

Vergaderjaar 2020–2021

**19 637**

## **Vreemdelingenbeleid**

**Nr. 2744**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juni 2021

Hierbij bied ik u het rapport aan inzake een onderzoek dat de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie) heeft uitgevoerd naar de mate waarin het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), de politie en Nidos uitvoering geven aan de maatregelen die erop gericht zijn om overlast en criminaliteit door asielzoekers te beperken<sup>1</sup>. Ik dank de Inspectie voor het uitgevoerde onderzoek en het rapport. In deze brief ga ik nader in op de uitkomsten van het onderzoek en geef ik een reactie op de aanbevelingen die de Inspectie heeft gedaan.

#### **Aanleiding**

Nederland wil bescherming bieden aan mensen die te vrezen hebben voor vervolging of vluchten voor oorlog en geweld. Daarbij houden wij ons aan internationale en Europese wet- en regelgeving die bepaalt dat iedereen die zegt bescherming nodig te hebben recht heeft op behandeling van zijn of haar asielaanvraag en daarbij recht heeft op opvang en begeleiding. Een kleine groep asielzoekers veroorzaakt tijdens hun verblijf in Nederland overlast. Dit werkt door in de beeldvorming van de overgrote meerderheid van asielzoekers die geen overlast veroorzaken. Dat is onaanvaardbaar en frustrerend en tast het draagvlak voor de opvang van asielzoekers aan. Ik doe er samen met onder andere de migratieketen, gemeenten, politie en het Openbaar Ministerie (OM) alles aan om overlast zoveel mogelijk te voorkomen en daar waar nodig stevig aan te pakken. Over de maatregelen die ik heb getroffen, heb ik uw Kamer meerdere malen geïnformeerd, waaronder bij brief op 10 november 2020<sup>2</sup>. In 2019 en in 2020 zijn meerdere maatregelen getroffen, zoals de opening van de Handhaving- en Toezichtlocatie (htl), de realisatie van time-outplekken en de landelijke uitrol van de Top-X aanpak. In haar eerdere onderzoek naar

<sup>1</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

<sup>2</sup> Kamerstuk 19 637, nr. 2671.

overlastgevers uit 2018 heeft de Inspectie geconstateerd dat de Extra Begeleiding- en Toezichtlocaties (ebtl) onvoldoende waren toegerust om hun taak uit te voeren<sup>3</sup>. Gelet op de uitkomsten van het Inspectierapport uit 2018 en de ontwikkelingen in de aanpak sindsdien is de Inspectie in het derde kwartaal van 2020 een vervolgonderzoek gestart dat zich richt op de aanpak van overlastgevende asielzoekers.

### **De onderzoeksvragen en bevindingen van de Inspectie**

De Inspectie heeft met haar onderzoek antwoord willen geven op de centrale onderzoeksvraag of het COA, de IND, de DT&V, de politie en Nidos voldoende uitvoering geven aan de maatregelen die erop gericht zijn om overlast en criminaliteit door asielzoekers te beperken. De Inspectie beantwoordt de centrale vraag aan de hand van de volgende deelvragen:

- Hoe zijn de betrokken organisaties toegerust als het gaat om de aanpak van overlast die wordt veroorzaakt door asielzoekers?
- Hoe verloopt de informatie-uitwisseling tussen de organisaties?
- Wordt er gewerkt conform de geldende afspraken, zowel binnen als tussen de betrokken organisaties? Als dat niet het geval is, wat is hiervoor de reden?
- Zijn er risico's in de uitvoering en in het samenstel van de maatregelen te onderkennen?
- Zijn er verbeterpunten te benoemen ten aanzien van de aanpak van overlastgevende asielzoekers?

In het onderzoek zijn de interviews op een aantal COA-locaties uitgevoerd. De Inspectie constateert dat het COA, de IND, de DT&V, de politie en Nidos stappen hebben gezet in de aanpak van overlast en criminaliteit die wordt gepleegd door asielzoekers. De situatie op de huidige htl die sinds februari 2020 is geopend, is volgens de Inspectie vergeleken met 2018 aanzienlijk verbeterd. Ook is er een aantal andere ontwikkelingen, zoals de aanstelling van de ketenmariniers, het hanteren van de Top-X lijst en de Proces Opvang Nidos (PON) voor overlastgevende alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's), dat de aanpak van overlastgevers volgens de Inspectie ten goede komt.

De Inspectie concludeert echter dat de huidige situatie op de azc's met betrekking tot de problematiek rondom de kleine groep zwaar overlastgevende asielzoekers vergelijkbaar is met die op de ebtl's in 2018. Op de azc's ontbreekt het aan effectieve middelen, toereikende bevoegdheden en expertise om overlast te begrenzen. De Inspectie omschrijft de aanpak van overlastgevers als complex. De Nederlandse overheid heeft, gezien de motivatie van overlastgevers om naar Europa te komen en de mogelijkheden die zij in Europa hebben – zoals het recht op een eerlijke asielprocedure en opvang en begeleiding – beperkt invloed op de oorsprong van het probleem. Tegelijkertijd is de opvang van overlastgevers die in Nederland verblijven volgens de Inspectie een moeilijke opgave door de problematiek die in veel gevallen bij de overlastgevers aanwezig is, zoals verslavings- en psychiatrische problematiek. In het onderzoek geeft de Inspectie aan dat straf- en vreemdelingrechtelijke middelen beter benut kunnen worden om de overlast te beperken.

### **Reactie op deelconclusies en aanbevelingen**

In deze paragraaf ga ik in op de 5 deelconclusies die de Inspectie heeft bevonden en de daaraan gerelateerde aanbevelingen.

---

<sup>3</sup> Kamerstuk 19 637, nr. 2455 (bijlage).

Deelconclusie 1: Het merendeel van overlast en criminaliteit wordt veroorzaakt door een kleine groep asielzoekers die grotendeels afkomstig is uit veilige landen.

De Inspectie concludeert dat het merendeel van de overlast en criminaliteit wordt veroorzaakt door een kleine groep asielzoekers die grotendeels afkomstig is uit veilige landen en merkt hierbij op dat niet alle asielzoekers die afkomstig zijn uit veilige landen overlast veroorzaken. Deze conclusie bleek eerder uit het Incidentenoverzicht 2019 en wordt door de Inspectie nogmaals bevestigd<sup>4</sup>. Voor een deel van deze groep geldt dat ze over het algemeen relatief kort in Nederland verblijven.

De asielaanvragen van personen uit veilige landen van herkomst zijn veelal kansarm. Deze groep doet met hun kansarme asielaanvraag een groot beroep op alle organisaties in de keten. Dat een deel van deze groep relatief vaak in verband wordt gebracht met overlastgevend gedrag is extra belastend, zowel voor de organisaties in de keten als voor de omgeving. Nederland dient zich te houden aan (inter)nationale wet- en regelgeving die bepaalt dat iedereen die zegt bescherming nodig te hebben, recht heeft op behandeling van zijn of haar asielaanvraag en dientengevolge recht heeft op opvang en begeleiding. Iedereen in Nederland moet zich aan de Nederlandse wet- en regelgeving houden. Om te voorkomen dat de organisaties uit de asielketen onnodig worden belast met kansarme aanvragen en eventuele overlast, zet Nederland zich langs de lijnen van de integrale migratieagenda, zowel bilateraal als in EU-verband, in voor het tegengaan van irreguliere migratie, het aanpakken van mensenhandel en mensensmokkel en verbetering van terugkeersamenwerking met landen van herkomst. Verder ondersteunt Nederland projecten in landen van herkomst en transit om gestrande migranten terug te laten keren naar hun land van herkomst, zodat zij niet doorreizen naar de EU. Ook steunt Nederland bewustwordingcampagnes over de risico's van irreguliere migratie<sup>5</sup>.

Wanneer zij toch in Nederland komen, worden volwassen asielzoekers met een kansarme aanvraag al aan het begin van de asielprocedure ingedeeld in spoor 1 (Dublinclaimanten, waaronder veilige landers met een Dublinclaim) of in spoor 2 (veilige landers en personen met een asielvergunning in een andere EU-lidstaat) om de procedure snel te laten plaatsvinden en vertrek uit Nederland snel te kunnen opstarten. Hiermee wordt de wachttijd voor een reguliere aanvraag in spoor 4 voorkomen en wordt de verblijfstijd in Nederland zo kort mogelijk gehouden. Wanneer iemand in spoor 2 is ingedeeld, wordt betrokkene in een versoberd opvangregime opgevangen en wordt de asielaanvraag door de IND versneld in spoor 2 behandeld. De (opvang)voorzieningen voor deze groep zijn sinds september 2020 versoberd met het gevolg dat personen wier asielaanvraag in spoor 2 wordt behandeld hun verstrekkingen, zoals maaltijden en artikelen voor persoonlijke hygiëne, in natura ontvangen<sup>6</sup>. Daarnaast wordt deze groep bij wijze van proef apart opgevangen van de andere asielzoekers op de terreinen van de COA-opvanglocaties Ter Apel en Budel-Cranendonck. Zij hebben een aparte toegangsvoorziening. Dit moet de opvang van deze groep beheersbaar maken. Personen in een extra kwetsbare positie worden op reguliere opvanglocaties opgevangen. Voor hen geldt echter hetzelfde sobere regime. Op basis van de eerste signalen van de betrokken organisaties lijkt de versoberde opvang zijn

<sup>4</sup> Kamerstuk 19 637, nr. 2604 (bijlage).

<sup>5</sup> Kamerstukken 19 637 en 30 573, nr. 2375.

<sup>6</sup> Voor veilige landers met een Dublinclaim geldt dat hun asielaanvraag versneld in spoor 1 wordt afgedaan. Zij zijn uitgezonderd van het versoberde regime. Ook amv's zijn uitgezonderd van het versoberde regime.

vruchten af te werpen. Ik ben voornemens een evaluatie door een externe partij te laten uitvoeren. Ook oriënteer ik me met de keten op verdere mogelijkheden om de komst van Dublinclaimanten naar Nederland te ontmoedigen. Indien er toch overlastgevend gedrag plaatsvindt, zal het bestaande brede palet aan maatregelen worden ingezet. Inhouding van financiële verstrekkingen is daarbij niet van toepassing, omdat deze groep haar verstrekkingen in natura ontvangt. Daarnaast is het zo dat een aanzienlijk deel van deze doelgroep zich gedurende de procedure aan het toezicht onttrekt. Dit wordt momenteel nader in kaart gebracht en mede op basis daarvan zal ik bezien welke vervolgstappen mogelijk zijn om toezicht verder te versterken. Ik betrek daarbij de in mijn brief van januari met uw Kamer gedeelde bevindingen over de mogelijkheden om vreemdelingenbewaring toe te passen, binnen de bestaande kaders<sup>7</sup>.

Voor personen die worden afgewezen en derhalve geen recht (meer) hebben op verblijf in Nederland geldt dat zij Nederland moeten verlaten. Hierbij is de medewerking van de asielzoeker en de landen van herkomst van belang. Om de zelfstandige terugkeer te stimuleren biedt de Nederlandse overheid – in samenwerking met de Internationale Organisatie voor Migratie en non-gouvernementele organisaties – ondersteuning aan. Het gaat hier enerzijds om het wegnemen van praktische belemmeringen anderzijds om een steuntje in de rug te bieden bij de herintegratie in het land van herkomst. Ook probeert Nederland afspraken te maken met veilige landen van herkomst over (gedwongen) terugkeer. Dit kunnen evenwel langdurige en complexe trajecten zijn.

#### Deelconclusie 2:

- Medewerkers van COA-opvanglocaties zijn doorgaans goed toegerust voor de begeleiding van asielzoekers. Zij zijn daarentegen niet goed toegerust voor de begeleiding van de overlastgevers omdat ze onvoldoende effectieve middelen tot hun beschikking hebben om het gedrag van overlastgevers te begrenzen.
- Op de PON en htl-locaties leidt intensieve begeleiding van overlastgevers, in combinatie met de kleinschaligheid van de locatie, tot aanzienlijk minder overlast en criminaliteit. Daarnaast werken op de htl medewerkers die gedrag fysiek mogen begrenzen en wordt de vrijheidsbeperkende maatregel die aan overlastgevers is opgelegd strikt gehandhaafd.
- Op alle soorten locaties is sprake van overlastgevers die verslaafd zijn en/of psychiatrische problematiek hebben. Medewerkers zijn onvoldoende toegerust om overlastgevers met multi-problematiek veilig en adequaat te begeleiden.

*Aanbeveling:* Bezie of de huidige middelen, bevoegdheden en expertise van medewerkers van het COA toereikend zijn om passende consequenties te verbinden aan overlastgevend gedrag.

De Inspectie concludeert dat het op azc's ontbreekt aan effectieve middelen en expertise om overlast te begrenzen. De aanpak van overlastgevers is complex. Het COA beschikt over veel instrumenten om asielzoekers te begeleiden in de opvang en overlastgevend gedrag aan te pakken, zoals begeleidingsgesprekken, het ROV-maatregelenbeleid, plaatsing naar de htl, plaatsing in een time-outplek, de PON van Nidos en overplaatsing naar specialistische locaties zoals de Intensief Begeleidende Opvang (IBO), Veldzicht en GGZ-zorg. Voor een aantal van deze instrumenten, zoals de IBO en Veldzicht, geldt dat een deelnemer alleen op basis van vrijwilligheid hiervan gebruik kan maken. In veel gevallen werken deze instrumenten. Echter, in een aantal gevallen, met name als er

<sup>7</sup> Kamerstuk 19 637, nr. 2692.

sprake is van multi-problematiek, blijken deze instrumenten en de aanwezige expertise van de medewerkers onvoldoende te zijn. Dat is een logische conclusie, want het COA is hier niet op ingericht.

In vrijwel alle interviews die de Inspectie heeft gehouden is aangegeven dat er bij overlastgevende asielzoekers in veel gevallen sprake is van multi-problematiek: verslaving aan alcohol en/of drugs en medicatie in combinatie met een psychiatrisch ziektebeeld. Het betreft zowel bewoners van de COA-opvanglocaties als bewoners van de PON. De aansluiting met hulpverlening vanuit GGZ-instellingen is volgens de Inspectie lastig. De zorg die deze klinieken kunnen bieden sluit volgens de Inspectie niet altijd aan bij de zorg die de asielzoeker nodig heeft en het duurt vaak lang voor het hulptraject gestart kan worden in verband met het aantal beschikbare plekken voor mensen die geen Nederlands spreken. Bovendien is voor deze vrijwillige trajecten altijd de medewerking en inzet van de betreffende asielzoeker nodig, die vaak niet wordt verleend.

De Inspectie concludeert dat COA medewerkers onvoldoende toegerust zijn om personen met verslavings- en/of psychiatrische problematiek op een goede manier te begeleiden. Hierbij benadruk ik graag wat de Inspectie in haar rapport aangeeft, namelijk dat een azc een plek is waar asielzoekers veilig kunnen verblijven, maar geen behandelkliniek is. Verslavings- en psychiatrische zorg vallen niet binnen de bevoegdheden van Nidos en het COA. De Inspectie is positief over de aandacht die het COA in het opleidingsaanbod voor het personeel besteedt aan verslavings- en psychiatrische problematiek en de, uit eigen middelen bekostigde, getroffen aanvullende maatregelen als culturele mediators, straatcoaches en verslavingszorg. Het opleidingsaanbod van het COA is passend bij het niveau van de opdracht die het COA heeft voor opvang en begeleiding. Echter, gelet op de ernst van de verslavings- en psychiatrische problematiek is dit volgens de Inspectie nog niet voldoende om de bewoners op een veilige manier op te vangen.

Het is zeer zorgelijk dat de ernst van de verslavings- en psychiatrische problematiek ertoe leidt dat asielzoekers niet altijd veilig kunnen worden opgevangen. Ik hecht eraan om te benadrukken dat het in ieders belang is dat asielzoekers met multi-problematiek passende zorg krijgen, niet in de laatste plaats voor de veiligheid van COA- en Nidos-medewerkers. Medewerkers van het COA en Nidos zijn bekend met de vreemdelingrechtelijke maatregelen die zij kunnen opleggen bij overlastgevend gedrag, zoals overplaatsing naar de htl of de PON. Wanneer overlastgevend gedrag echter gepaard gaat met multi-problematiek, zijn de vreemdelingrechtelijke maatregelen tegen overlast niet altijd passend en niet altijd toereikend. Voor plaatsing in de htl is acute psychiatrische problematiek zelfs een contra-indicatie. Van COA- en Nidos-medewerkers kan dan ook niet worden verwacht dat zij de juiste begeleiding kunnen bieden aan deze doelgroep. Die dient gevonden te worden in de zorginstellingen die expertise hebben in deze problematiek. Mijn reactie op de aanbeveling van de Inspectie om te bezien of de huidige middelen, bevoegdheden en expertise van medewerkers van het COA toereikend zijn om passende consequenties te verbinden aan overlastgevend gedrag is dan ook de volgende. De beschikbare middelen in geval van multi-problematiek zijn niet toereikend en er is een intensivering van aansluiting op bestaande zorgfaciliteiten nodig om asielzoekers veilig te kunnen opvangen en om de veiligheid van hun omgeving te borgen. Deze dienen in ieder geval niet alleen ingezet te worden bij kritieke situaties, maar dienen vooral ook preventief te worden gebruikt. Het bieden van passende zorg en begeleiding – in het kader van multi-problematiek – reikt verder dan enkel mijn verantwoordelijkheid. Er is onder meer een afhankelijkheid van de ontwikkelingen die op het terrein van de GGZ en de jeugdhulp plaats-

vinden. Ik wil voorkomen dat er voor asielzoekers parallelle gezondheids-systemen worden opgezet. Daarom ben ik in gesprek met onder andere VWS om die reguliere zorg toegankelijker te maken.

Ten aanzien van minderjarigen dienen de voorzieningen en de maatregelen in kritieke situaties ook uitgebreid te worden, mede omdat de invloed op de groepsdynamiek in de opvang voor minderjarigen heel bepalend is voor adequate begeleiding en opvang van de minderjarigen. Wel zullen zowel het COA als Nidos, zoals ook de Inspectie heeft geconstateerd, trainingen en opleiding blijven bieden om hun werk op de opvanglocaties zo goed mogelijk te doen.

Gegeven de positieve bevindingen met de PON en de htl als het gaat om begrenzing van gedrag van de locatie, oriënteer ik mij met het COA en Nidos op mogelijkheden om de geleerde lessen breder binnen de opvang te vertalen. Ik ben daarnaast in gesprek met andere organisatie-onderdelen binnen mijn eigen ministerie met kennis en expertise op het terrein van het voorkomen en aanpakken van uitingen van multi-problematiek. Indien preventieve interventies onvoldoende soelaas bieden, ligt het in de rede dat asielzoekers met multi-problematiek tijdig worden doorgeleid naar de juiste zorg(instelling). Tussen het COA, Nidos, het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Jeugdzorg Nederland zijn afspraken gemaakt over de verbeterde toegankelijkheid van de (gesloten) jeugdhulp voor amv's om te komen tot meer preventie, vroeger en beter helpen van jongeren en de ontwikkeling van passende hulp voor de zwaarste casuïstiek. De bedoeling is dat in de loop van 2022 twee instellingen hiermee aan de slag kunnen. Tevens ben ik voornemens om nader onderzoek uit te laten voeren naar de aard en omvang van deze problematiek en mogelijke oplossingsrichtingen.

Tot slot ontbreekt het op azc's volgens de Inspectie aan effectieve middelen, toereikende bevoegdheden en expertise om overlast te begrenzen. De Inspectie concludeert hieruit dat de huidige situatie op de azc's qua bevoegdheden en middelen om overlastgevend gedrag te begrenzen vergelijkbaar is met die op de ebtl's in 2018. Hierdoor kan ook een kleine groep overlastgevers zorgen voor een onprettige en onveilige sfeer voor de medebewoners die geen overlast veroorzaken en de medewerkers op het centrum. Ik merk bij deze vergelijking op dat op de ebtl's sprake was van een concentratie van de doelgroep overlastgevers, terwijl op de azc's vooral personen worden opgevangen die geen overlastgevend gedrag vertonen. Hierdoor komt de problematiek in veel minder geconcentreerde mate voor op de azc's.

**Deelconclusie 3:**

- Er is winst te behalen als het gaat om het versneld afhandelen van asielaanvragen door de IND
- *Aanbeveling:* Behandel asielaanvragen van overlastgevers met voorrang.
- Er ontbreken vaste werkafspraken als het gaat om het direct starten van het vertrektraject van minderjarige overlastgevers die geen asielverzoek indienen, maar wel in de COA-opvang verblijven.

*Aanbeveling:* Maak afspraken over het direct starten van het vertrektraject van minderjarige overlastgevers die geen asielaanvraag hebben ingediend, maar wel op een COA-locatie verblijven.

*Aanbeveling:* Bezie of de opvang in COA-locaties van minderjarige overlastgevers die geen asielverzoek hebben ingediend passend is.

In geval van overlast is het reeds de afspraak dat de IND de asielaanvraag van de betrokken asielzoeker met voorrang behandelt. Dat is een staande werkafspraken om ervoor te zorgen dat de asielzoeker, als zijn asielaanvraag wordt afgewezen, op een eerder moment de COA-opvang moet verlaten en terugkeert naar zijn land van herkomst. Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat de IND de asielaanvraag van overlastgevende personen niet in alle gevallen met voorrang behandelt.

Ik neem de conclusie en de daaruit voortvloeiende aanbeveling ter harte dat winst te behalen valt als het gaat om het versneld behandelen van asielaanvragen. De werkafspraken zijn binnen de IND nogmaals onder de aandacht gebracht. De IND heeft mij verzekerd dat de asielaanvragen van personen met een plek op de Top-X lijst altijd met voorrang worden behandeld.

De Inspectie concludeert dat er vaste werkafspraken ontbreken als het gaat om het direct starten van het vertrektraject van minderjarige overlastgevers die geen asielverzoek indienen, maar wel in de COA-opvang verblijven. De Inspectie beveelt dan ook aan om hier afspraken over te maken. Zoals de Inspectie in het rapport schrijft vindt er voor deze groep met ingang van 1 oktober 2020 een leeftijdsschouw plaats. Dit is van toepassing indien de gestelde minderjarigheid niet kan worden onderbouwd met bewijsmiddelen. Dit is met ingang van 1 oktober 2020 als zodanig ook opgenomen in de Vreemdelingencirculaire. Tevens is er recent overleg geweest tussen mijn ministerie, de Politie en de DT&V. Hierbij is afgesproken dat op korte termijn wordt geregeld dat minderjarigen die geen asielverzoek indienen na hun registratie door de politie in het aanmeldcentrum zullen instromen in de caseload van de DT&V. De DT&V kan dan starten met het vertrektraject. Voor de amv's moet hierbij rekening worden gehouden dat er sprake moet zijn van adequate opvang in het land van herkomst. Dit geldt overigens voor alle minderjarigen die geen asielverzoek indienen, niet alleen voor overlastgevende minderjarigen zonder asielverzoek. Deze aanbeveling wordt dan ook opgevolgd.

Daarnaast concludeert de Inspectie dat de opvanglocaties van het COA niet aansluiten bij de vreemdelingrechtelijke positie en zorgbehoefte van minderjarigen zonder asielaanvraag. Het COA heeft immers tot taak om asielzoekers op te vangen en deze groep valt buiten dit kader. Tevens geldt voor deze groep net als voor de groep asielzoekers met multi-problematiek dat deelconclusie 2 van toepassing is, namelijk dat COA-medewerkers niet voldoende zijn toegerust om deze groep veilig op te vangen. Nederland heeft de plicht om opvang te bieden aan de groep minderjarigen zonder asielaanvraag. Binnen het bestaande opvangmodel voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen is het COA verantwoordelijk voor de opvang van deze groep. Plaatsing van deze groep in vreemdelingenbewaring is enkel bij uitzondering mogelijk en alleen wanneer (snel) zicht is op terugkeer. De Inspectie merkt hierbij op dat de situatie in 2011 afweek van de huidige situatie omdat de beschreven doelgroep van minderjarige overlastgevers in veel mindere mate aanwezig was. Mijn reactie op de aanbeveling is om te bezien of de opvang van de groep minderjarigen zonder asielaanvraag op COA-locaties passend is. Ik neem dit punt mee in de vervolgstappen die worden getroffen naar aanleiding van deelconclusie 2. Ik zal met het COA en Nidos het gesprek voeren of er specifieke aandachtspunten met betrekking tot overlast zijn in relatie tot de begeleiding van deze jongeren.

Deelconclusie 4:

- De strafrechtelijke reactie op overlastgevers sluit vaak niet goed aan bij wat nodig is om overlast en criminaliteit door asielzoekers aan te pakken.

- De politie kan binnen de bestaande mogelijkheden effectiever optreden. De mogelijkheden worden niet op alle locaties toegepast.

*Aanbeveling:* Houd aandacht voor het toepassen van het volledige spectrum van de huidige strafrechtelijke mogelijkheden als het gaat om overlastgevers.

De Inspectie heeft ook onderzoek gedaan naar de inzet van het strafrecht door de politie tegen overlastgevende en criminele asielzoekers. De Inspectie concludeert dat de politie bestaande strafrechtelijke mogelijkheden effectiever kan inzetten. Sommige *best practices* worden namelijk niet in alle regionale eenheden toegepast. Zo blijken de mogelijkheden van het sfeerproces-verbaal en het uitlezen van telefoons ten behoeve van een strafrechtelijke onderzoek niet consequent te worden ingezet. Hierdoor wordt mogelijk bruikbare informatie voor het strafproces en omtrent identiteit en nationaliteit gemist. Ik zal daarom de politie en het lokaal gezag vragen aandacht te houden voor de mogelijkheden die het strafrecht biedt om overlastgevende en criminele asielzoekers aan te pakken en deze zoveel mogelijk in te zetten. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de wettelijke bevoegdheden in het kader van strafrechtelijk onderzoek.

De Inspectie oordeelt verder dat het strafrecht vaak niet aansluit op het gedrag van overlastgevende en criminele asielzoekers. Als *good practice* wordt de inzet van (super) snelrecht genoemd om tot een snelle berechting te komen en daarmee te voorkomen dat verdachten niet op zitting verschijnen of veroordeelden hun straf weten te ontlopen. Hierbij is het van belang op te merken dat niet alle zaken zich lenen voor snelrecht of supersnelrecht of het uitvoeren van taakstraffen op locatie. Het OM is overigens niet betrokken in het onderzoek. Bovendien besluit het OM zelfstandig over vervolging en daarom kan de politie geen gevolg geven aan deze aanbeveling.

#### Deelconclusie 5:

- Het COA, Nidos, de politie, de IND en de DT&V beschouwen de aanpak van overlast door asielzoekers als een gezamenlijke taak. Hierdoor is de samenwerking doorgaans goed. Het feit dat er sprake is van samenwerking tussen de vreemdelingen-, de jeugd- en de strafrechtketen zorgt voor verschil in inzicht over de wijze waarop de overlast moet worden aangepakt.
- De uitwisseling van internationale gegevens over antecedenten van asielzoekers kan verbeterd worden.

*Aanbeveling:* Onderzoek de mogelijkheden om binnen de Europese Unie te komen tot uitwisseling van strafrechtelijke informatie over de overlastgevers.

Door de complexiteit van de aanpak van overlastgevers is een goede samenwerking tussen de betrokken diensten extra van belang. Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat de samenwerking tussen het COA, de IND, de DT&V en de politiek in de Lokale Ketenoverleggen (LKO) als positief wordt ervaren. Hetzelfde geldt voor de aanstelling van ketenmari-niers en het in gebruikstellen van Top-X lijsten. Gebleken is dat diensten doorgaans op één lijn zitten als het gaat om het doel van de aanpak van de overlast. Dit herken ik en hiervoor wil ik mijn waardering uitspreken naar de betrokken organisaties en hun medewerkers. Zo ben ik trots op de integrale aanpak van overlastgevende amv's waar het COA, Nidos en mijn ministerie samen hard aan werken. De accentverschillen in de aanpak van de overlast worden veroorzaakt doordat de betrokken diensten werkzaam zijn in de vreemdelingen-, jeugd- en strafrechtketen. De taken en verantwoordelijkheden die daaruit voortkomen kunnen leiden tot



verschillende inzichten over de aanpak van overlastgevers. Afhankelijk van de casuïstiek en de locatie waar de overlast zich voordoet zijn er meerdere partijen aan zet om maatregelen te treffen. De ketenmariniers hebben de taak om deze partijen daar waar nodig met elkaar te verbinden, zodat de maatregelen zo goed mogelijk op elkaar aansluiten.

Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat de groep overlastgevers ook in andere Europese landen zorgt voor overlast en/of criminaliteit. De Inspectie constateert verbetermogelijkheden met betrekking tot de informatie-uitwisseling hierover en geeft aan dat deze informatie medewerkers van het COA, Nidos, de politie, de IND en de DT&V kan voorzien van een handelingsperspectief ten aanzien van de betrokken overlastgever. Op dit moment wordt aan het begin van de asielprocedure nagegaan of er opsporingsinformatie over iemand is ingevoerd in het Nationaal Schengen Informatiesysteem. Strafrechtelijke informatie wordt momenteel pas opgevraagd als er indicaties zijn van een strafrechtelijke veroordeling in de EU. Dat gebeurt via het European Criminal Record Information System (ECRIS). Op dit moment kan ECRIS alleen worden geraadpleegd voor EU-onderdanen. Na implementatie van ECRIS-TCN (third country nationals) zal worden onderzocht of dit systeem ook kan worden gebruikt binnen de asielprocedure en in de aanpak van overlastgevers. Over de uitkomst zal ik uw Kamer op een later moment informeren.

Ook blijkt uit het onderzoek van de Inspectie dat de diensten in de vreemdelingen- en strafrechtketen niet of nauwelijks contact hebben met zusterorganisaties in Europa over casussen. Hierdoor missen de diensten informatie over het gedrag van een vreemdeling, eventuele antecedenten, maar mogelijk ook gegevens over de identiteit en/of documenten waarmee de identiteit kan worden vastgesteld. In reactie op deze constatering wil ik aangeven dat de diensten wel degelijk contacten onderhouden met zusterorganisaties in Europa, maar dat dit niet altijd op casusniveau plaatsvindt. De juridische mogelijkheden hiertoe lijken echter beperkt. Zo biedt de Dublinverordening een grondslag voor het opvragen van informatie bij andere lidstaten, maar enkel in de context van verantwoordelijkheidsbepaling of de behandeling van het asielverzoek. De gegevens die gedeeld mogen worden omvatten bovendien niet het gedrag of strafrechtelijke gegevens van vreemdelingen.

### **Tot slot**

De Inspectie benoemt dat de Nederlandse overheid, gezien de motivatie van overlastgevers om naar Europa te komen en de daadwerkelijke mogelijkheden die zij hebben -zoals het recht op een eerlijke asielprocedure en opvang en begeleiding- weinig invloed heeft op de oorsprong van het probleem. Tegelijkertijd is de opvang van overlastgevers die in Nederland verblijven volgens de Inspectie een moeilijke opgave door de achterliggende (multi-)problematiek die in veel gevallen bij de overlastgevers aanwezig is. Strafrecht wordt momenteel al ingezet waar mogelijk. Inzet van een aantal middelen, zoals het gebruik van een sfeerproces-verbaal en het uitlezen van telefoons, kan consequenter gebeuren. Ik blijf onverkort inzetten op het aanpakken van overlastgevende en criminele asielzoekers met de maatregelen die momenteel beschikbaar zijn. In lijn met de aanbevelingen van de Inspectie, zoals hierboven beschreven, ben ik blijvend in gesprek met ketenpartners, de strafrechtketen en het lokaal bestuur over het voorkomen en het aanpakken van overlast en criminaliteit door asielzoekers.

Er is mij alles aan gelegen om overlast tegen te gaan en het draagvlak voor de opvang van asielzoekers, dat nog altijd aanwezig is maar ook

broos is, te behouden en te versterken. Ik zoek daarom voortdurend naar mogelijkheden om de integrale aanpak nog gerichter vorm te geven. Zo helpt het om meer zicht te hebben op de drijfveren en kenmerken van de groep rondreizende amv's in Europa om (in de preventieve sfeer) gerichter op te kunnen treden om potentiële problematiek omtrent deze groep terug te dringen. Een nadere stap die ik daarin zet is het vergaren van meer kennis over deze groep door middel van het organiseren van een zogenaamde kennistafel in samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken, waarbij experts vanuit de wetenschap, onderzoeksjournalistiek, het maatschappelijk middenveld en de overheid hun kennis delen. Daarnaast heb ik ook in 2021 wederom een budget van 1 miljoen euro beschikbaar gesteld dat gemeenten de gelegenheid geeft om geld aan te vragen voor lokale maatregelen in de aanpak van overlast buiten de opvanglocatie.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,  
A. Broekers-Knol