Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2026–2027

Aanhangsel van de Handelingen

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

277

Vragen van het lid **Ellian** (VVD) aan de Minister van Asiel en Migratie over *het bericht «Duizenden boetes voor asielzoekers die zwartrijden op lijn Emmen-Zwolle ongeldig»* (ingezonden 27 mei 2026).

Antwoord van Minister **Van den Brink** (Asiel en Migratie), mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (ontvangen 5 oktober 2026). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2025–2026, nr. 2290.

Vraag 1
Bent u bekend met het bericht «Duizenden boetes voor asielzoekers die zwartrijden op lijn Emmen-Zwolle ongeldig»?[1]

Antwoord 1
Ja.

Vraag 2, 3 en 4
Hoeveel asielzoekers zijn in 2025 beboet vanwege zwartrijden op de lijn Emmen-Zwolle? Hoe verhoudt dit zich tot 2024?
Hoeveel asielzoekers zijn er tot dusver in 2026 beboet vanwege zwartrijden op de lijn Emmen-Zwolle?
Hoeveel asielzoekers die in 2026 zijn beboet hebben zichzelf geïdentificeerd met een pas van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)?

Antwoord 2, 3 en 4
Bij het uitschrijven van boetes worden geen gegevens over de verblijfsstatus van de reiziger geregistreerd. Daarom kan niet systematisch worden herleid hoeveel asielzoekers zijn beboet vanwege zwartrijden. Navraag bij Arriva leert dat in 2025 in het algemeen circa 75 boetes per dag zijn uitgeschreven op het traject tussen Zwolle en Emmen. Arriva schat in dat ongeveer 80–90 procent daarvan werd opgelegd aan bewoners van een COA-locatie.

Vraag 5
Hoe verklaart u dat de COA-pas sinds begin 2026 niet meer gebruikt kan worden om zwartrijdende asielzoekers te identificeren, terwijl dit voor 2026 wel kon?

[1] Oost.nl, 22 mei 2026, «Duizenden boetes voor asielzoekers die zwartrijden op lijn Emmen-Zwolle ongeldig»

ah-tk-20262027-277
ISSN 0921 - 7398
's-Gravenhage 2026

Antwoord 5
De COA-pas is in principe bedoeld voor intern gebruik op COA-locaties. De pas is geen wettig identiteitsdocument in de zin van de Wet op de identificatieplicht. Daarom kan de COA-pas niet als zelfstandige vervanging van een wettig identiteitsdocument worden gebruikt.
Reizen zonder geldig vervoersbewijs is een strafbare overtreding. Wordt de opgelegde boete direct of binnen de gestelde termijn betaald, dan vervalt het recht tot strafvervolging. Wanneer niet tijdig wordt betaald, verzorgt het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) de inning van de geldelijke straffen en boetes, en het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) beoordeelt namens het OM de zaken. De wetgever vereist daarbij dat de identiteit van een verdachte rechtsgeldig is vastgesteld. Voor strafrechtelijke vervolging is het namelijk van belang dat voldoende zekerheid bestaat over de identiteit van de verdachte. Daarvoor moet de identiteit door een opsporingsambtenaar op de daarvoor wettelijk voorgeschreven wijze worden vastgesteld. Identificatie uitsluitend aan de hand van een COA-pas biedt daarvoor onvoldoende grondslag.
Begin 2025 heeft de Matching Autoriteit (MA) een signaal afgegeven aan het Openbaar Ministerie. De MA is onderdeel van de Justitiële Informatiedienst en heeft onder meer als taak de identiteit van personen binnen de strafrechtketen te beoordelen en verifiëren. Uit het signaal bleek dat door boa's van Arriva processen-verbaal werden aangeleverd waarin personen uitsluitend waren geïdentificeerd aan de hand van een COA-pas. Op basis daarvan kon de MA de identiteit van deze personen niet verifiëren.
Deze werkwijze was voor het OM niet eerder kenbaar. In de betreffende processen-verbaal waren de nummers van de COA-passen geregistreerd alsof deze afkomstig waren van een verblijfsdocument of een Vreemdelingen Identiteitsbewijs. Anders dan een COA-pas zijn dit documenten die op grond van de Wet op de identificatieplicht kunnen worden gebruikt voor het vaststellen van de identiteit.
Nadat het OM hiervan kennis had genomen, is Arriva erop gewezen dat identificatie uitsluitend aan de hand van een COA-pas juridisch niet volstaat en dat deze wijze van verbaliseren daarom niet kan worden geaccepteerd en de strafzaken die eventueel hieruit voortkomen niet in behandeling worden genomen. Het CVOM heeft Arriva daarop verduidelijkt dat enkel de COA-pas niet gebruikt kan worden om de identiteit vast te stellen omdat het geen wettig identiteitsdocument betreft.

Vraag 6
Wat is uw reactie op de constatering van de woordvoerder van Arriva in het artikel, die stelt dat deze beslissing het werken bijna onmogelijk maakt?

Antwoord 6
De zorgen van Arriva worden begrepen, evenals het operationele effect op medewerkers. Een geslaagde identificatie is wel nodig voor de opsporing van strafbare feiten en voor bijvoorbeeld het op kunnen leggen van een boete. Daarom is de inzet van dit kabinet om de positie van boa's te versterken middels toegang tot de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) en onder voorwaarden tot de strafrechtketendatabank (SKDB), met als doelstelling dat een eigenstandigere en adequate taakuitvoering door de boa (waaronder identificatie) mogelijk wordt. De ontwikkelingen hieromtrent zijn nader toegelicht bij Kamerbrief van 3 juli jl.[2] Vanuit het Ministerie van JenV wordt er ingezet op het stimuleren van intensievere samenwerking tussen vervoerders en politie. Lokaal worden door vervoerders en politie gezamenlijke controles opgezet, waarbij de AVIM incidenteel aansluit. Samen met Arriva zal, vooruitlopend op de toegang tot de BVV en de SKDB, worden verkend welke (tijdelijke) oplossingen mogelijk zijn.

Vraag 7
Deelt u de mening dat het onacceptabel is dat zwartrijdende asielzoekers door deze beslissing worden beloond? Zo nee, waarom niet?

[2] Tweede Kamer, vergaderjaar 2025–2026, 19 637 nr. 3615.

Antwoord 7
Elke reiziger moet in het openbaar vervoer beschikken over een geldig vervoersbewijs. Reizen zonder geldig vervoerbewijs is voor niemand acceptabel en moet worden tegengegaan en waar nodig gesanctioneerd.

Vraag 8
Deelt u de mening dat het besluit om deze boetes ongeldig te verklaren niet uit te leggen valt richting eenieder die in Nederland wel met een rechtsgeldig vervoersbewijs gebruik maakt van het openbaar vervoer? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 8
Reizen zonder geldig vervoersbewijs is voor iedereen verboden en wordt gesanctioneerd. Het is onwenselijk dat de boetes die zijn uitgeschreven na identificatie met enkel een COA-pas komen te vervallen, maar volgt onvermijdelijk uit de eis van rechtsgeldige identificatie. Daarom wordt gewerkt, binnen de wettelijke kaders, aan manieren om de identiteit in zulke situaties snel en rechtsgeldig vast te stellen.

Vraag 9
Welke maatregelen bent u van plan te nemen om er alsnog voor te zorgen dat alle boetes die zijn uitgedeeld aan zwartrijdende asielzoekers worden betaald?

Antwoord 9
De inzet van dit kabinet is maximale invordering van boetes binnen de geldende wet- en regelgeving. Zoals in de Kamerbrief[3] van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is uiteengezet, wordt gewerkt aan betere inning van boetes van asielzoekers. Om OV-boa's in staat te stellen om overlastgevers effectief aan te pakken, werkt het Ministerie van Justitie en Veiligheid aan een verkenning om boa's toegang te verlenen tot de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV). Dit vraagt om een wetswijziging. Zoals vermeld in de Voortgangsbrief Overlast[4] en toegezegd in het Commissiedebat van 8 april jl., wordt uw Kamer nader geïnformeerd zodra de uitwerking hiervan verder is gebracht.

Vraag 10
Welk gevolg heeft het ongeldig verklaren van boetes van zwartrijdende asielzoekers op de mogelijkheid om een reisverbod op te leggen?

Antwoord 10
Het ongeldig verklaren van bepaalde boetes heeft op zichzelf geen gevolgen voor de juridische mogelijkheid om een reisverbod op te leggen. Wel is voor het opleggen en handhaven van een reisverbod identiteitsvaststelling noodzakelijk. Zoals toegelicht bij vraag 9, wordt dit momenteel verkend.

Vraag 11
Hoe verhoudt het besluit om deze boetes ongeldig te verklaren zich tot de voorgenomen maatregel uit het Coalitieakkoord om zwartrijdende asielzoekers sneller en vaker een reisverbod op te leggen?

Antwoord 11
Het voornemen om asielzoekers die zwartrijden sneller een reisverbod op te leggen blijft onveranderd. De ongeldigverklaring van boetes doet daar niet aan af, maar benadrukt het belang van rechtsgeldige identificatie.

Vraag 12
Hoe verklaart u dat negen op de tien boetes voor zwartrijdende asielzoekers niet worden betaald?

---

[3] Tweede Kamer, vergaderjaar 2025–2026, 23 645, nr. 872.
[4] Tweede Kamer, vergaderjaar 2025–2026, 19 637, nr. 3559.

Antwoord 12
Naast de ongeldig verklaarde boetes die zijn uitgeschreven na identificatie met enkel een COA-pas, zijn er ook geldige boetes die niet zijn betaald. Dit kent meerdere oorzaken, waaronder slechte bereikbaarheid door overplaatsingen tussen COA-locaties en beperkte verhaalsmogelijkheden.

Vraag 13
Welke maatregelen neemt het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) om boetes voor zwartrijdende asielzoekers, die ook weigeren hun uitstel van betaling niet te betalen, alsnog te innen?

Antwoord 13
Wanneer bij zwartrijden niet direct of binnen de gestelde termijn wordt betaald, int het CJIB de boete bij de bestrafte via de gebruikelijk stappen: verzending van een aanschrijving en aanmaningen, het bieden of afspreken van een betalingsregeling, het toepassen van verhaal, zo nodig met inzet van een deurwaarder, en in laatste instantie het inzetten van gijzeling. Een overzicht van maatregelen staat op CJIB.nl (strafbeschikking). Deze werkwijze geldt uniform voor alle bestraften, ongeacht of iemand asielzoeker is.

Vraag 14
Deelt u de mening dat het feit dat deze boetes kennelijk nauwelijks betaald worden niet uit te leggen valt richting eenieder die in Nederland wel netjes eventuele boetes betaalt voor het niet hebben van een geldig vervoersbewijs in het openbaar vervoer?

Antwoord 14
Iedereen die met het openbaar vervoer reist moet een geldig vervoersbewijs hebben. Zwartrijden is onacceptabel en boetes voor zwartrijden moeten worden betaald; voor asielzoekers gelden dezelfde regels en consequenties als voor ieder ander. Daarom wordt door de Ministeries van JenV en IenW, het COA, de politie en vervoerders voortdurend samengewerkt aan het tegengaan van overlastgevend gedrag van asielzoekers in het openbaar vervoer. Betalingsproblematiek is hier onderdeel van. Zo zijn in gezamenlijkheid met vervoerders en het COA preventieve maatregelen getroffen en worden maatregelen genomen om zwartrijden te voorkomen en te sanctioneren. Bewoners van het COA krijgen op meerdere momenten voorlichting over onder andere openbaar vervoer in Nederland. Ook staat er toegankelijke informatie op MyCOA.nl over onder andere regels en betalen in het ov; deze informatie is tot stand gekomen in samenwerking met ov-vervoerders. Verder is de inzet van dit kabinet om de positie van boa's te versterken middels toegang tot de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) en onder voorwaarden tot de strafrechtketendatabank (SKDB) voor betere mogelijkheden tot identiteitsvaststelling.

Vraag 15
Welke maatregelen bent u van plan te nemen om ervoor te zorgen dat boetes van zwartrijdende asielzoekers alsnog betaald worden? Kunt u hierbij specifiek ingaan op de mogelijkheid om leefgeld van asielzoekers in te houden, de mogelijkheid om de asielzoeker in zijn bewegingsvrijheid te beperken, de mogelijkheid om een vrijheidsontnemende maatregel op te leggen en de mogelijkheid om de asielaanvraag af te wijzen?

Antwoord 15
Zoals toegelicht in de voortgangsbrief over de aanpak van overlastgevende asielzoekers[5] heeft het COA aangegeven geen juridische grondslag te hebben om te korten op leefgeld bij boetes voor zwartrijden. Conform artikel 10 van de Rva 2005 is het onthouden van verstrekkingen alleen mogelijk wanneer bewoners hun verplichtingen niet nakomen, zoals het naleven van de COA-huisregels of het opvolgen van aanwijzingen van het personeel.

[5] Tweede Kamer, vergaderjaar 2025–2026, 19 637, nr. 3559

Vraag 16
Bent u van plan om aan zwartrijdende asielzoekers die weigeren boetes te betalen naast bovenstaande maatregelen ook een taakstraf op te leggen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 16
Op dit moment werken de Ministeries van JenV en IenW, het COA, de politie en vervoerders aan diverse maatregelen om zwartrijden te voorkomen en te sanctioneren. Zodra hierover meer duidelijk is, wordt uw Kamer geïnformeerd.

Vraag 17
Klopt de suggestie uit het artikel dat zwartrijdende asielzoekers niet kunnen worden gedwongen om hun boetes te betalen omdat het COA de post van asielzoekers niet mag openen?

Antwoord 17
Nee. Het feit dat het COA geen inzage heeft in de post van bewoners is niet bepalend voor de incasseerbaarheid van boetes, zie antwoord op vraag 12.

Vraag 18
Indien het antwoord op vraag 16 positief luidt, welke maatregelen bent u van plan te nemen om ervoor te zorgen dat de post van zwartrijdende asielzoekers alsnog door het COA mag worden geopend?

Antwoord 18
Een boete wordt opgelegd aan de asielzoeker die de overtreding begaat, het COA heeft daarin geen rol. Het openen van post die niet aan het COA is geadresseerd, bijvoorbeeld over OV-boetes, is verboden en valt onder briefgeheim (artikel 201 Sr, artikel 13 Grondwet). Het COA zorgt ervoor dat de post voor bewoners beschikbaar is. Bewoners halen zelf hun post op en zijn verantwoordelijk voor de afhandeling.
Er wordt ingezet op rechtmatige alternatieven om zwartrijden te voorkomen en te sanctioneren binnen de geldende kaders. Indien niet wordt betaald, heeft het CJIB een wettelijke rol, zie antwoord vraag 13. Het COA biedt uiteraard medewerking aan incasso-activiteiten waartoe het wettelijk is gehouden.

Vraag 19
Kunt u bovenstaande vragen één voor één beantwoorden?

Antwoord 19
De voorgaande vragen zijn zoveel als mogelijk afzonderlijk beantwoord.