

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Ons kenmerk
2776328

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 18 december 2019
Onderwerp Evaluatie EBTL-locaties en overlastgevende vreemdelingen

Grensoverschrijdend gedrag is onaanvaardbaar en moet altijd gesanctioneerd worden. De afgelopen jaren is daarom hard gewerkt om asielzoekers die voor overlast zorgen stevig aan te pakken. Het is onacceptabel dat burgers, medebewoners en medewerkers in de asielketen de negatieve gevolgen ondervinden van dit gedrag. Bovendien is het gedrag funest voor het draagvlak voor asielopvang, zowel bij burgers als bestuurders. De aanpak van overlastgevende en criminele asielzoekers houdt daarom de hoogste prioriteit. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de stand van zaken van de aanpak van overlastgevende asielzoekers.

Ik ga eerst in op het beperken van de opvangvoorzieningen voor asielzoekers uit veilige landen van herkomst en voor de zogenoemde 'Dublinclaimanten'. Ook uw Kamer heeft aandacht gevraagd voor de opvang van bepaalde groepen asielzoekers. Vervolgens schets ik de stand van zaken van de uitvoering van het pakket aan maatregelen dat eerder is getroffen.¹ Verder geef ik mijn reactie op de evaluatie van de extra begeleiding en toezichtlocatie (ebtI). Het evaluatierapport is als bijlage aan deze brief toegevoegd. Ten slotte ga ik in op de uitvoering van de door uw Kamer aangenomen moties die raken aan de aanpak van asielzoekers die overlast veroorzaken.

1. Separate en sobere opvang voor asielzoekers afkomstig uit veilige landen van herkomst.

Al langere tijd is er sprake van een relatief grote groep vreemdelingen die afkomstig is uit een veilig land van herkomst en in Nederland asiel vraagt, veelal zonder oprecht asielmotief. Deze groep doet een groot beroep op alle partijen in de keten, terwijl de inzet van deze partijen gericht moet zijn op de vreemdelingen voor wie de asielprocedure wél is bedoeld. Daarbij worden personen uit deze groep bovengemiddeld in verband gebracht met overlastgevend en/of crimineel gedrag. Daarom wil ik er al het mogelijke aan doen om hun komst naar Nederland te ontmoedigen. Een versobering van de (opvang)voorzieningen past daarbij.

Bij het realiseren van een separate opvanglocatie van veilige landers wordt onder andere gekeken naar mogelijkheden om geen eetgeld uit te keren en de

¹ Kamerstukken vergaderjaar 2017/18 19 637/33 042 nr. 2391; Kamerstukken vergaderjaar 2018/19 19 637 nr. 2446, 19 637 nr. 2455, 19 637, nr. 2478 en 19 637 nr. 2510

voorzieningen volledig in natura te verstrekken, het verder beperken van de bewegingsvrijheid, het toezicht daarop uit te breiden door inzet van extra beveiligers en DJI-personeel en het opvoeren van de frequentie van de meldplicht en/of inhuysregistratie. Ik heb het COA gevraagd hierbij uit te gaan van een zeer sobere invulling passend bij de korte verblijfsduur van deze personen en rekening te houden met eventuele kwetsbare asielzoekers.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
18 december 2019

Ons kenmerk
2776328

Het COA is samen met betrokken partijen op zoek naar een geschikte locatie voor de separate opvangvorm. Uiteraard is naast een geschikte opvanglocatie ook bestuurlijk draagvlak voor de realisatie van een dergelijke locatie een randvoorwaarde. Op dit moment is deze combinatie nog niet gevonden. Het COA zet deze zoektocht de komende periode voort. Ik vind het noodzakelijk om op de korte termijn maatregelen te treffen en heb het COA dan ook gevraagd om bij wijze van tussenoplossing de opvang van deze doelgroep op bestaande locaties te versoberen en beter beheersbaar te maken. Hierbij worden asielzoekers afkomstig uit veilige landen van herkomst, van wie de IND het asielverzoek in spoor 2 behandelt, op de locaties waar ze verblijven zoveel als mogelijk geconcentreerd en versoerd opgevangen. Door een betere beheersbaarheid van deze groep op locatie moet overlast binnen- en buiten de opvanglocatie worden teruggebracht. Het COA en de andere partijen in de migratieketen kunnen hiertoe gebruik maken van bestaande middelen, zoals het opleggen van gebiedsgeboden en het opvoeren van de frequentie van de meldplicht en/of inhuysregistratie.

2. Sobere opvang voor Dublinclaimanten

Ook voor Dublinclaimanten geldt dat veelal op voorhand duidelijk is dat zij niet voor een asielvergunning in Nederland in aanmerking komen, maar zij wel veel inzet vragen van alle partijen in de keten. Binnen deze groep is eveneens relatief vaak sprake van overlastgevend en/of crimineel gedrag. Ook hier passen dus sobere (opvang)voorzieningen, zoals het enkel verstrekken van leefgeld in natura en het beperken en onthouden van bepaalde activiteiten op locatie. Een aanscherping van het regime behoort tot de mogelijkheden. De versoering en aanscherping die nu wordt verkend en uitgewerkt bestaat onder meer uit het opvoeren van de frequentie van de meldplicht en/of inhuysregistratie en het sneller (tijdelijk) vasthouden in een detentiecentrum wanneer men zich eerder aan toezicht heeft onttrokken. In situaties waarin een Dublinclaimant in meerdere EU-lidstaten asielbescherming heeft aangevraagd, kan – op basis van concrete individuele omstandigheden – een significant risico op ontduiking worden onderbouwd. In een dergelijk geval kan worden gemotiveerd dat bewaring wenselijk en noodzakelijk is teneinde de Dublinclaimant beschikbaar te hebben voor overdracht naar het Dublinland dat verantwoordelijk is voor de vreemdeling. Hierbij moet ik wel de kanttekening plaatsen dat de opvang van Dublinclaimanten in eerste instantie plaatsvindt op de reguliere opvanglocaties in het land. In de praktijk betekent dit dat er op één opvanglocatie verschillende regimes gelden. Vanwege de handhaving op de verschillende regels die gelden voor verschillende groepen is dit een complicerende factor in de uitvoering.

3. Ketenmariniers

Zoals gemeld in mijn brief van 1 juli 2019 zijn per 6 mei 2019 drie ketenmariniers aangesteld.² Eén van hen opereert landelijk en twee van hen opereren op regionaal niveau in Noord-Nederland, met een focus op Ter Apel. Gezamenlijk ontwikkelen zij een aanpak die in meerdere regio's toepasbaar moet zijn. De landelijke

² Kamerstukken vergaderjaar 2018/19 19 637, nr. 2510

ketenmarinier is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en implementatie van de landelijke Top-X aanpak van de meest hardnekkige overlastgevende en criminele asielzoekers. De Top-X aanpak wordt toegelicht in paragraaf 4.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Onderdeel van de zichtbare en brede zero-tolerance aanpak van de ketenmariniers is ook het bieden van oplossingsrichtingen voor het handhaven van de openbare orde buiten de opvanglocaties. Hiertoe is gestart in Ter Apel vanwege de aanwezigheid van het aanmeldcentrum en de daarmee samenhangende ervaren overlast. Door de ketenmariniers is in Ter Apel contact opgenomen met de verschillende partners over de benodigde inzet om te komen tot een effectieve bestrijding van de overlast. Dit heeft ertoe geleid dat door de diverse partijen meer wordt ingezet op de handhaving van de huisregels op de opvanglocatie en het treffen van vreemdelingrechtelijke maatregelen (zoals het overgaan tot in bewaring stelling van vreemdelingen met een Dublin claim die zich nadat ze zich aan het toezicht hebben onttrokken weer melden voor hervatting van de asielprocedure en opvang). Verder heeft het geleid tot een geïntensiverde handhaving van de openbare orde en veiligheid in de publieke ruimte, door het treffen van aanvullende bestuursrechtelijke maatregelen, inzet van winkeliers (bijvoorbeeld door winkelverboden af te geven), meer en zichtbare inzet van handhavers en het inrichten van een centraal inlooppunt waar bewoners, ondernemers en handhavers elkaar kunnen treffen. Door de inzet van alle betrokken partijen, is de lokale samenwerkingen de aanpak van verkast verder geïntensiveerd en zijn overlastgevers vaker gesanctioneerd. Voor wat betreft de in Ter Apel ervaren overlast op buslijn 73, rijdt sinds mei bij wijze van proef een pendelbus tussen halte AZC Ter Apel en station Emmen. Met betrokken partijen wordt gewerkt aan een bestendige voor de overlast op de reguliere (lokale) buslijn 73.

Datum
18 december 2019

Ons kenmerk
2776328

4. Geïntensiveerde individuele aanpak overlastgevers

De geïntensiveerde 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 Justitie en Veiligheid maandelijks een landelijke lijst opgesteld: de Top-X lijst.³ Deze lijst komt tot stand door gegevens van het COA en de politie. In de migratieketen wordt samen met partners als gemeenten, politie en het OM besproken welke maatregelen worden genomen om personen op de Top-X lijst aan de pakken. Voorbeelden van maatregelen zijn een versnelde afdoening van de asielaanvraag, het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel en/of een gebiedsontzegging, het opleggen van een hoogfrequente meldplicht, het doen van aangifte tegen daders van misdrijven in het kader van Veilige Publieke Taak, het voordragen voor een persoonsgerichte aanpak door de politie en het toepassen van snelrecht. Op dit moment wordt in Noord-Nederland, onder aanvoering van de ketenmariniers, een start gemaakt met de Top-X aanpak. Implementatie van de Top-X aanpak in heel Nederland is medio 2020 voorzien.

³ 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: (i) vijf of meer registraties als verdachte door de politie in Nederland, in de afgelopen drie jaar (veelpleger); (ii) één of meer delicten met grote impact, dat wil zeggen op het gebied van straatroven, roofovervallen, inbraken aangevuld met geweld, moord, doodslag en zedendelicten; (iii) een misdrijf hebben gepleegd tegen een ambtenaar in het kader van Veilige Publieke Taak; of/en (iv) door het COA als (stelselmatig) overlastgevend worden beschouwd.

De aanpak van overlastgevende alleenstaande minderjarige asielzoekers heeft ook mijn aandacht. Ook voor deze groep is een aantal maatregelen ingevoerd, zoals een specifieke opvang voor deze groep. Binnen deze opvang wordt middels intensieve begeleiding gewerkt aan beïnvloeding van het gedrag.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

5. Budget voor lokale maatregelen

Alhoewel overlast een landelijk probleem is, kampen verschillende gemeenten met verschillende vormen van overlast. Daarom is de aanpak hiervan vaak maatwerk. Om die reden zal ik voor het jaar 2020 een budget van 1 miljoen euro beschikbaar stellen om lokale (kleinschalige) maatregelen tegen overlast (gedeeltelijk) te financieren. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de inzet van handhavers en beveiligers. De subsidieregeling wordt opgesteld.

Datum
18 december 2019

Ons kenmerk
2776328

6. Evaluatie ebtI

Op 15 november 2018 is door de toenmalige staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan uw Kamer toegezegd dat de ebtI-maatregel wordt geëvalueerd. Deze evaluatie is, in opdracht van het WODC van het ministerie van Justitie en Veiligheid, inmiddels uitgevoerd door Bureau Beke. In het eindrapport 'Asielzoekers in het gareel? Plan-, proces- en effectevaluatie werking extra begeleiding en toezichtlocatie', beschrijft het onderzoeksbureau haar bevindingen en doet zij negen aanbevelingen.

Het onderzoek wijst uit dat het overplaatsen van overlastgevers naar een aparte locatie de veiligheid en het welzijn van bewoners en personeel van de reguliere opvanglocaties bevordert. Daarnaast blijkt dat de ebtI-maatregel een duidelijk sanctionerende werking heeft. De doelstelling van gedragsverandering lijkt te hoog gegrepen. Weliswaar lijkt een kleine groep ebtI'ers na de ebtI-maatregel minder overlast te veroorzaken in de reguliere opvanglocaties, maar dit resultaat is nog te fragiel om hierover harde uitspraken te doen. Verder blijkt uit het onderzoek dat veranderingsbereidheid een voorwaarde is om tot gedragsverandering te komen. Is een asielzoeker niet veranderingsbereid, dan maakt plaatsing in een ebtI niet dat deze persoon zich in de toekomst anders gedraagt.

Per 13 mei 2019 is op de locatie Hoogeveen een strenger regime doorgevoerd. Er zijn extra maatregelen getroffen, zoals de inzet van Buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) om de vrijheidsbeperkende maatregel nog beter te handhaven. Ook is het gebied waarbinnen de asielzoekers zich mogen begeven verkleind. Bovendien mogen de bewoners alleen bij goed gedrag naar een winkel, onder begeleiding van ebtI-personeel. Hierdoor is het karakter van de locatie meer op begrenzen (toezicht en handhaving) komen te liggen en minder op begeleiding. In het evaluatieonderzoek zijn de ontwikkelingen in Hoogeveen na 13 mei 2019 niet meegenomen.

Reactie

Ik vind het zeer belangrijk dat het maatregelenpakket om overlast aan te pakken maatregelen bevat om de asielzoeker weg te halen uit de opvangsituatie waarin hij (ernstige) overlast veroorzaakt. Afhankelijk van de zwaarte van de misdrijven en/of frequentie moet dit ook kunnen naar een separate locatie met streng toezicht en begrenzing. Dit biedt meer rust en leefbaarheid op de reguliere opvanglocaties, borgt de veiligheid rond de separate locatie en is een solide sanctie waarmee wordt opgetreden tegen onaanvaardbaar gedrag. Het inzetten op gedragsverandering is voor mij een bijkomstig doel, maar is ondergeschikt aan de eerdergenoemde

(hoofd)doelen. Het bestaan van een locatie waar overlastgevers kunnen worden ondergebracht, zie ik ook als een essentiële voorwaarde om in andere plekken in Nederland bij lokaal bestuur de bereidheid te bereiken voor nieuwe reguliere COA locaties, en voldoende vertrouwen te bieden dat er handelingsperspectief is bij overlast.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Vanuit deze doelstellingen heb ik de afgelopen weken intensieve gesprekken gevoerd met de gemeente Hoogeveen over de gewenste opvangvorm voor asielzoekers die overlast veroorzaken. De wensen en ervaringen van de gemeente Hoogeveen heb ik hierbij ook nadrukkelijk betrokken en benut. Deze gesprekken met de burgemeester van Hoogeveen hebben ertoe geleid dat we een bestuursovereenkomst hebben kunnen afsluiten over een nieuwe separate opvanglocatie voor deze groep asielzoekers: de "Handhaving en Toezichtlocatie" (HTL). Hiermee kom ik tegemoet aan de motie van de leden Van Dijk (SP) en Kuiken (PvdA).⁴ Bij deze motie van 21 november is de regering verzocht om haast te maken met een aparte en robuuste opvangvoorziening waarin overlastgevende asielzoekers kordaat worden opgevangen, zodat de overlast tot een minimum wordt beperkt.

Datum
18 december 2019

Ons kenmerk
2776328

Vanaf 1 februari 2020 wordt gestart met de HTL. Voor de HTL Hoogeveen komen asielzoekers in aanmerking 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.⁵ Met deze locatie, die primair gericht is op begrenzing, wordt beoogd: (a) stringent op te treden tegen onaanvaardbaar gedrag van overlastgevende asielzoekers, (b) de veiligheid op reguliere opvanglocaties te vergroten, (c) de overlast rond de reguliere opvanglocaties te beperken, (d) de veiligheid op de HTL te vergroten, en (e) overlast en criminaliteit in de omgeving van de HTL te voorkomen. Om te voorkomen dat winkeliers en bewoners van de gemeente Hoogeveen overlast ervaren, krijgen de HTL bewoners een strakke gebiedsbeperking opgelegd die stringent wordt gehandhaafd. Bewoners van de HTL begeven zich alleen in het daarvoor bepaalde HTL-gebied; dat zal worden gemarkeerd met een afscheiding. Op de naleving zal voortdurend toezicht worden gehouden.

Verder kunnen ook asielzoekers afkomstig uit veilige landen van herkomst van wie de aanvraag in spoor 2 wordt behandeld en die overlast hebben veroorzaakt naar de HTL worden overgeplaatst. Een expliciete weging zal hierbij wel zijn of de overplaatsing de efficiënte afhandeling van de asielaanvraag en/of het terugkeerproces niet bemoeilijkt. Asielzoekers met zware psychiatrische problematiek zullen daarentegen niet naar de HTL worden overgeplaatst. Indien sprake is van dergelijke problematiek zal worden ingezet op plaatsing in de psychiatrische instelling Veldzicht.

Zoals gezegd is gedragsbeïnvloeding gericht op gedragsverandering geen hoofddoel van de overplaatsing naar de HTL. Niettemin zal hier in de begeleiding van het COA aandacht voor blijven. Ook in de HTL zal een dagprogramma worden ingezet, waarbij iedere bewoner een mentor en een persoonlijk begeleidingsplan heeft. Daarnaast geldt een strakke dagindeling met ruimte voor trainingen gericht op gedragsverbetering, inclusief sportactiviteiten. Het COA maakt gebruik van diverse

⁴ Kamerstukken vergaderjaar 2019/20 35300-VI, nr. 60

⁵ Inclusief de separate opvanglocaties voor asielzoekers uit veilige landen wiens asielaanvraag door de IND in spoor 2 wordt afgehandeld en Dublinclaimanten

methoden die ook door de reclassering en DJI worden gebruikt. Hierbij is aandacht voor bewustwording van zowel de eigen problematiek als de gevolgen daarvan en het aanbieden en aanleren van handelingsperspectieven of gedragsalternatieven. Er worden twee gedragstrainingen aangeboden.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

7. Uitvoering moties

Door uw Kamer zijn eerder dit jaar enkele moties aangenomen, die raken aan de aanpak van asielzoekers die overlast (inclusief criminaliteit) veroorzaken. In eerdere Kamerbrieven ben ik ingegaan op de stand van zaken van de uitvoering van deze moties.⁶ In aanvulling hierop kan ik ter uitvoering van de motie van het lid Becker (VVD) over een verbod op straatintimidatie melden dat inmiddels door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een handreiking is opgesteld over de invoering van een dergelijk verbod.⁷ Deze is actief verspreid onder de gemeenten. De motie van het lid Becker verzoekt verder om te verkennen of overlastgevende asielzoekers een reisverbod met het openbaar vervoer kunnen krijgen. Nog los van de uitvoeringsaspecten hiervan maakt de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) het delen van persoonsgegevens tussen de organisaties uit migratieketen en de organisaties van het openbaar vervoer erg moeilijk. De landelijke ketenmarinier is en blijft in gesprek met vertegenwoordigers van de NS en Arriva om overlast in het openbaar vervoer aan te pakken.

Datum
18 december 2019

Ons kenmerk
2776328

Ter uitvoering van de motie van het lid Groothuizen (D66) e.a. over het in vreemdelingendetentie aanbieden van meer onbetaalde maatschappelijk nuttige activiteiten,⁸ kan ik het volgende melden. In het kader van het wetsvoorstel Terugkeer en Vreemdelingenbewaring is ervoor gekozen om de vreemdeling in bewaring dagbesteding aan te bieden, waar mogelijk gericht op terugkeer. Een uitgangspunt bij het aanbieden van deze dagbesteding is het stimuleren en activeren van de ingesloten vreemdelingen die terug moeten keren naar het land van herkomst, danwel worden overgedragen in het kader van het Dublinverdrag. Aanvullend hierop kan ik u informeren dat bij de verbouwing van detentiecentrum Rotterdam multifunctionele ruimten worden gerealiseerd. Ik onderzoek of hier ook activiteiten voor vreemdelingen, zoals het opknappen van fietsen voor een goed doel kunnen worden aangeboden.

In de motie van het lid Van Toorenburg (CDA) is gevraagd te bezien of en hoe een stelselmatige daderaanpak ten aanzien van overlastgevende asielzoekers zou kunnen worden vormgegeven.⁹ Hiertoe heb ik in eerste instantie, samen met het OM, bekeken wat de mogelijkheden zijn binnen de huidige Inrichting voor Stelselmatige Daders-maatregel (ISD-maatregel). De ISD-maatregel is een combinatie van detentie, behandeling en interventies die gericht is op gedragsverandering, die de rechter voor maximaal twee jaar kan opleggen op vordering van het OM. De ISD-maatregel is gericht op zogeheten draaideurcriminelen: zeer actieve veelplegers van vooral kleine criminaliteit. Vaak gaat het om verslaafden en mensen met psychische problemen. Het zijn vooral de behandeling en de gedragsinterventies die kunnen helpen voorkomen dat veroordeelden na hun vrijlating in oude, slechte gewoontes vervallen.

Mocht een asielzoeker aan de wettelijke eisen rondom het opleggen van de ISD-

⁶ Kamerstukken vergaderjaar 2018/19 19 637, nr. 2510

⁷ Kamerstukken vergaderjaar 2018/19 19 637, nr. 2483

⁸ Kamerstukken vergaderjaar 2018/19 19 637, nr. 2488

⁹ Kamerstukken vergaderjaar 2018/19, 19 637, nr. 2481

maatregel voldoen, dan zal het OM het eisen van de ISD-maatregel, alle omstandigheden in acht nemend, vanzelfsprekend overwegen. Indien door de rechter een ISD-maatregel wordt opgelegd aan een vreemdeling zonder verblijfsrecht in Nederland, wordt deze maatregel ten uitvoer gelegd in PI Ter Apel.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

In de praktijk voldoen overlastgevende en/of criminele asielzoekers veelal niet aan de wettelijke basisvereisten die gelden voor het opleggen van de ISD-maatregel. Eén van de centrale eisen is namelijk dat de verdachte in de vijf jaren voorafgaand aan het door hem begane feit minimaal drie keer wegens een misdrijf onherroepelijk tot een vrijheidsbenemende straf- of maatregel is veroordeeld, tot een vrijheidsbeperkende maatregel of een taakstraf is veroordeeld dan wel dat bij onherroepelijke strafbeschikking een taakstraf is opgelegd. Het komt niet vaak voor dat asielzoekers, terwijl zij nog in zicht zijn van de migratieketen, minimaal drie veroordelingen op hun naam hebben staan.

Datum
18 december 2019

Ons kenmerk
2776328

Daarnaast is de ISD-maatregel een kostbaar en langdurig traject. In individuele zaken waarin het opleggen van een ISD-maatregel in beginsel mogelijk is, kan het de voorkeur verdienen dat de betreffende personen, indien is vastgesteld dat zij niet in aanmerking komen voor asielbescherming, zo spoedig mogelijk (gedwongen) uit Nederland vertrekken. Het OM heeft verder benadrukt dat de wettelijke criteria op dit moment geen andere toepassing van het strafrecht op personen met- en zonder asielachtergrond toelaten.

Omdat de ISD-maatregel beperkt is toegerust op stelselmatige overlastgevende en/of criminele asielzoekers, zet ik aanvullend in op een aanpak van stelselmatige daders binnen de asielpopulatie via de 'Top-X' aanpak. Een criterium voor plaatsing op deze lijst ziet op registraties als verdachte door de politie, terwijl er voor het opleggen van de ISD-maatregel sprake moet zijn van daadwerkelijke veroordelingen. Omdat overlastgevende en/of criminele asielzoekers over het algemeen relatief kort in Nederland verblijven, is het ten behoeve van de aanpak van deze groep van grote meerwaarde om niet op een veroordeling te wachten alvorens van start te gaan met een individuele aanpak onder verscherpt toezicht.

Een plek op de Top-X lijst vormt niet automatisch een juridische grond om een asielzoeker (langer) in vreemdelingendetentie te plaatsen. Overlast kent verschillende vormen en gradaties en is daarom een lastig te definiëren begrip, waardoor vrijheidsontneming op basis van overlastgevend gedrag juridisch gezien lastig te onderbouwen is. Tevens vormt een plek op de Top-X lijst niet automatisch een grond om strafrechtelijke maatregelen op te leggen. Indien een asielzoeker die voorkomt op de Top-X lijst een strafbaar feit pleegt, kan de politie een nauwkeurig zogeheten 'sfeerproces verbaal' opmaken met bijzonderheden uit het (vreemdelingrechtelijke) dossier. Met een sfeerproces verbaal krijgt het OM een zo compleet mogelijk beeld van de betrokkene en kan de rechter hier in de strafmaat rekening mee houden. De politie, het OM en andere partijen in de strafrechtketen kunnen besluiten tot het afdoen van de zaak middels de ZSM-werkwijze. Daarnaast kan door het OM worden besloten tot het toepassen van snelrecht.

In de motie van het lid Becker (VVD) van 18 april 2019 is gevraagd om in de evaluatie van het WODC mee te nemen hoe de opvanglocatie(s) voor asielzoekers met overlastgevend gedrag kunnen worden versoberd en hoe de dagbesteding meer van maatschappelijk nut kan zijn.¹⁰ Zoals aangegeven in mijn brief van 1 juli 2019

¹⁰ Kamerstukken vergaderjaar 2018/19 19 637, nr. 2484

is het niet mogelijk gebleken om dit vraagstuk in het WODC onderzoek mee te nemen.¹¹ Om die reden heeft het COA een separaat onderzoek gedaan naar mogelijke versoering van- en dagbesteding op de ebtl. Het onderzoek heeft betrekking op de situatie na 13 mei 2019. In haar onderzoek concludeert het COA, kort verwoord, dat een verdere versoering van de voorzieningen op de locatie niet mogelijk is, onder meer omdat een verdere versoering de leefbaarheid en veiligheid op de locatie, ook voor medewerkers, zou schaden.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
18 december 2019

Ons kenmerk
2776328

Tot slot ga ik nog in op een vraag van het lid Becker (VVD) tijdens het algemeen overleg van 28 november 2019 over de JBZ-Raad. Haar vraag was of gedragspatronen kunnen worden geanalyseerd om te komen tot een inbewaringstelling. Ik zie daarvoor helaas geen ruimte gelet op de Europese regelgeving en rechtspraak. Inbewaringstelling moet altijd individueel gemotiveerd worden, door concrete aanknopingspunten die voortkomen uit het gedrag van de vreemdeling. Dat blijkt ook heel duidelijk uit jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU, onder meer in de uitspraak Mahdi van 5 juni 2014 (zaak C-146/14). Het is dan ook niet mogelijk om louter op een algemene analyse van gedragspatronen vast te stellen dat een vreemdeling zich aan het toezicht gaat onttrekken. Wel bevat de regelgeving al een lijst met indicaties (dat is artikel 5.1a van het Vreemdelingenbesluit). Bijvoorbeeld als iemand dakloos is, of eerder heeft gelogen over zijn identiteit, dan zijn dat indicaties dat hij zich aan het toezicht zal onttrekken. Maar dat blijven wel aantoonbare, individuele gedragingen die moeten worden gemotiveerd.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

Ankie Broekers-Knol

¹¹ Kamerstukken vergaderjaar 2018/19 19 637, nr. 2510