

Vergaderjaar 2023–2024

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 3208

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 maart 2024

Met deze brief wordt uitvoering gegeven aan het informatieverzoek van het lid Podt naar aanleiding van berichtgeving in NRC van 9 februari jl.¹ Het informatieverzoek is gedaan tijdens de voortzetting van het wetgevingsoverleg over het Begrotingsdeel asiel en migratie van 12 februari jl.

Met toezending van de documenten in de bijlage wordt tegemoetgekomen aan het verzoek om documenten van het lid Podt. In de documenten zijn zoals gebruikelijk gegevens onleesbaar gemaakt in het kader van de bescherming van persoonsgegevens, evenals informatie die buiten de reikwijdte van dit verzoek valt. Ook zijn in een gering aantal documenten minimale lakkingen aangebracht met het oog op de bescherming van het belang van de Staat. Zo beogen wij optimale transparantie te bieden in het proces.

Inleiding

Alvorens in te gaan op de specifieke punten van het informatieverzoek, hechten wij eraan om toe te lichten waarom in september 2022 de Coördinator Nationale Aanpak Overlast is aangesteld en hoe zijn opdracht zich verhoudt tot de inrichting van de procesbeschikbaarheidslocatie.

In de zomer van 2022 was sprake van een onhoudbare situatie in de migratieketen, met name in Ter Apel. Veel personen moesten ongewild buiten voor de poort van het aanmeldcentrum verblijven, waaronder kinderen en kwetsbaren. Meerdere belangenorganisaties, waaronder het Nederlandse Rode Kruis en UNICEF Nederland, deden de oproep aan het kabinet en de Minister-President om de situatie met spoed te verbeteren. In deze periode vonden daarnaast veel incidenten plaats. De sfeer binnen en buiten het COA-terrein en het dorp Ter Apel was grimmig, er

¹ <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/02/09/minister-yesilgoz-zocht-met-schaduwteam-voor-asielaanpak-bewust-de-randen-van-de-wet-op-a4189649>

ontstonden geregeld vechtpartijen, waardoor regelmatig politie-inzet nodig was. De sociale veiligheid, algemene veiligheid, hygiëne en gezondheid van de asielzoekers, medewerkers op het COA-terrein en inwoners van Ter Apel kwam voorts in het geding. Al met al was sprake van ernstige vrees voor verstoring van openbare orde, waardoor de burgemeester genoodzaakt was een lokale noodverordening af te kondigen. Die urgentie om acute maatregelen te treffen, hebben wij ook waargenomen tijdens onze bezoeken aan Ter Apel in de zomer van 2022.

De aanpak van overlastgevend en crimineel gedrag door asielzoekers is één van de prioriteiten van dit kabinet. Daarom was de inzet hierop ook onderdeel van de bestuurlijke afspraken van 26 augustus 2022² tussen het kabinet, de VNG, het IPO en het Veiligheidsberaad. In die afspraken is vastgelegd dat het Rijk een project gestart is om extra aandacht te besteden aan dossieropbouw van overlastgevers in het kader van de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke aanpak. Voor deze versterkte aanpak van overlast is structureel budget toegekend. In die context is in september 2022 de Coördinator Nationale Aanpak Overlast aangesteld. Daarnaast is aangegeven dat er wordt gewerkt aan het realiseren van een of meer procesbeschikbaarheidslocaties.

In de opdrachtbrief voor de Coördinator van 20 september 2022 is een aantal indicatieve sporen opgesomd voor de uitvoering van de opdracht van de Coördinator Nationale Aanpak Overlast, zoals het in kaart brengen van de doelgroep om tot een persoonsgerichte aanpak te komen en het inventariseren van oplossingen. Al vrij snel na de start van zijn opdracht heeft de Coördinator zich gecommitteerd aan drie specifieke actielijnen: (1) het versterken van de aansluiting tussen de vreemdelingenketen en de strafrechtketen in de aanpak van overlast, (2) het aanjagen van de pilot procesoptimalisatie om procedures van overlastgevende asielzoekers snel en slagvaardig af te doen, en (3) het ondersteunen van gemeenten waar veel overlast wordt ervaren door het faciliteren van mobiele toezichtteams.

Uw Kamer is over de aanstelling van de Coördinator en de formatie van zijn projectteam geïnformeerd bij brief van 16 september 2022.^{3, 4} Over de voortgang en resultaten van zijn opdracht is uw Kamer vervolgens periodiek geïnformeerd bij brieven van 16 september 2022⁵, 24 november 2022⁶, 9 mei 2023⁷ en 10 november 2023⁸ en in de beantwoording van vragen over het Jaarverslag 2022 Slotwet.

Voor een zuiver begrip van de opdracht van de Coördinator is het wenselijk om de pilot procesoptimalisatie en de procesbeschikbaarheidslocatie uit elkaar te houden. De Coördinator heeft geen rol gehad in de besluitvorming omtrent de inrichting en ontwikkeling van de procesbeschikbaarheidslocatie. Deze bijzondere modaliteit was geen onderdeel van zijn opdracht en al geruime tijd voor de aanstelling van de Coördinator in ontwikkeling. Uw Kamer is over de ontwikkeling van de procesbeschikbaarheidslocatie bij brief van 29 juni 2022 geïnformeerd.⁹

² Kamerstuk 19 637, nr. 2992.

³ In de brief van 10 november 2023 is uw Kamer geïnformeerd over de resultaten van de Coördinator na de beëindiging van zijn opdracht, zie Kamerstuk 19 637, nr. 3175.

⁴ Kamerstuk 19 637, nr. 2986.

⁵ Kamerstuk 19 637, nr. 2986.

⁶ Kamerstuk 19 637, nr. 3010.

⁷ Kamerstuk 19 637, nr. 3104.

⁸ Kamerstuk 19 637, nr. 3175.

⁹ Kamerstuk 19 637, nr. 2908.

Bij de pilot procesoptimalisatie in Ter Apel worden de procedures van overlastgevers in Ter Apel zo snel mogelijk behandeld. Door deze snelle werkmethode wordt de opvang en het asielsysteem zoveel mogelijk ontlast. Asielzoekers komen voor de pilot procesoptimalisatie in beeld bij signalen van overlastgevend gedrag. Denk aan verbale of fysieke agressie in de opvang of omdat uit iemands dossier blijkt dat hij gesignaleerd wordt voor een veroordeling van een strafbaar feit in een andere EU lidstaat. In de Vreemdelingencirculaire 2000 is beschreven wat in ieder geval onder overlast wordt verstaan. Dat overlastgevend gedrag in de Vreemdelingencirculaire 2000 niet uitputtend is vastgelegd, geeft professionals in de keten de ruimte om hierin een gerede afweging te maken. Op grond van het Vreemdelingenbesluit mag de rust- en voorbereidingstijd op bepaalde gronden worden onthouden, bijvoorbeeld indien er sprake is van overlast in een opvangvoorziening. De kern van de werkmethode van de pilot procesoptimalisatie is dus: binnen het bestaande recht de procedures versnellen. Voor het zomerreces wordt uw Kamer geïnformeerd over de uitvoering van de motie-Ceder¹⁰ om de pilot procesoptimalisatie structureel in te voeren en waar mogelijk en noodzakelijk toe te passen op andere locaties waar problematiek met overlastgevers speelt. De leden van de fracties van de SP, GroenLinks-PvdA, Volt, DENK, de PvdD, D66, de ChristenUnie, de VVD, de SGP, het CDA, Nieuw Sociaal Contract, de PVV, FVD en BBB hebben voor deze motie gestemd.

Pilot pré-pbl

Op de procesbeschikbaarheidslocatie (hierna: pbl) in Ter Apel worden asielzoekers met een kansarme asielaanvraag geplaatst om beschikbaar te blijven voor de procedures zodat deze zo efficiënt en vlot als mogelijk worden doorlopen. De procesbeschikbaarheidslocatie is aan te merken als een doorontwikkeling van de pilot sobere opvang van 2018 tot 2020¹¹. De procesbeschikbaarheidslocatie is door de ketenmariniers, in samenwerking met de ketenpartners binnen de migratieketen, ontwikkeld. Asielzoekers met een kansarme aanvraag zijn bijvoorbeeld personen uit een veilig land van herkomst of een land waarbij de kans op een inwilliging lager is dan 10 procent.¹²

Omdat de capaciteit op de pbl in Ter Apel nog beperkt is, moet er geprioriteerd worden wie voor plaatsing in aanmerking komt. Dat gebeurt door kansarme asielzoekers met overlastgevend gedrag te prioriteren.

Bij het plaatsen op de procesbeschikbaarheidslocatie wordt geen vrijheidsbeperkende of vrijheidsontnemende maatregel aan de vreemdeling opgelegd. Er is dan ook geen sprake van detentie of verkapt detentie. Als de vreemdeling besluit niet langer op de procesbeschikbaarheidslocatie te willen verblijven, heeft dat in beginsel geen impact op zijn aanvraag. De behandeling daarvan gaat door. Het is wel zo, dat als de vreemdeling niet komt opdagen voor bepaalde processtappen, dit impact heeft op de behandelduur en uitkomst van de procedure. Dat is geen uitzondering, maar de reguliere werkwijze.

Van etnisch profileren in relatie tot de pbl en de pilot procesoptimalisatie is nadrukkelijk geen sprake. Immers, plaatsing op de pbl geschiedt niet op basis van nationaliteit als zodanig, maar op basis van de kans die iemand heeft om gegeven zijn nationaliteit een inwilligingsbesluit te krijgen

¹⁰ Kamerstuk 19 637, nr. 3194.

¹¹ Kamerstuk 19 637, nr. 2908.

¹² Met uitzondering van kwetsbare doelgroepen.

conform het reguliere asielbeleid. Dat betekent dat asielzoekers met een zogeheten kansarme asielaanvraag in aanmerking komen. Opname in de pilot procesoptimalisatie geschiedt niet op basis van nationaliteit, maar op basis van signalen van overlastgevend gedrag zoals agressief gedrag in de opvanglocatie.

Casusregie

De Coördinator heeft in aanvulling op voornoemde drie actielijnen ook enkele gemeenten ondersteund waar de urgentie werd gevoeld om meer grip te krijgen op overlastgevende asielzoekers waarbij sprake is van mobiele criminaliteit, waaronder Utrecht en Amsterdam. Denk hierbij aan asielzoekers die in korte tijd in meerdere politie-eenheden betrokken zijn bij strafbare feiten en tijdens hun verblijf uit beeld raken van de organisaties in de asielketen. De in eerste instantie beoogde uitwerking van een analyse-instrument is in het doorontwikkelen van casusregie losgelaten om primair de lokale ketensamenwerking te versterken en daarbij te bezien hoe de bestaande Top-X aanpak optimaal kan worden ingezet en in hoeverre eventueel maatwerk toe te passen.

In Amsterdam en Hardenberg is onder regie van de Coördinator de lokale ketensamenwerking op casusregie voor deze doelgroep versterkt. Toen de opdrachtstermijn was beëindigd was er nog aanvullende inzet noodzakelijk om de aanpak te kunnen evalueren. De projectleden moesten nog gelegenheid hebben aanbevelingen op te stellen. Vandaar dat het Ministerie van Justitie en Veiligheid nog een opdracht voor drie maanden heeft verstrekt aan de twee betrokken projectleden die per 31 december 2023 is beëindigd. Momenteel wordt departementaal opvolging gegeven aan voornoemde aanbevelingen.

Vragen lid Podt

Met betrekking tot het informatieverzoek heeft het lid Podt verzocht om in te gaan op een aantal specifieke vragen welke ik hierna per onderwerp zal beantwoorden.

Aanbesteding

In de zomer van 2022 was sprake van dermate dwingende spoed door de onhoudbare situatie in de migratieketen en Ter Apel, dat niet langer gewacht kon worden om de overlast door asielzoekers aan te pakken. Er ontstonden geregeld vechtpartijen, waardoor regelmatig politie-inzet nodig was. De sociale en algemene veiligheid van de asielzoekers, medewerkers op het COA-terrein en inwoners van Ter Apel kwam ernstig in het geding. Dit is derhalve betrokken bij de hiervoor genoemde bestuurlijke afspraken van 26 augustus 2022, waarna de Coördinator is aangesteld. Op zijn advies is ervoor gekozen om in Ter Apel in pilotvorm een toezichtsteam in te zetten voor een periode van drie maanden. Zoals bekend was in Ter Apel een directe noodoplossing noodzakelijk. Het lokaal gezag had een veiligheidsrisicogebied afgekondigd rondom de COA-locatie, en een noodverordening was uitgevaardigd omdat het probleem zich verplaatste naar het dorp. Doordat in oktober 2022 geen zicht was op een structurele oplossing om de overlast op korte termijn te verminderen en ook de opvangsituatie niet was verbeterd, is de opdracht niet aanbesteed en rechtstreeks verstrekt aan het bedrijf Snel Beveiliging Nodig (hierna SBN).

Er is gekozen voor dit bedrijf, omdat zij al ervaring met dezelfde doelgroep en problematiek hebben opgedaan in de gemeente Amsterdam. Het personeel van SBN beschikt over de benodigde sociale vaardigheden,

culturele kennis en ervaring met de streetwise aanpak en disciplines. Er is een speciale werkmethode ontwikkeld voor de doelgroep overlastgevende asielzoekers, waarbij met name wordt ingezet op preventie. De eerste positieve resultaten waren vrij snel zichtbaar na de start in Ter Apel, waarna besloten is om de pilot te verlengen. Door de niet-voorzienbare operationele noodzaak om de overlast aan te pakken en de noodzaak om draagvlak voor asielopvang te behouden is afgeweken van de reguliere aanbestedingsprocedures. Dit is geen unieke situatie. Wanneer de openbare orde in het geding komt en sprake is van een acute noodsituatie, kan bijvoorbeeld door de veiligheidsdiensten wegens de onvoorzienbaarheid en dwingende spoed bij uitzondering worden afgeweken van de reguliere procedures zodat direct ingegrepen kan worden. Met de inzet van extra toezichtsteams is terughoudend omgegaan. Uitsluitend in uitzonderlijke situaties waarbij lokale maatregelen onvoldoende soelaas boden om de overlast aan te pakken, is tot inzet van een dergelijke maatregel overgegaan. In 2023 zijn in de gemeenten Budel, Weert, Delfzijl, Hardenberg en Zweeloo toezichtsteams ingezet. Deze opdrachten lopen in 2024 af.

De uitgaven met betrekking tot deze opdrachten zijn gedaan in 2023. De verantwoording is meegenomen in het jaarverslag van 2023, dat deze week wordt aangeleverd bij het Ministerie van Financiën. Uw Kamer zal dit overzicht op de derde dinsdag van mei 2024 ontvangen.

Na afronding van de opdracht van de Coördinator in september 2023 is besloten om de inzet van toezichtsteams door te ontwikkelen naar een structureel beleidsinstrument. Hiervoor is in november 2023 gestart met een aanbestedingsprocedure. Op dit moment liggen er nog geen offertes.

Mandaat

De Coördinator heeft een aanjagende en coördinerende rol gehad binnen de bestaande gezagslijnen. Voor de aansturing van zijn opdracht werd een ambtelijke stuurgroep ingericht met de secretaris-generaal en directieleden van het directoraat-generaal Migratie, Politie en Veiligheidsregio's en Rechtspleging en Rechtshandhaving binnen het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Periodiek voerde de Coördinator overleg met de Minister en Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en ambtelijke vertegenwoordiging vanuit de betrokken departementen.

Contact met politie en het Openbaar Ministerie

In de ontwikkelfase van de pilot procesoptimalisatie zijn er met de Coördinator verschillende ambtelijke overleggen geweest over het doel en de randvoorwaarden van de beoogde ketensamenwerking. De politie gaf in deze ontwikkelfase aan behoefte te hebben aan meer informatie over het doel van de pilot en de benodigde randvoorwaarden alvorens zich te kunnen committeren aan integrale ketensamenwerking. In opdracht van de Coördinator is vervolgens door een onafhankelijke criminoloog en bestuurskundige in december 2022 een voorstel voor de pilot opgesteld waarbij de input is verwerkt van het projectteam van de Coördinator en uitvoerende medewerkers in Ter Apel, in het bijzonder van de IND en team AVIM-Noord van de politie. Dit procesvoorstel behelst een meer integrale en persoonsgerichte ketenbenadering van overlastgevende asielzoekers in de asielprocedure en de randvoorwaarden. Vervolgens is in februari 2023 departementale afstemming bereikt met de Coördinator en de politie over een gezamenlijk commitment aan de pilot procesoptimalisatie met inachtneming van de bestaande werkprocessen, procedures, rollen en verantwoordelijkheden. Daarbij is vastgesteld dat er in de pilot procesopti-

malisatie nooit sprake mag zijn van etnisch profileren en dat dit te allen tijde voorkomen moet worden.

In dit verband is van politieke inmenging door de Minister van Justitie en Veiligheid buiten de ambtelijke besluitvorming om geen sprake geweest. De Coördinator heeft in zijn rol als aanjager wel aangestuurd op actieve deelname van alle betrokken organisaties aan de pilot. Hij heeft in dit verband in de ontwikkelfase van de pilot richting het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de korpsleiding van de politie aangegeven dat de formele betrokkenheid van het team AVIM-Noord binnen de ketensamenwerking van de pilot zijn inziens beter zou kunnen. Van een verzoek om overplaatsing door de Coördinator is geen sprake geweest.

De Coördinator heeft zich ingezet om de aansluiting tussen de vreemdelingenketen en de strafrechtketen te versterken. Dit heeft geleid tot kortere afstemmingslijnen tussen het Openbaar Ministerie en politie, COA, IND en DT&V. Daarnaast heeft het delen van kennis en ervaring wederzijds tot inzicht en begrip geleid in de problematiek en kon men elkaar aanspreken op mogelijke verbeteringen in werkwijzen.

Het Openbaar Ministerie opereert zelfstandig en onafhankelijk. Daar treden wij of mijn medewerkers op het departement niet in. Het Openbaar Ministerie is in september 2022, gelet op de hiervoor geschetste crisis in de asiel(nood)opvang, uit eigen beweging gestart met het verbeteren van de afdoening van misdrijven door overlastgevende asielzoekers. Het doel is om (vaker) een effectieve afdoeningsbeslissing te nemen binnen de ZSM-aanpak. Het is aan de officier van justitie of in individuele gevallen vervolging wordt ingesteld. Net als in iedere andere zaak wordt bij een strafbaar feit gepleegd door een asielzoeker rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Bij het verbeteren van de strafrechtelijke aanpak van asielzoekers die misdrijven plegen door het OM is geen sprake geweest van inmenging door het Ministerie van Justitie en Veiligheid of de Coördinator. Het OM heeft de Coördinator hierover in periodieke overleggen enkel geïnformeerd.

De strafrechtelijke aanpak van het Openbaar Ministerie richt zich overigens niet alleen op asielzoekers maar op iedereen voor wie de kans groot is dat ze zich onttrekken aan berechting of de uitvoering van opgelegde straffen.

De Coördinator heeft in het versterken van de aansluiting bij de strafrechtketen contact gehad met politie en het Openbaar Ministerie. Hij opereerde in de uitvoering van zijn opdracht binnen de bestaande gezagslijnen. Voor zover de indruk bestaat dat de Coördinator in de uitvoering daarvan oneigenlijk druk heeft uitgeoefend op politie en het Openbaar Ministerie hechten wij eraan te benadrukken dat van een dergelijk mandaat geen sprake was en de voorgestelde aanpak van de Coördinator altijd onderdeel heeft uitgemaakt van de ambtelijke besluitvorming. Uit de bijgevoegde stukken blijkt genoegzaam dat van ministeriële druk op de ambtelijke besluitvorming van de aanpak geen sprake is geweest.

Vraag pbl-bewoner

Met betrekking tot uw vraag of het klopt dat een asielzoeker uit de procedure van de procesbeschikbaarheidslocatie is gezet omdat hij honger had en brood ging kopen in het dorp, geldt dat het uw Kamer bekend is dat wij over individuele gevallen geen uitspraken kunnen doen. Wel kunnen wij aangeven dat op de sobere opvang drie maal daags in natura maaltijden worden verstrekt en ook wordt de sobere opvang voorzien van toiletartikelen. Bij elke maaltijd is er koffie beschikbaar en bij

de warme avondmaaltijd zit fruit. Verder is er de mogelijkheid te sporten of mee te doen aan recreatieve activiteiten. De bewoners op de pbl in Ter Apel hebben per persoon een slaapkamer met een bed en een matras.

Vreemdelingen die de procesbeschikbaarheidslocatie verlaten terwijl zij beschikbaar moeten zijn, ondertekenen een verklaring waarin zij vrijwillig afzien van hun recht op opvang. Dat betekent niet dat de asielaanvraag vervalt. Een asielaanvraag kan buiten behandeling gesteld worden wanneer iemand niet verschijnt voor gehoren of met onbekende bestemming vertrekt.

Conclusie

Nederland wil bescherming bieden aan asielzoekers op de vlucht voor oorlog en geweld. Crimineel gedrag is onaanvaardbaar en ondermijnt het draagvlak voor de opvang van asielzoekers.¹³ Het bieden van bescherming is een verantwoordelijkheid die tegelijkertijd met zich meebrengt dat we de veiligheid waarborgen van medewerkers, bewoners op het azc en omwonenden. Wij achten het daarom van onverminderd belang om de actielijnen die de Coördinator heeft ingezet te continueren. Zijn aanbevelingen sterken mijn ambitie om de aanpak van overlastgevende en criminele asielzoekers te continueren om zo het draagvlak te behouden voor vluchtelingen die bescherming zoeken.

Voorts is het van belang dat vreemdelingen met een kansarme aanvraag zo snel mogelijk uitsluitel hebben op hun aanvraag. Daarom blijven wij ons onvermoeid inzetten voor het inrichten van procesbeschikbaarheidslocaties in meer gemeenten.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yesilgöz-Zegerius

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg

¹³ In het recent verschenen informatiebericht van de Adviesraad Migratie worden de feiten over asielzoekers en overlast op een rij worden gezet. <https://www.adviesraadmigratie.nl/actueel/weblog/blogseries-en-commentaren/2023/asielzoekers-en-overlast-de-feiten-op-een-rij>