

Vergaderjaar 2018–2019

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2510

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2019

Op 17 april jl. heeft uw Kamer een brief ontvangen waarin de recente aanscherpingen bij de aanpak van de groep criminele en/of overlastgevende asielzoekers zijn weergegeven (Kamerstuk 19 637, nr. 2478). Crimineel en/of overlastgevend gedrag is onacceptabel. Al deze maatregelen zijn erop gericht de ervaren overlast van de groep asielzoekers terug te dringen. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de stand van zaken rondom deze aanscherpingen. Daarnaast ga ik in op een aantal toezeggingen en aangenomen moties¹ uit het plenaire debat over overlastgevende asielzoekers van 18 april jl. (Handelingen II 2018/19, nr. 77, items 6 en 9)

De moties en toezeggingen die nader in deze brief worden toegelicht zijn:

- motie van het lid Becker (VVD) mee te nemen in de evaluatie hoe beide Extra Begeleidings- en Toezichtslocaties (EBTL) kunnen worden versoberd en de dagbesteding meer van maatschappelijk nut kan zijn;
- motie van het lid Van Toorenburg (CDA) cs. die de regering verzoekt, te bezien of en hoe een stelselmatige daderaanpak ten aanzien van overlastgevende asielzoekers zou kunnen worden vormgegeven en de Kamer hierover voor de zomer te berichten;
- motie van het lid Van Toorenburg (CDA) om de Kamer periodiek te informeren over de ervaringen met en de effecten van de uitsluiting van de opvang, teneinde zicht te houden op de effectiviteit van deze maatregel;
- motie van het lid Voordewind (CU) cs. over het meer gebruikmaken van voorarrest door het OM;
- motie van het lid Jasper van Dijk (SP) die de regering verzoekt, wangedrag van overlastgevende asielzoekers niet te belonen met het aanbieden van gratis busvervoer;

¹ Kamerstuk 19 637, nr. 2489; Kamerstuk 19 637, nr. 2484, Kamerstuk 19 637, nr. 2482, Kamerstuk 19 637, nr. 2481, Kamerstuk 19 637, nr. 2479

- toezegging inzake de doorzettingsmacht van de ketenmariniers;

Deze brief bevat dan ook geen nieuwe maatregelen, maar geeft inzicht in de huidige stand van zaken rond de aanpak van overlastgevende asielzoekers. Met de komst van de landelijke en regionale ketenmariniers, het ontwikkelen van een persoonsgerichte aanpak, de aanscherping van het regime in de EBTL Hoogeveen en het verder bevorderen van de lokale samenwerking rondom de aanpak van overlastgevende asielzoekers ligt er een stevig pakket aan maatregelen om overlastgevende asielzoekers aan te pakken. De komende periode staat in het teken van het verder ontwikkelen en het implementeren van de aangekondigde maatregelen. Ik zal uw Kamer eind 2019 weer een brief sturen om u op de hoogte te houden over de voortgang op dit onderwerp.

Stand van zaken maatregelen

Ontwikkelingen EBTL

Sinds de start van de pilot EBTL in november 2017 is de doelgroep aanzienlijk gewijzigd. Dit was ook een van de conclusies van de Inspectie van Justitie en Veiligheid in haar rapport naar aanleiding van het overlijden van een asielzoeker in de EBTL Hoogeveen in maart 2018.² Bewoners van de EBTL hebben veelal te maken met complexere problemen dan waar de EBTL in eerste instantie voor bedoeld was. Er is vaak sprake van verslavingsproblemen in combinatie met gedragsproblematiek en psychische problemen. Ook is er soms ook sprake van crimineel gedrag. Daarnaast is de ervaring dat een belangrijk deel van de huidige doelgroep niet of slechts in beperkte mate openstaat voor gedragsverandering. De Inspectie concludeerde verder dat de EBTL's niet voldoende toegerust waren om bij de huidige doelgroep de opvang en begeleiding op een veilige en beheersbare wijze uit te voeren.

Doorgevoerde maatregelen

Inmiddels heeft het COA in beide EBTL's in Amsterdam en Hoogeveen een aanscherping van de huisregels doorgevoerd. Per 13 mei 2019 is op de EBTL Hoogeveen bovendien een strenger regime van kracht geworden, waarbij het karakter van de locatie meer gericht is op toezicht en handhaving en minder op begrenzen en begeleiden. Zo zijn er BOA's aangesteld en is het gebied waar de bewoners op grond van de aan hen opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel mogen komen verder ingeperkt. Dit mede op verzoek van de gemeente Hoogeveen. De periode vanaf 13 mei tot nu is nog kort, maar de eerste effecten in Hoogeveen zijn positief; de overlast is afgenomen.

Motie inzake evaluatie over versobering en dagbesteding

Uw Kamer heeft een motie aangenomen waarmee de regering wordt verzocht om bij de evaluatie van de EBTL's mee te nemen hoe deze kunnen worden versoberd en hoe de dagbesteding van meer maatschappelijk nut kan zijn.³ De EBTL betreft een pilot voor de duur van twee jaar. Daartoe zijn ook bestuursovereenkomsten met de gemeenten Amsterdam en Hoogeveen afgesloten. Deze pilot wordt op dit moment geëvalueerd door het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC). De evaluatie van het WODC gaat in op de totstandkoming van de EBTL en beoogt inzicht te bieden in het effect van het opleggen van de EBTL-maatregel op het gedrag van de geplaatste asielzoekers. De

² Kamerstuk 19 637, nr. 2446.

³ Kamerstuk 19 637, nr. 2484.

mogelijkheid tot versobering en een andere invulling van de dagbesteding maken geen onderdeel uit van het lopende WODC-onderzoek en kunnen niet alsnog worden ingebracht. Het is wel mogelijk om door het COA zelf te laten onderzoeken of de EBTL versoberd kan worden en de dagbesteding meer van maatschappelijk nut kan zijn. Om uitvoering te geven aan de motie zal het COA deze punten zelf onderzoeken. Het evaluatieonderzoek van het WODC zit in de afrondende fase en wordt het derde kwartaal van 2019 verwacht. In de beleidsreactie hierop zal ik ingaan op zowel de resultaten van het WODC-evaluatieonderzoek als de resultaten van COA onderzoek.

Toekomst EBTL

De gemeente Amsterdam heeft de bestuursovereenkomst met het COA niet verlengd, hierdoor sluit de EBTL-locatie Amsterdam per 1 november. De bestuursovereenkomst in Hoogeveen loopt tot februari 2020. Mede op basis van het lopende evaluatieonderzoek EBTL door het WODC wordt in het najaar van 2019 een beslissing genomen over het al dan niet voortzetten van de opvangmodaliteit EBTL. Ik ga de komende periode, in afwachting van het evaluatieonderzoek, samen met het COA toekomstscenario's in beeld brengen voor de EBTL.

Ketenmariniers en persoonsgerichte aanpak (Top X)

Op 6 mei zijn de landelijke ketenmarinier en twee regionale ketenmariniers aangesteld. De regionale ketenmariniers zijn actief in de regio Noord-Nederland met de focus op Ter Apel. Gezamenlijk ontwikkelen de ketenmariniers een aanpak die in meerdere regio's toepasbaar moet zijn. De regio Noord-Nederland vormt hierbij als het ware een proeftuin voor nieuwe ideeën en maatregelen. Hierbij kan worden gedacht aan de invoering van excellent cameratoezicht in winkels en het OV en het vormgeven van een stelselmatige daderaanpak.

De landelijke ketenmarinier stelt in samenwerking met betrokken partners een «Top X» vast van de zwaarste groep overlastgevende asielzoekers. De personen op deze lijst worden aangepakt via een persoonsgerichte benadering waarin duidelijk gemaakt wordt dat hun overlastgevende en/of criminele gedrag in Nederland niet wordt getolereerd. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het brede palet aan maatregelen dat voorhanden is bij de aanpak van overlastgevende asielzoekers. Gedacht kan worden aan:

- Bestuursrechtelijke maatregelen, zoals het opleggen van een vrijheidsbeperkende of waar mogelijk vrijheidsontnemende maatregel, inzet van gebiedsverboden en winkelverboden;
- Strafrechtelijke maatregelen, zoals zitting op locatie, snelrecht en taakstraffen;
- Overige maatregelen, zoals afspraken over het handhaven van huisregels in de opvanglocaties, afspraken met winkeliers in het kader van veilig ondernemen, afspraken met het openbaar vervoer en diverse ROV-maatregelen zoals het (tijdelijk) ontzeggen van de opvang.

Tijdens het debat op 18 april jl. werd gevraagd waaraan de doorzettingsmacht van de ketenmariniers is ontleend. De ketenmariniers hebben van mij de opdracht gekregen om de overlastproblematiek aan te pakken met mandaat van de verschillende partners uit de migratieketen. De doorzettingsmacht wordt zo mede ontleend aan commitment vanuit de migratieketen en de netwerkpartners en de vaardigheden van de ketenmariniers zelf bij de aanpak van overlastproblematiek. De ketenmariniers gaan organisatie- en ketenoverstijgend te werk en houden korte lijnen met mij over hun acties, ervaringen en resultaten. Ze zetten daarbij in op goede afspraken met en tussen alle partijen om zo overlast met de juiste

interventies zo snel te verminderen. De verwachting is dat de ketenmari-niers hiermee voldoende mandaat hebben om hun rol effectief te vervullen.

Persoonsgerichte aanpak

Bij de persoonsgerichte aanpak wordt op individueel niveau beoordeeld welke, al dan niet gecombineerde, interventies kunnen worden ingezet bij de overlastgever. Die interventies kunnen, als gezegd, liggen op het terrein van strafrecht, bestuursrecht en/of strakkere handhaving van huisregels of winkerverboden. Het moet voor de asielzoeker zichtbaar en voelbaar zijn dat hij in beeld is van de Nederlandse overheid en dat zijn gedrag niet wordt getolereerd. Dit gebeurt door prioriteit te geven aan het toezicht op deze overlastgevende persoon. Door de dossiers van personen op de «Top X» lijst inzichtelijk te maken voor organisaties uit de migratieketen, de politie en het Openbaar Ministerie (OM), is het voor betrokkenen meteen duidelijk dat deze persoon onder extra toezicht staat. De eerste lijst zal deze zomer gereed zijn en de personen op deze lijst zullen direct op alle nodige aandacht vanuit de betrokken partners kunnen rekenen.

Stelselmatige daderaanpak

Op verzoek van uw Kamer⁴ wordt nauwkeurig gekeken of en hoe een stelselmatige daderaanpak ten aanzien van overlastgevende asielzoekers zou kunnen worden vormgegeven. Daarvoor is in eerste instantie gekeken naar de huidige Inrichting voor Stelselmatige Daders-maatregel (ISD-maatregel). De huidige ISD-maatregel bestaat uit een aantal harde criteria (onder meer een aantal onherroepelijke veroordelingen).⁵ Op dit moment wordt hierover advies gevraagd aan het OM. Uw motie vraagt om hier voor de zomer uitsluitsel over te geven, maar dat is helaas niet mogelijk gebleken. In het najaar verwacht ik uw Kamer hierover te informeren.

Ontzeggen opvang

Het (tijdelijk) ontzeggen van de opvang is een bestaand onderdeel van het maatregelenbeleid van het COA. Hierbij kan het ontzeggen van de opvang in geval van zware of herhaaldelijke overlast langdurig of permanent zijn. Het COA neemt in voorkomende gevallen het opleggen van deze maatregel weer nadrukkelijk mee in de overweging als een gepaste sanctie. Bij het toepassen van deze maatregel wordt ook overwogen of overplaatsing naar een EBTL of specialistische opvanglocatie wellicht meer in de rede ligt. Dit wordt van geval tot geval bekeken. Ook wordt er rekening mee gehouden dat het ontzeggen van de opvang een actief terugkeertraject niet doorkruist.

Om ervoor te zorgen dat deze maatregel zorgvuldig en zoveel mogelijk eenduidig wordt toegepast, is er voor de uitvoeringspraktijk van het COA een handelingsperspectief geschreven. Hierin staat onder meer opgenomen hoe en wanneer verschillende belanghebbende partijen (bijvoorbeeld gemeenten) geïnformeerd moeten worden en met welke partijen afgestemd dient te worden. Tevens heeft uw Kamer bij motie van het lid Van Toorenburg verzocht om periodiek geïnformeerd te worden over de ervaringen met en de effecten van uitsluiting van de opvang.⁶ Om

⁴ Kamerstuk 19 637, nr. 2481.

⁵ Vanaf 1 juli 2009 kunnen ook vreemdelingen, die geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben (artikel 8 Vreemdelingenwet 2000) en feitelijk niet uitzetbaar of moeilijk uitzetbaar zijn, de ISD-maatregel opgelegd krijgen.

⁶ Kamerstuk 19 637, nr. 2482.

meer over de ervaring en de effectiviteit te kunnen zeggen is meer tijd nodig. Het COA monitort dit en aan het einde van dit jaar wordt u hierover verder geïnformeerd.

Separate opvang voor veilige landers

Overlast in de opvang wordt veelal veroorzaakt door asielzoekers uit veilige landen van herkomst van wie de asielaanvraag in spoor 1 en spoor 2 wordt afgedaan. Mijn voorganger heeft uw Kamer in de brief van 17 april 2019 geïnformeerd over de opdracht die is gegeven voor een verkenning naar de mogelijkheden van separate opvang voor veilige landers.⁷ Deze verkenning is momenteel gaande. De mogelijkheden voor een separate opvang worden per spoor bekeken. Er is gestart met een verkenning naar separate opvang van vreemdelingen uit veilige landen van herkomst in spoor 2. Door opvang in een separate en sobere opvangvorm en het huidige versnelde asielproces is de verwachting dat Nederland minder aantrekkelijk wordt voor veilige landers. Op dit moment wordt een nadere analyse uitgevoerd en daarbij wordt geïnventariseerd welke locaties geschikt kunnen zijn. Ik verwacht u in het najaar verder te informeren hierover.

Mogelijkheid tot voorarrest OM

Middels de motie van het lid Voordewind cs. is verzocht om het OM aan te sporen meer gebruik te maken van de bestaande mogelijkheden tot voorarrest wanneer asielzoekers een misdrijf plegen.⁸ In de aanpak van overlastgevende asielzoekers past het OM lik-op-stuk beleid toe. Daarbij wordt nauw samengewerkt met de migratieketen om waar mogelijk strafrechtelijke maatregelen goed aan te laten sluiten op vreemdelingenrechtelijke maatregelen. In dat licht is ook de motie van het lid Voordewind cs. besproken met het OM.

Bij een serieuze verdenking dat de verdachte zich schuldig heeft gemaakt aan een strafbaar feit waarop in de wet een gevangenisstraf van vier jaar of meer staat, kan het OM bij de rechter-commissaris de voorlopige hechtenis van de verdachte vorderen. De rechter-commissaris toetst onder meer of er sprake is van vluchtgevaar, recidivegevaar of een andere grond voor voorlopige hechtenis. De vordering en toewijzing van voorlopige hechtenis zijn taken die wettelijk zijn toegewezen aan respectievelijk het OM en de rechter-commissaris. Op deze manier vormt het gebruik maken van deze middelen een bestaand onderdeel van de aanpak van criminele asielzoekers. Hiermee is uitvoering gegeven aan de motie van het lid Voordewind cs.

Pendelbus pilot

Een van de maatregelen om de overlast in Ter Apel terug te dringen is de start van een pendelbus tussen het aanmeldcentrum Ter Apel en treinstation Emmen. De pendelbus rijdt sinds 15 mei als een pilot voor drie maanden en heeft tot doel de overlast op de reguliere buslijn 73 te verminderen. Over de voortgang van de pilot wordt afgestemd tussen de betrokken partijen op lokaal niveau. De resultaten worden door vervoersbedrijf Qbuzz en het COA gemonitord. Uw Kamer heeft bij motie verzocht om wangedrag van overlastgevende asielzoekers niet te belonen met het aanbieden van gratis busvervoer.⁹ Aan deze motie is uitvoering gegeven met het nagenoeg gelijkstellen van de prijs voor een retour voor de

⁷ Kamerstuk 19 637, nr. 2478.

⁸ Kamerstuk 19 637, nr. 2489.

⁹ Kamerstuk 19 637, nr. 2479.

pendelbus met de reguliere prijs van een retourtje op hetzelfde traject op de reguliere buslijn. Voor meer informatie over de uitvoering van de pilot verwijs ik u naar mijn beantwoording van Kamervragen omtrent de buslijn.

De pilot zal na drie maanden worden geëvalueerd. Het kostenaspect van de pendelbuslijn wordt daarin nadrukkelijk meegenomen. Zonder vooruit te willen lopen op deze evaluatie, kan ik uw Kamer wel melden dat de eerste ervaringen met de pilot positief zijn, in die zin dat er zich geen incidenten hebben voorgedaan. Als mogelijke verklaring wordt gegeven dat de toegangsbewijzen voor de bus vooraf moeten worden gekocht en dat er een preventieve werking van de locatie van de bushalte uitgaat, omdat deze bij de ingang van het AZC is gesitueerd en daarmee in het zicht van de beveiliging.

Toezegging inzake meldingen of aangiften die niet worden gedaan

Mijn voorganger heeft tijdens het AO van 28 maart 2018 (Kamerstuk 19 637, nr. 2383) toegezegd te verkennen of onderzoek naar de mate waarin op COA-locaties meldingen worden gedaan van incidenten (criminaliteit, antisemitisme en bejegening van bekeerlingen en LHBTI) meerwaarde kan hebben, naast het beeld van de aangiften. Een verkenning van de wijze waarop het COA zijn begeleiding heeft vormgegeven, heeft mij de indruk gegeven dat een onderzoek naar incidenten die niet in aangiften terug te vinden zijn op dit moment niet noodzakelijk is. Naar mijn inzicht worden bewoners in voldoende mate gestimuleerd aangifte te doen en zijn er voldoende mogelijkheden op locaties om te reageren op genoemde signalen. Dit licht ik hieronder toe.

De COA medewerkers staan voor het bieden van een leefbare en veilige omgeving aan asielzoekers, waarbij extra aandacht is voor de kwetsbare asielzoeker. Het COA heeft hiertoe diverse maatregelen en mogelijkheden ter beschikking. Zo worden asielzoekers begeleid tijdens hun verblijf op een COA-locatie. De medewerkers zijn getraind om situaties te beoordelen, spanningen te signaleren en te interveniëren bij escalatie of dreiging van escalatie. In geval van mogelijke strafbare feiten stimuleert het COA het slachtoffer om aangifte te doen bij de politie en biedt het COA het slachtoffer daarbij begeleiding. Desondanks zal niet iedere bewoner aangifte willen of durven doen. Het COA kan dan een melding of aangifte doen bij de politie als getuige.

Daarnaast heeft het COA zelf de mogelijkheid om de dader een maatregel op te leggen vanuit het maatregelenbeleid en de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005. De maatregelen gaan van een corrigerend gesprek tot aan plaatsing in de EBTL of het ontzeggen van de opvang.

Over incidenten rond antisemitisme en de bejegening van bekeerlingen en LHBTI wordt met iedere bewoner binnen 48 uur na aankomst op locatie een gesprek gevoerd waarin extra aandacht wordt besteed aan artikel 1 van de Grondwet. Binnen 30 dagen na binnenkomst heeft elke nieuwe bewoner deelgenomen aan een groepsgesprek over veiligheid en grondrechten. Ook worden diverse voorlichtingsactiviteiten en trainingen verzorgd om de weerbaarheid en het besef van de positie van deze

bewoners te verhogen.¹⁰ Zo wordt er voor gezorgd dat bewoners goed geïnformeerd zijn over de in Nederland geldende rechten en plichten, vrijheden, de gelijkheid van eenieder en wat er verwacht kan worden wanneer zij zich hier niet aan houden.

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

¹⁰ Na een succesvolle pilot is er een nieuwe module geïntroduceerd die dit najaar start, waarin lokale levensbeschouwelijke organisaties in gesprek gaan met bewoners over artikel 1 van de Grondwet of een module in samenwerking met onder andere het Cultuur- en Ontspannings Centrum (COC). Daarnaast organiseert het COA in september wederom een bijeenkomst Platform Informatievoorziening Grondrechten (opvolger Werkgroep Informatievoorziening Grondrechten) om maatschappelijke organisaties, zoals COC, VluchtelingenWerk Nederland (VWN), Pharos, ProDemos, Overleg Joden, Christenen en Moslims (OJCM), Interkerkelijk Contact in Overheidszaken, Fier, Federatie Opvang, Humanistisch Verbond, stichting Gave etc., te betrekken bij het tot stand komen van beleid en de uitwerking daarvan in voorlichtingsmodules en trainingen.