

Samenvatting

Wat hen beweegt

Onderzoek naar factoren van overlastgevend en crimineel gedrag van COA-bewoners

Richard Staring

Jos Kuppens

Marjolein Nillessen

Juno van Esseveldt

Beke *reeks*

Samenvatting

In deze samenvatting wordt allereerst in paragraaf 1 aandacht besteed aan de initiële aanleiding van het onderzoek, de onderzoeksvragen en de gehanteerde onderzoeksmethoden. In paragraaf 2 beschrijven we vervolgens de belangrijke algemene reflecties van het onderzoek om in paragraaf 3 meer in detail op de bevindingen en de antwoorden op de onderzoeksvragen in te gaan. Elke subparagraaf start met een concrete onderzoeksvraag. In paragraaf 4 tot slot, staan de uitkomsten van het onderzoek in de context van de bestaande aanpak centraal.

1 Aanleiding, richting van het onderzoek en onderzoeksmethoden

De asielinstroom van de afgelopen decennia kent pieken en dalen, waarbij vluchtelingen vooral gewelddadige geopolitieke ontwikkelingen volgen. Sinds begin 2000 ontstaat er ook aandacht voor de problematiek van overlast en criminaliteit onder asielzoekers. In het algemeen laat onderzoek zien dat een kleine groep asielzoekers wordt verdacht van misdrijven (3% in een recent overzicht) en dat het vooral gaat om zaken als winkeldiefstal en de handel in verdovende middelen. De bestaande kennis over overlastgevend en crimineel gedrag door asielzoekers biedt vooral inzicht in de aard en omvang van de incidenten en misdrijven waar zij bij betrokken zijn. Ook bestaat er een algemeen beeld van de groep overlastplegers uit specifieke landen, waarbij een combinatie van verslaving, psychische klachten en slechte sociaaleconomische omstandigheden een rol speelt bij het criminele gedrag. Tegelijkertijd constateert het Wetenschappelijk

Onderzoek- en Datacentrum (WODC), als opdrachtgever van het onderhavige onderzoek, een kennishiaat in de verklarende factoren van overlast en criminaliteit buiten COA-opvanglocaties en de drijfveren van de asielzoekers die hierbij betrokken zijn. Deze leemte wil het WODC door middel van onderzoek ingevuld zien. Ook verwacht het WODC dat het onderzoek een bijdrage kan leveren aan een effectieve aanpak van de criminaliteit en overlast rond COA-opvanglocaties.

Bureau Beke is dit onderzoek gegund en heeft gegeven de complexiteit van het onderwerp een aantal keuzes gemaakt. Zo richt het onderzoek zich op COA-bewoners (o.a. asielzoekers, statushouders, afgewezen asielzoekers in afwachting van uitzetting) en niet uitsluitend op asielzoekers. In de tweede plaats focust het onderzoek zich op de overlast en criminaliteit gepleegd door COA-bewoners buiten de COA-opvanglocaties.

Om de onderliggende omstandigheden en de verklarende factoren van overlast en criminaliteit buiten COA-opvanglocaties beter in beeld te krijgen en oplossingsrichtingen te kunnen bieden voor doorontwikkeling van de aanpak hiertegen hebben we ons in dit onderzoek gericht op het:

1. Beschrijven van factoren die bijdragen aan het verklaren van overlast en criminaliteit gepleegd door COA-bewoners buiten de opvanglocatie;
2. Beschrijven van eventuele kenmerkende verschillen tussen COA-bewoners die zich hier al dan niet schuldig aan maken;
3. Beschrijven van de bestaande aanpak van overlast en criminaliteit en de ervaringen van professionals en COA-bewoners met deze aanpak.

Deze onderzoeksrichtingen zijn vertaald in verschillende onderzoeksvragen die na de beschrijving van de bevindingen op een algemeen niveau gepresenteerd en beantwoord zullen worden. We hebben de oorzaken voor overlastgevend en crimineel gedrag gereconstrueerd op basis van een carrousel aan onderzoeksmethoden en databronnen. Kernachtig geformuleerd hebben we gebruik gemaakt van (1) literatuuronderzoek, (2) een landelijke survey onder diverse stakeholders, (3) lokaal onderzoek in vier COA-opvanglocaties, (4) (groeps)interviews met overige stakeholders, (5) kwalitatieve en kwantitatieve analyse van een selectie van IBIS-dossiers en, tot slot, (6) interviews met bewoners van de handhaving en toezichtlocatie (htl) Hoogeveen. Op basis van deze carrousel van onderzoeksmethoden en bronnen schetsen wij een reëel en empirisch geworteld beeld

van de fundamentele en situationele omstandigheden en factoren die ten grondslag liggen aan het criminele en overlastgevend gedrag van COA-bewoners. Hierbij hanteren we het principe dat bepaalde factoren bij voorkeur worden bevestigd dan wel ontkracht door verschillende bronnen. Juist door bronnen met elkaar te vergelijken, worden de antwoorden op de onderzoeksvragen robuuster.

Verklarende factoren van overlast en criminaliteit op drie niveaus

In het onderzoek presenteren we omstandigheden en verklarende factoren die aanleiding geven tot overlastgevend en crimineel gedrag op drie niveaus, te weten (1) het landelijke niveau van het Nederlandse asiel- en opvangsysteem, (2) het lokale niveau van de specifieke COA-opvanglocatie en (3) het individuele niveau van de COA-bewoner. Deze analytisch van elkaar te onderscheiden niveaus zijn in het alledaagse leven nadrukkelijk met elkaar verbonden en beïnvloeden elkaar. De structuur en inrichting van het asielbeleid en het asielopvangsysteem op het nationale niveau bepalen de invulling en lokale inbedding van de COA-opvanglocatie en daarmee mede de handelingsruimte van het individu met zijn of haar specifieke achtergronden, doelen en voorkeuren. Op zijn beurt kan het handelen van individuele COA-bewoners op de wat langere termijn de inrichting van het asielbeleid op nationaal niveau beïnvloeden. Dit betekent dat de vele individuele omstandigheden en persoonlijke beweegredenen niet los gezien kunnen worden van de grotere structuren van de lokale COA-opvanglocaties en het Nederlandse asielopvangsysteem waarbinnen de COA-bewoners acteren.

Waar we ons voor de definities van criminaliteit kunnen baseren op het Wetboek van Strafrecht, geldt dit voor overlast in mindere mate. Overlast is een subjectief begrip en dat betekent dat individuen naar tijd en plaats gedrag anders kunnen waarderen. Overlast als containerbegrip omvat bovendien veel verschillende verschijningsvormen: van losliggende stoeptegels en rondslingerend afval tot groepjes luidruchtige jongeren in de openbare ruimte. Bepaalde strafbare vormen van overlast worden geregistreerd door de politie, maar niet alles wat als overlast geregistreerd wordt, is ook een strafbaar feit of is lokaal in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) strafbaar gesteld. Tijdens de interviews en ook binnen

de survey hebben we waar mogelijk het onderscheid proberen te maken tussen overlast als subjectief begrip en de strafbare vormen van overlast.

2 Bevindingen op een algemeen niveau

Differentiatie in de omstandigheden en factoren van overlast en criminaliteit

We benoemen in dit rapport op drie niveaus een palet aan omstandigheden en factoren die aanleiding geven tot overlastgevend en crimineel gedrag. We maken daarbij ook grofweg een onderscheid tussen COA-bewoners die om verschillende redenen (financieren van een verslaving, familie in het herkomstland of om zich eenvoudigweg te verrijken) vermogenscriminaliteit plegen naast COA-bewoners die vanuit een verslaving of trauma zorgen voor overlast en geweldscriminaliteit en COA-bewoners die vanuit miskenning, wanhoop en frustratie vooral voor overlast en agressie binnen de COA-opvang zorgen. We constateren hierbij nadrukkelijk dat de factoren op landelijk en lokaal niveau medebepalend zijn voor de drijfveren op het individuele niveau.

Differentiatie in de aanpak van overlast en criminaliteit

Het is van belang verder te gaan op het pad van een gedifferentieerde aanpak van de problematiek en de redenen/motieven voor dit gedrag goed te onderscheiden. Tegen moedwillig, berekend crimineel gedrag biedt de bestaande opsporing, vervolging en berechting naar onze mening voldoende uitkomst, vooropgesteld dat de actoren hierop tenminste voldoende (kunnen) doorpakken. Het gaat hierbij vaak om bagatelzaken, die afzonderlijk niet de moeite waard lijken, maar opeengestapeld misschien mogelijkheden bieden voor een aanpak op maat. Overlastgevend gedrag vanwege miskenning, verwarring/psychische klachten verdient daarentegen een geheel andere benadering, waarvoor het zaak is om de zorg goed op orde te hebben. Een andere bejegening van de COA-bewoner die meer gezien en gehoord wordt, biedt in deze context van oorzaken ook duidelijke preventieve mogelijkheden.

Meer aandacht voor gedrag en minder voor kenmerken

De nadruk op de ‘tegenstelling’ veiligelander en niet-veiligelander (dan wel COA-bewoner met een kansarme versus kansrijke aanvraag) is misschien asielrechtelijk relevant, maar is minder relevant voor wat betreft de aanpak van overlastgevend en crimineel gedrag. Het leidt onder asielzoekers die als veiligelanders gelabeld worden tot een gevoel van uitsluiting. Voor sommigen draagt dit ook bij aan hun gevoel dat positief gedrag er niet toe doet. COA-bewoners met een kansarme aanvraag hebben het gevoel onder een vergrootglas te liggen en in vergelijking met COA-bewoners met een kansrijke aanvraag ongelijkwaardig behandeld te worden. Dit kan aanleiding vormen voor frustraties en verbaal agressief gedrag naar medebewoners en COA-personeel. In de aanpak zou de nadruk moeten liggen op het feitelijke gedrag van asielzoeker en niet op generieke kenmerken zoals veiligelanders en niet-veiligelanders die gekoppeld worden aan dit gedrag.

Toetsing aan mensenrechten, bestaande juridische kaders en onderzoek

In de context van bestaande en nieuwe maatregelen om de overlast en criminaliteit binnen en buiten de COA-opvang tegen te gaan of te bestrijden is het van belang dergelijke (nieuwe) initiatieven en maatregelen te toetsen aan bestaande juridische kaders, mensenrechten en wetenschappelijke inzichten.

Weg weten met de mobiliteit van COA-bewoners

COA-bewoners verhuizen met enige regelmaat van COA-opvang naar COA-opvang. Dit staat goede zorg in de weg omdat hiervoor al vaak een wachtlijst in de regio bestaat en een traject soms voor langere tijd ingezet moet worden. Deze mobiliteit belemmert ook de dagbesteding (werk). Het is niet lonend om te investeren in medewerkers die slechts een korte tijd ingezet kunnen worden. De mobiliteit van COA-bewoners kan ook op gespannen voet staan met een strafrechtelijk traject omdat verdachte COA-bewoners vaak alweer verhuisd zijn voordat het opsporings-, vervolgings- en berechtingstraject bij de politie en het Openbaar Ministerie (OM) is afgerond. Het lijkt daarom de moeite waard te investeren in (bestaande) strategieën die weg weten met de belemmeringen die zich nu voordoen op bovenstaande terreinen vanwege de mobiliteit van COA-bewoners.

De kracht van een structurele opvang boven de noodopvang

De vaak tijdelijke opvang draagt niet bij aan het tegengaan van overlast en criminaliteit. Een meer gestructureerde, langdurige opvang geeft betere perspectieven voor COA-bewoners dan ad hoc-oplossingen omdat het samen zou moeten gaan met minder overplaatsingen van COA-bewoners en met personeel dat vanuit de structurele opvang meer expertise kan opbouwen en vervolgens ook meer zicht krijgt op diezelfde COA-bewoners. Een structurele opvang creëert betere omstandigheden voor professionals om oog te krijgen voor de COA-bewoner en daarmee de anonimiteit van de COA-bewoner tegen te gaan.

Het belang van aandacht voor COA-bewoners en lokale professionals

Vanuit allerlei bronnen wordt gewezen op het belang van een goede begeleiding van de COA-bewoners. Het is essentieel dat COA-bewoners gezien en gehoord worden en op de juiste wijze bejegend worden door alle bij COA-bewoners betrokken partijen. Dit kan in preventieve zin al leiden tot betere afwegingen rondom een COA-bewoner die dreigt te ontsporen, maar kan in zorggerelateerde of repressieve zin ook uitkomst bieden als deze ontspoord is. Dit kan alleen gerealiseerd worden als de professionals die lokaal in de COA-opvang werkzaam zijn over voldoende tijd en kunde beschikken om dergelijke signalen op te pakken. Meer structurele en minder tijdelijke opvanglocaties en gerichte investeringen in en waardering voor personeel dat voor de COA-bewoners werkzaam is, kunnen elkaar hier wederzijds versterken in de preventieve aanpak van gedrag dat in een later stadium tot overlast en criminaliteit zou kunnen leiden.

De waarde van kleinschaligheid

Kleinschalige opvang gaat als zodanig niet per definitie samen met minder overlastgevende of criminele incidenten buiten de COA-opvang. Ook in een kleinschalige COA-opvanglocatie kunnen professionals weinig oog hebben voor de COA-bewoners en ook daar kunnen COA-bewoners buiten en binnen de opvang overlast veroorzaken en strafbare feiten plegen. Maar de kleinschaligheid maakt het wel eenvoudiger voor professionals om de COA-bewoners in hun alledaagse omstandigheden te zien, maakt de setting minder anoniem en vergemakkelijkt daarmee korte lijnen tussen professionals en COA-bewoners onderling. Het onderzoek laat ook zien dat de

kleinschalige opvang met weinig door COA geregistreerde incidenten ook voor de externe actoren (politie, gemeente) samengaat met meer ruimte voor een preventieve aanpak die zich onder andere kenmerkt in directe, korte lijnen naast betrokkenheid bij en investeren in de relevante partijen die ertoe doen: omwonenden, ondernemers en COA-bewoners. In plaats van vooral bezig te zijn met het afhandelen van incidenten, worden met deze handelingswijze incidenten voorkomen of in de kiem gesmoord.

Betere benutting bestaande middelen en maatregelen

Wanneer professionals naar maatregelen gevraagd worden die ze missen, dan blijken ze niet veel nieuwe oplossingen aan te dragen. De huidige maatregelen bieden kennelijk al het nodige soelaas. Het is daarom vooral de vraag hoe de bestaande maatregelen beter benut kunnen worden. Daar is mogelijk nog een wereld te winnen tegen overlastgevend en crimineel gedrag.

3 Bevindingen op het concrete niveau van de onderzoeksvragen

Verklarende factoren van overlast en crimineel gedrag door COA-bewoners buiten de opvang

De centrale vraag die we in dit onderzoek beantwoorden, luidt: “Welke verklarende factoren op landelijk, lokaal en individueel niveau liggen ten grondslag aan verschillende vormen van overlast en crimineel gedrag van COA-bewoners?”

Er zijn op *landelijk niveau* verschillende factoren gevonden die aan overlast en crimineel gedrag ten grondslag liggen. In de eerste plaats komen de veelvuldige wisselingen in opvanglocaties als factor naar voren, en wel vanuit de drie typen bronnen (surveys, interviews en analyse van IBIS-dossiers). Deels komen door respondenten genoemde landelijke factoren in de survey ook terug in genoemde lokale factoren in de interviews. Het gaat dan om de plaatsing van te veel overlastgevers op enkele locaties en het toch in de opvang houden van COA-bewoners na overlastgevend gedrag (lees: het te weinig naleven van huisregels/maatregelen). Maar ook het

ontbreken van regelgeving en procedurele stroomlijning rondom dagbesteding (met name werk en school) is veelvuldig genoemd. Het lastig verkrijgen van een bsn is in dit kader regelmatig vernomen in het onderzoek. Daarnaast blijkt uit de surveys en de interviews dat de lange duur van de asielprocedure volgens respondenten een voornamelijk factor voor overlast en criminaliteit is. Het gevoel van uitzichtloosheid, frustratie en het ontwikkelen van psychische problemen lijkt dan een soort katalysator voor overlastgevend gedrag. Verder blijven verschillende respondenten kritisch op de procedurele mogelijkheden om als asielzoeker herhaaldelijk een nieuwe asielprocedure aan te kunnen gaan. Zij spreken dan over de kansen die asielzoekers keer op keer krijgen, ook als deze asielzoekers al een staat van dienst hebben opgebouwd rondom overlast en crimineel gedrag. Het onderscheid tussen COA-bewoners met een kansrijke en kansarme aanvraag heeft twee gezichten. Enerzijds constateren respondenten dat dit bij de mensen met een kansarme aanvraag tot gevoelens van ongelijkheid en onrechtvaardigheid leidt. Anderzijds constateren respondenten ook dat (een kleine groep) asielzoekers met een kansarme aanvraag in belangrijke mate voor de overlast en criminaliteit verantwoordelijk zijn. Een enkele professional wijst op het bestaan van landelijk opererende criminele netwerken waar COA-bewoners soms deel van uit maken.

Ook op *lokaal niveau* wordt vanuit meerdere bronnen aangegeven dat het ontbreken van dagbestedingsaanbod in de omgeving een belangrijke factor is. Het gemis aan strikte handhaving buiten de opvanglocatie is eveneens een factor voor overlast en criminaliteit. Daarnaast is de ligging van een opvanglocatie een aandachtspunt, hoewel dit in verschillende scenario's wordt geduid; opvanglocaties die te dicht bij winkels liggen vormen een risico en als dit juist niet zo is, kan een illegale markt ontstaan. Het punt van de niet-strikte handhaving van huisregels en het niet opleggen van maatregelen na overlast/criminaliteit op de opvanglocatie zelf komt vanuit alle drie de bronnen naar voren. Het gevolg is, zo blijkt uit de analyse van de IBIS-dossiers, dat na een incident niet altijd een reactie vanuit het COA en andere betrokken instanties volgt en dat bedreigingen richting het personeel niet altijd tot consequenties leiden. Het leermoment voor de COA-bewoner ontbreekt. Verder komt uit alle bronnen naar voren dat lokale criminele netwerken een factor kunnen zijn, met name wat betreft

het (aanzetten tot) illegale handel door COA-bewoners die zich in de (vermeende) afwezigheid van sancties het gevoel hebben ontwikkeld zich niet aan regels en voorschriften te hoeven houden.

De grootte van de opvanglocaties lijkt met enige voorzichtigheid in verband te staan met het ontstaan van overlast en criminaliteit gepleegd door COA-bewoners. In de interviews wordt hierbij een relatie gelegd met een meer anonieme leefwijze op de grotere opvanglocaties. Tegelijkertijd hoeven kleine locaties niet per definitie minder anoniem te zijn, dit is mede afhankelijk van de werkdruk van COA-medewerkers en andere bij de opvang betrokken organisaties. Een volgende factor die uit verschillende bronnen naar voren komt is de concentratie van COA-bewoners met een kansarme aanvraag in bepaalde opvanglocaties. De IBIS-analyse geeft in dit kader enige indicaties dat COA-bewoners met antecedenten vaker geregistreerd staan voor incidenten in een reguliere opvang. Tot slot benoemen verschillende bronnen het regelmatig (moeten) wisselen van opvanglocatie, waardoor onder COA-bewoners geen sociale binding met medebewoners, personeel of de omgeving ontstaat.

Op *individueel niveau* gaat het om factoren die ten eerste zijn samen te vatten onder de thema's 'problematiek' (verslaving, psychisch, financieel) en gevoel van machteloosheid, uitzichtloosheid vanwege de lengte van de asielprocedure en verveling. Daarnaast kan de familie in het land van herkomst ook een rol spelen, zowel wat betreft stress om hun welbevinden als druk om geld te sturen. Op het gebied van de individuele asielprocedure zijn eveneens enkele factoren op te tekenen. Het gaat dan om COA-bewoners die een kansarme aanvraag hebben gedaan en niets te verliezen hebben, die geen (of niet langer) deel wensen uit te maken van de samenleving. Zij zijn niet (meer) in Nederland met de intentie om asiel aan te vragen en starten herhaaldelijk, om door ons niet nader onderzochte redenen, nieuwe procedures op. Verder wordt in de interviews een verschuiving genoemd in de overlastgevende doelgroepen, in het bijzonder onder jongeren: van overlastgevende Noord-Afrikaanse jongeren naar recentelijk gearriveerde Syrische jongeren. Deze jongeren hebben regelmatig te maken met problematisch middelengebruik en hebben leren overleven op de straat in landen aan de rand van Europa. Deze factor werd, in mindere mate, ook benoemd in de surveys. Ten slotte wordt in meerdere bronnen het ontbre-

ken van belangrijke rolmodellen, zoals familieleden, genoemd als factor voor overlast en criminaliteit.

Verklaringen volgens COA-bewoners die overlast en criminaliteit plegen

Hoe ervaren en duiden COA-bewoners die verantwoordelijk worden gehouden voor overlast en/of crimineel gedrag hun eigen handelen, de omstandigheden waarin dit gedrag plaatsvond, en de reacties daarop?

We hebben gesproken met COA-bewoners die door COA in de htl in Hoogeveen zijn geplaatst, vanuit de constatering dat het incident waar zij zich schuldig aan hebben gemaakt een (zeer) grote impact heeft gehad op hun medebewoners, de COA-medewerkers en andere personen werkzaam op de COA-opvang. De htl-bewoners ervaren en beoordelen de overlastgevende incidenten die verantwoordelijk zijn voor hun verblijf op de htl veelal als (aanmerkelijk) minder ernstig dan de omstanders en het COA die de maatregel oplegt. Zij duiden deze incidenten enerzijds als het resultaat van onbegrip en het niet goed luisteren en reageren op de problemen die zij ervaren. Anderzijds constateren deze htl-bewoners dat het incident het resultaat is van hun persoonlijk probleem in de omgang met agressie die soms gevoed wordt door drank en/of drugs. Tot slot, wijzen de htl-bewoners op acute conflicten met medebewoners mede in de alledaagse hectiek van de COA-opvanglocatie waar zij naar hun gevoel fysiek of verbaal gewelddadig op hebben moeten reageren, maar waarvan zij als enige de straf hebben moeten ondervinden. Waar het plaatsingsproces op de htl door COA met de nodige formele en juridische zorgvuldigheid is omgeven, constateren we tegelijkertijd dat de htl als maatregel door de htl-bewoners overwegend als onrechtvaardig, disproportioneel en stigmatiserend wordt ervaren. Een kleine groep htl-bewoners is positiever over de maatregel en zegt baat te hebben bij de kleinschaligheid en het gestructureerde karakter van de htl.

Verschillen tussen COA-bewoners die al dan niet voor overlast zorgen en criminaliteit plegen

In welk(e) opzicht(en) verschilt de groep COA-bewoners die crimineel gedrag en overlast veroorzaken van andere groepen COA-bewoners?

Op basis van de analyse van de IBIS-dossiers concluderen we dat zowel op persoonskenmerken, verblijfssituatie, gedrag binnen en buiten de

COA-opvang en de multiproblematiek, de bewonersgroep met antecedenten (MA-groep) en bewonersgroep zonder antecedenten (ZA-groep) aanzienlijk van elkaar verschillen. Wel kan hier sprake zijn van een mogelijke vertekening: de dossiers van de MA-groep zijn vanwege de vele incidenten en signalen beduidend omvangrijker en bevatten meer documentatie van domeingesprekken en begeleidingsplannen. Op personen die eerder overlastgevend of crimineel gedrag vertoond hebben, zullen medewerkers eerder een extra oogje in het zeil hebben gehouden. De verschillen tussen de MA-groep en de ZA-groep zijn op vier niveaus evident:

1. Persoonskenmerken: MA-groep bestaat grotendeels uit jonge mannen (96% man, grotendeels tussen 20-40 jaar), veelal afkomstig uit Algerije en Marokko. De ZA-groep komt voor een groot gedeelte uit Syrië, heeft verder een meer diverse herkomst en bevat relatief meer vrouwen.
2. Verblijfssituatie: MA-groep bevindt zich vaker in onzekere procedures (asielzoeker in/zonder procedure), terwijl ZA-groep vaker een verblijfsvergunning heeft.
3. Gedrag binnen de opvang: MA-groep is verantwoordelijk voor een veelvoud aan incidenten, waaronder geweld, agressie, middelengebruik en overtreding van huisregels; ZA-groep kent aanzienlijk minder incidenten, waarvan ruim 70 procent bestaat uit 'verzuim meldplicht'.
4. Multiproblematiek: Bij de criminele/overlastgevende groep spelen vaker verslaving, psychische problemen en trauma's. De overige bewoners hebben ook te maken met stressverhogende factoren, maar dit lijkt bij hen minder vaak tot escalatie te leiden.

De betekenis van multiproblematiek bij COA-bewoners in relatie tot overlast en criminaliteit

Waaruit bestaat eventuele multiproblematiek onder COA-bewoners die overlast creëren en/of crimineel gedrag vertonen en in hoeverre onderscheidt zich dit van de multiproblematiek van niet-overlastgevende COA-bewoners?

De multiproblematiek bij de groep overlastgevende en criminele COA-bewoners die criminaliteit plegen, zo wijst de IBIS-analyse uit, omvat allereerst verslavingsproblematiek waarbij deze COA-bewoners structureel

middelengebruik (alcohol en drugs) vaak als antwoord (*coping*) op trauma's of stress (om uiteenlopende redenen) inzetten. Daarnaast is er sprake van psychische problematiek die veel professionals frequent signaleren en waarover ze zich zorgen maken; dit kan de mentale en/of fysieke toestand van deze COA-bewoners negatief beïnvloeden waarbij escalaties, zeker onder invloed van middelen, vaak op specifieke triggers volgen. In deze multiproblematiek spelen trauma's en een opeenstapeling van stress en frustraties een belangrijke rol. Deze trauma's zijn verbonden aan de problemen in het herkomstland of worden onderweg naar Europa en Nederland opgelopen. Substantiële stress wordt versterkt door de langdurige asielprocedures, gevoelens van uitzichtloosheid, een gebrek aan grip op de situatie en frustraties door het samenleven met anderen in een opvanglocatie. Ook de groep bewoners die geen overlast creëert of strafbare feiten pleegt, ervaart een opeenstapeling van stress en frustratie, maar bij hen leidt dit zelden tot escalatie of overlast.

COA-bewoners en hun asielmotieven in relatie tot crimineel gedrag

Wat zijn, voor de groep COA-bewoners die crimineel gedrag vertonen, de afwegingen geweest om asiel aan te vragen en in hoeverre onderscheidt zich dit van de drijfveren van niet-overlastgevende COA-bewoners?

Uit de interviews met professionals ligt het kernverschil in de intentie van vestiging van de asielzoekers. Deze professionals constateren dat de groep overlastgevende en criminele COA-bewoners deels bestaat uit COA-bewoners met andere intenties dan asiel (zoals geld verdienen, avontuur). Dit leidt volgens respondenten tot meer berekenend en ook tot crimineel gedrag. Deze groep bestaat volgens de professionals vaak uit zogenoemde 'veiligelanders' of 'Dublinners'¹. Respondenten benadrukken dat het 'niets te verliezen hebben' ook een belangrijke rol speelt bij het gedrag van deze groep. Daarentegen wordt de niet-overlastgevende/criminele groep volgens deze professionals gekarakteriseerd door asielzoekers met 'echte asielintenties'. Bij hen leidt de stress en frustratie soms tot kleine incidenten, maar niet tot structureel overlastgevend en crimineel gedrag. De vestigingsintentie beïnvloedt daarmee het type en de frequentie van crimineel gedrag.

Procedurele pad van overlastgevende en/of criminele asielzoekers

Welk procedureel pad hebben overlastgevende en/of criminele COA-bewoners afgelegd? Binnen de groep overlastgevende en/of criminele COA-bewoners zitten vaker personen in een asielprocedure of personen die herhaaldelijk een asielprocedure hebben ingediend (al dan niet afgewisseld met een negatieve uitslag) in plaats van statushouders. Verschillende bronnen wijzen erop dat binnen deze overlastgevende/criminele groep vaker geen intentie (meer) is voor asiel. Ook spreken respondenten over een grotere aanwezigheid van 'veiligelanders' en 'Dublinners' in de groep COA-bewoners die overlast of criminaliteit plegen. Het ontbreken van een legaal perspectief in Nederland draagt bij aan stress en frustratie en verhogt daarmee het risico op overlast en criminaliteit. De relatie tussen onzekerheid van de asielprocedure en criminaliteit/overlast werd al eerder door De Boom et al. (2008) beschreven. Uit de IBIS-analyse komt bovendien naar voren dat zij vaker al in de eerste week van hun verblijf op een COA-opvanglocatie bij incidenten betrokken zijn.

4 De bestaande aanpak, ervaringen en alternatieven

Wat is de aanpak van overlast en criminaliteit buiten de COA-opvanglocaties?

Waaruit bestaat de aanpak van overlast en criminaliteit buiten de COA-opvanglocaties en welke organisaties zijn hierbij betrokken?

Als het gaat om de aanpak van overlast en criminaliteit is het COA verantwoordelijk voor wat op de COA-opvanglocatie gebeurt. Het COA is in de praktijk ook regelmatig betrokken bij samenwerkingsverbanden die zich bezighouden met de aanpak van niet-strafrechtelijke vormen van overlast buiten de COA-opvang. De strafrechtelijke vormen van overlast en criminaliteit is een taak die primair is toebedeeld aan de politie. Er is hierbij onderscheid te maken tussen een landelijke aanpak en een lokale aanpak. Landelijk is er voor strafbare feiten de reguliere strafrechtelijke keten beschikbaar: het COA en andere partijen kunnen aangifte doen bij de politie die nader onderzoek kunnen verrichten. Bij incidenten op de COA-

locatie (het overtreden van huisregels, niet voldoen aan de meldplicht of ander gedrag dat ‘de grens van het aanvaardbare overschrijdt’) waar COA-bewoners bij betrokken zijn, kan het COA-maatregelen opleggen aan de betrokken bewoners die variëren van maatregelen zonder of met inhouding van verstrekkingen. Bij ernstige overlast binnen of buiten de COA-locatie, kan het COA een htl-maatregel opleggen aan de COA-bewoner. De htl-maatregel is een vrijheidsbeperkende maatregel, maar de htl is geen gesloten detentiecentrum. Buitengewoon opsporingsambtenaren (boa’s) houden hier toezicht op en in de htl zijn de huisregels strenger dan in een azc. Plaatsing op een htl is met verschillende waarborgen omkleed (COA, 2025a).

Op een COA-locatie kan, als er een incident met (zeer) grote impact heeft plaatsgevonden of als er langere tijd een opeenvolging van incidenten heeft plaatsgevonden, de hulp ingeschakeld worden van het zogenaamde Ambulant Ondersteunings Team (AOT) van het COA die lokaal ondersteuning bieden bij de dagelijkse begeleiding van de overlastgevende COA-bewoners. Daarnaast is het COA via pilots als de zogenaamde verscherpte toezichtlocatie (vtl) bezig om overlast van COA-bewoners te keren. De vtl heeft tot doel om in een prikkelarme omgeving met intensieve begeleiding het gedrag van vooral overlastgevers positief te beïnvloeden en herhaling van overlast te voorkomen. Daarnaast is per 1 juni 2025 de zogenaamde procesbeschikbaarheidslocatie (pbl) geopend, waarin de bewegingsvrijheid van overlastgevende COA-bewoners verder kan worden beperkt. Andere vormen van aanpak betreffen de ‘nationale aanpak Overlastgevende asielzoekers’ per 2022 waarbinnen de asiel- en de strafrechtketen samenwerkt. De belangrijkste middelen die in deze nationale aanpak worden ingezet lopen langs vier lijnen: (a) snel beslissen in asielprocedures, (b) maatwerk bieden in opvang, (c) lik-op-stuk beleid toepassen in openbare ruimte en (d) geprioriteerd werken aan terugkeer. Daarnaast heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid (2024) en later overgenomen door Asiel en Migratie een toolbox ontwikkeld met informatie over maatregelen tegen overlastgevend en/of crimineel gedrag, contact met partners uit de migratieketen, het uitvoeren van een probleemanalyse en preventieve maatregelen. Op lokaal niveau vallen vooral de verschillende integrale samenwerkingsverbanden rondom een COA-locatie op. Een belangrijke vorm is het Lokale Keten Overleg (LKO) waarbij het COA, DTenV, de politie en vaak ook de

Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) samenwerken rondom één azc waarbij op uitnodiging andere partijen kunnen aansluiten. Lokaal zijn er ook andere meer preventief ingerichte overlegstructuren georganiseerd waarin bijvoorbeeld politie, gemeente, COA, bewoners en ondernemers periodiek bijeenkomen en problemen met elkaar bespreken.

Binnen de COA-opvang gaat het bij overlast vaak over vormen die verbonden zijn met de alledaagse dynamiek die samengaat met de aanwezigheid van veel mensen uit verschillende culturen, religies, leeftijden en huishoudvormen, die in een periode van relatieve machteloosheid op een kleine oppervlakte met en naast elkaar leven. Geluidsoverlast, spanningen en onderlinge irritaties kunnen hier het resultaat van zijn. Als het gaat om criminaliteit betreft het vooral verbaal en fysiek geweld naar medebewoners en COA-professionals en vermogenscriminaliteit (diefstal van elkaars spullen). Ook drugshandel wordt gemeld. Overlast buiten de COA-opvanglocatie wordt veelal door omwonenden gemeld en betreft onder andere rondhangende COA-jongeren op pleinen of bij winkels. Wat betreft de criminaliteit buiten de COA-opvang spreken professionals vooral over vermogenscriminaliteit (diefstal en inbraak) en druggerelateerde criminaliteit (drugshandel en overlast in verband met drugsgebruik). Een beperkt aantal professionals wijst daarnaast op een georganiseerder verband waarin kwetsbare asielzoekers afhankelijk worden gemaakt door financiële schulden, om vervolgens gedwongen criminele activiteiten voor kwaadwillende individuen of een crimineel samenwerkingsverband te verrichten (mensenhandel).

Hoe ervaren professionals en COA-bewoners de aanpak van overlast en criminaliteit

Hoe wordt de bestaande aanpak ervaren door betrokken partijen? Welke eventuele knelpunten komen zij tegen en hoe zouden deze kunnen worden opgelost?

Op basis van de interviews met de professionals komen verschillende knelpunten naar voren die deels ook met de taakstellingen van de organisaties te maken hebben. Zo is het COA een organisatie die primair verantwoordelijk is voor de opvang en begeleiding van asielzoekers in Nederland en geen toezichts- of handhavinginstantie en voelen COA-professionals

zich soms overvraagd. Ook komt het beeld naar voren dat overlastgevende en criminele COA-bewoners relatief ongestoord hun gang kunnen gaan waarbij COA-maatregelen niet het gewenste afschrikwekkende effect lijken te hebben. Bovendien ervaren professionals en COA-bewoners het strafrecht in daarvoor aangewezen situaties als grotendeels afwezig. COA-bewoners kunnen maatregelen ook als onrechtvaardig ervaren; zij geven aan de opgelegde COA-maatregelen (soms door taalproblemen) niet te begrijpen of kunnen zich niet vinden in de ernst van de omschrijving van het door hen gepleegde incident. Ook trekken zij soms de proportionaliteit van maatregelen in twijfel, zoals bij de htl-maatregel die maximaal drie maanden kan duren. Professionals wijzen ook op de groep overlastgeven- de en criminele COA-bewoners die zich afkeren van de COA-professionals, hun eigen gang gaan, weinig binding hebben met andere COA-bewoners en zich afzijdig houden van activiteiten en scholing op de COA-locatie.

De overlast die ervaren wordt door omwonenden van de COA-locaties lijkt af te nemen in die situaties waarin lokale overlegstructuren van COA, wijkagenten en gemeente ook de bewoners en ondernemers vroegtijdig in de samenwerking betreft. De 'korte lijntjes' die hier het resultaat van zijn, maken dat overlast ook sneller opgelost kan worden.

Sluit de bestaande aanpak aan op de verklarende factoren van overlast en criminaliteit?

In hoeverre sluit de aanpak van overlast en criminaliteit aan bij de vastgestelde factoren en drijfveren van de overlastgevende en criminele COA-bewoners?

In de bestaande aanpak kan beter onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende factoren die een belangrijke rol spelen bij de overlast en criminaliteit. Vooral de overlast en criminaliteit waarachter psychische problematiek, trauma's en verslaving schuilgaan, is van een andere orde dan de meer 'moedwillige en berekenende' overlast en criminaliteit die wordt gepleegd door 'losgeslagen jongeren', personen die meer in een crimineel samenwerkingsverband opereren en COA-bewoners die met andere intenties dan asiel de Nederlandse asielprocedure zijn ingestapt. Het zou verstandig zijn om bij de aanpak rekening te houden met dit fundamentele verschil.

Mogelijk effectieve preventieve en repressieve maatregelen tegen overlast en criminaliteit

Wat kan op basis van de onderzoeksresultaten worden gezegd over mogelijk effectieve (preventieve en repressieve) maatregelen om overlast en criminaliteit onder COA-bewoners terug te dringen?

Om verveling tegen te gaan en binding met anderen te bevorderen en daarmee de risico's op overlast gevend en crimineel gedrag tegen te gaan, is de inzet op activiteiten waaronder scholing en werk met het versneld aanbieden van een bsn in het bijzonder, van groot belang. Op het terrein van arbeid zijn er lokaal initiatieven zichtbaar waarbij COA-professionals aansluiting hebben gevonden bij lokale ondernemers die betaalde arbeidsplekken beschikbaar stellen voor de COA-bewoners. Het is wel de vraag of dit een taak van het COA zou moeten zijn of van een andere lokale actor. Het COA lijkt hier gezien de drukte en de gevraagde expertise op dit moment niet toe in staat. Wellicht kan er geleerd worden van ervaringen binnen de DJI als het gaat om penitentiaire arbeid en hoe er binnen de penitentiaire inrichtingen lokaal verbindingen met het bedrijfsleven worden gelegd.

Verslavingsproblematiek en psychische problemen zijn belangrijke factoren voor het verklaren van overlast en criminaliteit. Dit betekent de noodzaak van een focus op een versterkte inzet op toegang tot de zorg om zo de behandeling van (ernstige) psychische klachten en verslavingsproblematiek onder COA-bewoners beter het hoofd te kunnen bieden. Een zorgvertragende factor is dat een COA-bewoner met enige regelmaat een nieuwe verblijfslocatie toegewezen krijgt, waarna zij (wederom) kunnen aansluiten achteraan (lange) GGZ-wachtlijsten. Beide fenomenen (mobiliteit COA-bewoner en wachtlijsten zorg) versterken elkaar in negatieve zin.

Voor de effectiviteit en zichtbaarheid van de strafrechtelijke aanpak is het van belang dat op overlast en crimineel gedrag altijd aangiftes volgen zodat de politie dit kan oppakken. Dit impliceert meer dan al gebeurt bewustwordingsacties onder COA-bewoners en omwonenden die wijzen op het belang van het doen van een aangifte. Via lokale overlegstructuren zou dit ook aan bewoners en ondernemers gecommuniceerd kunnen worden. De verantwoordelijkheid voor het doen van een aangifte ligt uiteindelijk wel bij de omwonenden en de ondernemers zelf.

De bevindingen van dit onderzoek laten als pervers effect van het zogenaamde tweesporenbeleid met ‘veiligelanders’ en ‘niet-veiligelanders’ zien dat COA-bewoners die als ‘veiligelanders’ of ‘asielzoekers met een kansarme aanvraag’ worden gelabeld zich hier soms ook naar gaan gedragen en vanuit die vermeende kansloosheid voor overlast en criminaliteit zorgen. We realiseren ons dat dit beleid in het hart van de huidige (Europese) asielprocedure zit en juist bedoeld is om de procedure te versnellen, maar we constateren ook dat de termen die hier gebruikt worden geen recht doen aan de werkelijkheid. Ook zogenaamde ‘veiligelanders’ kunnen een succesvolle asielaanvraag doen en andersom kunnen zogenaamde ‘kansrijke asielzoekers’ in de asielprocedure worden afgewezen. Overweeg dit onderscheid dan ook los te laten en te vervangen door feitelijke aanduidingen bijvoorbeeld door het gedrag centraal te stellen in de terminologie. Dit impliceert ook een andere bejegening van alle asielzoekers en de zogenaamde ‘COA-bewoners met een kansarme aanvraag’ in het bijzonder; het gaat, zo blijkt ook uit voorgaande punten, veeleer om een adequate aanpak van overlastgevend en crimineel gedrag van COA-bewoners.

Tot slot, deze samenvatting biedt een kernachtig overzicht die uit de aard van de opdracht per definitie geen recht kan doen aan de veelheid van verklarende factoren op landelijk, lokaal en individueel niveau en de interacties tussen factoren op deze niveaus. Voor een goed begrip van de problematiek en om recht te doen aan de diepgang en genuanceerdheid van de bevindingen, nodigen wij de lezer uit om vooral het volledige rapport te lezen.

Eindnoot

1. Met ‘Dubliners’ wordt verwezen naar asielzoekers die onder het verdrag van Dublin vallen wat bepaalt dat zij in het land van binnenkomst in de EU de asielprocedure moeten voortzetten.



bureaubeke.nl