



Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Aanpak overlastgevende asielzoekers

Plan van aanpak

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
2	Doelstelling en probleemstelling	5
2.1	Doelstelling	5
2.2	Centrale vraag en deelvragen	5
3	Onderzoeksaanpak	7
3.1	Operationalisering	7
3.1.1	Methoden van onderzoek	7
4	Rapportage en communicatie	9



1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Vreemdelingen die asiel aanvragen, worden opgevangen in locaties van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) of (in het geval van minderjarige asielzoekers) van voogdijinstelling Nidos. Deze locaties zijn gevestigd in gemeenten door heel Nederland. Voor het behoud van het maatschappelijke draagvlak voor deze opvang is het van groot belang dat overlast door asielzoekers die in de opvang verblijven effectief wordt aangepakt.¹ Als dat niet lukt, zal bij inwoners en bestuurders van gemeenten meer weerstand ontstaan tegen opvanglocaties van COA of Nidos, wat ten koste gaat van de opvangmogelijkheden van asielzoekers die geen overlast veroorzaken.

Het aanpakken van door asielzoekers veroorzaakte overlast en criminaliteit bleek in de praktijk niet eenvoudig te realiseren;² vooral asielzoekers die bij herhaling overlast pleegden waren niet gevoelig voor de op dat moment beschikbare maatregelen. Daarom bestond er sinds eind 2017, bij wijze van pilot, de mogelijkheid om meerderjarige overlastgevende asielzoekers een nieuwe maatregel op te leggen door hen te plaatsen in een zogenaamde extra begeleiding en toezichtlocatie (EBTL).³ De meest notoire overlastgevers werden overgeplaatst naar de EBTL, wat ten goede kwam aan de rust in de reguliere AZC's en de gemeenten waarin zij gevestigd zijn. In de EBTL's werd getracht om het overlastgevende gedrag van de asielzoeker te veranderen.

Omdat er binnen de EBTL's relatief vaak sprake was van ernstige incidenten, heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid (de Inspectie) in 2018 onderzoek gedaan naar de werkwijze in de EBTL's. Op 22 januari 2019 is het Inspectierapport 'De opvang van overlast gevende asielzoekers' gepubliceerd.⁴ De Inspectie heeft geconcludeerd dat de EBTL's, gegeven de populatie ten tijde van het onderzoek, niet voldoende toegerust zijn om hun taak uit te voeren. De Inspectie heeft aanbevolen om op korte termijn de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de opvang van overlastgevende asielzoekers binnen de EBTL's te heroverwegen, met name als het

¹ <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2807-draagvlak-migratiestromen.aspx>

² Zorgwekkend hierbij is de verdubbeling van de overlast in de afgelopen vijf jaar.

³ Destijds waren er twee EBTL's; in Hoogeveen en in Amsterdam.

⁴ <https://www.inspectie-jenv.nl/actueel/nieuws/2019/01/22/inspectie-personeel-ebtl-is-onvoldoende-toegerust-voor-taak>



gaat om de bevoegdheden van de medewerkers en de middelen die zij tot hun beschikking hebben in relatie tot de ernstige problematiek van de asielzoekers die overlast veroorzaken.

Eén van de reacties op de aanbevelingen was dat per 6 mei 2019 drie ketenmariniers aangesteld zijn die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling en implementatie van de zogenoemde top x aanpak van de meest hardnekkige overlastgevende en criminele asielzoekers.⁵

De EBTL's zijn begin 2020 gesloten, en vanaf 1 februari 2020 is gestart met een nieuwe opvanglocatie, de Handhaving en Toezicht Locatie (HTL) te Hoogeveen. Voor de HTL 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. In de HTL werken medewerkers vooral aan het begrenzen van gedrag van asielzoekers, dit in tegenstelling tot de doelstelling van de EBTL's, die gericht waren op gedragsverandering bij de asielzoeker.

Gelet op de uitkomsten van het eerdere inspectierapport en de ontwikkelingen sindsdien start de Inspectie in het derde kwartaal van 2020 een vervolgonderzoek dat zich richt op de nieuwe aanpak van overlastgevende asielzoekers. Het gaat daarbij om een breder onderzoek naar zowel de opvang in de HTL locatie als het traject dat daaraan vooraf gaat in de reguliere opvanglocaties van het COA. Daar werkt het COA momenteel samen met de ketenpartners de nationale politie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) aan een strategie om de overlast zoveel mogelijk te beperken. Ook betreft de Inspectie de aanpak van minderjarige overlastgevende asielzoekers bij dit onderzoek. Deze minderjarigen worden opgevangen in locaties van Nidos, waar ook met de politie, de IND en de DT&V wordt samengewerkt.

⁵ Brief aan de tweede kamer, 14 november 2019, stelselmatige daderaanpak voor overlastgevende asielzoekers (kenmerk 746760)



2

Doelstelling en probleemstelling

2.1 Doelstelling

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

2.2 Centrale vraag en deelvragen

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

De Inspectie acht hierbij twee elementen met name van belang;

- De toerusting van de medewerkers van de genoemde organisaties om de maatregelen uit te voeren;
- De informatie-uitwisseling tussen de organisaties.

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

1. Hoe zijn de betrokken organisaties toegerust als het gaat om de aanpak van overlast die wordt veroorzaakt door asielzoekers?
2. Hoe verloopt de informatie-uitwisseling tussen de organisaties?



3. Wordt er gewerkt conform de geldende afspraken, zowel binnen als tussen de betrokken organisaties? Als dat niet het geval is, wat is hiervoor de reden?
4. Zijn er risico's in de uitvoering en in het samenstel van de maatregelen te onderkennen?
5. Zijn er verbeterpunten te benoemen ten aanzien van de aanpak van overlastgevende asielzoekers?



3

Onderzoeksaanpak

3.1 Operationalisering

Om te beoordelen of organisaties voldoende toegerust zijn om het overlastgevende gedrag van asielzoekers te begrenzen kijkt de inspectie naar:

- Welke middelen de organisaties tot hun beschikking hebben;
- Welke bevoegdheden zij hiertoe hebben.

De Inspectie beoordeelt de gezamenlijke werkwijze van de genoemde organisaties en de ketensamenwerking aan de hand van de volgende criteria:

- Doelconvergentie; de mate waarin overeenstemming bestaat tussen ketenpartners over het gezamenlijk doel van de keten om het probleem te voorkomen en te verminderen.
- Ketenregie; verschillende organisaties en voorzieningen werken efficiënt samen om aan het probleem van de asielzoeker te werken. Activiteiten worden op elkaar afgestemd om het doel van de keten te realiseren.
- Informatiecoördinatie; gegevens die nodig zijn om het gezamenlijk doel te bereiken, worden verzameld, vastgelegd en uitgewisseld.
- Bereik van de keten; de organisaties weten op welke asielzoeker ze zich moeten richten.

De Inspectie onderzoekt of de betrokken organisaties de aanpak van overlastgevende asielzoekers conform de geldende afspraken hebben uitgevoerd. Onder de geldende afspraken verstaat de Inspectie alle wet- en regelgeving, beleid, procedures, werkinstructies en werkafspraken.

3.1.1 Methoden van onderzoek

Documentstudie

Dossiers, werkinstructies en ander relevant schriftelijk materiaal van de betrokken organisaties wordt bestudeerd en geanalyseerd.⁶

⁶ Te denken valt aan kamerbrieven en aan data over behaalde resultaten sinds de invoering van de top x aanpak (hoeveel vreemdelingen zijn overplaatst naar de HTL, hoeveel zijn er strafrechtelijk veroordeeld, hoeveel zijn er uitgezet et cetera).



Op basis van een documentstudie brengt de Inspectie in beeld:

- hoe zijn de medewerkers van de organisaties toegerust als het gaat om de aanpak van overlast en criminaliteit veroorzaakt door asielzoekers;
- welke acties er zijn ondernomen na het uitkomen van ons vorige rapport door de organisaties om overlast door asielzoekers aan te pakken;
- zijn deze acties intern geëvalueerd;
- welke aanvullende acties de organisaties naar aanleiding van deze evaluatie hebben ondernomen.

Interviews

De Inspectie zal in eerste instantie de betrokken medewerkers van de volgende organisaties interviewen: het COA, Nidos, de Nationale politie, de DT&V en de IND. Ook wordt een aantal burgemeesters benaderd voor een interview.

In eerste instantie worden de medewerkers die deelnemen aan het Lokaal Terugkeer Overleg (LTO) geïnterviewd, als ook de wijkagent die verantwoordelijk is voor het gebied waarin het AZC dan wel de Nidos locatie gelegen is. Desgewenst kan de groep met geïnterviewden later uitgebreid worden.

Van alle interviews wordt een verslag gemaakt, dat voor wederhoor aan de geïnterviewde medewerkers wordt voorgelegd voordat het in het onderzoek wordt betrokken. Dat houdt in dat de geïnterviewden kunnen aangeven of het verslag feitelijke onjuistheden bevat. Na de wederhoorfase wordt het verslag vastgesteld en in het onderzoek betrokken.

Analyse en rapportage

Alle onderzoeksbevindingen worden in samenhang door de Inspectie geanalyseerd, waardoor de genoemde onderzoeksvragen beantwoord kunnen worden in het conceptrapport.

De bevindingen uit de conceptrapportage worden aan de betrokken organisaties voorgelegd voor hoor en wederhoor. Na bespreking van de conclusies en aanbevelingen op bestuurlijk niveau wordt de rapportage aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aangeboden.



4

Rapportage en communicatie

Voor de start van het onderzoek informeert de Inspectie het COA, de politie, Nidos, de DT&V en de IND over het doel van het voorgenomen onderzoek. Ook wordt een aantal burgemeesters geïnformeerd.

Na vaststelling van dit plan van aanpak kondigt de Inspectie haar onderzoek schriftelijk aan bij het COA, de politie, Nidos, de DT&V en de IND. Het plan van aanpak wordt op de site van de Inspectie geplaatst, en daarmee openbaar.

Alle geïnterviewden krijgen, conform het protocol voor de werkwijze, voorafgaand aan het interview het interviewprotocol van de Inspectie toegestuurd.

Na afloop van het onderzoek analyseert de Inspectie de bevindingen en conclusies in samenhang en rapporteert zij hierover. Het rapport wordt na vaststelling door de Inspecteur-Generaal aangeboden aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Vervolgens biedt de staatssecretaris het rapport, voorzien van haar beleidsreactie, binnen zes weken aan de Tweede Kamer aan. Als dit niet binnen de termijn van zes weken is gebeurd dan maakt de Inspectie het rapport openbaar op de website van de Inspectie. Ook verspreidt de Inspectie het (digitaal) onder de direct betrokkenen bij het onderzoek.



Missie Inspectie Justitie en Veiligheid

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

Dit is een uitgave van:

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

Juni 2020

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