve niet bij of krachtens de wet bevoegd tot binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner.

6. In het derde lid van artikel 2 van de Awbi is bepaald dat zonder toestemming van de bewoner en zonder machtiging mag worden binnentreden indien dat noodzakelijk is ter voorkoming of bestrijding van ernstig en onmiddellijk gevaar voor de veiligheid van personen of goederen. Dergelijke omstandigheden deden zich in dit geval echter niet voor. Het feit dat N. op 11 mei 2000 in beschonken staat fysiek geweld had gebruikt tegen medewerkers van het AZC kon op 16 mei 2000 geen aanleiding vormen om aan te nemen dat er ernstig en onmiddellijk gevaar bestond voor de veiligheid van personen of goederen, welk gevaar alleen door binnentreden kon worden bestreden.

7. Gelet op de omstandigheden die zich hadden voorgedaan, was het op zichzelf begrijpelijk dat het COA de kamer van N. in het AZC wilde betreden teneinde een maatregel ten uitvoer te kunnen leggen. Het feit dat een kamer in een AZC moet worden aangemerkt als een woning in de zin van de Awbi, brengt echter beperkingen met zich. De conclusie moet al met al zijn dat de betrokken COA-medewerker is binnentreden in de woning van N., zonder diens toestemming, zonder machtiging tot binnentreden tegen de wil van de bewoner, en ook zonder daartoe bevoegd te zijn. Daarmee is in strijd gehandeld met de Awbi, en met artikel 12 van de Grondwet (zie Achtergrond, onder 1.).

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht van de Stichting VluchtelingenWerk Schouwen-Duiveland is gegrond.

Onderzoek

Op 28 december 2000 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de Stichting Vluchtelingenwerk Schouwen-Duiveland te Burgh-Haamstede met een klacht over een gedraging van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers.

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het COA verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tevens werd het COA een aantal specifieke vragen gesteld.

Vervolgens werd verzoekster in de gelegenheid gesteld op de door het COA verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Het COA deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van verzoekster gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. De heer N., een asielzoeker in het asielzoekerscentrum (AZC) te Burgh-Haamstede, bezorgde in de loop van de middag van donderdag 11 mei 2000 overlast in en in de buurt van het AZC. Daarnaast gebruikte hij, in beschonken staat, fysiek geweld tegen medewerkers van het AZC die hem naar zijn kamer wilden brengen om daar zijn roes uit te slapen.

2. De plaatsvervangend directeur van het AZC sprak N. op maandag 15 mei 2000 om ongeveer 09.15 uur formeel aan op zijn gedrag van 11 mei 2000. Zij deelde N. toen mee dat de verstrekkingen uit de Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva 1997; zie

Achtergrond, onder 5.) hem voor de duur van veertien dagen zouden worden ontzegd. Deze maatregel op basis van de Regeling Onthouding Verstrekkingen (ROV) werd vastgelegd in een beschikking van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA (zie Achtergrond, onder 7.

3. In de loop van de middag van 15 mei 2000 deelde N. op aanraden van de Stichting Vluchtelingenwerk Burgh-Haamstede, aan een medewerker van het COA mee dat hij het centrum niet zou verlaten maar een bezwaarschrift zou indienen tegen de strafmaatregel. De COA-medewerker liet N. vervolgens weten dat een bezwaarschrift de beslissing niet zou opschorten en dat hij, conform de beschikking van het COA, onmiddellijk het AZC diende te verlaten. De asielzoeker N. gaf hier geen gevolg aan.

4. Na intern overleg zegde het COA op dinsdag 16 mei 2000 N. opnieuw aan het centrum te verlaten. Wederom gaf hij hier geen gevolg aan.

5. Het COA overwoog daarop een aantal alternatieven. Uiteindelijk is besloten om de maatregel van 15 mei 2000 niet uit te voeren en in plaats daarvan een strafoverplaatsing aan te vragen bij de Afdeling Spreiding en Plaatsing (ASP) van het COA. N. werd door middel van een beschikking (zie Achtergrond, onder 7.) ervan in kennis gesteld dat hij zou worden overgeplaatst naar een AZC in Dokkum.

6. Toen N. meedeelde dat hij ook aan deze maatregel vooralsnog geen gevolg zou geven, gingen een medewerker van het COA en een medewerker van de beveiliging op gezag van de (plaatsvervangend) directeur van het centrum, samen de kamer N. binnen, pakten daar zijn persoonlijke spullen in twee zakken in en brachten deze vervolgens naar de balie.

Het binnentreden in de kamer gebeurde zonder dat daarvoor tevoren toestemming was gevraagd aan N. De betrokken medewerkers waren niet in het bezit van een machtiging tot binnentreden in een woning tegen de wil van de bewoner (zie Achtergrond, onder 2.)

Van het binnentreden is naderhand geen schriftelijk verslag opgemaakt.

7. De Stichting Vluchtelingenwerk [Author ID1: at Mon Dec 17 14:25:00 2001]Vluchtelingenwerk [Author ID1: at Mon Dec 17 14:22:00 2001]Burgh-Haamstede diende bij brief van 28 juni 2000 een klacht in bij het COA over [Author ID1: at Mon Dec 17 14:16:00 2001]het binnentreden. De klacht luidt onder meer als volgt:

“Cliënt (de betrokken asielzoeker; N.o.) werd verteld, dat hij bij de infobalie moest blijven, terwijl S., coördinator afdeling Groepsopvang (GROP) en een medewerker van de beveiliging zonder zijn toestemming zijn kamer binnentraden. Belangrijke factoren die het binnentreden beïnvloedden, waren:

Woning werd binnengegreden door 2 personen;

COA wist dat cliënt niet aanwezig was;

COA legde een soort vrijheidsbeperking op aan cliënt door hem te vertellen dat hij, tijdens het incident niet weg mocht bij de infobalie;

Schending van de privacy van cliënt door het feit dat de COA aan zijn spullen zat en alles in 2 zakken deed, die ze vervolgens meenam naar de infobalie.

(...)

Reden voor het indienen van een klacht;

Binnentreden van een woning zonder de juiste bevoegdheden kan in Nederland niet. Ook de kamer van een asielzoeker in een AZC kan worden aangemerkt als een woning in de zin van de Algemene Wet op het Binnentreden. (Zie uitspraak Rechtbank 's-Gravenhage (...) over een eerder binnentreden in het AZC te Burg-Haamstede).

Veel bewoners van het centrum waren geschokt en geïntimideerd door dit incident. Ze gaan er echter van uit dat de COA kan doen en zeggen wat ze willen. Hun gevoel van machteloosheid en de dwang tot gehoorzaamheid werd versterkt door dit incident.

Belangrijkste reden voor het indienen van deze klacht is mijn hoop dat ik, met deze actie kan voorkomen dat zoiets weer in Burgh-Haamstede kan plaatsvinden. De privé ruimte, die een asielzoeker tot zijn beschikking heeft, is al zo krap, dat het niet door ongewenst bezoek mag worden aangetast.

Reactie van de COA:

Onmiddellijk na het incident vroeg ik een gesprek aan met S. Hij stelde als voorwaarde de aanwezigheid van de Locatie Manager, T. Het gesprek kon pas op 25 mei plaatsvinden (toen cliënt niet meer aanwezig kon zijn).

In dat gesprek op 25/05 gaf de Locatie Manager mij te kennen, dat de COA, wanneer ze dat nodig vinden, de kamers kan binnengaan. "Het is COA dak", vertelde T. Noch zij, noch S. vindt de Algemene Wet Binnentreden relevant. Beiden waren volledig overtuigd dat ze correct gehandeld hadden"

8. Het COA reageerde bij brief van 21 december 2000 op de klacht. In deze brief ging het COA er van uit dat de klacht inmiddels naar tevredenheid was afgedaan door de directeur van het AZC. Het COA deelde de Stichting Vluchtelingenwerk Burgh-Haamstede in deze brief voorts onder meer mee:

"... Met betrekking tot de bezwaarprocedure die nog loopt ten aanzien van de aan de bewoner van de betreffende kamer (N.; N.o.) opgelegde ROV-maatregel kan ik u berichten dat ingevolge artikel 6:16 van de Algemene wet bestuursrecht aan het indienen van een

bezwaarschrift geen schorsende werking toekomt. Met het indienen van een bezwaarschrift is de genomen beslissing dus niet geschorst...”

B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder Klacht.

C. Standpunt Centraal Orgaan opvang Asielzoekers

1. In reactie op de klacht en in antwoord op de door de Nationale ombudsman bij brief van 14 mei 2001 gestelde vragen, deelde het COA0 bij brief van 5 november 2001 onder meer het volgende mee:

“...Heeft het COA tussen 11 en 15 mei 2000 stappen ondernomen ten opzichte van betrokkene?”

Vanwege het feit dat er vrijdag 12 mei 2000 en in het daaropvolgende weekeinde geen directie aanwezig was en het feit dat de heer (de betrokken asielzoeker N.; N.o.) der-mate onder invloed van alcohol verkeerde en nauwelijks voor rede vatbaar was, werd betrokkene met rust gelaten en werden er geen acties vanuit de directie AZC Burgh-Haamstede ondernomen ten opzichte van N. Ook door de medewerkers van het AZC werden er geen specifieke acties ondernomen.

Heeft betrokkene eerder overlast bezorgd in het AZC Burgh-Haamstede?

Betrokkene was met enige regelmaat dronken. Geen nadere documentatie beschikbaar.

Is betrokkene gehoord over de gebeurtenissen op 11 mei 2000 ?

Ja. Conform de procedure onthouding verstrekkingen is N. op maandag 15 mei 2000 gehoord over de gebeurtenissen op donderdag 11 mei. Hij heeft zijn zienswijze over de gebeurtenissen kenbaar kunnen maken. Dit gesprek is vastgelegd in een proces verbaal (...).

Wanneer kreeg N. de betreffende beschikking uitgereikt? Is N. erover geïnformeerd hoe deze maatregel zou worden uitgevoerd?

N. had maandag 15 mei om 9:15 (...) een afspraak met de directie van het AZC. Bij dit gesprek waren de volgende personen aanwezig. S. (coördinator groepsopvang) en T. (plaatsvervangend directeur). Dit gesprek vond plaats in de intake-balie/sprekkamer van het betreffende AZC.

In dit gesprek werd hem medegedeeld wat de maatregelen waren die de directie van plan was aan hem op te leggen. Het betrof een ontzegging van de verstrekkingen voor twee weken, (dwz. twee weken niet op het centrum en geen zakgeld) Hij diende het centrum

terstond te verlaten.

Omdat N. zich niets meer van het voorval leek te herinneren werd er eerst een uiteenzetting gegeven van het voorval.

Vervolgens werd betrokkene geïnformeerd over de mogelijkheid tot het indienen van een bezwaar indien betrokkene zich niet zou kunnen verenigen met de genomen beslissing. Deze beslissing is hem toen in persoon uitgereikt. (...)

Overplaatsing

Uiteindelijk is de maatregel van de beschikking van 15 mei 2000 niet uitgevoerd maar is betrokkene overgeplaatst naar een ander centrum (te Dokkum)

Waarom is de maatregel van de beschikking van 15 mei 2000 niet uitgevoerd? Wanneer en door wie is besloten om de maatregel niet uit te voeren maar betrokkene over te plaatsen naar een ander AZC? Op grond waarvan is besloten tot overplaatsing van het centrum in Zeeland naar een centrum in Friesland, in plaats van het uitvoeren van de maatregel? Hoe is betrokkene er van in kennis gesteld dat de hem in de beschikking van 15 mei 2000 maatregel niet zou worden uitgevoerd maar dat hij in plaats daarvan overgeplaatst zou worden?

Enige tijd na uitreiking van de beschikking, waarin N. werd aangezegd het AZC terstond te verlaten, verscheen betrokkene wederom bij de directie. Betrokkene deelde de directie mede dat hij bezwaar had ingediend tegen de beschikking en niet van plan was te vertrekken. Het indienen van bezwaar zou volgens hem schorsende werking hebben. Coördinator groepsopvang S. deelde N. mede dat het indienen van bezwaar geen schorsende werking had en dat N. het centrum, conform de beschikking, direct diende te verlaten. N. weigerde hieraan gevolg te geven.

Vervolgens stelde de directie N. een termijn waarbinnen betrokkene het centrum diende te verlaten. Betrokkene volhardde in zijn weigerachtige houding en aangezien de plaatsvervangend directeur in verband met andere afspraken niet meer op het centrum was, werd er voor gekozen om de volgende dag verder te gaan met betrokkene.

Op dinsdagochtend 16 mei 2000 werd de situatie met betrekking tot N. door de directie besproken.(...) Alternatieven waren op dat moment: a. verzwaring van de maatregel van één maand ontzegging van de verstrekkingen b. overplaatsing naar een ander AZC c. nogmaals aansporen het centrum te verlaten.

De directie besloot de heer nogmaals uit te nodigen voor een gesprek. Bij dit gesprek waren aanwezig plaatsvervangend directeur T. en coördinator groepsopvang S.

In dit gesprek werd N. nogmaals duidelijk gemaakt dat hij het centrum binnen een bepaalde termijn diende te verlaten. Wederom volhardde N. in zijn weigering het centrum te verlaten.

Nadat de tweede termijn was verstreken volgde er een bezinning op de alternatieven. De directie besloot, na ampel beraad, N. naar een ander AZC te sturen zonder de periode van ontzegging van de RVA verstrekkingen.

Aan deze overplaatsing lagen de volgende overwegingen ten grondslag.

Betrokkene zal naar alle waarschijnlijkheid ook geen gevolg geven aan een ontzegging RVA verstrekkingen voor de duur van één maand. Het inschakelen van de politie is "ultimum remedium". Voorkomen van onderdak problemen voor N.

Door betrokkene over te plaatsen naar Dokkum is betrokkene een lichtere maatregel opgelegd dan de aanvankelijk aan hem opgelegde maatregel. Immers, N. zijn nu niet de RVA-verstrekkingen voor de duur van twee weken onthouden, doch aan betrokkene zijn de RVA-verstrekkingen voortgezet, zij het in een ander centrum. Overigens is ook de overplaatsing een beschikking in de zin van artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht, waartegen bezwaar en beroep openstaat. Echter, ook hier geldt dat het indienen van een bezwaarschrift tegen de overplaatsingsbeslissing (...) de beslissing niet schorst. Zie artikel 6:16 Algemene wet bestuursrecht.

Binnentreden

Op enig moment zijn medewerkers van het COA de kamer van betrokkene binnengetreden en hebben zijn bezittingen ingepakt en de kamer ontruimd.

Waar was betrokkene op het moment dat zijn kamer werd ontruimd? Heeft het COA aan betrokkene toestemming gevraagd om zijn kamer binnen te treden ten einde deze te ontruimen? Wat was de directe aanleiding om de kamer van betrokkene buiten zijn aanwezigheid binnen te treden en te ontruimen?

Op dinsdag 16 mei werd N. voor de tweede maal uitgenodigd door de directie voor een gesprek. Bij dit gesprek waren aanwezig plaatsvervangend directeur T. en coördinator groepsopvang S.

Betrokkene werd medegedeeld dat hij naar een ander centrum zou worden overgeplaatst zonder ontzegging van de RVA-verstrekkingen. N. weigerde wederom resoluut. Vervolgens werd N. door de directie voor de keus gesteld. Coördinator groepsopvang S. vroeg N. of hij zijn spullen zelf ging ophalen of dat iemand van het COA zijn spullen moest inpakken? Op deze vraag gaf N. geen antwoord. Daarop deelde S. betrokkene mede dat dan blijkbaar het COA zijn spullen moest inpakken. Hierop volgde geen reactie van N. Vervolgens is S., samen met een medewerker van de beveiliging, naar de kamer van

betrokkene gegaan en werden er enkele spullen van betrokkene ingepakt. (...) Er is geen apart verslag opgemaakt van het binnentreden). Op het moment dat S. en de beveiligingsmedewerker terugkeerden, had N. de spreekkamer verlaten zonder de directie mede te delen waar hij heen ging.

NB. Betrokkene is nooit te verstaan gegeven dat hij moest blijven wachten in de spreekkamer. N. werd uitdrukkelijk gevraagd om zijn spullen van zijn kamer te gaan halen maar weigerde hieraan gevolg te geven. N. gaf aldus, absoluut geen blijk van enige medewerking en hij bleef geheel uit vrije wil in de spreekkamer achter.

Even later meldde N. zich weer bij de directie. Hij deelde de directie mede dat hij zou vertrekken. Aangezien te verwachten viel dat betrokkene de reis redelijkerwijs niet op die dag zou kunnen voltooien is besloten om zijn vertrek tot de volgende dag uit te stellen....”

2. Met betrekking tot de juridische grondslag voor het binnentreden in de kamer van de asielzoeker verwees het COA in zijn reactie naar de artikelen 6 en 16 Regeling verstrekkingen asielzoekers Rva (zie, Achtergrond, onder 5.). Het COA lichtte deze bepalingen in zijn reactie van 5 november 2001 onder meer als volgt toe:

“In de toelichting op artikel 16 RVA is onder meer het volgende bepaald:

‘Ingevolge dit artikel is de bewoner van een centrum verplicht het personeel van het COA in het betrokken centrum toe te staan zijn of haar woonruimte in het centrum binnen te treden indien er een redelijk vermoeden bestaat dat de asielzoeker de huisregels overtreedt. Daarmee wordt het COA de bevoegdheid gegeven in de genoemde situaties de woonruimte van de bewoner in het centrum te betreden tegen diens wil. Alvorens de ruimte binnen te treden zal het COA de bewoner hiervan om toestemming moeten vragen. Ingeval de betrokken bewoner toestemming weigert te verlenen kan het COA bevoegd worden geacht de ruimte te betreden. Een behoedzaam en terughoudend gebruik van deze bevoegdheid is evenwel vereist. Er zullen concrete aanwijzingen moeten bestaan dat sprake is van overtreding van de huisregels door de betrokken bewoner. Daarnaast geldt als voorwaarde dat de overtreding ook van een zodanige ernst is dat dit de inbreuk op de privacy van de betrokken bewoner rechtvaardigt.’

(...)

De toepassing van artikel 6, aanhef en onder c van de RVA is nader uitgewerkt in het Reglement Onthouding Verstrekkingen (ROV) In dit reglement is aangegeven in welke situaties (na welke gedragingen) het COA zich bevoegd weet de in het ROV voorgeschreven maatregelen te nemen. Bedreiging/lichamelijk geweld is een gedraging waartegen in het ROV maatregelen zijn bepaald.

In de huisregels voor een AZC is in artikel 3 opgenomen dat het in bezit hebben en gebruik van alcohol in het centrum verboden is. In artikel 19 van de huisregels is voorts bepaald

dat bij alcoholmisbruik aangifte zal worden gedaan bij de politie.

De situatie waarop de klacht ziet, ontstaat nadat aan een bewoner een ROV -maatregel is opgelegd, inhoudende de onthouding van de RVA verstrekkingen voor de duur van twee weken, wegens ernstige dronkenschap en fysieke bedreiging van een medewerker.

Op een centrum leven vele verschillende mensen uit verschillende culturen en met verschillende achtergronden samen. Om deze "multi-culturele" samenleving te reguleren zijn een aantal spelregels opgesteld, zoals neergelegd in ondermeer de huisregels. De huisregels worden aan iedere bewoner die op het centrum arriveert uitgereikt. De huisregels zijn daarom ook in meerdere talen beschikbaar. Om de leefbaarheid en beheersbaarheid op het centrum te kunnen waarborgen zijn alle bewoners verplicht de huisregels na te leven. Door ondertekening van de huisregels verplicht de bewoner zich hier ook toe. Het niet naleven van de huisregels kan tot een maatregel op grond van het ROV leiden. Het ROV is ingevoerd om de leefbaarheid, beheersbaarheid, veiligheid, orde en rust op een centrum te kunnen waarborgen.

In de huisregels is bepaald dat het in bezit hebben en gebruiken van alcohol, alsmede alcoholmisbruik, en hieruit voortvloeiend dus ook dronkenschap, op een centrum verboden is. Het is voorts in het ROV opgenomen dat fysieke bedreiging een gedraging is waartegen een maatregel is bedreigd. Het is ook een feit van algemene bekendheid dat het bedreigen/mishandelen van een persoon, i.c. een medewerker van het centrum, strafbaar is. Op deze overtredingen staat, ingevolge artikel 16 j o. Artikel 6 Rva, een maatregel conform het ROV. In onderhavige zaak is ervoor gekozen maatregel 5 uit het ROV, de maatregel ineens aan betrokkene op te leggen. Gezien de ernst van de situatie, openbare dronkenschap en mishandeling van een medewerker, lijkt dit geen disproportionele maatregel te zijn.

Op grond van het voorgaande moet ik constateren dat betrokkene de (huis)regels niet heeft nageleefd en geen gevolg heeft gegeven aan de aanwijzingen van het personeel van het centrum. Betrokkene is verzocht zijn spullen bijeen te pakken en gevolg te geven aan de hem opgelegde sanctie. Betrokkene heeft dit geweigerd. Aangezien ten aanzien van betrokkene een redelijk vermoeden bestond van overtreding van de (huis)regels, te weten openbare dronkenschap en mishandeling van een medewerker van het centrum, diende betrokkene ingevolge artikel 16, aanhef en onder d. van de RVA, toegang tot zijn woonruimte te verlenen aan het personeel van het centrum. Gezien de ernst van de geconstateerde overtredingen kon het COA bevoegd worden geacht de woonruimte te betreden. Ik ben dan ook van mening dat de medewerkers van het COA in onderhavige zaak zorgvuldig hebben gehandeld. Ook hebben zij gehandeld in overeenstemming met hetgeen hierover in de RVA is bepaald.

Ten aanzien van betrokkene bestond een concrete aanwijzing van overtreding van de (huis)regels, die voorts zodanig ernstig was dat een inbreuk op de privacy van betrokkene

gerechtvaardigd was. Ik meen dan ook dat de medewerkers op het centrum proportioneel hebben gehandeld en binnen de bevoegdheid zijn gebleven die het COA in artikel 16 van de RVA is verleend.

Op grond van het voorgaande komt het COA tot de conclusie dat zij niet nalatig is geweest. Het COA is dan ook de mening toegedaan dat haar niets te verwijten valt. Het COA acht de klacht dan ook niet gegrond.”

3. In een aantal bijlagen bij de brief van 5 november 2001 lichtte het COA de door N. veroorzaakte overlast en de daardoor ontstane situatie verder toe.

(...)

Bijlage 2

Logboekantekeningen van medewerkers van de VNV-Beveiliging B.V. in het AZC Burgh-Haamstede op donderdag 11 mei 2000:

“ 13.40 uur Opgefokt gedrag

N. vroeg mij herhaaldelijk op agressieve toon naar S. Op mijn vraag waarom, antwoordde hij “fuck him”. Aangezien er iemand illegaal bij hem had overnacht hem verteld dat hij hiervoor moet en zal betalen waarop hij een aantal keren “fuck you” tegen me riep. N. welke nog onder invloed verkeerde verder maar genegeerd en G. en T. (plaatsvervangend directeur van het AZC Burgh-Haamstede; No.) hiervan op de hoogte gebracht. Hij zal als hij weer nuchter is een ROV-maatregel opgelegd krijgen.”

“16.45 uur Klachten omwonenden

Herhaaldelijk komen er mensen bij de receptie vertellen dat er een asielzoeker langs de weg ligt en totaal van de kaart is...”

“ 16.50 uur Dronken bewoner

I.v.m. bovenstaande (woord weggelakt; N.o.) opgeroepen en hem het probleem voorgelegd, besloten werd om samen met rapporteur de dronken bewoner op te halen.

(...)

Ongeveer driehonderd meter van het centrum verwijderd troffen we N. liggend aan de kant van de weg en totaal dronken. P. en collega S. hebben de man aangesproken en wilden hem meenemen in de bus. Daar wilde de man niets van weten. Hierbij heeft P. van N. een kopstoot gekregen. Uiteindelijk hebben we hem in de bus gekregen. Op het centrum aangekomen wilde N. zijn kamer niet in. Collega S. heeft N. uiteindelijk in de kamer gekregen. N. trok aan de das van S. waarop P. hem had gewaarschuwd dit niet meer te

doen en zijn roes uit te slapen. T. (plaatsvervangend directeur AZC Burgh-Haamstede; N.o.) van het gebeuren op de hoogte gesteld. Morgen en maandag wordt met de man gesproken over zijn gedrag. ”

In een “specifiek rapport” lichtte een beveiligingsbeambte van de VNV-beveiliging de situatie op donderdag 11 mei 2000 als volgt toe:

“...SPECIFIEK RAPPORT

Op donderdag 11 mei 2000 om 16.45 uur, bevond ik mij, S, beveiligingsbeambte in dienst bij de VNV Beveiliging en werkzaam op bovengenoemd object, receptie. Op genoemd tijdstip kwamen er klachten van omwonenden en toeristen dat er een man van het centrum een gevaar opleverde voor de overige weggebruikers en dat hij duidelijk dronken was en dat dit toch echt niet kon ik heb daarop TD ingeschakeld (...) in het belang van het centrum (goede naam) en voor de eigen veiligheid bewoner we gingen naar de plaats waar de bewoner op straat zou liggen, met de bus van het centrum. Daar aangekomen zagen we de heer N. op de weg liggen, de man was duidelijk dronken. (Naam weggelakt; No.) heeft geprobeerd met de bewoner te praten tot hij op een gegeven ogenblik een kopstoot ontving van de bewoner uiteindelijk hebben we de bewoner kunnen afvoeren naar het centrum en hem naar de kamer begeleid vervolgens kwam de bewoner weer uit de kamer en begon op de bus in te slaan en te schoppen S. heeft hem toen weer in de kamer gekregen waar een worsteling plaatsvond waarbij de stropdas van de hals gerukt werd. Uiteindelijk de man weten te bedaren met behulp van de hr. (naam weggelakt; No.) door middel van op de man inpraten.

Aldus naar waarheid opgemaakt op donderdag 11-05-2000 te Burgh-Haamstede...”

Bijlage 7

Formulier ochtendoverleg (COA-medewerkers; N.o.) Burgh-Haamstede, 16 mei 2000:

“...N. is niet vertrokken, zit nog op zijn kamer en mag er niet uitgehaald worden.

S. heeft de optie hem 1 maand op straat te zetten, een alternatief is directe overplaatsing. N. heeft om 10.00 uur een afspraak met VVN en om 10.30 uur met S.

T. wil dit gesprek eventueel overnemen met J. en P., maar dan wel in de spreekkamer...”

Bijlage 10

Formulier ochtendoverleg (COA-medewerkers; N.o.) Burgh-Haamstede, 18 mei 2000:

“...Aandachtspunten bewoners:

N. is gisteren zonder problemen vertrokken...”

D. Reactie verzoekster

Verzoekster reageerde bij brief van 11 december 2001 onder meer als volgt op de reactie van 5 november 2001 van het COA:

“Wat betreft het onbevoegd binnentreden het volgende.

Het COA baseert zich in zijn reactie ten aanzien van het onbevoegd binnentreden op de bevoegdheid die volgens artikel 16 onder d van de Regeling Verstrekkingen Asielzoekers zou bestaan om asielzoekers toegang tot woonruimte te verlenen indien er een redelijk vermoeden bestaat dat de asielzoeker de huisregels overtreedt.

De toelichting op dit artikel vermeldt dat het COA hiermee de bevoegdheid heeft om de woonruimte tegen de wil van de bewoner te betreden en dat ook in het geval de bewoner toestemming weigert het COA bevoegd kan worden geacht om de ruimte te betreden.

De reactie van het COA is om twee redenen apert onjuist. Ten eerste gaat het bij de hierboven omschreven bevoegdheid om een verdenking die bestaat ten opzichte van het niet naleven van de huisregels die door middel van het betreden van de woonruimte moet worden onderbouwd. Ten aanzien van N. was reeds een maatregel opgelegd op grond van een geconstateerde overtreding op het moment dat twee medewerkers de woonruimte zijn binnengetreden. Van verdenking was aldus geen sprake meer.

Ten tweede realiseert het COA door het beleid aldus te formuleren en toe te lichten zich niet dat er een Algemene Wet op het Binnentreden bestaat. In deze wet is klip en klaar vastgelegd dat in gevallen waarbij de bewoner geen toestemming tot binnentreding geeft, een met vreemdelingtoezicht belaste ambtenaar (medewerkers van het COA dan wel de beveiligingsdienst vallen daar in ieder geval niet onder) over een machtiging tot binnentreden dient te beschikken. Bovendien dient met betrekking tot die binnentreding een ambtsedig proces-verbaal te worden opgemaakt.

Op grond van het conflicteren met de Algemene Wet op het Binnentreden zou het betreffende RVA-artikel juridisch onverbindend moeten worden verklaard.”

Achtergrond

1. Grondwet

Artikel 12

“...1. Het binnentreden in een woning tegen de wil van de bewoner is alleen geoorloofd in de gevallen bij of krachtens de wet bepaald, door hen die daartoe bij of krachtens de wet zijn aangewezen.

2. Voor het binnentreden overeenkomstig het voorgaande lid zijn voorafgaande legitimatie en mededeling van het doel van het binnentreden vereist, behoudens bij de wet gestelde uitzonderingen. Aan de bewoner wordt een schriftelijk verslag van het binnentreden verstrekt...”

2. Algemene Wet op het Binnentreden (Awbi) (Wet van 22 juni 1994, Stb.572)

Artikel 1

“...1. Degene die bij of krachtens de wet is belast met de opsporing van strafbare feiten of enig ander onderzoek, met de uitvoering van een wettelijk voorschrift of met het toezicht op de naleving daarvan, dan wel een bevoegdheid tot vrijheidsbeneming uitoefent en uit dien hoofde in een woning binnentreedt, is verplicht zich voorafgaand te legitimeren en mededeling te doen van het doel van het binnentreden. (...)

2. Indien de naleving van de in het eerste lid bedoelde verplichting naar redelijke verwachting ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van personen of goederen, feitelijk onmogelijk is dan wel naar redelijke verwachting de strafvordering schaadt ten aanzien van misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, gelden deze verplichtingen slechts voor zover de naleving in die omstandigheden kan worden geveerd.

3. Een persoon in dienst van een bestuursorgaan die zich ingevolge het eerste lid legitimeert, toont een legitimatiebewijs dat is uitgegeven door of in opdracht van dat bestuursorgaan. (...)

4. De persoon bedoeld in het eerste lid, die met toestemming van de bewoner wenst binnen te treden, vraagt voorafgaand aan het binnentreden diens toestemming. De toestemming moet blijken aan degene die wenst binnen te treden...”

Artikel 2

1. Voor het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner is een schriftelijke machtiging vereist, tenzij en voor zover bij wet aan rechters, rechterlijke colleges, leden van het Openbaar Ministerie, burgemeesters, gerechtsdeurwaarders en belastingdeurwaarders de bevoegdheid is toegekend tot het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner.

(...)

3. Een schriftelijke machtiging als bedoeld in het eerste lid is niet vereist, indien ter voorkoming of bestrijding van ernstig en onmiddellijk gevaar voor de veiligheid van personen of goederen terstond in de woning moet worden binnentreden.

Artikel 3

“...1. Bevoegd tot het geven van een machtiging tot binnentreden zijn:

- a. de advocaat-generaal bij het gerechtshof;
- b. de officier van justitie
- c. de hulpofficier van justitie.

2. Voor zover de wet niet anders bepaalt, is de burgemeester bevoegd tot het geven van een machtiging tot binnentreden in een woning gelegen binnen zijn gemeente voor andere doeleinden dan strafvordering.

3. Degene die bevoegd is een machtiging te geven, gaat daartoe slechts over, indien het doel waartoe wordt binnengetreden het binnentreden zonder toestemming zonder toestemming van de bewoner redelijkerwijs vereist. ”

Artikel 4

“...De machtiging kan uitsluitend worden gegeven aan degene die bij of krachtens de wet bevoegd is verklaard zonder toestemming van de bewoner in een woning binnen te treden...”

Artikel 5

“...1. De machtiging wordt gegeven voor het binnentreden in één in de machtiging te noemen woning. Zo nodig kan in de machtiging worden bepaald dat zij tevens geldt voor ten hoogste drie andere afzonderlijk te noemen woningen...”

Artikel 9

“...Degene die bevoegd is zonder toestemming van de bewoner binnen te treden, kan zich de toegang tot of de doorgang in de woning verschaffen, voor zover het doel van het binnentreden dit redelijkerwijs vereist. Hij kan daartoe zo nodig de hulp van de sterke arm invoeren...”

Artikel 10

“...1. Degene die zonder toestemming van de bewoner in een woning is binnengetreden, maakt op zijn ambtseed of -belofte een schriftelijk verslag op omtrent het binnentreden...”

3. Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (Wet van 1 juli 1994, Stb.510)

Artikel 1

...In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. Onze Minister: Onze Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur;
- b. orgaan: het Centraal Orgaan opvang asielzoekers, bedoeld in artikel 2;
- c. overgangsdatum: de datum waarop deze wet in werking treedt.

(...)

Artikel 12

Onze Minister kan regels stellen met betrekking tot verstrekkingen aan asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen als bedoeld in artikel 3, tweede lid. 1...”

4. Uitspraak Rechtbank 's-Gravenhage, 23-10-1998,

nr. AWB 98/6646, JV 1999, 821:

“...Blijkens schrijven van verweerder van 16 september 1998 is de vreemdeling staande gehouden in zijn kamer op het terrein van het asielzoekerscentrum (AZC) Burgh-Haamstede. (...) De rechtbank is met de gemachtigde van de vreemdeling van oordeel dat in het onderhavige geval de kamer van een vreemdeling kan worden aangemerkt als een woning in de zin van de Algemene wet op het binnentreden...”

Reeds voor de inwerkingtreding van de Awbi heeft de Nationale ombudsman in Rapport 1989.430, AB 1999, 308 een kamer in een asielszoekerscentrum als woning aangemerkt.

5. Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen **1997** (Rva 1997; Regeling van 18 december 1997, Stcrt.246)

“Aanhef

Regeling van 18 december 1997'

De Staatssecretaris van Justitie,

Gelet op artikel 12 van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers;

Besluit:

(...)

Artikel 6

De in artikel 5, eerste lid, bedoelde verstrekkingen kunnen geheel of gedeeltelijk aan een asielzoeker worden onthouden indien de asielzoeker:

(...)

c. het bepaalde in artikel 16 niet naleeft;

d. overlast bezorgt aan asielzoekers die in hetzelfde centrum verblijven, aan personen die werkzaam zijn in het centrum of aan omwonenden.

(...)

Artikel 16

De asielzoeker die onderdak heeft in een opvangcentrum is verplicht:

a. de huisregels na te leven die zijn neergelegd in het reglement van het desbetreffende opvangcentrum;

b. gevolg te geven aan de aanwijzingen van het personeel van het desbetreffende opvangcentrum;

c. schoonmaakwerkzaamheden te verrichten in en rond de woonruimte;

d. toegang te verlenen aan het personeel van het opvangcentrum tot zijn woonruimte indien er een redelijk vermoeden bestaat dat de asielzoeker de huisregels overtreedt.

(...)

Ondertekening

De Staatssecretaris van Justitie...”

6. Brief van 12 juli 1994 van de directeur Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA), aan de directeuren van de centra en de regio-managers Noodopvang Nieuwe Stijl, betreffende de verantwoordelijkheid bij de uitvoering van het Reglement onthouding verstrekkingen (ROV) van het COA:

“...Geachte dames en heren,

(...)

Het vorenstaande betekent dat de juridische basis van het ROV (zie hierna, onder 7.; N.o.) ingaande 1 juli 1994 is gewijzigd in artikel 4, lid d, van de Rva en dat dit tot uitdrukking moet worden gebracht in het reglement zelf, en in de maatregelbrieven die de status hebben van beschikking.

Volledigheidshalve merk ik op dat overplaatsingen o.g.v. veiligheidsoverwegingen in het kader van het ROV, van het ene naar het andere centrum, ook gepaard moeten gaan met een beschikking waarop bezwaar ingevolge de Awb open staat.

(...)

Zoals u bekend is biedt het ROV ook de mogelijkheid om een bewoner **ineens** de Rva-verstrekkingen (onderdak en voeding) voor de duur van veertien dagen te onthouden, als er sprake is van een ernstig incident waarbij de veiligheid van bewoners, personeel etc.. en de openbare orde in het centrum in het geding zijn. Deze mogelijkheid is in het ROV onder hoofdstuk 5: Maatregel ineens, verduidelijkt..”

7. Reglement Onthouding Verstrekkingen (ROV)

“ ...5. Maatregel ineens

Ingeval van een ERNSTIG INCIDENT waarbij de veiligheid en de openbare orde in het opvangcentrum, in het geding zijn:

Maatregel: ontzegging Rva-verstrekkingen voor een

periode van veertien dagen.

Wordt opgelegd door: centrumdirecteur, daartoe gemandateerd door het bestuur

Maatregel bij herhaling: ontzegging Rva-verstrekkingen voor een

periode van één maand

afschrift aan: algemeen directeur / directeur Uitvoering

Standaardbriefnummer: 6

Opmerkingen: (1) maken afspraak gesprek op de eerste werkdag na afloop van de maatregel, of

(2) aankondiging en uitvoering tot *overplaatsing o.g.v.

veiligheidsoverwegingen

standaardbriefnummer: 7 indien wordt besloten tot OVERPLAATSING

wordt opgelegd door: centrumdirecteur, daartoe gemachtigd door het bestuur

afschrift aan: algemeen directeur / directeur Uitvoering

(...)

De overplaatsing wordt zowel mondeling als schriftelijk door de centrumdirecteur aangekondigd. De schriftelijke aankondiging wordt aangemerkt als een beschikking waartegen de betrokken bewoner in het kader van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar kan aantekenen. Voor de schriftelijke aankondiging dient gebruikt te worden gemaakt van standaardbriefnummer 7...”