



Ministerie van Immigratie en
Asielzaken

Vervolgonderzoek naar de aanpak van overlastgevende asielzoekers

Inhoudsopgave

	Voorwoord	3
	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	5
1	Doelstelling en onderzoeksvraag	10
1.1	Inleiding	10
1.2	Doelstelling	11
1.3	Onderzoeksvraag	11
1.4	Methoden van onderzoek	12
1.5	Leeswijzer	13
2	Taken, middelen en bevoegdheden	14
2.1	Inleiding	14
2.2	ROV-maatregelen	14
2.3	De HTL maatregel	15
2.4	Perspectief Opvang Nidos	16
2.5	Het asielverzoek met voorrang behandelen	16
2.6	De strafrechtketen	16
2.7	Ketenmariniers	17
	2.8 De top-X lijst	17
3	Bevindingen	19
3.1	Inleiding	19
3.2	De groep overlastgevers	19
3.3	Toerusting	22
3.3.1	Personeel	22
3.3.2	Middelen en maatregelen	23
3.3.3	Het strafrecht	28
3.3.4	De aansluiting bij de psychiatrie en de verslavingszorg	29
3.4	Samenwerking en informatie-uitwisseling	30
3.5	Beleving omwonenden	33
4	Analyse, conclusies en aanbevelingen	35
4.1	Analyse en conclusies	35
4.2	Aanbevelingen	40

In Nederland worden op dit moment circa 27.500 asielzoekers opgevangen. Een klein deel hiervan zorgt voor overlast en criminaliteit. Deze groep overlastgevers lijkt de asielprocedure aan te wenden om onderdak en andere voorzieningen te verkrijgen.



Voorwoord

Het aanpakken van overlast is niet eenvoudig te realiseren. In januari 2019 publiceerde mijn Inspectie al een rapport over het functioneren van twee speciale opvanglocaties voor overlastgevende asielzoekers van het Centraal orgaan Opvang asielzoekers (COA). De aangetroffen situatie op deze locaties, maar ook in de gemeenten waarin zij gevestigd waren, was zorgwekkend. Dit vormde aanleiding om de aanpak van overlastgevende asielzoekers nogmaals te onderzoeken. In het nieuwe onderzoek richt mijn Inspectie zich niet alleen op de locaties die speciaal zijn ingericht voor overlastgevende asielzoekers, maar ook op de reguliere asielzoekerscentra.

Uit het huidige onderzoek blijkt dat de doorontwikkeling van de speciale opvanglocatie voor meerderjarige overlastgevers heeft geleid tot een verbetering. Zowel in de locatie als in de omgeving ervan is de overlast beduidend teruggedrongen. Ook zijn er nieuwe opvanglocaties van voogdijinstelling Nidos waar minderjarige overlastgevers succesvol worden begeleid.

Niet alle overlastgevende asielzoekers kunnen opgevangen worden in deze speciale centra. Dat heeft te maken met het aantal beschikbare plaatsen, maar ook met de wettelijke voorwaarden die aan een dergelijke plaatsing verbonden zijn. Deze overlastgevers verblijven op de reguliere asielzoekerscentra van het COA. De situatie in deze centra is zorgwekkend te noemen. Medewerkers hebben te maken met een specifieke doelgroep van jonge mannen die in overwegende mate uit Marokko, Algerije, Libië en Tunesië afkomstig is en voor veel overlast en criminaliteit zorgt. Het ontbreekt de medewerkers echter aan middelen en bevoegdheden om snelle en adequate consequenties te verbinden aan het overlastgevende gedrag. Ook de reactie vanuit het strafrecht zou in sommige gevallen effectiever kunnen zijn, waarbij gedacht kan worden aan het opstellen van een zogenoemd sfeer proces-verbaal en het toepassen van snelrecht.

Naast deze repressieve aanpak ziet de Inspectie ook verbeterpunten als het gaat om de begeleiding van en zorg voor deze groep overlastgevers. Uit het onderzoek blijkt namelijk ook dat het jongeren betreft die in hun herkomstland geen mogelijkheden hebben om een bestaan op te bouwen, op straat leven en geronseld worden om naar Europa te komen. Na een gevaarlijke overtocht belanden zij in Europa in een netwerk waar ze zich bezighouden met criminele activiteiten. Ook is er bij deze



jongeren sprake van ernstige verslavings- en psychiatrische problematiek. De opvanglocaties van het COA zijn echter toegerust voor de opvang en begeleiding van asielzoekers, en niet voor het begeleiden van mensen met verslavings- en psychiatrische problematiek. Het is dus de vraag of deze jongeren de begeleiding en de zorg krijgen die zij nodig hebben. Dit geldt te meer voor de minderjarigen die geen asielverzoek indienen, maar wel geplaatst worden in de asielzoekersopvang.

Nederlandse overheidsdiensten hebben geen invloed op de komst van de Noord Afrikaanse jongeren. Het opvangen van de doelgroep is, gelet op de multiproblematiek, een moeilijke opgave. Daarbij komt dat deze doelgroep door Europa reist, waardoor het moeilijk is om er inzicht in en grip op te krijgen. Het lijkt daarom nodig dat er een Europese aanpak komt. Een verantwoorde daadwerkelijke oplossing van de overlastproblematiek is niet eenvoudig te realiseren. Door het doen van praktische aanbevelingen hoopt mijn Inspectie tenminste een bijdrage te kunnen leveren aan de taakuitvoering van de betrokken overheidsdiensten.

H. Korvinus
Inspecteur-Generaal



Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Vreemdelingen die asiel aanvragen, hebben recht op opvang in locaties van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) of (in het geval van sommige minderjarige asielzoekers) van voogdijinstelling Nidos. Een kleine groep asielzoekers zorgt voor overlast en criminaliteit, zoals bijvoorbeeld het herhaaldelijk overtreden van de huisregels van het COA, zwart rijden in het OV, winkeldiefstal en hinderlijk gedrag door alcohol en/of druggebruik. Voor het behoud van het maatschappelijke draagvlak voor deze opvang is het van groot belang dat overlast door asielzoekers die in de opvang verblijven effectief wordt aangepakt.

Het aanpakken van door asielzoekers veroorzaakte overlast en criminaliteit bleek in de praktijk niet eenvoudig te realiseren; vooral asielzoekers die bij herhaling overlast plegen waren niet gevoelig voor de beschikbare maatregelen. Daarom bestond er sinds eind 2017 de mogelijkheid om meerderjarige overlastgevende asielzoekers een nieuwe maatregel op te leggen door hen te plaatsen in een extra begeleiding en toezichtlocatie (EBTL) van het COA.¹ De meest notoire overlastgevers werden overgeplaatst naar de EBTL, wat ten goede kwam aan de rust in de asielzoekerscentra (AZC's) en de gemeenten waarin zij gevestigd zijn.

Omdat er binnen de EBTL's vaak sprake bleek van ernstige incidenten, heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) in 2018 onderzoek gedaan naar de werkwijze in de EBTL's. Op 22 januari 2019 is het Inspectierapport 'De opvang van overlastgevende asielzoekers' gepubliceerd.² De Inspectie heeft geconcludeerd dat de EBTL's, gegeven de populatie ten tijde van het onderzoek, onvoldoende toegerust waren om hun taak uit te voeren. De Inspectie heeft aanbevolen om op korte termijn de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de opvang van overlastgevende asielzoekers binnen de EBTL's te heroverwegen.

Gelet op de uitkomsten van dit Inspectierapport en de ontwikkelingen sindsdien is de Inspectie in het derde kwartaal van 2020 een vervolgonderzoek gestart dat zich richt op de aanpak van overlastgevende asielzoekers. In dit rapport treft u de uitkomst van het onderzoek aan. De Inspectie heeft zich gericht op de aanpak van overlast op COA locaties waar meerderjarige en minderjarige asielzoekers worden opgevangen. Daar werkt het COA samen met de politie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en, in het geval van minderjarigen, met voogdijinstelling Nidos om de opvang en begeleiding vorm te geven en de overlast zoveel mogelijk te beperken.

¹ Destijds waren er twee EBTL's; in Hoogeveen en in Amsterdam.

² <https://www.inspectie-jenv.nl/actueel/nieuws/2019/01/22/inspectie-personeel-ebtl-is-onvoldoendetoegerust-voor-taak>



Speciaal voor overlastgevers is er ook een Handhaving- en Toezicht Locatie (HTL) van het COA. Minderjarige overlastgevers kunnen opgevangen worden in de Perspectief Opvang van Nidos (PON). Ook deze locaties zijn in dit onderzoek betrokken.

In dit onderzoek richt de Inspectie zich op de maatregelen die overlast en criminaliteit door asielzoekers moeten beperken. Hierbij staat de volgende onderzoeksvraag centraal.

Geven het COA, Nidos, de politie, de IND en de DT&V voldoende uitvoering aan de maatregelen die erop gericht zijn om overlast en criminaliteit door asielzoekers te beperken?

Om tot een antwoord op deze onderzoeksvraag te komen heeft de Inspectie een combinatie van documentenstudie, onderzoek ter plaatse en interviews gedaan. In totaal zijn 92 respondenten gesproken, verdeeld over 70 interviews.

Overlastgevers

In de COA locaties worden circa 27.500 asielzoekers opgevangen. De zwaarste overlast wordt veroorzaakt door een groep van 350 personen per maand.³ Uit het onderzoek blijkt dat overlast wordt veroorzaakt door asielzoekers van diverse nationaliteiten. Binnen deze groep overlastgevende asielzoekers zijn asielzoekers uit Marokko, Algerije, Libië en Tunesië oververtegenwoordigd. Het begeleiden van deze groep is problematisch. Er is vaak sprake van multi-problematiek; verslaving aan alcohol, drugs en medicatie in combinatie met een psychiatrisch ziektebeeld.

In alle soorten opvanglocaties van het COA verblijven overlastgevers. Ook zijn er speciale locaties waar alleen overlastgevers worden opgevangen. Of medewerkers erin slagen om de overlast en criminaliteit effectief aan te pakken hangt af van een aantal factoren, te weten de toerusting van de medewerkers en de wijze waarop de samenwerking en informatie-uitwisseling verloopt.

Toerusting

Uit het onderzoek blijkt dat de medewerkers van het COA en Nidos opgeleid zijn om asielzoekers te begeleiden. Daarbij worden de teams van zowel het COA als Nidos versterkt met gedrags- en/of verslavingsdeskundigen. Op HTL-locatie worden medewerkers ondersteund door personeel van DJI en/of BOA's die, als er sprake is van een escalatie, fysiek kunnen ingrijpen bij grensoverschrijdend gedrag. Echter blijkt uit het onderzoek ook dat de opleiding en kennis van deze medewerkers, ondanks de beschikbare ondersteuning, niet altijd aansluit bij de begeleiding van de overlastgevers en de daaraan verbonden verslavings- en/of psychiatrische problematiek. Deze moeilijke werksituatie zorgt voor demotivatie bij medewerkers van het COA en de politie en een hoog ziekteverzuim bij met name het COA. Hierdoor komt de continuïteit van de personeelsinzet, die juist bij de aanpak van overlast van groot belang is, in het geding. Dit maakt de begeleiding en aanpak van overlastgevers op zijn beurt nog moeilijker.

Naast de aanwezigheid van juiste kennis is het belangrijk dat medewerkers op effectieve wijze kunnen ingrijpen bij overlast. Toereikende bevoegdheden zijn daarom van belang. Uit het onderzoek blijkt dat dat voor de aanpak van overlast en criminaliteit door asielzoekers niet altijd het geval is. Een eerste stap is vaak een

³ Per maand staan er gemiddeld 350 individuele overlastgevers op de Top-X lijst. Per maand worden overlastgevers aan te lijst toegevoegd, en anderen worden van de lijst afgehaald.



correctiegesprek, maar dit wordt als weinig effectief ervaren door medewerkers van opvanglocaties omdat de overlastgevers nauwelijks open staan voor gedragsverandering. COA-medewerkers hebben daarnaast de mogelijkheid om



maatregelen op grond van het Reglement Onthouding Verstrekkingen (ROV) op te leggen als een asielzoeker overlast veroorzaakt. In het eerste kwartaal van 2020 zijn respectievelijk 19 en 36 ROV 5 en 6 maatregelen opgelegd, in totaal 55. Uit het onderzoek blijkt dat de ROV-maatregelen niet aansluiten bij het gedrag van de overlastgevers. Omdat de overlastgevers vaak in het bezit zijn van geld, is een straf als inhouding van soms enkele euro's leefgeld niet effectief. In het verleden bestond de mogelijkheid om een asielzoeker (tijdelijk) de opvangvoorzieningen te ontfemen, maar als gevolg van jurisprudentie is dat niet meer mogelijk en zijn er zogenoemde time out plekken gekomen op de AZC's. Medewerkers geven aan dat de time-out plekken, sobere kamers waar overlastgevers geen leefgeld krijgen, weinig afschrikkende werking hebben op de overlastgevers. Medewerkers ervaren het bovendien als een gemis dat op de AZC's niet fysiek ingegrepen kan worden bij grensoverschrijdend gedrag, bijvoorbeeld door de beveiliging of BOA's. Als een asielzoeker veel overlast veroorzaakt, is het mogelijk om hem een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen en hem in de HTL te plaatsen. Uit het onderzoek blijkt dat dit een positief effect heeft voor wat betreft de rust op het AZC waar de vreemdeling verbleef. Plaatsing in de HTL is echter geen eenvoudig en snel proces. Bovendien doen overlastgevers regelmatig afstand van hun recht op opvang en vertrekken zij voordat ze in de HTL worden geplaatst, of kort daarna. Omdat zij dan uit het zicht van de overheid verdwijnen, is niet duidelijk of zij hun overlastgevende gedrag elders voortzetten.

Uit het onderzoek blijkt dat medewerkers op de HTL en PON-locaties goed in staat zijn de overlast terug te dringen. Op de HTL-locatie zijn in vergelijking met het inspectieonderzoek uit 2018 meer middelen beschikbaar om overlast te beperken. Zo mogen vreemdelingen niet zonder geldige reden het terrein van de HTL verlaten. Het feit dat de bewoners voornamelijk op de HTL-locatie verblijven heeft positieve gevolgen voor de overlast binnen en buiten de HTL. De medewerkers komen daardoor ook meer toe aan het begeleiden van de bewoners, niet enkel het begrenzen. In geval van een incident met hoge impact kan een asielzoeker in een time-out kamer worden geplaatst, maar medewerkers hebben geen middelen om de overlastgever daar te houden. Uit het onderzoek blijkt ook dat de aanpak in de PONlocaties een positief effect heeft. Gegevens van de politie en Nidos tonen aan dat bewoners op de PON-locaties nauwelijks overlast veroorzaken en/of crimineel gedrag vertonen. Wel blijft het, net als bij volwassenen het geval is, voor minderjarigen lastig te zijn om aansluiting te vinden bij de reguliere hulpverlening. Dit kan leiden tot onveilige situaties.

Specifiek voor de minderjarige overlastgevers wijst het onderzoek uit dat sommige minderjarigen zich melden bij het aanmeldcentrum van de IND in Ter Apel en geen asielverzoek willen indienen. Hoewel deze jongeren geen asielverzoek hebben ingediend, worden ze opgevangen in de asielopvanglocaties van het COA. De Inspectie constateert dat deze opvanglocatie niet aansluit bij hun juridische positie en hun zorgbehoefte.

Om overlastgevers zo kort mogelijk in de opvang voor asielzoekers te laten verblijven, is het de afspraak dat de IND de asielaanvraag met voorrang behandelt, zodat de DT&V kan werken aan vertrek uit Nederland. Uit het onderzoek blijkt dat de IND niet in alle gevallen het asielverzoek direct behandelt en dat op dit punt winst te behalen is. Tot uitzetting van de overlastgevers komt het in de praktijk nauwelijks, wat vooral te maken heeft met het feit dat de landen van herkomst niet meewerken aan afgifte van een tijdelijk reisdocument in geval van gedwongen vertrek. Ook vertrekken de overlastgevers vaak al uit de COA-opvang voordat hun asielprocedure helemaal is behandeld en kunnen ze om die reden niet worden uitgezet.

Ook wijst het onderzoek uit dat de reactie vanuit het strafrecht niet aansluit bij het gedrag van de overlastgevers. Omdat de overlastgevers relatief kort in Nederland



zijn, vindt in sommige regio's (super)snelrecht plaatst om er op die manier voor te zorgen dat de overlastgevers snel voor de rechtbank moeten verschijnen. Ook het opstellen van een zogeheten sfeer proces-verbaal wordt gezien als een effectief middel, omdat de context van de zaak duidelijker wordt voor de rechtbank en de omstandigheden meegewogen kunnen worden bij het bepalen van de strafmaat. In sommige politieregio's zijn goede ervaringen met het uitlezen van telefoons als een overlastgever wordt aangehouden in het kader van het strafrecht. Dit levert namelijk aanwijzingen op over de identiteit en de nationaliteit van de overlastgever. De Inspectie heeft geconstateerd dat deze good practices nog niet in alle regio's worden toegepast en ziet hier mogelijkheden om de reactie van het strafrecht beter te laten aansluiten bij de aanpak van overlast. Ook vormt een probleem dat de minderjarige overlastgevers regelmatig van COA locatie verhuizen, waardoor het strafrechtelijke traject moet worden overgedragen aan het arrondissement waar de overlastgever op dat moment verblijft. Hierdoor loopt het proces regelmatig vertraging op.

Samenwerking en informatie-uitwisseling

Uit het onderzoek blijkt dat op de opvanglocaties periodiek een Lokaal Keten Overleg (LKO) plaatsvindt, waaraan het COA, de politie en de DT&V in elk geval deelnemen. Aan sommige LKO's neemt een vertegenwoordiger van de IND deel, en bij minderjarigen neemt soms Nidos deel aan het overleg. In dit overleg wordt onder andere de strategie ten aanzien van de aanpak van overlast besproken en informatie uitgewisseld. De samenwerking in LKO verband wordt als positief ervaren door de deelnemers. Hetzelfde geldt voor de aanstelling van ketenmariniers en het in gebruikstellen van Top-X lijsten. Gebleken is dat diensten doorgaans op één lijn zitten als het erom gaat op welke manier de overlast moet worden aangepakt. Eventuele accentverschillen worden opgelost door in of buiten LKO verband met elkaar in gesprek te gaan. Hoe dit proces verloopt, verschilt erg per locatie. De accentverschillen worden veroorzaakt omdat de betrokken diensten werkzaam zijn in de vreemdelingen-, jeugd- en strafrechtketen. Deze ketens hebben eigen taken en verantwoordelijkheden die soms niet op elkaar aansluiten.

Uit het onderzoek blijkt dat de groep overlastgevers ook in andere Europese landen zorgt voor overlast en/of criminaliteit. Als een overlastgever zich meldt bij het Aanmeldcentrum van de IND, wordt alleen de bestuursrechtelijke informatie uit andere landen opgevraagd, maar niet de strafrechtelijke gegevens. Dit terwijl soms sprake is van ernstige in het buitenland gepleegde delicten. De aanwezigheid van deze informatie kan de medewerkers voorzien van een handelingsperspectief ten aanzien van de betrokken overlastgever. Op dit punt constateert de Inspectie verbetermogelijkheden.

Tot slot ziet de Inspectie een verbeterpunt voor de aanpak van een specifieke groep minderjarige overlastgevers. Uit het onderzoek is namelijk gebleken dat alleenstaande minderjarigen zich melden bij het Aanmeldcentrum van de IND in Ter Apel terwijl zij geen asielverzoek willen indienen. Omdat de IND de zaak niet overdraagt aan de DT&V, wordt ook het vertrektraject niet ingezet. In sommige regio's wordt dit opgelost door de betrokken diensten. In andere regio's is dit nog niet het geval. De Inspectie constateert echter dat er geen vaste werkafspraken zijn om ervoor te zorgen dat het vertrektraject van deze groep in gang wordt gezet.

Op basis van het bovenstaande komt de Inspectie tot de volgende eindconclusie.

Eindconclusie

De Inspectie constateert dat het COA, Nidos, de politie, de IND en de DT&V stappen hebben gezet in de aanpak van overlast en criminaliteit die wordt gepleegd door asielzoekers. In het onderzoek naar overlastgevers



uit 2018 heeft de Inspectie geconstateerd dat de EBTL locaties onvoldoende waren toegerust om hun taak uit te voeren. De situatie op de huidige HTL is 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 het PON project van Nidos, die de aanpak van overlastgevers ten goede komt.

De Inspectie concludeert echter dat de huidige situatie op de AZC's vergelijkbaar is met die op de EBTL's in 2018. Op de AZC's ontbreekt het aan effectieve middelen en expertise om overlast te begrenzen. De aanpak van overlastgevers is complex. De Nederlandse overheid heeft, gezien de motivatie van overlastgevers om naar Europa te komen en de daadwerkelijke mogelijkheden die zij hebben, weinig invloed op de oorsprong van het probleem. Tegelijkertijd is de opvang van overlastgevers die in Nederland verblijven een moeilijke opgave door de problematiek die in veel gevallen bij de overlastgevers aanwezig is. Echter kunnen straf- en vreemdelingrechtelijke middelen beter benut worden om de overlast te beperken.

Op basis van bovenstaande conclusies doet de Inspectie de volgende aanbevelingen.

Aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid:

- bezie of de huidige middelen, bevoegdheden en expertise van medewerkers van het COA toereikend zijn om passende consequenties te verbinden aan overlastgevend gedrag;
- bezie of de opvang in COA locaties van minderjarige overlastgevers die geen asielverzoek hebben ingediend passend is.
- onderzoek de mogelijkheden om binnen de Europese Unie te komen tot uitwisseling van strafrechtelijke informatie over de overlastgevers.

Aan de IND:

- behandel asielaanvragen van overlastgevers met voorrang.

Aan de politie:

- houd aandacht voor het toepassen van het volledige spectrum van de huidige strafrechtelijke mogelijkheden als het gaat om overlastgevers.

Aan de IND, de DT&V en de politie:

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



1 Doelstelling en onderzoeksvraag

1.1 Inleiding

Vreemdelingen die asiel aanvragen, hebben recht op opvang in locaties van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) of (in het geval van sommige minderjarige asielzoekers) van voogdijinstelling Nidos. Deze locaties zijn gevestigd in gemeenten door heel Nederland. Een kleine groep asielzoekers zorgt voor overlast en criminaliteit, zoals bijvoorbeeld het herhaaldelijk overtreden van de huisregels van het COA, zwart rijden in het OV, winkeldiefstal en hinderlijk gedrag door alcohol en/of druggebruik. Voor het behoud van het maatschappelijke draagvlak voor deze opvang is het van groot belang dat eventuele overlast door asielzoekers die in de opvang verblijven effectief wordt aangepakt.⁴ Als dat niet lukt, zal bij inwoners en bestuurders van gemeenten weerstand ontstaan tegen opvanglocaties van het COA of Nidos, wat ten koste gaat van de opvangmogelijkheden voor asielzoekers in het algemeen.

Het aanpakken van door asielzoekers veroorzaakte overlast en criminaliteit blijkt in de praktijk niet eenvoudig te realiseren; vooral asielzoekers die bij herhaling overlast plegen zijn niet gevoelig voor de beschikbare maatregelen. Daarom bestond er sinds eind 2017, bij wijze van pilot, de mogelijkheid om meerderjarige overlastgevende asielzoekers een nieuwe maatregel op te leggen door hen te plaatsen in een zogenaamde extra begeleiding en toezichtlocatie (EBTL).⁵ De meest notoire overlastgevers werden overgeplaatst naar de EBTL, wat ten goede kwam aan de rust in de asielzoekerscentra⁵ (AZC's) en de gemeenten waarin zij gevestigd zijn. In de EBTL's werd getracht om het overlastgevende gedrag van de asielzoeker te veranderen. Omdat er binnen de EBTL's relatief vaak sprake bleek van ernstige incidenten, heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) in 2018 onderzoek gedaan naar de werkwijze in de EBTL's. Op 22 januari 2019 is het Inspectierapport 'De opvang van overlastgevende asielzoekers' gepubliceerd.⁶ De Inspectie heeft geconcludeerd dat de EBTL's, gegeven de populatie ten tijde van het onderzoek, onvoldoende toegerust waren om hun taak uit te voeren. De Inspectie heeft aanbevolen om op korte termijn de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de opvang van overlastgevende asielzoekers binnen de EBTL's te heroverwegen.

Eén van de maatregelen die de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid na de publicatie van het Inspectierapport heeft getroffen was dat per 6 mei 2019 drie ketenmariniers aangesteld zijn die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling en

⁴ <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2807-draagvlak-migratiestromen.aspx> ⁵ Destijds waren er twee EBTL's; in Hoogeveen en in Amsterdam.

⁵ Er zijn verschillende opvangmodaliteiten. In verband met de leesbaarheid van het rapport hanteert de Inspectie de benaming AZC.

⁶ <https://www.inspectie-jenv.nl/actueel/nieuws/2019/01/22/inspectie-personeel-ebtl-is-onvoldoendetoegerust-voor-taak>



implementatie van de zogenoemde Top-X aanpak van de meest hardnekkige overlastgevende en criminele asielzoekers.⁷

De EBTL's zijn begin 2020 gesloten, en vanaf 1 februari 2020 is gestart met een nieuwe opvanglocatie voor overlastgevende asielzoekers, de Handhaving en Toezicht Locatie (HTL) te Hoogeveen. In de HTL worden, net als in de EBTL's, asielzoekers geplaatst die binnen de COA-opvang ernstige overlast veroorzaken en waarvan de impact op de bewoners en medewerkers dusdanig ernstig is, dat plaatsing in een separate opvang noodzakelijk is. In de HTL werken medewerkers vooral aan het begrenzen van gedrag van asielzoekers.

Omdat de Inspectie in 2018 heeft geconcludeerd dat de EBTL's onvoldoende waren toegerust op hun taak, als ook de hierboven geschetste ontwikkelingen sindsdien, is de Inspectie in het derde kwartaal van 2020 een vervolgonderzoek gestart dat zich richt op de doorontwikkeling van de aanpak van overlastgevende asielzoekers. In dit rapport treft u de uitkomst van het onderzoek aan. In dit onderzoek richt de Inspectie zich zowel op de opvang in de HTL-locatie en de voor minderjarigen bedoelde PON-locaties als op het traject dat daaraan vooraf gaat in de opvanglocaties van het COA waar meerderjarige en minderjarige asielzoekers worden opgevangen. Daar werkt het COA samen met de ketenpartners; de nationale politie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en, in het geval van minderjarigen, met voogdijinstelling Nidos om de opvang en begeleiding vorm te geven en de overlast zoveel mogelijk te beperken.

1.2 Doelstelling

De Inspectie wil met dit onderzoek inzichtelijk maken of het COA, Nidos, de politie, de IND en de DT&V voldoende uitvoering geven aan de maatregelen die ervoor moeten zorgen dat overlast en criminaliteit die wordt veroorzaakt door zowel minderjarige als meerderjarige asielzoekers wordt beperkt.

1.3 Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Geven het COA, Nidos, de politie, de IND en de DT&V voldoende uitvoering aan de maatregelen die erop gericht zijn om overlast en criminaliteit door asielzoekers te beperken?

De Inspectie acht hierbij twee elementen met name van belang;

- de toerusting van de medewerkers van de genoemde organisaties om de maatregelen uit te voeren. Om te beoordelen of organisaties voldoende toegerust zijn om het overlastgevende gedrag van asielzoekers te begrenzen kijkt de Inspectie onder andere naar welke middelen de organisaties tot hun beschikking hebben en welke bevoegdheden zij hebben;
- de informatie-uitwisseling tussen de organisaties.

De Inspectie beantwoordt de centrale vraag aan de hand van de volgende deelvragen:

⁷ Brief aan de tweede kamer, 14 november 2019, stelselmatige daderaanpak voor overlastgevende asielzoekers (kenmerk 746760)



- 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?

1.4 Methodes van onderzoek

Deskresearch

Het COA, Nidos, de IND, de DT&V, de politie en het Directoraat-Generaal Migratie (DGM)⁸ hebben informatie overhandigd die bestudeerd en geanalyseerd is. Te denken valt hierbij aan informatie met betrekking tot het aantal geregistreerde incidenten en het aantal opgelegde maatregelen per COA-locatie.

Onderzoek ter plaatse en interviews

Op basis van het aantal door het COA opgelegde maatregelen heeft de Inspectie de keuze bepaald voor de te onderzoeken locaties. Op de geselecteerde locaties heeft de Inspectie interviews afgenomen bij medewerkers van de betreffende diensten. Ook heeft de Inspectie gesproken met vertegenwoordigers van Vluchtelingenwerk Nederland (VWN), de gemeente/de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de ketenmariniers en DGM. Het onderzoek is uitgevoerd in de tweede helft van 2020. In verband met de coronapandemie is een groot deel van de interviews online afgenomen. In totaal zijn 92 respondenten gesproken, verdeeld over 70 interviews (zie tabel a). Hierbij is van belang dat medewerkers op sommige locaties voor volwassenen ook ervaring hadden met de doelgroep alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's)⁹. Deze medewerkers zijn alleen genoemd onder locaties voor volwassenen.

Tabel a. Afgenomen interviews met tussen haakjes het aantal geïnterviewde personen

organisatie	algemeen	locaties volwassenen	locaties AMV	HTL	Totaal
DGM	1 (3)				1 (3)
Nidos	2 (4)		7 (13)		9 (17)
DT&V	1 (2)	4 (4)	3 (3)	1 (1)	9 (10)
COA	1 (4)	11 (11)	7 (7)	5 (5)	24 (27)
IND	3 (4)	2 (2)		1 (1)	6 (7)
VNG/gemeente	1 (1)			1 (2)	2 (3)
Ketenmariniers	2 (4)				2 (4)
Politie		7 (9)	4 (5)	3 (3)	14 (17)
VWN		2 (3)		1 (1)	3 (4)
totaal	11 (22)	26 (29)	21 (28)	12 (13)	70 (92)

⁸ Het DGM is binnen het Ministerie van Justitie en Veiligheid onder andere verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het vreemdelingenbeleid.

⁹ Als in dit rapport gesproken wordt over minderjarige asielzoekers, wordt altijd bedoeld alleenstaande minderjarige asielzoekers, en geen minderjarigen die deel uitmaken van een gezin.



1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de taken, middelen en bevoegdheden beschreven van het COA, Nidos, de politie, de IND en de DT&V. In hoofdstuk 3 beschrijft de Inspectie de bevindingen ten aanzien van de aanpak van overlast bij minderjarige en meerderjarige asielzoekers, gevolgd door de analyse, conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 4.



2 Taken, middelen en bevoegdheden

2.1 Inleiding

Nederland wil veiligheid bieden aan mensen die vluchten voor oorlog of geweld. Het COA biedt opvang aan een omvangrijke groep asielzoekers¹⁰ en heeft daarbij de verantwoordelijkheid om de veiligheid, leefbaarheid en beheersbaarheid op de COA locaties te borgen.¹¹ Tegenover het recht op opvang en het ontvangen van verstrekkingen zoals leefgeld, staan verplichtingen voor de bewoner. Zo dient hij zich bijvoorbeeld te houden aan de huisregels van het COA. De rechten en plichten zijn beschreven in de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (Rva 2005).

Als een asielzoeker overlast veroorzaakt of een strafbaar feit pleegt, volgt een bestuursrechtelijke en/of een strafrechtelijke reactie. In dit hoofdstuk wordt beschreven welke taken, middelen en bevoegdheden de betreffende diensten hebben. Ook wordt beschreven welke beleidsontwikkelingen er de afgelopen periode zijn geweest.

2.2 ROV-maatregelen

Het COA heeft verschillende maatregelen op grond van het Reglement Onthouding Verstrekkingen (hierna: ROV-maatregelen) voorhanden om asielzoekers die overlast veroorzaken te confronteren met de negatieve impact van het incident en/of getoonde gedrag. Een maatregel wordt uitgereikt bij beschikking, wat inhoudt dat de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is en de overlastgever in beroep kan gaan tegen de opgelegde maatregel. In tabel b wordt weergegeven welke ROV maatregelen er bestaan en wat ze inhouden.

Tabel b. Overzicht ROV-maatregelen

nummer	maatregel	Geldt voor
1	Inhouden deel van het leefgeld	1 week
2	Inhouden deel van het leefgeld	2 weken
3	Inhouden deel van het leefgeld	3 weken
4	Inhouden alle ¹² verstrekkingen	4 weken
5	Inhouden deel van het leefgeld	8 weken
6	Inhouden alle verstrekkingen	2 weken

¹⁰ Op 1 februari 2021 woonden 27.523 asielzoekers in 84 COA locaties (www.coa.nl).

¹¹ COA Maatregelenbeleid inclusief Reglement Onthouding Verstrekkingen, mei 2020.

¹² Inhouding van alle verstrekkingen betekent inhouding van financiële verstrekkingen en ontzegging van toegang tot de opvanglocatie. Verzekering tegen ziektekosten en WA lopen wel door.



7	Inhouden alle verstrekkingen	4 weken
8	Inhouden alle verstrekkingen	8 weken
9	Inhouden alle verstrekkingen	13 weken
10	Inhouden alle verstrekkingen	26 weken
11	Inhouden alle verstrekkingen	Altijd

De maatregelen 4 en 6 en hoger kunnen gecombineerd worden met plaatsing op een time out plek gedurende de periode dat de maatregel geldt. Een time-out kan worden opgelegd na een incident met grote impact, zoals agressie en geweld tegen COA-medewerkers of andere bewoners. De overlastgever wordt dan verplaatst naar een sobere ruimte, waar hij of zij enige tijd kan verblijven. De overlastgever krijgt geen leefgeld, maar wordt in natura ondersteund en er kan – indien nodig – extra beveiliging worden ingezet. Na de time-out kan een overlastgever terug naar het asielzoekerscentrum of wordt, indien nodig, overgeplaatst naar een andere AZC.¹³ Vanaf 1 augustus 2020 heeft iedere COA-locatie een time-outplek.

Deze time-out plekken zijn ingevoerd nadat het EU-hof van Justitie in de casus Haqbin tegen België¹⁵ heeft bepaald dat het onthouden van opvang, voorheen een onderdeel van het ROV-maatregelenpakket, niet meer is toegestaan. Het Hof oordeelt dat artikel 20, vierde en vijfde lid van de EU Opvangrichtlijn zo moeten worden uitgelegd dat, zelfs als een asielzoeker zich schuldig maakt aan een ernstige overtreding van de huisregels van het COA of ernstige vormen van geweld, het COA de asielzoeker niet als sanctie kan opleggen dat de materiële opvangvoorzieningen die betrekking hebben op huisvesting, voedsel of kleding (tijdelijk) worden onthouden.

2.3 De HTL maatregel

Plaatsing in de HTL is een maatregel die naast een eventueel strafrechtelijk traject en de ROV-maatregelen bestaat.¹⁶ De locatiemanager van het AZC waar de overlastgever woont, moet voorafgaand aan de plaatsing in afstemming met de ketenpartners vier vragen beantwoorden. Deze informatie vormt samen de input voor de beoordeling of een HTL maatregel wordt opgelegd;

- Wat is de impact op medebewoners en/of medewerkers van het incident/de opeenstapeling van meerdere incidenten?
- Is plaatsing in de intensief begeleidende opvang of psychiatrische instelling Veldzicht¹⁴ een passender optie?
- Zijn er contra-indicaties voor plaatsing vanuit de medische zorg?
- Is er een meer passende plaatsing op basis van de stand van de procedure dan wel het vertrektraject?

Daarnaast kan de IND, de AVIM of de DT&V een vrijheidsbeperkende maatregel op op grond van artikel 56 van de Vreemdelingenwet (Vw) opleggen. Deze maatregel is vrijheidsbeperkend in de zin dat de vreemdeling alleen met een geldige reden, bijvoorbeeld bezoek aan een arts of advocaat, het terrein van de HTL mag verlaten.

Op de HTL kunnen vijftig asielzoekers worden opgevangen. In totaal zijn er 42 medewerkers werkzaam, waarvan 19 van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Ten

¹³ Brief aan de Tweede Kamer, 1 juli 2020, Arrest EU-Hof van Justitie in de zaak Haqbin (2877542)

¹⁵ No. C-233/18 (<http://curia.europa.eu/juris/>) ¹⁶ Ketenbrede werkinstructie HTL 6 februari 2020.

¹⁴ Centrum voor Transculturele Psychiatrie Veldzicht in Balkbrug helpt patiënten met complexe psychiatrische problemen. Veel patiënten in Veldzicht hebben een andere culturele achtergrond. Sommigen pleegden door hun psychische stoornis misdaden. In Veldzicht krijgen ze intensieve zorg in een beschermde omgeving.



tijde van het eerdere Inspectieonderzoek waren er 38 medewerkers werkzaam, waarvan 15 gedetacheerd van DJI.

2.4 Perspectief Opvang Nidos

In januari 2019 is de pilot Perspectief Opvang Nidos (PON) van start gegaan. De PON is bedoeld voor AMV's die ernstig overlastgevend gedrag vertonen. In de PON worden AMV's opgevangen die geen verblijfsstatus hebben, en door hun gedrag, overlast en/of een bijzondere zorgvraag (onder andere verslaving en/of een psychiatrisch ziektebeeld) niet binnen de gewone kaders van het COA-opvangmodel kunnen worden opgevangen. Overlastgevende minderjarigen tussen de 15 en 18 jaar kunnen op verzoek van het COA worden doorgeplaatst naar de PON. Hier worden ze in een gespecialiseerde kleinschalige opvang (2-4 jongeren per locatie) intensief en cultuursensitief begeleid. Ten tijde van het onderzoek waren er in totaal drie PON-locaties. Op de PON Almere werden vijf jongeren opgevangen, in Assen twee en in Leeuwarden ook twee. Op deze locaties zijn 24 uur per dag minimaal twee begeleiders aanwezig. Het doel van opvang in de PON is om overlast op de COA-locaties te verminderen, het gedrag van de jongere in positieve zin te beïnvloeden en met de jongere in gesprek te gaan over een toekomstperspectief, binnen of buiten Nederland.

2.5 Het asielverzoek met voorrang behandelen

Korte en snelle procedures bij de IND en de rechtbank zijn van belang als het gaat om de aanpak van overlast. In het geval van aanhoudend crimineel en/of overlastgevend gedrag kan de IND de asielprocedure prioriteren.¹⁵ Hoe eerder op een asielverzoek is beslist, hoe korter de betrokken asielzoeker recht heeft op COAopvang. Na (eventuele) afwijzing van het asielverzoek kan de DT&V het vertrektraject met voorrang starten.

2.6 De strafrechterketen

Als een asielzoeker verdacht wordt van een strafbaar feit, komt hij in aanraking met politie en justitie in het kader van het strafrecht. Binnen het strafrecht zijn er aanzienlijke mogelijkheden om een toegesneden sanctie op te leggen, waardoor een meer persoonsgerichte afdoening mogelijk is. In dit onderzoek betreft de Inspectie enkele specifieke aspecten van het strafrecht die relevant zijn voor de aanpak van overlast door asielzoekers.

(Super) snelrecht

Bij snelrecht staat een verdachte binnen 17 dagen voor de rechter, bij supersnelrecht binnen 3 tot 6 dagen. Snelrecht en supersnelrecht zijn onderdeel van het lik-op-stukbeleid van politie en justitie. Hierbij handelen zij strafzaken zo snel mogelijk af.

Sfeer Proces-verbaal

Door verschillende vormen, gradaties en definities is overlast een moeilijk te bewijzen feit. Daarom kan de politie een sfeer proces-verbaal¹⁶ opmaken. In dit verbaal staan bijzonderheden uit het dossier van de betrokkene, eventueel uit zijn vreemdelingendossier. Op deze manier krijgt het openbaar Ministerie (OM) een zo goed mogelijk beeld van de betrokkene en kan de rechter in geval van een veroordeling in de strafmaat rekening houden met deze informatie.

¹⁵ Toolbox aanpak overlastgevende en/of criminele asielzoekers

¹⁶ Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2019-2020, 19637 nr. 2572



Identiteitsonderzoek

In het identiteitsonderzoek, uitgevoerd door AVIM of de reguliere politie, worden één of meer identificerende gegevens van een persoon vastgesteld. Identificerende gegevens zijn bijvoorbeeld de naam van de persoon, een toegekend persoonsnummer of een identificerend biometrisch gegeven, al dan niet in samenhang met andere persoonsgegevens als adres, woonplaats, geboortedatum of nationaliteit. Aan de hand van die gegevens kan een persoon, ook in een later stadium, worden herkend of geïdentificeerd. Naast de asielprocedure is een goede identificatie van asielzoekers ook van belang voor de bestrijding van migratie gerelateerde criminaliteit.

Jeugdstrafrecht

Als laatste kan voor AMV's het jeugdstrafrecht van toepassing zijn. Jeugdstrafrecht betreft het strafrecht voor jongeren tussen de 12 en 18 jaar.¹⁷ Kinderen jonger dan 12 jaar kunnen niet strafrechtelijk worden vervolgd. De toegepaste leeftijdsgrenzen kunnen variëren. Zo kunnen 16- en 17-jarigen afhankelijk van de casus volgens de regels van het volwassenenstrafrecht worden berecht. Jongeren van 18 tot 21 jaar kunnen daarentegen afhankelijk van de casus volgens de regels van het jeugdstrafrecht berecht worden. De regels van het jeugdstrafrecht wijken op onderdelen af van de regels van het reguliere strafrecht, bijvoorbeeld als het gaat om de hoogte van de strafmaat. De beslissing of het jeugdstrafrecht van toepassing is, is aan de rechter.

2.7 Ketenmariniers

Op 6 mei 2019 zijn drie zogenoemde ketenmariniers aangesteld.¹⁸ Een vierde ketenmarinier is in september 2020 gestart. De ketenmariniers zijn rechtstreeks onder de staatssecretaris van JenV gepositioneerd en hebben doorzettingsmacht. Zij noemen zichzelf ook wel 'olliemannetjes' omdat ze proberen om het COA, Nidos, de DT&V, de IND, de politie en de gemeenten beter te laten samenwerken. Een ketenmarinier kan bijvoorbeeld bijdragen aan een oplossing met betrekking tot problemen in de samenwerking en fungeert als schakel tussen alle betrokken partijen, lokaal en landelijk. Een van de eerste taken waar de ketenmariniers mee aan de slag zijn gegaan, is het ontwikkelen van een zogenoemde Top-X aanpak, waarbij overlastgevers op individueel niveau worden beoordeeld en alle mogelijke interventies worden toegepast.

2.8 De top-X lijst

Een geïntensiverde individuele aanpak van overlastgevers is een belangrijk onderdeel van het verminderen van overlast, zowel op de opvanglocaties als daarbuiten. Om duidelijk te krijgen wie de zwaarste overlastgevers zijn, wordt door het Ministerie van JenV maandelijks een landelijke lijst opgesteld: de Top-X lijst. Deze lijst komt tot stand op basis van gegevens van het COA en de politie. In de vreemdelingenketen wordt samen met partners als gemeenten, politie en het OM besproken welke maatregelen worden genomen om personen op de Top-X lijst aan te pakken.

Om in aanmerking te komen voor plaatsing op de maandelijks geactualiseerde Top-X lijst, moet een asielzoeker aan minimaal één van de volgende criteria voldoen:

¹⁷ Zie: [Jeugdstrafrecht | Rechtspraak](#)

¹⁸ Brief van de staatssecretaris van VenJ aan de tweede kamer van 18 december 2019, kenmerk 2776328.



- de asielzoeker is in de afgelopen drie jaar vijf keer of meer door de politie geregistreerd als verdachte;
- de asielzoeker heeft één of meer delicten met grote impact gepleegd, dat wil zeggen op het gebied van straatroven, rofovervallen, inbraken aangevuld met geweld, moord, doodslag en zedendelicten;
- de asielzoeker heeft een misdrijf tegen een ambtenaar met een publieke taak gepleegd (als bedoeld in het programma Veilige Publieke Taak);
- de asielzoeker wordt door het COA als (stelselmatig) overlastgevend beschouwd.



3

Bevindingen

3.1 Inleiding

Medewerkers van het COA begeleiden asielzoekers bij het vormgeven van hun toekomst in Nederland of een ander land. In ieder AZC worden programma's aangeboden en voeren COA-medewerkers gesprekken met asielzoekers over hun leven in en rond het AZC en over hun toekomst. AMV's worden in de regel opgevangen in speciale locaties van het COA. In sommige gevallen wonen er ook meerderjarige asielzoekers op hetzelfde AZC, maar zij wonen op aparte afdelingen. De AMV's worden in het dagelijks leven begeleid door mentoren van het COA. Verder hebben alle AMV's een voogd van voogdijinstelling Nidos. Op de AZC's wordt samengewerkt tussen COA, de politie, de IND, de DT&V, de gemeente en, in het geval van minderjarige asielzoekers, met voordijinstelling Nidos.

Voor dit onderzoek heeft de Inspectie een bezoek gebracht aan de AZC's te Utrecht, Drachten, Budel en Heerhugowaard en aan de HTL te Hoogeveen. Dit zijn locaties waar meerderjarige asielzoekers worden opgevangen. Voor wat betreft de locaties waar minderjarige asielzoekers worden opgevangen heeft de Inspectie een bezoek gebracht aan de AZC's te Utrecht, Echt, Drachten, Den Helder en de PON in Almere. De verschillen tussen deze locaties zijn groot. Gebleken is dat verschillende factoren hierbij een rol spelen. In dit hoofdstuk wordt beschreven welke factoren dat zijn.

3.2 De groep overlastgevers

Uit het onderzoek blijkt dat in de opvanglocaties van het COA circa 27.500 asielzoekers worden opgevangen. De zwaarste overlast wordt veroorzaakt door ongeveer 350 personen per maand.¹⁹ Er is één groep die eruit springt als het gaat om de hoeveelheid overlast die wordt veroorzaakt, als ook de impact daarvan op medewerkers, medebewoners en omwonenden van een AZC. Het gaat daarbij om asielzoekers afkomstig uit Marokko, Algerije, Libië en Tunesië. Met uitzondering van Libië zijn dit zogenoemde veilige landen van herkomst, wat inhoudt dat de asielzoeker in de regel weinig kans maakt om in het bezit te worden gesteld van een verblijfsvergunning. De Inspectie merkt hierbij op dat niet alle asielzoekers die afkomstig zijn uit deze en andere veilige landen overlast veroorzaken.

Uit onderstaande tabel blijkt de top vier qua nationaliteiten als het gaat om geregistreerde incidenten²⁰ bij het COA en asielzoekers die zijn veroordeeld voor een strafbaar feit. Het gaat daarbij om unieke meerderjarige en minderjarige

¹⁹ Per maand staan er gemiddeld 350 individuele overlastgevers op de Top-X lijst. Per maand worden overlastgevers aan de lijst toegevoegd, en anderen worden van de lijst afgehaald.

²⁰ Incidentenoverzicht ministerie van Justitie en Veiligheid 2019; bij geregistreerde incidenten kan het gaan om (dreiging met) suicide bewoner, zelfverwonding, overtreden van de huisregels en agressie/geweld tegen personen



vreemdelingen.²¹ Tussen haakjes is vermeld welk percentage het betreft ten aanzien van de totale populatie van die nationaliteit in de COA-opvang in 2019.

Tabel c. Top vier nationaliteiten incidenten en veroordelingen in 2019

COA incidenten		Veroordeelde daders	
Syrië	1131 (15%)	Algerije	695 (44%)
Marokko	910 (59%)	Marokko	626 (41%)
Algerije	886 (56%)	Libië	186 (30%)
Nigeria	660 (27%)	Tunesië	136 (33%)

Asielzoekers uit Marokko, Algerije, Libië en Tunesië zijn niet allen overlastgevers en zorgen niet voor alle overlast. Zij zijn echter wel verantwoordelijk voor een groot deel van de overlast, zo blijkt uit de interviews. Hierom richt de Inspectie zich in dit rapport op deze specifieke groep. De Inspectie zal in de rest van dit rapport deze groep aanduiden met overlastgevers.

De groep overlastgevers bestaat uit overwegend minderjarige en meerderjarige jongvolwassenen die regelmatig afkomstig zijn uit slechte gezinsomstandigheden. Daarbij is sprake van slechte behuizing en weinig scholing. De jongeren hebben in het herkomstland weinig kans op een beter leven, wagen de overtocht naar Europa en hopen tevergeefs op een beter perspectief.

De jongeren zwerven door Europa en lijken elkaar te kennen, zo blijkt uit een groot deel van de interviews. Het is niet duidelijk of er sprake is van een georganiseerd karakter van de groep. In dat kader vindt politieonderzoek plaats naar de vraag of er sprake is van mobiel banditisme.²²

Overlastgevers zijn vaak verslaafd aan alcohol, drugs en/of medicatie (onder andere Rivotril²³). Medewerkers van het COA beschrijven dat deze minderjarige en meerderjarige asielzoekers al bij aankomst op het AZC om medicatie vragen, en daarbij in sommige gevallen dreigen met suïcide. Ook is er bij de overlastgevers relatief vaak sprake van ernstige psychiatrische klachten. Er is kortom sprake van multi-problematiek.

De overlast en criminaliteit wordt veroorzaakt op het AZC, maar ook in de omgeving. Omdat de beleving van overlast subjectief is, bestaat er binnen de vreemdelingenketen geen vaste definitie. Wel wordt uit de interviews duidelijk dat het overtreden van de huisregels van het COA, zwart rijden in het OV en criminaliteit zoals winkeldiefstal en beroving wordt aangemerkt als overlast. Ook hinderlijk gedrag dat wordt veroorzaakt door alcohol en druggebruik wordt gezien als overlast. Bij medewerkers van het COA en de politie bestaat de indruk dat de overlastgevers beschikken over een aanzienlijke hoeveelheid geld, dat verdiend wordt in de criminaliteit. In sommige gevallen vindt vermenging met plaatselijke criminele groepen plaats, bijvoorbeeld omdat het AZC gelegen is in of naast een wijk waar al veel criminaliteit is. Uit het onderzoek blijkt dat medebewoners op een AZC ook hinder ondervinden van de overlast en/of slachtoffer zijn van crimineel gedrag. Gebleken is dat medebewoners van mening zijn dat het COA deze meldingen snel en serieus oppakt.

²¹ Data.overheid.nl

²² Een aanduiding voor internationaal rondtrekkende criminele groepen die zich schuldig maken aan verschillende misdrijven, zoals diefstal, inbraak in woningen en bedrijven, oplichting en zakkenrollerij

²³ Rivotril/Clonazepam behoort tot de benzodiazepinen. Het beïnvloedt de informatieoverdracht via zenuwen in de hersenen. Het werkt ook rustgevend, spierontspannend en vermindert angstgevoelens. Artsen schrijven het voor bij epilepsie. Ze schrijven het soms voor bij paniekstoornissen, sociale fobie en spierkrampen.



Regelmatig vertrekken overlastgevers ‘met onbekende bestemming’, om zich enige tijd later weer opnieuw te melden. In sommige AZC’s wordt ook wel gesproken van ‘overwinterraars’; asielzoekers die zich in de herfst melden voor een opvangplek om die in de lente weer te verlaten. De sfeer op een AZC wordt voor een belangrijk deel bepaald door de aan- of afwezigheid van overlastgevers, zo blijkt uit het onderzoek. Als een centrum geen of weinig asielzoekers uit deze groep heeft, is de sfeer rustig en hebben de medewerkers van het COA ruimte en gelegenheid om asielzoekers te begeleiden. Op centra waar bijvoorbeeld een groep van dertig overlastgevende asielzoekers is gehuisvest, is de sfeer aanzienlijk anders. Daar is de politie vanwege incidenten bijna dagelijks aanwezig en bellen medewerkers van het COA vaak meerdere keren per week 112 omdat de situatie escaleert. Medewerkers op dergelijke locaties geven in de interviews aan dat ze al blij zijn als er een dag geen incident is. Door de werkdruk komen zij niet toe aan de begeleiding van asielzoekers. Daarbij speelt een rol dat de overlastgevers elkaar kennen en het begeleiden van een overlastgevende groep moeilijker is dan het begeleiden van een individu.

Specifiek voor de minderjarige overlastgevers wijst het onderzoek uit dat sommige minderjarigen zich melden bij het aanmeldcentrum van de IND in Ter Apel en geen asielverzoek willen indienen. Omdat het minderjarigen zijn die zonder ouderlijk gezag in Nederland verblijven, voorziet Nidos door middel van tijdelijke voogdij in het gezag. Hoewel deze jongeren geen asielverzoek hebben ingediend, worden ze opgevangen in de asielopvanglocaties van het COA. Het COA heeft namelijk in 2011 de opdracht gekregen de opvang voor deze minderjarigen te verzorgen.²⁴ De reden was dat het niet wenselijk geacht werd om minderjarigen geen onderdak te bieden en vreemdelingenbewaring als een te zwaar middel werd gezien. De Inspectie merkt hierbij op dat situatie in 2011 afweek van de huidige situatie omdat de beschreven doelgroep van minderjarige overlastgevers in veel mindere mate aanwezig was.

De asielzoekers die worden opgevangen op de HTL-locatie hebben diverse nationaliteiten. Dat komt omdat de overlastgevers uit Marokko, Algerije, Libië en Tunesië veelal direct afstand doen van het recht op opvang op het moment dat een HTL-maatregel wordt opgelegd of als zij in de HTL aankomen. Zij verdwijnen hierna uit het zicht van de overheid. Het komt voor dat deze overlastgevers zich op een later moment opnieuw aanmelden bij het Aanmeldcentrum van de IND in Ter Apel.

Een medewerker van de HTL vertelt: “veel vreemdelingen die in de HTL geplaatst worden zijn van Noord Afrikaanse afkomst. Ze vertrekken vaak snel met onbekende bestemming. Deze vreemdelingen komen dan op de HTL en hebben geen zin in het strakke regime. Na één dag tekenen ze vaak al dat ze afstand doen van het recht op opvang. Ze verlaten de opvang dan vrijwillig, en op papier is er dan geen overlast meer in de opvang. Dat is het verplaatsen van het probleem, omdat er dan overlast komt in de gemeenten. In algemene zin wordt het probleem dus niet opgelost.”

Anders dan bij de reguliere AZC’s kunnen er bij de HTL dus geen nationaliteiten worden benoemd die oververtegenwoordigd zijn. Wel is het zo dat veel bewoners verslaafd zijn en/of kampen met psychiatrische problematiek. Op basis van politiegegevens heeft de Inspectie vastgesteld dat meer dan 70% van de bewoners van de HTL justitiële antecedenten heeft. Dit varieert van zware delicten als aanranding, mishandeling en poging tot moord tot lichtere vergrijpen als winkeldiefstal, heling en openbare dronkenschap, zo blijkt uit politiegegevens.

²⁴ Brief van de Minister voor Immigratie en Asiel, 10 maart 2011, kenmerk 27 062, nr. 68.



Uit het onderzoek blijkt dat de AMV's die in de PON worden geplaatst veelal crimineel gedrag vertoonden: 20 tot 30 antecedenten of incidenten per jongere zijn geen uitzondering. Ook hier is er sprake van multi-problematiek; verslaving, traumatische ervaringen en psychiatrische klachten.

3.3 Toerusting

3.3.1 Personeel

Uit het onderzoek blijkt dat de medewerkers van het COA en Nidos opgeleid zijn als het gaat om het begeleiden van asielzoekers en het laten de-escaleren van een situatie. Daarbij kan het een voordeel zijn als de medewerker zelf een migratie achtergrond heeft. Hierdoor heeft de medewerker meer kennis van de cultuur en wordt het communiceren gemakkelijker omdat deze dezelfde taal spreekt als de betrokken asielzoeker. Ook de inzet van straatcoaches met dezelfde culturele achtergrond als de asielzoeker werkt om die reden goed en zorgt voor meer rust in gemeenten waar de AZC's gevestigd zijn.

Zowel bij COA als bij Nidos zijn de teams versterkt met onder andere gedragsdeskundigen en verslavingsdeskundigen die de medewerkers advies kunnen geven over de juiste benadering van de jongere. Dit geldt ook voor de PON-locatie van Nidos; op deze locatie is sprake van intensieve begeleiding van de AMV's door medewerkers die voor een deel dezelfde culturele achtergrond hebben als de bewoners. Ook het PON team is versterkt met onder andere een gedragsdeskundige en een crisis interventie manager.

In centra waarin gedurende een langere tijd overlastgevers worden opgevangen, geven medewerkers van het COA en de politie aan dat ze het moeilijk vinden om gemotiveerd te blijven. Bij het COA leidt de werksituatie waarin overlastgevers voor veel problemen zorgen tot een hoog ziekteverzuim onder het personeel. Hierdoor wordt gewerkt met nieuwe en tijdelijke medewerkers. Het is echter juist bij de aanpak van overlast van groot belang dat het team op het AZC ervaren en stabiel is. Op die manier is er rust en structuur en is het mogelijk een band op te bouwen.

Verder blijkt uit het onderzoek dat bij de groep overlastgevers vaak sprake is van verslavings- en/of psychiatrische problematiek. Medewerkers van het COA en Nidos zijn echter niet opgeleid om mensen met verslavings- en/of psychiatrische problematiek te begeleiden. De medewerkers kunnen weliswaar een verslavings- en/of gedragswetenschapper consulteren, maar deze ondersteuning sluit onvoldoende aan bij de complexiteit en ernst van de problematiek.

Een COA medewerker vertelt: "de jongeren plegen vaak strafbare feiten nadat ze een cocktail van drugs hebben genomen waardoor ze zich 'fearless' voelen; hun normen vervagen en ze gaan grenzeloos gedrag vertonen. Ze breken dan bijvoorbeeld overdag in in een woning, waar de bewoners gewoon thuis zijn. Dan gaan ze op zoek naar juwelen, en als ze die gevonden hebben lopen ze gewoon weer naar buiten. En dat gewoon op klaarlichte dag."

De verslavings- en/of psychiatrische problematiek leidt tot situaties in een AZC of de PON waarbij de veiligheid van de betrokken asielzoeker, medewerkers en overige bewoners in het geding komt. Voor de HTL geldt dat in mindere mate. Door een medische triage voorafgaand aan de plaatsing worden minder asielzoekers met psychiatrische problematiek in de HTL geplaatst; als plaatsing in bijvoorbeeld Veldzicht passender is, wordt de asielzoeker daar opgevangen



Ten aanzien van de HTL blijkt uit het onderzoek dat het COA sinds het vorige Inspectieonderzoek in 2018 veel heeft geïnvesteerd in het daar aanwezige team. Ongeveer de helft van het team, inclusief de locatiemanager, is gedetacheerd van DJI. In totaal zijn er vier extra medewerkers van DJI ten opzichte van de situatie in 2018. Deze medewerkers zijn meer getraind in het begrenzen van gedrag. Medewerkers van het COA zijn daarentegen meer getraind in het begeleiden van vreemdelingen en het werken aan een gedragsverandering. Het HTL team is aangevuld met enkele buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) van de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O). De BOA's zijn getraind en bevoegd om fysiek te begrenzen van gedrag bij een escalatie. Zij kunnen daarbij koppelboeien en pepperspray gebruiken. Ook houden de BOA's toezicht op de locatie door de camerabeelden te bekijken. De hoeveelheid incidenten is niet afgenomen door de komst van de BOA's. De aanwezigheid van de BOA's zorgt er wel voor dat incidenten minder escaleren.

3.3.2 Middelen en maatregelen

Als asielzoekers overlast veroorzaken, hebben de medewerkers van het COA, Nidos, de IND en de DT&V een aantal middelen tot hun beschikking om dit aan te pakken. In deze paragraaf beschrijft de Inspectie de bevindingen ten aanzien van de belangrijkste middelen en maatregelen die kunnen worden ingezet.

De begeleiding van asielzoekers

In geval van overlast zullen COA-medewerkers een (correctie)gesprek met de betrokken asielzoeker te voeren. Uit het onderzoek blijkt dat medewerkers van mening zijn dat dit gesprek weinig effect heeft bij de overlastgevers. De ervaring is dat zij ervan op de hoogte zijn dat hun asielverzoek geen kans van slagen heeft en dat ze geen langdurig perspectief in Nederland hebben. Zij staan om die reden weinig open voor begeleiding en begrenzing.

Uit het onderzoek blijkt dat ook de medewerkers van Nidos werken vanuit het principe dat contact wordt opgebouwd met de jongere. Zeker bij beschadigde jongeren is het belangrijk om te investeren in het vertrouwen. De jongeren uit de groep overlastgevers leven vaak al jaren in groepsverband op straat en hebben in de regel weinig opvoeding gehad van hun familie. Bij de begeleiding is het zaak om veel geduld te hebben, tevreden te zijn met kleine stappen en de jongeren te laten weten dat je er als begeleider voor hen bent. Er zijn gevallen bekend van jongeren die door intensieve begeleiding erin slaagden hun toekomst op een positieve manier invulling te geven.

Voor medewerkers van Nidos is soms moeilijk om afspraken te maken met de overlastgevers en consequenties te verbinden aan negatief gedrag. Wat daarbij een rol speelt is de verslavings- en/of psychiatrische problematiek van deze AMV's. Ook het feit dat de overlastgevers vaak niet meedoen aan de dagbesteding en aan school, maakt de begeleiding lastig. De scholing zou in de ogen van de voogden van Nidos beter op een realistisch perspectief kunnen worden afgestemd. Een jongere uit deze groep heeft in de regel geen uitzicht op verblijf in Nederland, maar de dagbesteding is hier wel op gericht. Een voorbeeld hiervan is het leren van de Nederlandse taal.

Bij de begeleiding van minderjarige overlastgevers is het bereiken van de leeftijd van achttien jaar tevens een knelpunt. Op dat moment gaat de asielzoeker, als hij nog recht heeft op COA-opvang, direct naar het volwassen regime. Deze overgang is vaak te abrupt, wat leidt tot problemen in het gedrag. De overlastgevers hebben behoefte aan structuur en (intensieve) begeleiding. Bij de overgang naar het volwassen regime kan dit niet in dezelfde mate worden aangeboden als in het regime voor minderjarige asielzoekers.



ROV-maatregelen

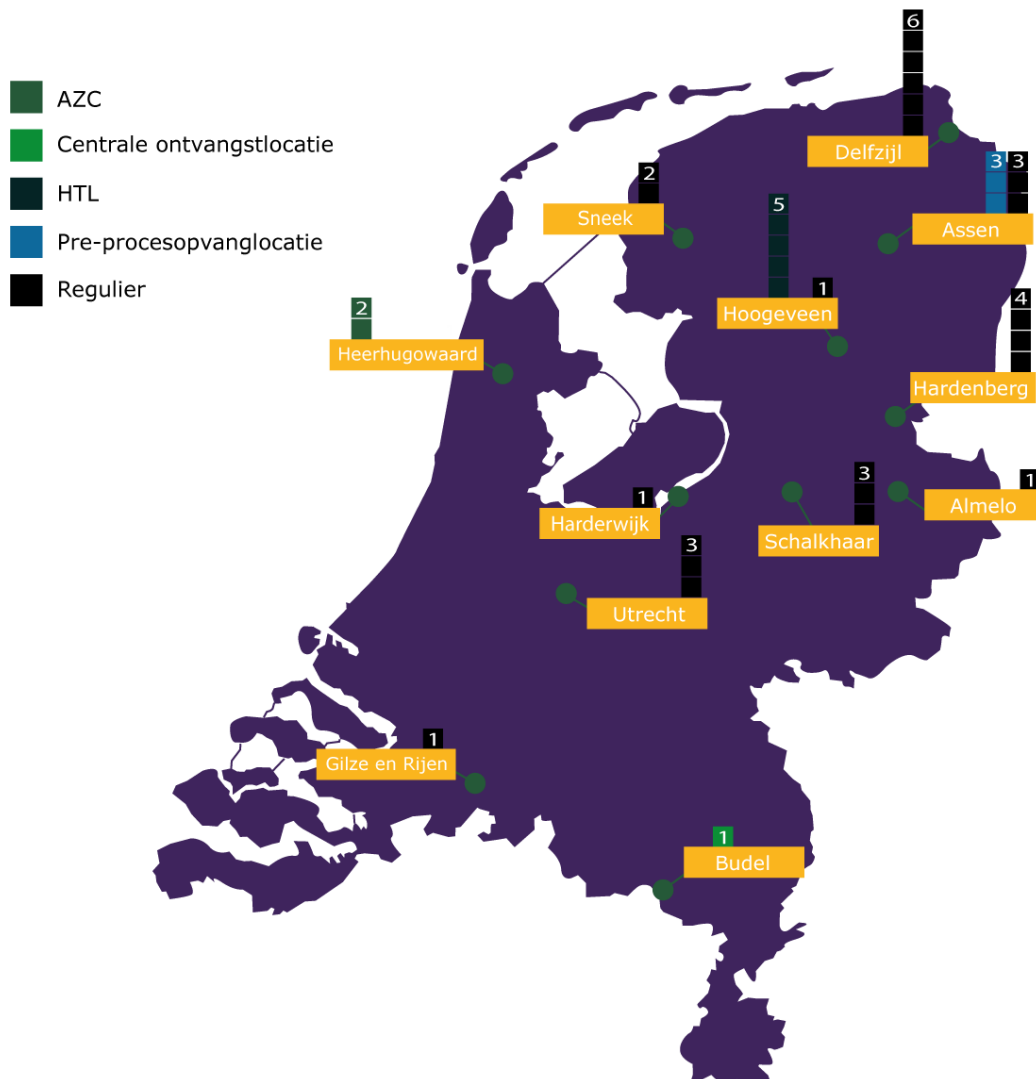
In de onderstaande afbeeldingen is ter illustratie weergegeven hoeveel ROV 5 en ROV 6 maatregelen in het eerste kwartaal van 2020 zijn opgelegd door het COA. Bij de lagere ROV maatregelen, zeker de ROV 1 en ROV 2 maatregelen, kan sprake zijn van het overtreden van de huisregels van het COA, bijvoorbeeld roken op een plek waar dat niet toegestaan is. Dergelijke feiten vallen echter niet onder de definitie van overlast.²⁵

Grafiek d. Opgelegde ROV-5 maatregelen, eerste kwartaal 2020.



Grafiek e. Opgelegde ROV-6 maatregelen per centrum, eerste kwartaal 2020

²⁵ Zie ook de ketenbrede HTL-instructie van 6 februari 2020: ROV-maatregel 1: geringe impact, 2 en 3: middelgrote impact, 4 en 5 grote impact, 6 tot en met 11 zeer grote impact.



De ROV 7, 9 en 11 maatregel zijn niet opgelegd in het eerste kwartaal van 2020. De ROV 8 maatregel is éénmaal opgelegd, namelijk in de HTL in Hoogeveen.

COA-medewerkers hebben de mogelijkheid om ROV-maatregelen op te leggen als een asielzoeker overlast veroorzaakt. Uit het onderzoek blijkt dat de ROVmaatregelen niet aansluiten bij de overlastgevers. Omdat deze asielzoekers vaak in het bezit zijn van geld, is een straf als inhouding van soms enkele euro's leefgeld niet effectief. Het hoogste geldbedrag dat ingehouden kan worden bedraagt maximaal €12,95 van het leefgeld. Deze maatregel, een van de zwaarste die een COA medewerker kan opleggen, maakt op de overlastgevers weinig indruk, zo blijkt uit de interviews met de medewerkers die hen begeleiden.

In het verleden was er de mogelijkheid om een asielzoeker (tijdelijk) de opvangvoorzieningen te onttrekken. Uit het onderzoek blijkt dat medewerkers dat een effectief middel vonden. Als gevolg van het Haqbin arrest is dit niet meer mogelijk. Het COA heeft in plaats hiervan zogenoemde time-out plekken gecreëerd waarnaar een asielzoeker kan worden overgeplaatst in geval van overlast. In de praktijk gaat er een weinig afschrikkende werking vanuit, zo blijkt uit de interviews met de medewerkers die op de AZC's werkzaam zijn. De time-out kamer is een éénpersoonskamer. Omdat asielzoekers in een AZC altijd op meerpersoonskamers verblijven, wordt de time out plek niet ervaren als een bestraffing. Medewerkers ervaren het bovendien als een gemis dat er op de AZC's niet fysiek begrensd kan



worden, bijvoorbeeld door de beveiliging of BOA's. Bij de time out kamer op de HTL wordt het als een gemis ervaren dat de kamer niet kan worden afgesloten, waardoor de bewoner zijn bewegingsvrijheid behoudt.

Vrijheidsbeperkende maatregelen

Als een asielzoeker veel overlast²⁶ veroorzaakt, is het mogelijk om hem een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen en hem in de HTL te plaatsen. Uit het onderzoek blijkt dat dit een positief effect heeft voor wat betreft de rust op het AZC waar de overlastgever verbleef. Het opleggen van de maatregel kan echter enkele uren duren, wat kan leiden tot moeilijke situaties op het AZC omdat het lastig is om de betreffende asielzoeker rustig te krijgen en houden. Daarnaast betekent het opleggen van de HTL maatregel niet automatisch dat de overlastgever daadwerkelijk in de HTL-locatie gaat verblijven. Het is voor asielzoekers mogelijk om afstand te doen van het recht op opvang en zij kunnen in die gevallen met onbekende bestemming vertrekken. Een overlastgever heeft dan weliswaar de COA-opvang verlaten, maar het is mogelijk dat hij zijn overlastgevende gedrag elders voortzetten. Uit het onderzoek blijkt dat dit geen uitzonderlijke situatie is en dat veel overlastgevers met onbekende bestemming vertrekken voor of kort na plaatsing in de HTL.

Als een asielzoeker wél langere tijd op de HTL wordt opgevangen, dan hebben de medewerkers in vergelijking met het Inspectieonderzoek uit 2018 meer middelen tot hun beschikking om de overlast te beperken. Zo mogen de vreemdelingen op grond van artikel 56 van de Vreemdelingenwet niet zonder geldige reden (zoals bezoek aan een arts of advocaat) het terrein van de HTL verlaten. Ten tijde van het vorige Inspectieonderzoek gold dat ook, maar kon dat moeilijk gehandhaafd worden omdat de locatie vrij te betreden en te verlaten was. Bij oprichting van de HTL is dat veranderd; nu verblijven de bewoners in gebouwen, inclusief buitenruimtes, die ze niet zonder geldige reden kunnen verlaten.

Het feit dat de bewoners voornamelijk op de HTL-locatie verblijven heeft positieve gevolgen voor de overlast binnen en buiten de HTL. Enerzijds is er minder overlast in de plaatselijke winkels en is er daardoor ook meer draagvlak onder de bevolking voor de opvang van asielzoekers in het reguliere AZC in Hoogeveen. Anderzijds hebben de bewoners van de HTL minder gemakkelijk toegang tot alcohol en drugs, wat zorgt voor meer rust in de HTL. In combinatie met het toevoegen met personeelsleden van de DJI en de DV&O leidt dat tot een meer beheersbare situatie in vergelijking met 2018. Daardoor komen medewerkers meer toe aan het begeleiden van de bewoners, niet enkel het begrenzen. Desalniettemin vindt af en toe een geweldsincident binnen de muren van de HTL plaats. Uit geweldsrapportages van de DV&O blijkt bijvoorbeeld van vijf incidenten in de periode van eind december 2020 tot begin februari 2021. In de meeste gevallen kon de situatie door de medewerkers van de COA en de DV&O gede-escaleerd worden. In één geval is aangifte van bedreiging gedaan bij de politie.

HTL plaatsing van AMV's gebeurt slechts bij hoge uitzondering en vooral als er sterke twijfels zijn over de gestelde minderjarigheid van de AMV of als de AMV bijna achttien is. Nidos, als wettelijk vertegenwoordiger van de jongere, heeft als uitgangspunt om HTL plaatsing bij een AMV zoveel mogelijk te voorkomen, zo blijkt uit de interviews.

Plaatsing in een PON

Hoewel plaatsing van een AMV in de HTL bij hoge uitzondering wordt opgelegd, betekent dat niet dat er geen andere mogelijkheden zijn voor AMV's die veel overlast veroorzaken. Bij minderjarigen die zeer lastig of niet te begeleiden zijn kan COA een AMV aanmelden voor plaatsing op de PON. Nidos gaat daar in principe

²⁶ Het kan daarbij gaan om een incident met een grote impact, maar ook om meerdere kleinere incidenten.



altijd mee akkoord. De daadwerkelijke overplaatsing gebeurt echter alleen als er plek is op de PON.²⁷ Uit het onderzoek blijkt dat dit rust geeft op het AZC waar de jongere eerst verbleef. Omdat het aantal plekken op de PON (nog) beperkt is, kan slechts in uitzonderlijke gevallen worden overgegaan tot plaatsing. Nidos is bezig om het aantal plekken uit te breiden.

Uit het onderzoek blijkt dat de aanpak in de PON effect heeft, zowel door de kleinschaligheid van de opvang als de intensiteit en kwaliteit van de begeleiding. Uit de interviews met de medewerkers van de politie en Nidos blijkt dat de bewoners nauwelijks overlast veroorzaken en/of crimineel gedrag vertonen. Dit terwijl de bewoners voorafgaand aan hun plaatsing in de regel veel in aanraking zijn geweest met politie en justitie.

Asielverzoek met voorrang behandelen

In geval van overlast is het de afspraak dat de IND de asielaanvraag van de betrokken asielzoeker met voorrang behandelt. Dat is een manier om ervoor te zorgen dat de asielzoeker, als zijn asielaanvraag wordt afgewezen, op een eerder moment de COA-opvang moet verlaten en bij voorkeur ook terugkeert naar zijn land van herkomst. Uit het onderzoek blijkt dat de IND de asielaanvraag niet in alle gevallen met voorrang behandelt. IND-medewerkers die verbonden zijn aan het betreffende AZC hebben geen doorzettingsmacht om aanvragen die door een andere afdeling afgedaan moeten worden met voorrang te laten behandelen. In sommige gevallen ervaren de aan de AZC's verbonden IND-medewerkers gebrek aan urgentiebesef op andere IND-afdelingen. Bij zaken van Dublinclaimanten²⁸ ligt dat anders, zo blijkt uit het onderzoek. Deze worden volgens de werkafspraken met voorrang behandeld.

Aanvullend blijkt dat de AMV's die zich bij de IND in Ter Apel melden maar geen asielverzoek willen indienen momenteel grotendeels buiten beeld van de IND en de DT&V blijven. Omdat de jongere geen asielverzoek heeft ingediend, is hij niet bekend bij de IND en startte de IND bijvoorbeeld geen leeftijdsonderzoek. Met ingang van 1 oktober 2020 wordt wel een leeftijdsschouw gedaan. Dat de jongere minderjarig is, is in de meeste gevallen gebaseerd op de eigen verklaring en niet onderbouwd met een identiteitsdocument. Ook komt de zaak van de jongere niet in de caseload van de DT&V omdat de IND de zaak niet overdraagt. Hierdoor is het mogelijk dat deze AMV's op COA locaties verblijven zonder dat zij in de verdere migratie keten bekend zijn of hun casus in behandeling is genomen. Het is in die gevallen niet mogelijk een negatieve beschikking af te geven of terugkeer te organiseren. Bij sommige van de door de Inspecties bezochte locaties betreft deze groep de helft van het aantal geplaatste jongeren. Recent is er over deze situatie overleg geweest tussen DGM, AVIM en de DT&V. De uitkomst hiervan is dat deze groep ook zal instromen in de caseload van de DT&V.

Terugkeer met voorrang realiseren

Als de IND een negatieve beschikking heeft verzonden aan de vreemdeling, wordt deze uitgenodigd voor een vertrekgesprek met de DT&V. Bij overlastgevers vormt de vrijblijvendheid van deze uitnodiging voor de DT&V een knelpunt. Overlastgevers geven er vaak geen gehoor aan, en daar kan de DT&V niet tegen optreden.

Een ander knelpunt is het feit dat een aantal landen van herkomst niet meewerkt aan de afgifte van tijdelijke reisdocumenten voor asielzoekers die gedwongen moeten terugkeren. Omdat overlastgevers in de meeste gevallen niet in het bezit

²⁷ Evaluatie Perspectief Opvang Nidos (PON)

²⁸ Begrippenlijst DT&V: de Dublin-overeenkomst bepaalt welk land verantwoordelijk is voor de afhandeling van een asielverzoek. Als een ander land dan Nederland verantwoordelijk is, draagt de DT&V deze zogenoemde Dublinclaimant over.



zijn van een paspoort, is het daarom niet mogelijk om gedwongen vertrek te realiseren, zo blijkt uit het onderzoek.

Na afwijzing van het asielverzoek van een minderjarige is terugkeer naar het land van herkomst nauwelijks te realiseren. Bij minderjarige asielzoekers moet de DT&V namelijk eerst zogenoemde adequate opvang organiseren in het land van herkomst.²⁹ In de praktijk is het bijna onmogelijk om deze opvang, in de vorm van hereniging met familie of opvang in een tehuis, te realiseren. De AMV's geven de DT&V in de regel geen contactgegevens van hun familie, en de herkomstlanden beschikken niet over tehuizen waar de jongeren opgevangen kunnen worden. Gedwongen of vrijwillig vertrek vindt dan ook zelden plaats. De overlastgevers zijn op de hoogte van deze situatie, en vertrekken na afhandeling van hun asielverzoek zelfstandig uit de COA-opvang. Onbekend is waarheen. Bij minderjarigen die op de PON zijn geplaatst vindt in een enkel geval terugkeer naar het land van herkomst plaats. Door het opbouwen van een band met de bewoners krijgen de medewerkers soms gegevens van de familie en trachten zij een hereniging met de ouders te realiseren.

Als het asielverzoek van een HTL-bewoner is afgewezen, vertrekt deze vaak direct uit de opvang. Gedwongen vertrek vindt daarom zelden plaats vanaf de HTL, zo blijkt uit het onderzoek. Vrijwillig vertrek vindt in het geheel niet plaats.

3.3.3 Het strafrecht

Sommige asielzoekers plegen strafbare feiten. Gedacht moet worden aan winkeldiefstal, diefstal uit voertuigen, mishandeling en openlijke geweldpleging. In deze paragraaf beschrijft de Inspectie de bevindingen ten aanzien van de meest relevante onderdelen van het strafrecht.

Toepassen snelrecht

Overlastgevers zijn vaak relatief kort in Nederland. Hierdoor is de kans klein dat het de politie of het OM lukt om de dagvaarding voor een zitting uit te reiken als een overlastgever verdacht wordt van een strafbaar feit. Daarom verschijnen overlastgevers in de regel weinig op de zitting bij de rechtbank, laat staan dat hun (taak) straf geëffectueerd wordt. Om die reden wordt in sommige politieregio's (super)snelrecht toegepast. Hierdoor kunnen zij binnen 17 of 3 tot 6 dagen berecht worden, afhankelijk van de keuze voor het snelrecht of supersnelrecht.

Bij minderjarige overlastgevers vormt het wisselen van COA locatie een knelpunt. AMV's verblijven vaak niet lang op eenzelfde AZC en verhuizen vaak naar andere COA locaties. Bij het jeugdstrafrecht moet het dossier dan worden overgedragen aan het arrondissement waar AMV's op dat moment verblijven en moet de zaak, met alle kansen op vertraging, opnieuw worden ingepland op de zitting bij de rechtbank. Tegen de tijd dat dat gebeurd is, is de kans groot dat de overlastgever opnieuw naar een andere locatie overgeplaatst is en moet er wederom een overdracht plaatsvinden. Deze gang van zaken leidt regelmatig tot een sepot. Uit de interviews blijkt zodoende dat ook bij minderjarige overlastgevers het toepassen van (super) snelrecht uitkomst biedt.

Sfeer Proces-verbaal

Uit het onderzoek blijkt dat het opstellen van een zogenoemd sfeer-proces verbaal door de politie het OM beter in staat stelt om de casus te beoordelen. Dit sfeer-proces verbaal bevat informatie uit de vreemdelingenketen, zoals bijvoorbeeld informatie over of de betrokken asielzoeker zich aan toezicht onttrekt. Ook kan in het sfeer-proces verbaal worden beschreven wat het strafbare feit heeft betekend

²⁹ B8/6.1 Vreemdelingencirculaire



voor de omgeving, bijvoorbeeld de medewerkers van het AZC, andere bewoners of omwonenden. Uit het onderzoek blijkt het sfeer Proces-verbaal geschikt voor het gebruik in strafzaken van overlastgevers. Nog niet alle politieregio's maken er gebruik van.

Jeugdstrafrecht

Kenmerkend voor het jeugdstrafrecht is dat jongeren in het algemeen minder zwaar bestraft worden. Uit het onderzoek blijkt dat de straffen die opgelegd worden weinig indruk maken op de minderjarige overlastgevers. Opmerkelijk is verder dat de overlastgevers tegenover hun begeleiders aangeven dat ze liever tot jeugddetentie worden veroordeeld dan tot een taakstraf. In jeugddetentie verblijven de overlastgevers in een rustige omgeving en voelen ze minder druk van de groep waar ze onderdeel van uitmaken.

Identiteitsonderzoek

Uit het onderzoek blijkt dat AVIM en de politie op diverse locaties goede ervaringen hebben als het gaat om het uitvoeren van identiteitsonderzoek bij volwassen en minderjarige overlastgevers na aanhouding voor een strafbaar feit. Er zijn voorbeelden benoemd waarbij tijdens het uitlezen van een telefoon van een AMV gegevens over de identiteit, of zelfs een kopie van een reisdocument werden aangetroffen. De betreffende overlastgever kon daarmee in vreemdelingenbewaring worden gesteld om te worden uitgezet naar het land van herkomst. Ook zijn er voorbeelden genoemd waarbij op basis van telefoongegevens de meerderjarigheid van een overlastgever kon worden vastgesteld. Ondanks dat het uitlezen van telefoons gezien kan worden als een best practice, blijkt uit het onderzoek dat dit niet altijd wordt gedaan binnen de wettelijke mogelijkheden die daarvoor zijn.

3.3.4 De aansluiting bij de psychiatrie en de verslavingszorg

Overlastgevers zijn in veel gevallen (zwaar) verslaafd. Het gaat daarbij om Rivotril, alcohol, drugs of combinaties daarvan. Ook psychiatrische problematiek komt veel voor. Uit het onderzoek blijkt dat COA medewerkers onvoldoende toegerust zijn om mensen met een verslaving en/of psychiatrische problematiek op een goede manier te begeleiden. Een AZC is immers een plek waar asielzoekers veilig kunnen verblijven, het is geen behandelkliniek. Positief is dat het COA in het opleidingsaanbod voor het personeel aandacht besteedt aan verslavings- en psychiatrische problematiek. Ook zijn er lokale initiatieven waarbij aansluiting wordt gezocht bij organisaties op het gebied van cultuur sensitief begeleiden van verslavings- en psychiatrische problematiek. Gelet op de ernst van de verslavings- en psychiatrische problematiek is dit echter niet voldoende om de bewoners op een veilige manier op te vangen.

Een COA-medewerker vertelt: "onder invloed van medicatie en drugs houden bewoners zich bezig met bijvoorbeeld vernieling of brandstichting. Ook automutilatie komt voor. Deze bewoners zijn zwaar verslaafd en geven zich soms op voor therapie, maar verschijnen dan niet op de afspraak bij de therapeut. COA-medewerkers zijn niet opgeleid voor deze problemen. De situatie lijkt meer op een jeugddetentie met geharde jeugdige criminelen dan op een opvangplek voor asielzoekers."

Verwijzing naar de reguliere verslavingszorg is mogelijk, maar daarbij hangt veel af van de medewerking van de vreemdeling. Als de asielzoeker niet meewerkt aan behandeling tegen zijn verslaving of psychiatrische aandoening, dan is, als laatste redmiddel, in sommige gevallen gedwongen behandeling mogelijk. Opname in een



GGZ-instelling kan echter lang duren, gelet op het beschikbare aantal plekken dat geschikt is voor mensen die de Nederlandse taal niet machtig zijn.

Omdat de gezondheidsfunctionarissen van een AZC toestemming moet geven voor plaatsing in de HTL, worden er minder asielzoekers geplaatst met ernstige psychiatrische problematiek. Het COA heeft een samenwerkingsovereenkomst met Veldzicht en maakt gebruik van het aanbod van GGZ instellingen. De zorg die deze klinieken kunnen bieden sluit niet altijd aan bij de zorg die de asielzoeker nodig heeft. In die gevallen wordt een asielzoeker toch in de HTL geplaatst, hoewel dat eigenlijk een minder geschikte plek is. Ten aanzien van verslavingsproblematiek wijst het onderzoek uit dat alcohol en drugs in mindere mate aanwezig zijn op de HTL omdat de bewoners het terrein niet kunnen verlaten. Om die reden speelt verslavingsproblematiek een minder grote rol in vergelijking met het Inspectieonderzoek uit 2018. Als bewoners wel psychische hulp of verslavingszorg nodig hebben, dan duurt het 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. Het is niet gegarandeerd dat de asielzoeker deze medewerking verleend.

Ook bij bewoners van de PON is er sprake van multi-problematiek: verslaving en psychiatrische ziektebeelden. Net als bij volwassenen het geval is, blijkt het ook bij jongeren lastig te zijn om aansluiting te vinden bij de reguliere hulpverlening. Dat leidt dan tot onveilige situaties. Zo is er het voorbeeld van een jongen van zeventien die op 15 december 2020 een suïcidepoging ondernam, op grond waarvan de rechter hem een machtiging tot gedwongen opname oplegde. Pas op 31 december kon voor hem een geschikte plek in een kliniek worden gevonden.

3.4 Samenwerking en informatie-uitwisseling

Bij de aanpak van overlast wordt nauw samengewerkt door diensten uit de vreemdelingen-, strafrecht- en de jeugdketen; het COA, Nidos, de politie, de IND en de DT&V. Als diensten samenwerken, is het van belang dat er overeenstemming bestaat over het gezamenlijke doel, dat activiteiten op elkaar worden afgestemd en dat relevante informatie wordt verzameld, vastgelegd en uitgewisseld.

Locaties volwassen asielzoekers

Uit het onderzoek blijkt dat op de bezochte AZC's waar volwassen asielzoekers worden opgevangen eenmaal per twee weken een Lokaal Keten Overleg (LKO) plaatsvindt. In dit overleg wordt onder andere de strategie ten aanzien van de aanpak van overlast besproken. De samenwerking in LKO verband wordt als positief ervaren door de deelnemende diensten. De diensten zijn zich ervan bewust dat ze geen van allen het probleem alleen kunnen oplossen en elkaar nodig hebben bij de aanpak van overlast. Uit het onderzoek blijkt dat het COA, de DT&V, de IND en de politie elkaar over het algemeen goed weten te vinden. De stappen ten aanzien van de overlastgever worden op elkaar afgestemd. Omdat medewerkers van de DT&V doorgaans werkkamers op het AZC hebben, zijn de lijntjes met de medewerkers van het COA kort. In enkele gevallen, zoals in Utrecht, heeft ook de politie een spreekkamer op het AZC. De ervaring is dat de IND-medewerker niet veel op het AZC aanwezig is, waardoor deze wat meer op afstand is. Desalniettemin blijkt dat voor ieder AZC wel bekend is welke IND-medewerker aanspreekpunt is en weten medewerkers elkaar te vinden bij vragen.

Gebleken is dat diensten over het algemeen op één lijn zitten als het erom gaat op welke manier de overlast moet worden aangepakt, hoewel accentverschillen mogelijk zijn. Zo zijn er voorbeelden dat medewerkers van het COA liever nog eens een goed gesprek aangaan met een asielzoeker die overlast veroorzaakt, terwijl de



politie voorstander is van een hardere lijn. Over het algemeen worden dit soort verschillen in inzicht opgelost door in of buiten LKO verband met elkaar in gesprek te gaan. De Inspectie heeft geconstateerd dat er bij alle betrokken diensten een sterke motivatie is om de overlast aan te pakken, waardoor medewerkers in een goed gesprek vaak nader tot elkaar komen als het gaat om de manier waarop de overlast moet worden aangepakt.

HTL

Op de HTL wordt nauw samengewerkt door diensten uit de vreemdelingen- en strafrechtketen; het COA, de politie, de IND en de DT&V. Als diensten samenwerken, is het van belang dat er overeenstemming bestaat over het gezamenlijke doel, dat activiteiten op elkaar worden afgestemd en dat relevante informatie wordt verzameld, vastgelegd en uitgewisseld. Het LKO vindt éénmaal per veertien dagen plaats. Aan dat overleg wordt deelgenomen door COA, de politie, de IND en de DT&V. In het LKO vindt informatie-uitwisseling plaats over de zaken van de vreemdelingen die op de HTL verblijven. Ook is er nauw contact met de wijkagent, de ketenmariniers en de gemeente. Uit het onderzoek blijkt dat de samenwerking in het LKO goed verloopt; de diensten weten elkaar goed te vinden, en er is overeenstemming over de individuele aanpak en begeleiding van de asielzoekers die in de HTL worden opgevangen.

Locaties minderjarige asielzoekers

Uit het onderzoek blijkt dat er eenmaal per veertien dagen LKO wordt gehouden op de door de Inspectie bezochte locaties waar minderjarigen worden opgevangen. Aan deze overleggen wordt in elk geval deelgenomen door COA, AVIM en de DT&V. Bij sommige locaties nemen ook Nidos en de IND deel, maar dat is niet overal het geval. Hoe de samenwerking verloopt, verschilt erg per locatie, zo blijkt uit het onderzoek. Op iedere locatie zijn de diensten het erover eens dat de overlast of het negatieve gedrag van de overlastgever moet worden aangepakt, maar over de wijze waarop dat het beste kan gebeuren lopen de meningen uiteen. In de regel zullen medewerkers van COA of Nidos liever eerst nog een correctiegesprek met een overlastgever voeren, en zijn medewerkers van de politie en de DT&V voorstander van hardere maatregelen. Het verschilt per locatie of medewerkers dat zien als een aanleiding om het gesprek met elkaar aan te gaan of dat het leidt tot moeilijk te overbruggen verschillen van mening. Ook blijkt uit het onderzoek dat op sommige locaties de mentoren van COA en de voogden van Nidos niet op één lijn zitten voor wat betreft de aanpak en de begeleiding van de overlastgever. Hierbij speelt een rol dat de verschillende diensten andere uitgangspunten en doelen hebben. Voor COA is het vooral belangrijk dat de opvang op een veilige en humane manier vormgegeven wordt en dat medewerkers veilig hun werk kunnen doen. Nidos beoogt het individuele belang van de jongere te behartigen en de politie draagt zorg voor de openbare orde.

Uit het onderzoek blijkt verder dat de voogd van Nidos soms niet wordt geïnformeerd door de politie in geval een AMV buiten de regio aangehouden wordt voor een strafbaar feit. In de eigen regio zijn de lijntjes korter. Andersom gebeurt het ook dat er in de avonden en in het weekend de eigen voogd van de AMV niet bereikbaar is voor de politie.

De Nidos medewerkers die op de PON-locatie in Almere werkzaam zijn, hebben geen structureel overleg met de politie. Als er besprekpunten zijn, hebben Nidos en de politie hierover contact met elkaar. Gebleken is dat deze samenwerking op een open en constructieve wijze plaatsvindt.



Informatie-uitwisseling

Uit het onderzoek blijkt dat het COA, de politie, de IND en de DT&V op lokaal niveau elkaar in principe goed weten te vinden en zowel tijdens het LKO als daarbuiten relevante informatie met elkaar delen.

Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek constateerde de Inspectie dat er een vraagstuk was tussen de politie en het COA over informatie-uitwisseling. Op 9 november 2020 heeft het COA een intern bericht verstuurd waarin aangegeven wordt dat het verstrekken aan AVIM / de politie van lijsten met daarop persoonsgegevens van alle bewoners per direct niet meer is toegestaan. Er wordt een uitzondering gemaakt voor het verstrekken van gegevens in het kader van de meldplicht en opsporingsactiviteiten. De politie drong echter aan op een proactieve informatiedeling, bijvoorbeeld als het gaat om bejegeninggegevens en CTERindicaties. De politie stelde deze informatie nodig te hebben in het kader van haar toezichtstaak, om bijvoorbeeld tijdens een incident beter te kunnen de-escaleren. Op 3 december 2020 heeft het COA het eerdere bericht verduidelijkt door te stellen dat informatie in het LKO mag worden gedeeld voor zover het relevant is voor de taakuitoefening. De actuele stand van zaken is dat er in de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV), een ketenvoorziening waarin vreemdelingengegevens worden opgeslagen, een mogelijkheid wordt geboden om informatie uit te wisselen.³⁰

Ten aanzien van de informatiedeling tussen Nidos en de diensten uit de vreemdelingen- en strafrechtketen wijst het onderzoek uit dat Nidos niet altijd alle informatie met deze diensten mag delen, gelet op de vertrouwensband tussen de voogd en de AMV.

Informatie-uitwisseling met andere Europese landen

Zoals beschreven leiden overlastgevers een zwervend bestaan door Europa. Uit de interviews blijkt echter dat er tussen de Europese landen weinig sprake is van informatie-uitwisseling over de vreemdelingen die onderdeel uitmaken van de groep. Als een vreemdeling zich meldt bij de IND om een asielverzoek in te dienen, voert de AVIM het identificatie- en registratieproces uit, waarbij alleen bestuursrechtelijke informatie uit onder andere het informatie-uitwisselingssysteem Eurodac wordt opgevraagd uit andere landen. Het gaat er dan bijvoorbeeld om of de vreemdeling in een ander land asiel heeft gevraagd, en zo ja, onder welke personalia. Strafrechtelijke informatie wordt pas opgevraagd als de asielzoeker in Nederland verdacht wordt van een strafbaar feit. Dat gebeurt via het European Criminal Record Information System (ECRIS).

Het feit dat strafrechtelijke informatie niet direct bij aankomst van een vreemdeling in Nederland bekend wordt bij de autoriteiten, leidt tot een gebrek aan handelingsperspectief bij het COA, Nidos, de politie, de IND en de DT&V. Overlastgevers kunnen hun overlastgevende en/of criminele gedrag in Nederland voortzetten. Omdat hun geschiedenis in een andere Europees land niet bekend is, kunnen zij telkens met een schone lei beginnen. Uit het onderzoek blijkt dat sommige overlastgevers in andere landen al ernstige strafbare feiten hebben gepleegd, bijvoorbeeld zeden- en geweldsdelicten.

Ook blijkt uit het onderzoek dat de diensten in de vreemdelingen- en strafrechtketen niet of nauwelijks contact hebben met zusterorganisaties in Europa. 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 kunnen worden vastgesteld.

Ketenmariniers en de top-X lijst

De vier ketenmariniers hebben de taak aan te sturen op een gezamenlijke zerotolerance aanpak van overlastgevers en goede samenwerking tussen alle

³⁰ Brief van de staatssecretaris van VenJ aan de tweede kamer van 29 januari 2020, kenmerk 3181786.



betrokken partijen. De ketenmariniers hebben de afgelopen periode ervaring opgedaan als het gaat om maatregelen die lokaal kunnen worden opgelegd door diensten uit de migratie- en strafrechtketen, gemeenten, winkeliers en openbaarvervoersbedrijven. Daarnaast hebben zij gewerkt aan verbeterd toezicht in winkels en het OV en de invoering van winkel- en reisverboden.

Uit het onderzoek blijkt dat zowel gemeenten als het middenmanagement van het COA, Nidos, de politie, de IND en de DT&V baat hebben bij het feit dat de ketenmariniers zijn aangesteld. De ketenmariniers brengen diensten met elkaar in verbinding en wijzen op bestaande mogelijkheden om de overlast aan te pakken. Als kanttekening wordt geplaatst dat ketenmariniers niet in alle gevallen doorzettingsmacht hebben. Hierdoor kunnen zij eventuele ondervonden knelpunten in de samenwerking niet altijd zelf oplossen en zijn zij afhankelijk van de betrokken diensten om het aangekaarte probleem aan te pakken.

Op 1 mei 2020 hebben de ketenmariniers de Top-X aanpak ingevoerd, met als doel het goed in beeld houden van de meest overlastgevende asielzoekers. Van mei tot en met september 2020 hebben in totaal circa 610 unieke personen op de landelijke Top-X lijst gestaan. Het aantal unieke personen dat maandelijks op de lijst stond, varieerde in deze periode tussen de 328 en 351 personen. Uit het onderzoek blijkt dat medewerkers van het COA, Nidos, de politie, de IND en de DT&V de Top-X lijst een geschikt middel vinden om de meest notoire overlastgevers in beeld te houden. In een enkel geval wordt een kanttekening geplaatst bij de actualiteit van de lijst.

3.5 Beleving omwonenden

De komst van een AZC kan een grote impact hebben op de oorspronkelijke bewoners van een stad of dorp. Zo blijkt uit het onderzoek bijvoorbeeld dat de gemeente Cranendonck 21.000 bewoners heeft en dat sinds een aantal jaar in AZC Budel 1500 asielzoekers opgevangen worden, waaronder ook asielzoekers uit veilige landen. Een deel daarvan zorgt voor overlast en criminaliteit. De politie in Budel signaleert een groot verschil als het gaat om asielzoekers die naar Nederland komen uit levensbehoud en veilige landers. Asielzoekers met een meer kansrijke aanvraag veroorzaken nauwelijks overlast, maar de acceptatie van deze groep komt in het geding door overlastgevers. De politie ervaart dat er bij inwoners van de gemeente Cranendonck in toenemende mate maatschappelijke onrust en kritiek op de aanwezigheid van het AZC in de gemeente is. Bewoners vinden het moeilijk om zich publiekelijk negatief te uiten, maar de wijkagent merkt in individuele gesprekken dat inwoners van de gemeente kritiek hebben op het Nederlandse asielbeleid. De overlast is soms objectief, als het bijvoorbeeld gaat om het aantal winkeldiefstallen. Daarnaast is er de persoonlijke beleving van de overlast. Reacties van omwonenden op overlast zijn niet altijd genuanceerd en in lokale WhatsApp groepen worden door bewoners soms stevige uitspraken gedaan. De politie en het COA gaan hierover in gesprek met de bevolking.

Uit de interviews blijkt dat de gemeente Hoogeveen, waar de HTL is gehuisvest, een grote kerkelijk gemeenschap heeft waar veel sympathie bestaat voor de opvang van vluchtelingen. Tijdens de periode dat de EBTL in Hoogeveen gehuisvest was, was er veel overlast en criminaliteit. Vooral in het winkelcentrum vlakbij de locatie was sprake van winkeldiefstallen. Dat leidde tot een mindere bereidheid bij de bevolking om asielzoekers op te vangen. Dit terwijl de overlast werd veroorzaakt door slechts enkele bewoners van de EBTL en nauwelijks door de grotere groep asielzoekers van het naastgelegen reguliere AZC. Sinds het strakkere regime op de HTL is er nauwelijks sprake van overlast en criminaliteit door asielzoekers in de gemeente Hoogeveen, zo blijkt uit het onderzoek. Op verzoek van de gemeente worden in het reguliere AZC geen veilige landers en Dublinclaimanten opgevangen omdat de ervaring uit het verleden was dat deze groepen de meeste overlast



veroorzaken. In het reguliere AZC wonen nu asielzoekers die een kansrijker asielverzoek hebben ingediend, wat de rust in Hoogeveen ten goede komt en waardoor het draagvlak voor de opvang van asielzoekers onder de bevolking toeneemt.

Uit informatie van de politie blijkt dat de omwonenden van de PON-locatie van Nidos geen hinder ondervinden van het feit dat daar minderjarigen worden opgevangen die elders overlast veroorzaakten. Zowel de politie als Nidos onderhouden contact met burens en andere omwonenden om in te kunnen grijpen als er sprake zou zijn van overlast.



4 Analyse, conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek heeft de Inspectie zich gericht op de maatregelen die overlast en criminaliteit door zowel minderjarige als meerderjarige asielzoekers moeten beperken. Hierbij staat de volgende onderzoeksvraag centraal: geven het COA, Nidos, de politie, de IND en de DT&V voldoende uitvoering aan de maatregelen die erop gericht zijn om overlast en criminaliteit door asielzoekers te beperken? In hoofdstuk 3 zijn de bevindingen van het onderzoek beschreven. Deze bevindingen raken meerdere processen, organisaties en soorten opvanglocaties. In dit hoofdstuk analyseert de Inspectie de bevindingen op basis van thema's die uit de bevindingen naar voren komen. Voor elk thema zullen deelconclusies worden getrokken. De deelconclusies zullen bij elkaar een antwoord geven op de onderzoeksvraag. Op basis van deze conclusies worden aanbevelingen geformuleerd.

4.1 Analyse en conclusies

De groep overlastgevers

Asielzoekers kennen een grote diversiteit aan nationaliteiten. Uit het onderzoek blijkt ook dat overlast wordt veroorzaakt door asielzoekers van diverse nationaliteiten. Het onderzoek toont echter aan dat binnen de groep overlastgevers, asielzoekers uit Marokko, Algerije, Libië en Tunesië sterk oververtegenwoordigd zijn. Dit zijn, behoudens Libië, zogenoemde veilige landen, wat inhoudt dat asielzoekers uit die landen weinig kans maken op een asielvergunning en om deze reden weinig perspectief hebben op rechtmatig verblijf in Nederland. Deze groep zorgt voor de meeste overlast voor zowel medewerkers, medebewoners en omwonenden van alle in dit onderzoek betrokken vormen van opvang.

Deelconclusie 1

Het merendeel van overlast en criminaliteit wordt veroorzaakt door kleine groep asielzoekers die grotendeels afkomstig is uit veilige landen. Deze overlastgevers zijn op alle in dit onderzoek betrokken soorten opvanglocaties aanwezig.

Toerusting

De omgang met en de aanpak van de overlastgevers vraagt om de juiste kennis, middelen en bevoegdheden. In dit onderzoek heeft de Inspectie daarom gekeken of organisaties voldoende toegerust zijn om overlastgevende asielzoekers effectief te begeleiden. Uit het onderzoek blijkt dat de medewerkers van het COA en Nidos opgeleid zijn om asielzoekers te begeleiden. Daarbij zijn de teams van zowel het COA als Nidos versterkt met gedrags- en/of verslavingsdeskundigen. Echter blijkt uit het onderzoek ook dat de beschikbare opleiding en kennis, ondanks de beschikbare ondersteuning, niet altijd aansluit bij de begeleiding van de overlastgevers en de daaraan verbonden verslavings- en/of psychiatrische problematiek. Medewerkers van het COA en Nidos zijn namelijk opgeleid om asielzoekers te begeleiden, niet om



mensen met verslavings- en/of psychiatrische problematiek op een juiste manier te begeleiden. Deze moeilijke werksituatie zorgt voor demotivatie bij medewerkers en een hoog ziekteverzuim bij het COA. Hierdoor komt de continuïteit van de personele inzet, die juist bij de aanpak van overlast van groot belang is, in het geding. Dit maakt de begeleiding en aanpak van overlastgevers (nog) moeilijker.

Naast de aanwezigheid van juiste kennis is het belangrijk dat medewerkers op effectieve wijze kunnen ingrijpen bij overlast. Toereikende bevoegdheden en vaardigheden zijn daarom van belang. Uit het onderzoek blijkt dat COA medewerkers op een AZC onvoldoende consequenties kunnen verbinden aan overlastgevend gedrag.

Een eerste stap in een AZC is in de regel een correctiegesprek, maar dit wordt als weinig effectief ervaren door medewerkers van opvanglocaties. Met name de overlastgevers zijn niet gevoelig voor een dergelijk gesprek. COA-medewerkers hebben daarnaast de mogelijkheid om ROV-maatregelen op te leggen als een asielzoeker overlast veroorzaakt. Uit het onderzoek blijkt dat de ROV-maatregelen niet aansluiten bij de overlastgevers. Omdat overlastgevers vaak in het bezit zijn van geld, is een straf als inhouding van leefgeld niet effectief. In het verleden bestond de mogelijkheid om een overlastgever (tijdelijk) een het ontzeggen van de opvangvoorzieningen te geven, maar dit is als gevolg van jurisprudentie niet meer mogelijk. De time-out plekken die ter vervanging van het ontzeggen van de opvangvoorzieningen zijn gekomen, worden als weinig afschrikkend gezien. Bovendien hebben medewerkers van het COA niet de bevoegdheid om een overlastgever fysiek te begrenzen als de situatie escaleert. Als een asielzoeker veel overlast veroorzaakt, is het mogelijk om hem een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen en hem in de HTL te plaatsen. Uit het onderzoek blijkt dat dit een positief effect heeft op de rust op het AZC waar de overlastgever verbleef. Plaatsing in de HTL is echter geen eenvoudig en snel proces. Bovendien doen overlastgevers regelmatig afstand van hun recht op opvang en vertrekken zij voordat ze in de HTL worden geplaatst, of kort daarna. Omdat zij dan uit het zicht van de overheid verdwijnen, is niet duidelijk of zij hun overlastgevende gedrag elders voortzetten.

Uit het onderzoek blijkt dat HTL en PON-locaties goed in staat zijn de overlast terug te dringen. Op de HTL-locatie zijn in vergelijking met het inspectieonderzoek uit 2018 meer middelen beschikbaar om overlast te beperken. Zo mogen vreemdelingen niet zonder geldige reden het terrein van de HTL verlaten en kan dit ook strikt gehandhaafd worden. Het feit dat de overlastgevers voornamelijk op de HTL-locatie verblijven heeft positieve gevolgen voor de overlast binnen en buiten de HTL. Een ander gevolg van het feit dat de overlastgevers de locatie niet makkelijk kunnen verlaten is dat er minder alcohol en drugs aanwezig is, wat zorgt voor meer rust op de HTL. De medewerkers komen daardoor ook meer toe aan het begeleiden van de bewoners, niet enkel het begrenzen. De aanwezigheid van de medewerkers van de DV&O is positief, omdat zij bevoegd zijn zo nodig fysiek te begrenzen en daardoor situaties kunnen de-escaleren. In geval van een incident met hoge impact kan een asielzoeker in een time-out kamer worden geplaatst, maar medewerkers hebben geen middelen om de betrokken persoon daar te houden.

Uit het onderzoek blijkt ook dat de aanpak in de PON een positief effect heeft. Dat komt vooral door de intensiteit en de kwaliteit van de begeleiding, als ook door de kleinschaligheid van de locatie. Gegevens van de politie en Nidos tonen aan dat bewoners op het PON nauwelijks meer overlast veroorzaken en/of crimineel gedrag vertonen. Wel blijft het, net als bij volwassenen het geval is, voor AMV's lastig om aansluiting te vinden bij de reguliere hulpverlening. Dit kan leiden tot onveilige situaties.

Specifiek voor de minderjarige overlastgevers wijst het onderzoek uit dat sommige minderjarigen zich melden bij het aanmeldcentrum van de IND in Ter Apel en geen



asielverzoek willen indienen. Hoewel deze jongeren geen asielverzoek hebben ingediend, worden ze opgevangen in de asielopvanglocaties van het COA. Ook wordt een voogd van Nidos aangewezen om tijdelijk in het ouderlijk gezag te voorzien. De Inspectie constateert dat de opvanglocaties van het COA niet aansluiten bij de vreemdelingrechtelijke positie en zorgbehoefte van deze minderjarigen. Zoals uit deelconclusie 2 is gebleken zijn medewerkers van het COA en Nidos namelijk niet opgeleid om overlastgevers met verslavings- en/of psychiatrische problematiek te begeleiden.

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.

Om de duur van de overlast te beperken, dienen overlastgevers zo kort mogelijk in de opvang voor asielzoekers te verblijven. Daarom is de afspraak dat de IND de asielaanvraag van een overlastgever met voorrang behandelt. Als de IND het asielverzoek van de overlastgever afwijst, kan de DT&V werken aan vertrek uit Nederland, zodat de overlastgever zo snel mogelijk Nederland verlaat. Uit het onderzoek blijkt dat de IND niet in alle gevallen het asielverzoek van overlastgevers direct behandelt. Hierdoor kunnen overlastgevers hun overlastgevend gedrag langer blijven voortzetten. Tot vertrek uit Nederland komt het in de praktijk nauwelijks, wat vooral te maken heeft met het feit dat de landen van herkomst in sommige gevallen niet meewerken aan afgifte van een tijdelijk reisdocument bij gedwongen vertrek. Ook vertrekken de overlastgevers vaak al uit de COA-opvang voordat hun asielprocedure helemaal is behandeld en kunnen ze om die reden niet worden uitgezet. Tot slot vormt bij minderjarige overlastgevers een knelpunt dat de noodzakelijke adequate opvang in het land van herkomst niet gerealiseerd kan worden.

Ook ziet de Inspectie een verbeterpunt als het gaat om een specifieke groep minderjarige overlastgevers die geen asielverzoek hebben ingediend. Omdat de zaak van de minderjarige dan niet bekend is bij de IND, kan de IND het dossier ook niet overdragen aan de DT&V, waardoor het vertrektraject niet wordt gestart.



In sommige regio's wordt dit opgelost en draagt toch de IND, of in sommige gevallen de politie, de zaak over aan de DT&V. In andere regio's zijn echter nog geen oplossingen voor dit knelpunt geïmplementeerd. De Inspectie constateert daarom dat er geen vaste werkafspraken zijn om het vertrektraject van deze overlastgevers direct in gang te zetten.

Deelconclusie 3

Er is winst te behalen als het gaat om het versneld afhandelen van asielaanvragen door de IND.

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.

Tot het moment dat een overlastgever terug kan keren naar zijn land van herkomst of de COA-opvang verlaat, zouden strafrechtelijke maatregelen de overlast door asielzoekers moeten beperken. Het onderzoek wijst uit dat de reactie vanuit het strafrecht niet aansluit bij het gedrag van de overlastgevers. Het is voor overlastgevers eenvoudig de tenuitvoerlegging van straffen te vermijden, omdat zij relatief kort in Nederland zijn. Bij het jeugdrecht vormt een probleem dat de minderjarige overlastgevers regelmatig van COA locatie verhuizen, waardoor het strafrechtelijke traject moet worden overgedragen aan het arrondissement waar de overlastgever op dat moment verblijft.

Tegelijkertijd zijn uit het onderzoek enkele good practices naar voren gekomen die de strafrechtelijke aanpak van de overlastgevers ten goede komen. Het (super)snelrecht dat in sommige regio's plaatsvindt zorgt ervoor dat de overlastgevers wel snel voor de rechtbank verschijnen. Het opstellen van een sfeer Proces-verbaal wordt gezien als een effectief middel om vervolgens tot een passende strafmaat te komen. In sommige politieregio's zijn, binnen de wettelijke mogelijkheden, goede ervaringen met het uitlezen van telefoons als een overlastgever wordt aangehouden in het kader van het strafrecht. Dit levert namelijk aanwijzingen op over de identiteit en de nationaliteit van de overlastgever. De Inspectie heeft geconstateerd dat deze good practices nog niet in alle regio's worden toegepast en ziet hier mogelijkheden om de reactie van het strafrecht beter te laten aansluiten bij de aanpak van overlast.

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.

Samenwerking en informatie-uitwisseling

Door de complexiteit van de aanpak van overlastgevers is een goede samenwerking tussen de betrokken diensten van belang. Uit het onderzoek blijkt dat op de in het onderzoek betrokken locaties periodiek een LKO plaatsvindt. In dit overleg wordt onder andere de strategie ten aanzien van de aanpak van overlast besproken en



informatie uitgewisseld. De samenwerking in LKO verband wordt als positief ervaren. Hetzelfde geldt voor de aanstelling van ketenmariniers en het in gebruikstellen van Top-X lijsten. Gebleken is dat diensten doorgaans op één lijn zitten als het erom gaat op welke manier de overlast moet worden aangepakt. Eventuele accentverschillen worden opgelost in de regel opgelost door in of buiten LKO verband met elkaar in gesprek te gaan. Hoe dit proces verloopt, verschilt erg per locatie. De accentverschillen worden veroorzaakt omdat de betrokken diensten werkzaam zijn in de vreemdelingen-, jeugd- en strafrechtketen. De taken en verantwoordelijkheden taken en verantwoordelijkheden die daaruit voortkomen sluiten niet altijd goed op elkaar aan. Dit kan leiden tot verschillende inzichten over de begeleiding van overlastgevers.

Uit het onderzoek blijkt dat de groep overlastgevers ook in andere Europese landen zorgt voor overlast en/of criminaliteit. Uitwisseling van gegevens hierover vindt echter nauwelijks plaats. Dit terwijl soms sprake is van ernstige in het buitenland gepleegde delicten. Deze informatie kan de medewerkers voorzien van een handelingsperspectief ten aanzien van de betrokken overlastgever. Ook op dit punt constateert de Inspectie verbetermogelijkheden.

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.

Op basis van bovenstaande deelconclusies komt de Inspectie tot de volgende eindconclusie.

Eindconclusie

De Inspectie constateert dat het COA, Nidos, de politie, de IND en de DT&V stappen hebben gezet in de aanpak van overlast en criminaliteit die wordt gepleegd door asielzoekers. In het onderzoek naar overlastgevers uit 2018 heeft de Inspectie geconstateerd dat de EBTL locaties onvoldoende waren toegerust om hun taak uit te voeren. De situatie op de huidige HTL is 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 het PON project van Nidos, die de aanpak van overlastgevers ten goede komt.

De Inspectie concludeert echter dat de huidige situatie op de AZC's vergelijkbaar is met die op de EBTL's in 2018. Op de AZC's ontbreekt het aan effectieve middelen en expertise om overlast te begrenzen. De aanpak van overlastgevers is complex. De Nederlandse overheid heeft,



gezien de motivatie van overlastgevers om naar Europa te komen en de daadwerkelijke mogelijkheden die zij hebben, weinig invloed op de oorsprong van het probleem. Tegelijkertijd is de opvang van overlastgevers die in Nederland verblijven een moeilijke opgave door de problematiek die in veel gevallen bij de overlastgevers aanwezig is. Echter kunnen straf- en vreemdelingrechtelijke middelen beter benut worden om de overlast te beperken.

4.2 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande conclusies doet de Inspectie de volgende aanbevelingen.

Aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid:

- bezie of de huidige middelen, bevoegdheden en expertise van medewerkers van het COA toereikend zijn om passende consequenties te verbinden aan overlastgevend gedrag;
- bezie of de opvang in COA locaties van minderjarige overlastgevers die geen asielverzoek hebben ingediend passend is.
- onderzoek de mogelijkheden om binnen de Europese Unie te komen tot uitwisseling van strafrechtelijke informatie over de overlastgevers.

Aan de IND:

- behandel asielaanvragen van overlastgevers met voorrang.

Aan de politie:

- houd aandacht voor het toepassen van het volledige spectrum van de huidige strafrechtelijke mogelijkheden als het gaat om overlastgevers.

Aan de IND, de DT&V en de politie:

- maak afspraken over het starten van het vertrektraject van minderjarige overlastgevers die geen asielaanvraag hebben ingediend, maar wel op een COA locatie verblijven.



Missie Inspectie Justitie en Veiligheid

*De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van justitie en veiligheid
om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen,
om risico's te signaleren
en om organisaties aan te zetten tot verbetering.
Hiermee draagt de Inspectie bij aan een rechtvaardige en veilige samenleving.*

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl

April 2021

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*

