Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

19 637 Vreemdelingenbeleid

Nr. 3559

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ASIEL EN MIGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 mei 2026

Asielzoekers die betrokken zijn bij overlast en criminaliteit, zetten de veiligheid op straat en in de opvang onder druk. Inwoners, ondernemers, maar ook de meerderheid van de asielzoekers die zich gedragen, zijn hiervan de dupe. Daarom committeert dit kabinet zich aan een hardere aanpak van criminele asielzoekers. Met deze periodieke voortgangsbrief informeer ik uw Kamer over de voortgang van de nationale aanpak en licht ik toe langs welke lijnen extra maatregelen worden uitgewerkt.

De inzet van de bestaande nationale aanpak is helder: negatief gedrag niet tolereren en normerend optreden. De nationale aanpak overlast bestaat daarom uit vier pijlers: snel beslissen in procedures van asielzoekers met overlastgevend gedrag, maatwerk bieden in de opvang, lik-op-stuk toe passen in de openbare ruimte en inzetten op terugkeer. Met die solide basis voorkomen we dat asielzoekers met overlastgevend gedrag van wie de asielaanvraag niet wordt ingewilligd, langer in Nederland verblijven dan nodig is. We stellen duidelijke grenzen.

Tegelijkertijd ontvangt het Rijk signalen van meerdere (grote) steden over een ervaren toename van rondtrekkende overlastgevers. Daarbij zien we dat een groep van met name jonge asielzoekers strafbare feiten pleegt in een andere gemeente dan waar die asielzoekers zelf feitelijk verblijven. Hierover heeft het kabinet ook gesprekken gevoerd met de overheden. Om de aansluiting tussen lokale driehoek en de vreemdelingenketen in de aanpak van overlast te verstevigen, zet het kabinet daarom in op een aantal acties.

Er wordt, naar het voorbeeld van de lokale persoonsgerichte aanpak, een landelijk team ingericht om de mobiele groep overlastgevende asielzoekers effectiever aan te pakken, waaronder de groep jonge Syrische asielzoekers die betrokken is bij overlast en criminaliteit. Het doel van deze landelijke persoonsgerichte aanpak voor overlastgevende en criminele vreemdelingen is het tijdig informeren van betrokken (keten)partners en het voeren van casusregie («er bovenop zitten»).

kst-19637-3559
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

Daarbij wordt gebruikgemaakt van een samenhangende inzet van bestuursrechtelijke, civielrechtelijke, vreemdelingenrechtelijke en strafrechtelijke interventies. De doorontwikkeling van deze aanpak wordt uitgewerkt in samenspraak met betrokken gemeenten en (keten)partners. Hiermee kom ik tegemoet aan de motie van het lid Boomsma[1] om in samenwerking met gemeenten, het COA en andere betrokken instanties met een landelijk actieplan te komen voor een toenemend aantal jonge alleenstaande Syrische asielzoekers dat afglijdt richting overlast en criminaliteit.

Parallel wil het kabinet asielzoekers met overlastgevend gedrag uit de lokale situatie halen. Mogelijke oplossingen zijn overplaatsen naar een opvangmodaliteit voor overlastgevers of vreemdelingendetentie voor asielzoekers met overlastgevend gedrag, dan wel toeleiding naar passende zorg. In dit verband wordt gewerkt aan de uitbreiding van de capaciteit van de bijzondere opvangmodaliteiten voor overlastgevende asielzoekers. Meer specifiek is het streven om de gespecialiseerde kleinschalige opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen met overlastgevend gedrag uit te breiden (Perspectief Opvang Nidos). Daarnaast verwacht ik dat de beoogde uitbreiding van bewaringsgronden onder het Europese Asiel- en Migratiepact (openbare orde en nationale veiligheid) een positieve bijdrage kan leveren aan het effectueren van overdrachten van Dublinclaimanten. Daarnaast wordt intensiever ingezet op ondersteuning richting gemeenten en betrokken medewerkers bij het nemen van maatregelen. Daarom heeft het Ministerie van Justitie en Veiligheid met COA en Nidos meerdere informatiesessies georganiseerd voor gemeenten over het handelingskader bij overlastgevende alleenstaande minderjarige vreemdelingen, een geactualiseerde Top-X werkinstructie opgeleverd voor professionals van de asielketen, en werkt het nu toe naar een aanpassing van de bestaande Toolbox met meer aandacht voor het instrumentarium in de aanpak van overlast door alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

In deze brief geef ik verder ook kort een reactie op het rapport van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) over het onderzoek naar factoren van overlastgevend en crimineel gedrag van bewoners van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA).

Voortgang nationale aanpak overlast

De toelichting volgt de opbouw van de nationale aanpak die stoelt op de hierboven genoemde pijlers.

Asielprocedure

Het interventieteam van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) onderkent al aan het begin van de asielprocedure of sprake is van een bewoner met (potentieel) overlastgevend gedrag en een kansarme aanvraag. Sinds de start van de pilot in september 2022 tot en met 1 februari 2026 heeft de IND ongeveer 4.130 aanvragen van asielzoekers

[1] Kamerstuk 19 637, nr. 3413

met overlastgevend gedrag prioritair behandeld, waarvan op 1 februari 2026 in ongeveer 3.730 zaken was beslist[2].

De Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) is direct aangesloten op het interventieteam met een speciaal ingericht «Thematisch team overlastgevers» (TTOV). Zo is DTenV aanwezig bij de uitreiking van de negatieve beschikking aan de vreemdeling door het interventieteam, zodat het vertrektraject direct kan worden ingezet en het eerste vertrekgesprek direct na ontvangst van de beschikking kan worden gevoerd.

Lik-op-stuk in de openbare ruimte

De Ministeries van JenV en IenW, het COA, de politie en vervoerders werken met een integraal plan om overlastgevend gedrag van asielzoekers in het openbaar vervoer aan te pakken. De aanpak van overlastgevende asielzoekers in het openbaar vervoer, gaat over de thema's betalingsproblematiek, verbetering van gegevensdeling en dossieropbouw. Zo zijn er door de Ministeries van IenW en JenV in gezamenlijkheid met vervoerders en het COA preventieve maatregelen getroffen. De voorlichting aan asielzoekers over de werking van het OV is verbeterd en alle asielzoekers kunnen sinds 2024 met een nieuw betaalmiddel reizen in het OV. Vervoerders geven aan dat de ervaringen hiermee positief zijn.

In het commissiedebat Asiel en Migratie van 2 oktober heeft de toenmalige minister toegezegd de Kamer te informeren over de bevoegdheden van boa's en politie op COA-terreinen[3]. Zoals eerder opgenomen in de Kamerbrief van 5 september jl.[4] naar aanleiding van de motie Van Nispen is de politie niet verantwoordelijk voor en bevoegd om, de veiligheid op het COA-terrein te handhaven. De politie mag alleen optreden in het geval er een incident plaatsvindt en zij doen dit ook. Als het gaat om de veiligheid buiten het COA-terrein, dan is de politie verantwoordelijk voor het handhaven van de openbare orde, onder bevoegdheid van het lokaal gezag. Het COA-terrein betreft geen openbare ruimte. Hetzelfde geldt voor toezichthouders met boa bevoegdheden. Zij kunnen niet worden ingezet op het COA-terrein.

Een uitzondering hierop vormt de Handhaving- en Toezichtlocatie (htl) in Hoogeveen en de boa's van Dienst Vervoer en Ondersteuning. De htl is een aparte opvangvoorziening voor ernstig overlastgevende asielzoekers met een streng en sober regime en bedoeld om onder meer stringent op te treden tegen onaanvaardbaar gedrag, om de veiligheid en leefbaarheid van bewoners, medewerkers en omwonenden van reguliere opvanglocaties te bevorderen en om de veiligheid op de htl te vergroten.
De boa's van DV&O houden op de htl toezicht op de naleving van vreemdelingenrechtelijke maatregelen, zoals het gebiedsgebod van artikel 56 van de Vreemdelingenwet 2000, en zijn daarnaast aanwezig in verband met situaties van (ernstige) overlast die dreigen te escaleren. Hun aanwezigheid is essentieel om de veiligheid en beheersbaarheid op de htl te waarborgen en daarmee randvoorwaardelijk voor het adequaat functioneren van de htl. Zij beschikken in de uitoefening van hun taak als

[2] Bron IND (Metis). Standmaand: oktober 2025.
De cijfers kunnen afwijken van eerdere cijfers over eenzelfde periode in vorige rapportages, omdat de cijfers zijn geactualiseerd. In een aantal zaken worden correcties uitgevoerd na het verstrijken van de rapportageperiode die pas zichtbaar worden in cijfers met een latere peildatum. Alle cijfers (zowel de totalen als de verschillende deelcijfers) zijn afgerond op tientallen. Cijfers tussen 0–9 worden vermeld als < 10. Door de afrondingen kan een ogenschijnlijk verschil ontstaan tussen de eindtotalen en de optelsommen van de verschillende deelcijfers.

[3] TZ202510-052.

[4] Kamerstuk 19 637, nr. 3469.

toezichthouder op de htl daarom over aanvullende (opsporing)bevoegdheden om op te kunnen treden tegen (ernstige) incidenten veroorzaakt door bewoners.[5]

Na het nemen van een overdrachtsbesluit, als bedoeld in artikel 44a Vreemdelingenwet 2000, of een afwijzend asielbesluit, als bedoeld in artikel 45 Vw 2000, kunnen op opvanglocaties van (vooral) het COA, personen staande worden gehouden om in vreemdelingenbewaring te worden gesteld met het oog op hun overdracht of terugkeer. De ambtenaren belast met toezicht op vreemdelingen mogen hiertoe een woning zonder toestemming van de bewoner betreden, mits dit gebeurt met een machtiging conform de Algemene wet op het binnentreden (Awbi). Boa's van de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) zijn hiervoor thans niet zelfstandig bevoegd, waardoor inzet van een andere toezichthouder, doorgaans de politie, nodig is. Dit leidt tot vertraging in de uitvoering en tot onnodige inzet van schaarse politiecapaciteit. Daarom heb ik besloten om middels een wijziging van artikel 4.1 van het Voorschrift Vreemdelingen (Vv 2000) de bevoegdheden van deze boa's uit te breiden. De wijziging van het Vv 2000 is 20 mei jl. in de Staatscourant gepubliceerd en 21 mei jl. in werking getreden.
Met deze wijziging kunnen DV&O-boa's, als toezichthouders in de zin van artikel 47 Vw 2000, met een Awbi-machtiging zelfstandig binnentreden in woningen bij COA-locaties, gemeentelijke opvangvoorzieningen onder de Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne (Twoo) en andere locaties onder COA-beheer. Dit geldt uitsluitend voor de uitoefening van de in artikel 4.1, vierde lid, Vv 2000 genoemde toezichtbevoegdheden (ten behoeve van staandehouding, ophouding en overbrenging). Alle waarborgen van de Awbi blijven onverkort van toepassing: voorafgaande machtiging door de bevoegde autoriteit, legitimatie en doelmelding, proportionaliteit en subsidiariteit, zorgvuldige uitvoering en verslaglegging. De verwachting is dat op die manier vertraging in de uitvoering wordt tegen.

Sociale veiligheid in het openbaar vervoer

Ook in het openbaar vervoer is sprake van overlast. In samenspraak met medeoverheden wordt eveneens ingezet op lokale en regionale initiatieven om overlast in het openbaar vervoer te verminderen. Zo worden met subsidie vanuit het Ministerie van JenV en de verantwoordelijke concessieverlener extra medewerkers service en veiligheid ingezet op de lijn Zwolle-Emmen, ook wel bekend als de Vechtdallijn. In februari 2025 is er een motie ingediend over het opleggen van een reisverbod voor zwartrijders van en naar Ter Apel[6]. Mijn ministerie werkt samen met de vervoerders binnen de grenzen van de bestaande wet- en regelgeving aan diverse maatregelen om zwartrijden te voorkomen en te sanctioneren. Het opleggen van een reisverbod kan hier onderdeel van zijn. Tevens zijn door vervoerders extra maatregelen genomen om incidenten en overlast te voorkomen bij de spoorverbindingen en stations in de buurt van de aanmeldlocaties in Ter Apel en Budel.

In navolging op de toezegging opgenomen in de Kamerbrief van 5 september jl.[7] om te onderzoeken hoe de boetes voor zwartrijden kunnen worden verhaald op de veroorzaker, zoals ook is verwoord in het Commissiedebat over de (veiligheids)situatie op de buslijnen in Ter Apel van 8 april jl., bijvoorbeeld door te korten op leefgeld, heeft het COA aangegeven daartoe geen juridische grondslag te zien. Bewoners van het

[5] Staatscourant 2024, nr. 18486.
[6] Kamerstuk 19 637, nr. 3374.
[7] Kamerstuk 19 637, nr. 3469.

COA vallen onder de Regeling verstrekking asielzoekers, de Rva 2005. Zij hebben op grond van de Rva 2005 recht op verstrekkingen. Conform artikel 10 van de Rva 2005 kan onthouding van verstrekkingen alleen indien bewoners zich niet aan hun verplichtingen, zoals naleving van de COA huisregels of aanwijzingen van het personeel houden. Het COA heeft derhalve geen grondslag om een ROV-maatregel op te leggen voor het reizen zonder geldig vervoersbewijs. Het COA biedt wel de mogelijkheid aan alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) om, – op basis van vrijwilligheid, – boetes die zij hebben ontvangen voor het reizen zonder geldig vervoersbewijs eenmalig voor te schieten waarna een afbetalingsregeling met hen wordt afgesproken.

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft in een Kamerbrief[8] naar uw Kamer de stand van zaken met betrekking tot identificatie door ov-boa's aangegeven. In de brief is opgenomen dat het Ministerie van Justitie en Veiligheid werkt aan het beter innen van boetes door asielzoekers. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft de afgelopen maanden verkend in hoeverre het mogelijk is boa's toegang tot de Basisvoorziening Vreemdelingen, de BVV te geven.
Ten aanzien van de BVV geldt dat toegang voor boa's onder meer om een wetswijziging vraagt. Zoals toegezegd in het Commissiedebat van 8 april jl. zal ik uw Kamer nader informeren zodra de uitwerking hiervan verder is gebracht.

Om de veiligheid van zowel het personeel als de reizigers te waarborgen, is het van belang om ook zwartrijden tegen te gaan en mogelijk te bestraffen.
Op 27 mei heeft uw Kamer de motie aangenomen van het lid Van Zanten (BBB), waarin de regering wordt verzocht zich ervoor in te spannen asielbeslissingen in grensdetentie eerder te nemen dan de huidige zes weken bij asielzoekers die geen strafbaar feit hebben gepleegd, zodat de doorstroom wordt bevorderd (Kamerstuk 19 637, nr. 3408).
Op grond van de Asielprocedurerichtlijn[9] moet een beslissing in de grensprocedure binnen vier weken worden genomen. Het uitgangspunt is dat de IND de asielaanvraag zo zorgvuldig en spoedig mogelijk behandelt om daarmee de grensdetentie zo kort mogelijk te laten duren. Dit leidt ertoe dat in de grensprocedure meestal al binnen 16 dagen een asielbesluit wordt genomen. Waar nodig wordt de volledige termijn van 28 dagen benut voor het nemen van een besluit.
Indien de asielaanvraag door de IND wordt afgewezen, kan de detentie nog voortduren gedurende de behandeling van de asielzaak door de rechtbank als door de asielzoeker beroep is ingesteld, of als asielzoekers aansluitend op een andere grondslag aan de grens worden gedetineerd ter fine van terugkeer.
Na invoering van het Asiel- en Migratiepact zullen voor de asielgrensprocedure in totaal 12 weken beschikbaar zijn. Anders dan bij de bovengenoemde huidige termijn is dit inclusief het doorlopen van de beroepsprocedure. Nadien kan de detentie worden gecontinueerd op een andere grondslag gericht op vertrek.
Gezien het vorenstaande vat ik deze motie op als een aansporing om de huidige werkwijze te handhaven. Een wijziging van wet- of regelgeving of van beleid is naar mijn oordeel dan ook niet aan de orde.

Opvang

Om opvanglocaties van het COA veilig en leefbaar te houden voor zowel bewoners, medewerkers als omwonenden, is tijdig en consequent

[8] Kamerstuk 23 645, nr. 872.
[9] Richtlijn 2013/32/EU.

optreden tegen overlastgevend gedrag noodzakelijk. In de opvang wordt gericht maatwerk geleverd en intensieve begeleiding aangeboden, waar nodig wordt direct ingegrepen.

Binnen de asielketen is in Budel en Ter Apel gestart met een pilot procesbeschikbaarheidsaanpak (pba). Het doel van deze pilot is het versneld afhandelen van asielaanvragen die op basis van land van herkomst van de aanvrager als kansarm worden ingeschat. Er is sprake van een escalatiemodel. Dit zijn de inhuisregistratie, de verscherpt toezicht locatie (vtl), de procesbeschikbaarheidslocatie, de handhavings- en toezichtslocatie en vreemdelingenbewaring. De verscherpt toezicht locatie heeft 75 plekken. De procesbeschikbaarheidslocatie (pbl) is gestart met vijf plaatsen in juli 2025. Bij aanvang is afgesproken dat er méér mensen kunnen worden geplaatst indien hier aanleiding toe is. Het is daarmee niet zo dat maximaal 5 personen op de pbl kunnen worden geplaatst.
Momenteel zien we dat veel overlast veroorzaakt wordt door groepen mensen die niet in de pbl kunnen worden geplaatst, zoals mensen met een Dublinclaim en minderjarige asielzoekers. De pbl is erop gericht om de aanvragen van asielzoekers versneld af te handelen (binnen 4 weken). Mensen met een Dublinclaim kunnen niet in de pbl worden geplaatst, omdat het doorlopen van hun procedure langer dan vier weken kan duren. Daarom is momenteel het aantal pbl plaatsingen beperkt. De Dublinclaimanten die overlast veroorzaken, zoals het plegen van winkeldiefstal, worden wel in de verscherpt toezicht locatie geplaatst waarbij dossieropbouw voor (eventuele) htl-plaatsing of inbewaring-stelling plaatsvindt. Daarnaast heeft het verspreiden van mensen met een Dublinclaim prioriteit.
Momenteel wordt de pba geëvalueerd. Hierbij wordt ook verkend onder welke voorwaarden een uitbreiding (van de doelgroep) van de pbl mogelijk is. Het plaatsen van Dublinclaimanten in de pbl zal meegenomen worden in de verkenning. In lijn met het coalitieakkoord wordt tevens verkend op welke wijze meer verscherpt toezicht locaties kunnen worden geopend.

Op reguliere COA-locaties met een bestuursovereenkomst van minimaal een jaar wordt Intensieve begeleiding op locatie (Ibl) geïmplementeerd: (potentieel) overlastgevende bewoners worden intensief begeleid en geactiveerd, waardoor zij beter in beeld zijn, grenzen scherper zijn en de rust toeneemt. De Ibl draait inmiddels op 86 locaties. Het Ambulant OndersteuningsTeam (AOT) versterkt locaties bij herhaalde overlast of incidenten met grote impact, met snelle inzet op locatie én structurele teamversterking via coaching, kennisdeling en praktijkbegeleiding. Zo worden medewerkers ontlast en beter toegerust, en verbetert de kwaliteit van begeleiding en interventies. De pilot loopt tot eind 2026. Het doel is het AOT in 2026 structureel onderdeel te maken van de COA-aanpak en de veerkracht van locaties te vergroten.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv)

Begin 2025 is het COA gestart met een pilot locatie: IBA (intensieve begeleiding amv). De doelgroep bestaat uit amv met zorgelijk gedrag, van wie wordt ingeschat dat er een specifieke hulp- of begeleidingsvraag aan ten grondslag ligt. Deze jongeren ontvangen op deze locatie tijdelijk intensieve begeleiding.
Deze pilot loopt tot eind 2026 en wordt onderzocht door een extern onderzoeksbureau.

Het COA kan een amv die ernstige overlast veroorzaakt, plaatsen in de Perspectief Opvang Nidos (PON). Dit gebeurt in overleg met Nidos. Deze

stap wordt gezet wanneer het COA niet meer in staat is om de jongere op een adequate manier te begeleiden. In de PON ontvangen jongeren intensieve begeleiding, waarbij zij werken aan hun gedrag en toekomstperspectief, zowel binnen als buiten Nederland.

In maart 2025 hebben het COA en Nidos besloten tot een (tijdelijke) plaatsingsstop van alleenstaande minderjarige vreemdelingen op de handhaving- en toezichtlocatie. Dit naar aanleiding van diverse incidenten waar amv bij betrokken waren. Van deze incidenten is melding gedaan bij de betrokken Inspecties en zijn er evaluatieverslagen opgesteld. In de evaluaties werd geconstateerd dat een aantal verbeteringen moet worden doorgevoerd, voordat de plaatsingsstop van amv opgeheven kan worden. Het COA en Nidos werken er in gezamenlijkheid aan om een duurzaam, goed en veilig werk-, woon-en begeleidingsklimaat te bewerkstelligen voor amv. Zij verkennen de mogelijkheden om deze doelgroep passende opvang te bieden waarbij aan de waarborgen zoals gesteld door de Inspectie Justitie en Veiligheid voldaan kan worden[10]. Tegelijkertijd wordt de urgentie en dringende behoefte aan opvangplekken voor amv met grensoverschrijdend gedrag gevoeld.

Terugkeer

De vierde pijler is het inzetten op terugkeer. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) gebruikt verschillende manieren om het terugkeerproces te bevorderen.

Thematisch team overlastgevende Vreemdelingen (TTOV)

Dit team wordt ingezet voor vreemdelingen die bekend staan als overlastgevend en een vertrekplicht hebben. Het thematisch team overlastgevende vreemdelingen richt zich in samenwerking met regievoerders op een persoonsgerichte aanpak van overlastgevers met als doel het realiseren van terugkeer en versterkt daarmee de bestaande landelijke Top-X aanpak.
Verder fungeert het TTOV als landelijk aanspreekpunt voor betrokken ketenorganisaties en gemeenten om af te stemmen over de aanpak en tijdig te kunnen interveniëren. Daarnaast borgt het TTOV effectieve aansluiting op het interventieteam van de IND en de landelijke doorontwikkeling hiervan. Tevens verleent DTenV bijstand aan de politie bij diverse handhavingsacties. Het gaat hierbij om acties in het openbaar vervoer om overlastgevende of zonder vervoersbewijs reizende vreemdelingen die vertrekplichtig zijn, indien nodig en waar mogelijk direct in bewaring te stellen ter fine van uitzetting.

Financiering voor lokale maatregelen

Overlast wordt op lokaal niveau ervaren. Daarom is naast een nationale aanpak lokaal maatwerk nodig. Om deze lokale aanpak binnen gemeentes te ondersteunen, is in 2025 een budget van 3 miljoen euro beschikbaar gesteld voor (gedeeltelijke) financiering van lokale maatregelen. Deze regeling geeft gemeentes de mogelijkheid om zelf te bepalen welke maatregelen het beste bij de ervaren problematiek past. Het indienen van een aanvraag voor de decentralisatie uitkering zal ook in 2026 beschikbaar worden gesteld.

[10] Zie in dit verband ook de beleidsreactie van 24 april jl. Kamerstuk 19 637, nr. 3555

Beleidsreactie Rapport Wat hen Beweegt

Bureau Beke heeft in opdracht van het WODC onderzocht welke factoren ten grondslag kunnen liggen aan verschillende vormen van overlast en crimineel gedrag door COA-bewoners. Dit onderzoeksrapport is eind vorig jaar gepubliceerd. Doel van het onderzoek is om meer inzicht te krijgen in de verklarende factoren van overlastgevend en crimineel gedrag van COA-bewoners buiten de opvanglocaties. Ik wil vooropstellen dat elke vorm van overlast en crimineel gedrag onacceptabel is en ondermijnend voor het draagvlak van het asielbeleid in Nederland. Daarom is het van belang om de essentiële normatieve kaders te blijven benadrukken en vervolgens bij misdragingen normerend op te treden.

Passende zorg

De onderzoeksbevindingen wijzen op het belang van een differentiatie in de aanpak waar overlastgevend gedrag en criminaliteit voortkomen uit psychische problematiek, verslaving of trauma's. In zulke gevallen is een multidisciplinaire aanpak en toeleiding naar passende zorg randvoorwaardelijk. COA richt zich onder andere op het signaleren van sociaal-medische problematiek en het doorverwijzen naar Gezondheidszorg Asielzoekers (GZA). GZA kan bewoners zo nodig doorverwijzen naar organisaties die gespecialiseerd zijn in de behandeling van psychische problematiek. In het multidisciplinaire overleg tussen COA, GZA en evt. overige (zorg)ketenpartners worden begeleiding en zorg voor bewoners op elkaar afgestemd.

In de praktijk blijkt het organiseren van passende zorg voor asielzoekers een ingewikkelde opgave. Voor specialistische GGZ en verslavingszorg gelden in veel gevallen bovendien wachttijden. Een bijkomend knelpunt is dat in de meeste gevallen sprake moet zijn van behandeling op basis van vrijwilligheid. Het ontbreken van passende zorg kan leiden tot een verergering van de problematiek en leidt soms tot schrijnende situaties voor de asielzoeker en betrokken medewerkers. Ook het ontbreken van passende jeugdhulp met verblijf voor amv met complexe (multi-)problematiek is zorgelijk. De Ministeries van JenV en VWS verkennen samen met de VNG, Nidos, het COA en Jeugdzorg Nederland in de komende periode de mogelijkheden om te komen tot een vorm van passend aanbod. Om ondanks de belemmeringen in de zorg de verslavingsproblematiek het hoofd te bieden, zet het COA verslavingsexperts in in Ter Apel en Budel. Deze GZA-verslavingsexperts zijn het eerste aanspreekpunt voor vragen over middelengebruik en verslaving. In de rest van het land zijn de verslavingsexperts inzetbaar indien COA of GZA daar een verzoek voor doet. Daarnaast zet het COA op locatie in op beschermende factoren, zoals een zinvolle dagbesteding en sociale contacten. COA kan voorts een beroep doen op de GGD (waarmee samenwerkingsafspraken zijn) om groepsvoorlichtingen over middelengebruik te geven aan bewoners. Het COA heeft voor medewerkers een e-learning over middelengebruik beschikbaar en ook de verslavingsexperts bieden een training aan.

Verhuisbewegingen

De onderzoekers constateren dat verhuisbewegingen van COA-bewoners belemmeringen met zich meebrengen in relatie tot (toeleiding tot) zorg, werk strafrechtelijke vervolging of vroege integratie en participatie en pleiten daarom voor strategieën om daar beter mee om te gaan. In de huidige inrichting van de asielopvang volgt de asielzoeker het asielproces en verhuist daardoor een aantal keer. Met de herijking van de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen wordt de opvangmodaliteit losge-

koppeld van de asielprocedure. Elke asielzoeker start in een azc met aanmeldfaciliteiten. Hierna worden opvang en asielprocedure losgekoppeld van elkaar, waardoor het aantal verhuisbewegingen in principe beperkt wordt tot één verhuizing in het asielproces. Indien er andere verhuizingen noodzakelijk zijn (bijvoorbeeld vanuit een azc naar de intensief begeleidende opvang, dan is dit ingegeven door de (begeleidings)behoefte van de bewoner en dus niet meer door het asielproces.

Structurele opvang

Daarnaast is voor het verminderen van verhuisbewegingen in de huidige praktijk van wezenlijk belang dat er voldoende stabiele en duurzame opvangvoorzieningen en woningen voor statushouders zijn zodat zij de opvang kunnen verlaten. Tegelijkertijd is het van belang om grip op migratie te krijgen en de instroom te beperken. Zo kunnen beschikbare opvanglocaties zo efficiënt mogelijk gebruikt worden en de verhuisbewegingen tot een minimum beperkt worden. De onderzoekers benoemen dat structurele en kleinschalige opvang van meerwaarde is als bewoners ook daadwerkelijk sociale binding hebben met medebewoners en omwonenden en de opvanglocatie korte lijnen heeft met politie, gemeente en omwonenden. De stabiliteit van locaties is belangrijker dan de omvang, er zijn grote structurele locaties waar de bewoners ook goed in beeld zijn. COA zet op locatie op verschillende manieren in op een zinvolle dagbesteding en sociale contacten. In de Toolbox die door het Ministerie van Justitie en Veiligheid voor gemeenten is ontwikkeld, worden verschillende handvatten aangereikt om het overleg met omwonenden in te richten en sociale binding te versterken.

Uit de onderzoeksbevindingen destilleren de onderzoekers vier aandachtspunten voor beleid.

Bewustwording

De onderzoekers vragen aandacht voor bewustwordingsacties om daarmee te wijzen op het belang van aangifte doen om zo de effectiviteit en zichtbaarheid van de strafrechtelijke aanpak te versterken. Bewoners die slachtoffer worden van een strafbaar feit worden door COA-medewerkers altijd gestimuleerd om aangifte te doen. Indien COA-medewerkers slachtoffer zijn van een strafbaar feit, worden zij intern geïnstrueerd om aangifte te doen onder vermelding van Veilige Publieke Taak (VPT). Het kabinet blijft met het COA bezien hoe deze werkwijze consequent op alle locaties kan worden toegepast en hoe de toerusting van medewerkers en informatievoorziening richting COA-bewoners over het doen van aangifte verder kan worden geoptimaliseerd. Op die manier moet worden geborgd dat overlast en criminaliteit niet ongestraft blijven. Handhaving van de openbare orde en veiligheid buiten de COA-locaties is aan de burgemeester. Het Openbaar Ministerie zet ten aanzien van overlastgevende asielzoekers die misdrijven plegen in op lik-op-stuk. Denk daarbij aan de inzet van (super)snelrecht en directe tenuitvoerlegging van de sanctie (vaak een gevangenisstraf). Of dit in een concreet geval mogelijk is hangt af van de omstandigheden en is aan de officier van justitie. In recente gesprekken tussen kabinet en lokale bestuurders over de toename van overlast in grote steden, is het belang van een optimale aansluiting tussen strafrecht en vreemdelingenrecht benadrukt tussen alle betrokken partners.

Sporenbeleid

De onderzoekers geven in overweging om het sporenbeleid in de procedure ten aanzien van kansarme asielzoekers los te laten om gedrag

centraal te stellen in plaats van terminologie. Tegelijkertijd geven respondenten aan dat de groep COA-bewoners met overlastgevend en/of crimineel gedrag deels bestaat uit COA-bewoners met andere intenties dan asiel (zoals geld verdienen, avontuur), wat volgens respondenten leidt tot meer berekenend en crimineel gedrag. Zoals de onderzoekers terecht opmerken, raakt het bestaande onderscheid in asielprocedures die kansarm en kansrijk zijn aan verplichtingen die voortvloeien uit Europese wet- en regelgeving. Het op 12 juni 2026 in werking tredende Europees migratiepact introduceert een verplichte, versnelde asielprocedure voor aanvragers uit een land waarvan gemiddeld in Europa minder dan 20% van de aanvragen wordt ingewilligd. Kern van het pact is het versterken van de Europese buitengrenzen door het invoeren van een screening van vreemdelingen en een versnelde grensprocedure voor asielzoekers die afkomstig zijn uit landen met weinig perspectief op verblijf, zodat de vreemdeling die geen recht heeft op bescherming het grondgebied snel kan verlaten om terug te keren naar land van herkomst. Op die manier draagt het Europese Asiel- en Migratiepact en spoorbepaling voor kansarme asielzoekers ook bij aan het voorkomen van overlast en criminaliteit.

Maatregelen

Het maatregelenbeleid van het COA richt zich op het feitelijke gedrag van de individuele bewoner. De impact van het incident bepaalt de zwaarte van de maatregel. Uitgangspunt is dat er consequenties volgen op het niet naleven van de huisregels. Om dit uitgangspunt te borgen, worden medewerkers in de uitvoering getraind in de omgang met incidenten en met betrekking tot op te leggen maatregelen.

De signalen van professionals die wijzen op de groep COA-bewoners met overlastgevend en/of crimineel gedrag op wie maatregelen geen effect hebben, of die zich afkeren van de COA-medewerkers en hun eigen gang gaan, onderstrepen twee aandachtspunten in de begeleiding. Enerzijds de noodzaak om in de begeleidingsmethodiek tijdig zulke signalen te onderkennen. En anderzijds (potentieel) overlastgevend gedrag bij te sturen. Inmiddels is op 86 locaties de werkwijze intensieve begeleiding op locatie (Ibl) geïmplementeerd. Tegelijk moet duidelijk worden gemaakt dat overtreding van normen niet wordt geaccepteerd. Daarom is de mogelijkheid van een vrijheidsbeperkende maatregel in de vorm van een gebiedsgebod toegevoegd als onderdeel van de procesbeschikbaarheids-aanpak. Het kabinet blijft sturen om de beschikbare capaciteit voor vreemdelingenbewaring maximaal te benutten door in samenspraak met politie (incl. AVIM), KMar en DTenV vreemdelingenbewaring te intensiveren voor asielzoekers die zich onttrekken aan het toezicht, zich niet beschikbaar houden voor de procedure of niet meewerken aan vaststelling van hun identiteit.

Inzet op dagbesteding

Meedoenbalies

Een ander aandachtspunt is de inzet op dagbesteding (scholing/werk). Om actieve participatie te faciliteren zijn er op 38 van de rond 300 COA-locaties «Meedoenbalies» in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV) ingericht. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid financiert de Meedoenbalies middels een subsidie in het kader van het programma Vroege Integratie en Participatie (VrIP). Op ruim 50 andere COA-locaties waar geen Meedoenbalies zijn, zet COA in op Meedoenbalies *light*.

Zoals opgenomen in het coalitieakkoord wil het kabinet dat iedereen, ook nieuwkomers, actief deelnemen en bijdragen aan de samenleving. Daartoe wordt erop ingezet dat alle grotere opvanglocaties een meedoenbalie hebben zodat asielzoekers sneller bemiddeld kunnen worden naar activiteiten, taalles of (vrijwilligers)werk. Daarnaast wordt in het kader van het programma Wonen en leven op een COA-locatie, de training Basaal Nederlands aangeboden. Aan een deel van de kansrijke asielzoekers wordt vanuit het programma VrIP 24 uur NT2-taalles aangeboden.

Betaald werk

Sinds het vervallen van de 24-weken eis is een belangrijke belemmering weggenomen voor asielzoekers om te kunnen werken, waardoor het voor asielzoekers ook mogelijk is om na een verblijf van zes maanden in Nederland betaald werk te verrichten. Dit bevordert de mogelijkheden tot participatie en biedt mogelijkheden om een eigen bijdrage voor de asielopvang te vragen via de Regeling Eigen Bijdrage Asielzoekers (REBA). In Nederland is een burgerservicenummer (BSN) verplicht om te kunnen werken. Bij een eerste inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP) wordt een bsn afgegeven. De achterstand bij de registratie van asielzoekers in de BRP is ingehaald. Op dit moment kan iedereen[11] die een bsn nodig heeft voor werk, wonen of studie binnen twee weken worden uitgenodigd bij een van de BRP-inschrijfvoorzieningen. In het kader van de Actieagenda Integratie en Vrije en Open samenleving wordt een vroege start op de arbeidsmarkt voor nieuwkomers waaronder asielzoekers, zoveel mogelijk gestimuleerd. De mogelijkheden voor dienstverlening met het oog op toeleiding naar werk voor asielzoekers vanuit de opvang, worden onderzocht. Taallessen en taal op de werkvloer kunnen daar onderdeel van zijn.

Toegang tot onderwijs

Bij het openen van een opvanglocatie wordt gekeken naar de aanwezigheid van een passende onderwijsvoorziening in de omgeving van de locatie. Door het aanhoudende tekort aan opvangplekken, lukt het echter niet altijd leerplichtige kinderen te plaatsen in locaties waar onderwijsvoorzieningen beschikbaar zijn. Wanneer onderwijs beschikbaar is op grotere afstand, beschikt het COA voor die situaties over een regeling voor leerlingenvervoer voor de doelgroep, dat overigens altijd in samenspraak met de gemeente wordt georganiseerd.

Toegang tot zorg

De onderzoekers vragen voorts aandacht voor een versterkte inzet op toegang tot zorg om verslavingsproblematiek en psychische problemen aan te pakken. De recente toename van overlast door met name Syrische jongeren in grote steden, wordt door betrokken partijen vaak in verband gebracht met middelengebruik zoals Rivotril en Lyrica. In aanvulling op de bestaande inzet zoals hierboven beschreven wil het kabinet daarom met betrokken departementen in gesprek gaan over de mogelijkheden om de ondersteuning en zorg aan asielzoekers te versterken. Concreet gaat het om het punt van het meenemen van de opgebouwde wachttijd voor de ggz als een COA-bewoner verhuist naar een andere regio. Met het COA wil het kabinet gericht kijken hoe de bestaande inzet van verslavingsexperts kan worden versterkt.

[11] Met uitzondering van vreemdelingen als bedoeld in artikel 24a, lid 2, Besluit basisregistratie personen.

Naast de in deze brief toegelichte maatregelen verwacht het kabinet dat de lopende wetstrajecten bijdragen aan een afname van overlast. Zoals aan het begin van deze brief is benoemd, zal het kabinet aanvullend inzetten op een drietal acties om de aansluiting tussen lokale driehoek en de vreemdelingenketen in de aanpak van overlast te verstevigen. Hiermee dringen we de overlast merkbaar en structureel terug.

De Minister van Asiel en Migratie,
G. van den Brink