

Integrale aanpak van overlastgevende asielzoekers in het OV

1. Algemene maatregelen aanpak overlast asielzoekers

Nederland wil bescherming bieden aan personen die vluchten voor oorlog en geweld. Het draagvlak voor de opvang van vluchtelingen die bescherming nodig hebben, wordt ondermijnd door een kleine groep asielzoekers die zorgen voor overlast of criminaliteit. Medewerkers en medebewoners van COA-opvanglocaties, omwonenden, winkeliers en medewerkers in het openbaar vervoer zijn veelal de dupe van deze overlast. Dit is volstrekt onacceptabel en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid zet dan ook in op een harde aanpak van de groep overlastgevende en/of criminele asielzoekers.

Eén van de maatregelen die de staatssecretaris heeft getroffen in het kader van een sluitende aanpak van overlastgevende asielzoekers is de aanstelling van vier ketenmariniers in mei 2019. Zij hebben tot taak aan te sturen op een gezamenlijke aanpak van overlastgevende asielzoekers tussen alle betrokken partijen. Ook zijn de ketenmariniers verantwoordelijk voor de landelijke implementatie van de Top-X. De Top-X is een lijst van asielzoekers die veel overlast plegen of overlast met een hoge impact. In februari 2020 heeft de staatssecretaris de Handhaving- en Toezichtlocatie (HTL) voor stelselmatig overlastgevende asielzoekers geopend. Voor personen die op een COA-locatie zorgen voor overlast, maar niet in aanmerking komen voor plaatsing in de HTL, heeft het COA sobere time-outplekken op locatie ingericht. Hier kan de overlastgever bij wijze van sanctie tijdelijk apart worden gezet.

Naast de ketenmariniers heeft de staatssecretaris JenV onlangs een coördinator Nationale Aanpak aangesteld. Het doel van deze aanstelling is dat de coördinator en zijn team zorgdraagt voor een betere en sterkere verbinding tussen de migratieketen en de politie en het OM.

Momenteel wordt er ook gewerkt aan de bijzondere opvanglocatie voor asielzoekers met een kansarme asielaanvraag, zoals asielzoekers uit veilige landen van herkomst. Op deze locatie geldt een sober regime waarbij de asielzoeker beschikbaar moet zijn op de locatie tijdens de processtappen, met als doel een snelle afhandeling van de asielaanvraag en terugkeer naar land van herkomst.

Om lokale, kleinschalige maatregelen (gedeeltelijk) te financieren, stelt de staatssecretaris JenV sinds 2020 jaarlijks een budget van ongeveer 1,25 miljoen euro beschikbaar.

2. Aanpak overlast in het openbaar vervoer

Ook het openbaar vervoer heeft te maken met overlast en geweld veroorzaakt door asielzoekers. Het gaat hierbij om problemen met groepen overlastgevers in voertuigen en op en rond stations. Op 24 juni 2022 is door het Bestuurlijk Overleg sociale veiligheid ingestemd met het gezamenlijk ontwikkelen en uitvoeren van een integrale aanpak van overlastgevende asielzoekers in het openbaar vervoer. De ministeries van JenV en IenW werken samen met vervoerders, decentrale overheden, het COA en politie aan een integrale aanpak om de overlast structureel tegen te gaan. Daarbij staat de veiligheid van reizigers, medewerkers en Boa's werkzaam in het openbaar vervoer voorop.

3. Hoe werken we samen

De ministeries van JenV en IenW werken samen met vervoerders, het COA, provincies, gemeenten, ketenmariniers en politie om de problemen te doorgronden en passende maatregelen te ontwikkelen. De voornaamste knelpunten die door alle partijen worden herkend en waar de komende de focus op zal liggen om maatregelen te ontwikkelen zijn:

- 1) Betaalproblematiek: meeste agressie ontstaat door (bewust) geen geldig vervoersbewijs bij zich te hebben.
- 2) Identificatie op locatie in het openbaar vervoer door boa is nu niet mogelijk, knelpunt is privacy.
- 3) Boete/uitstel van betaling komen vaak niet bij betrokkene aan en gegevensdeling/dossieropbouw moet verbeterd worden.

Werkgroep 'integrale aanpak van overlastgevende asielzoekers in het openbaar vervoer'

De ervaren problemen en mogelijke maatregelen worden besproken in de werkgroep 'integrale aanpak van overlastgevende asielzoekers in het openbaar vervoer'. In de werkgroep zijn vertegenwoordigd JenV, IenW, alle vervoerders, decentrale overheden, politie, het COA, het Openbaar Ministerie en de ketenmariniers.

Thema's betaalproblematiek, identificatie en dossieropbouw

De maatregelen die nu worden onderzocht worden onderverdeeld in 3 thema's: 1) Betaalproblematiek 2) identificatie en 3) dossieropbouw. De voorgestelde maatregelen worden in de thema-werkgroepen verder uitgewerkt en de resultaten worden ingebracht en besproken in de werkgroep.

Sturing

De ambtelijke en bestuurlijke afstemming verloopt via het reguliere overleggenium sociale veiligheid. De (tussen) resultaten worden in de kerngroep sociale veiligheid ingebracht. Minimaal twee keer per jaar wordt de voortgang in het directeurenoverleg sociale veiligheid besproken en éénmaal in het bestuurlijk overleg.

Hieronder zijn de maatregelen per thema uiteengezet om overlast veroorzaakt door asielzoekers in het openbaar vervoer tegen te gaan.

A Betaalproblematiek

Controle en optreden tegen reizen zonder geldig vervoersbewijs is vaak de aanleiding tot agressie, ook bij de doelgroep overlastgevende asielzoekers. Om de veiligheid van de medewerkers van het openbaar vervoer als ook van de medereizigers te borgen is de insteek om ervoor te zorgen dat asielzoekers met een geldig vervoersbewijs reizen. Alle asielzoekers die een asiel gerelateerd reis moeten maken krijgen een vervoersbewijs. Daarnaast krijgen asielzoekerskinderen een vervoersbewijs om naar school te kunnen. De overige reizen worden niet gecompenseerd. Om ervoor te zorgen dat er zo min mogelijk betalingsproblemen ontstaan, worden onderstaande maatregelen voorgesteld.

A1 Vervoersbewijzen naar Ter Apel	
Ervaren problemen	Personen die aangeven asiel te willen aanvragen krijgen een vervoersbewijs om naar Ter Apel te gaan. De politie o.a. verstrekt dit vervoersbewijs. Op het moment dat deze dagkaarten opraken bij een politiebureau, noteert de politie op een A4 dat de destreffende persoon onderweg is naar Ter Apel. Voor de vervoerders, is dit lastig omdat zij geen geldig vervoersbewijs te zien krijgen. Voor de asielzoekers is dit lastig omdat zij niet door de poortjes op het station kunnen.
Maatregel	Faciliteren van vervoersbewijzen voor asielzoekers onderweg naar Ter Apel
Reeds gezette stappen, afspraken en acties	Drie jaar geleden heeft de NS een voorstel aan de politie gedaan om een business account aan te maken zodat vervoerskaarten uitgeprint kunnen worden. Er is toen niet ingegaan op dit voorstel. In februari 2023 zal de NS opnieuw het voorstel voorleggen aan de politie. Ook het COA kan hier desgewenst gebruik van maken.
Actiehouders en stakeholders	JenV, politie en NS Ter toetsing van het voorstel: vervoerders
Monitoren	In Q1 meer duidelijkheid welke mogelijkheden de politie en COA zien.
Planning	Q1 en Q2

A2 Verbeteren informatievertrekking aan asielzoekers over het openbaar vervoer

Ervaren problemen	Controle en optreden tegen reizen zonder geldig vervoersbewijs is vaak de aanleiding tot agressie, ook bij de doelgroep overlastgevende asielzoekers. Vervoerders worden graag betrokken bij de informatie die asielzoekers krijgen over het openbaar vervoer, het kopen van vervoerbewijzen en de kosten om via het openbaar vervoer te reizen.
Maatregel	Informatie verstrekking aan asielzoekers over openbaar vervoer en hoeveel het kost om gebruik te maken van het openbaar vervoer.
Reeds gezette stappen, afspraken en acties	<ul style="list-style-type: none">- COA heeft vervoerders geïnformeerd over de informatie die asielzoekers ontvangen over de werking van het openbaar vervoer. Informatie over het ov is geen vast onderdeel van de voorlichting die asielzoekers ontvangen, dit verschilt per locatie.- Vervoerders geven aan op sommige locaties zelf al voorlichting te geven. Arriva doet dit in Westerwolde en Keolis doet dit in Almere. Ervaringen hiermee worden nog gemonitord, maar het blijkt goed te werken.- Straatcoaches in stationsgebied Emmen bieden ook voorlichting over hoe het ov werkt. De ervaringen hiermee zijn goed, de straatcoaches hebben een belangrijke preventieve en deëscalerende werking.
Actiehouders en stakeholders	JenV, COA en vervoerders
Monitoren	COA heeft de informatie die asielzoekers krijgen t.a.v. het openbaar vervoer gedeeld met alle partijen. Er zijn al een paar initiatieven in gang gezet om deze voorlichting uit te breiden, deze initiatieven worden gemonitord.
Planning	Q1 en Q2

A3 Vervoerbewijzen op naam

Ervaren problemen	De vervoersbewijzen die COA-bewoners krijgen zijn niet op naam. Hierdoor verkopen sommige bewoners de vervoersbewijzen en rijden vervolgens zelf zonder geldige vervoersbewijs. Dit is niet de bedoeling. Om dit probleem tegen te gaan wordt onderzocht of het mogelijk is om vervoersbewijzen op de naam van de persoon te zetten.
Maatregel	Vervoersbewijzen op naam zetten
Reeds gezette stappen, afspraken en acties	Het probleem is reeds met het COA besproken. COA onderzoekt of verzoek in te passen is in het systeem dat COA gebruikt om vervoersbewijzen aan bewoners te verstrekken. In Q4 geeft COA aan wat zij nodig hebben om dit mogelijk te maken. Met vervoerders wordt vervolgens afgestemd wat mogelijk is.
Actiehouders en stakeholders	JenV en COA
Monitoren	In Q1 moet duidelijkheid zijn of dit voorstel haalbaar is. Zo ja, wat er nodig is om het te operationaliseren.
Planning	Q1 en Q2

A4 Gebruik van de money card en bewonerspas in het ov

Ervaren problemen	COA-bewoners beschikken niet altijd over een ov-chipkaart. Het komt geregeld voor dat een bewoner met contant geld een kaartje probeert te kopen. Het zou helpen als de money card waar COA-bewoners over beschikken gebruikt kan worden om in- en uit te checken in het ov, net zoals dat met de ov-chipkaart of met een bankpas kan. Ook kan onderzocht worden of de bewonerspas die momenteel als pilot in Budel wordt ingezet zich leent voor gebruik in het OV.
--------------------------	--

Maatregel	De money card en de bewonerspas (pilot Budel) inzetten om in- en uit te checken
Reeds gezette stappen, afspraken en acties	COA staat positief tegenover deze maatregel. De uitvoerbaarheid hiervan wordt onderzocht. Bekeken moet worden of de chip in deze passen zich hiervoor leent en met welke bank er wordt samengewerkt. Verwachting is in Q1 duidelijkheid hierover te hebben
Actiehouders en stakeholders	JenV en COA
Monitoren	Ter toetsing zal het voorstel aan de andere vervoerders worden voorgelegd.
Planning	Q1 (duidelijkheid of maatregel uitvoerbaar is), Q2

B Identificatie

Boa's in het openbaar vervoer hebben beperkte opsporingsbevoegdheid en mogen onder meer een uitstel van betaling uitdelen. Daarvoor hebben ze de (wettelijke) taak om de identiteit van burgers vast te stellen. Als een burger staande is gehouden en hier niet aan kan meewerken en geen identiteitsdocument kan overleggen, of zijn NAW-gegevens aannemelijk kan overdragen, moet nu de politie ter plaatse komen om de identiteit vast te stellen. Het wachten op de politie levert vaak spannende situaties op en dit kan mogelijk leiden tot nieuwe incidenten. Ook drukt deze taak op de capaciteit van de politie. De vervoerders vragen naar mogelijkheden om de identiteit van een reiziger zonder vervoersbewijs te kunnen vaststellen. In dit kader worden de volgende maatregelen onderzocht.

B1: Toegang tot het rijbewijsregister	
Ervaren problemen	NS deden in de jaren 2017-2020 tussen 12.000-15.000 assistentieverzoeken per jaar aan de politie. Gemiddeld hadden 30-40% assistentieverzoeken betrekking op een reiziger zonder identiteitsbewijs of waarbij de identiteit moest worden vastgesteld. In 2021 is dat percentage gestegen naar 50%.
Maatregel	Openstellen van het rijbewijsregister voor boa's in het openbaar vervoer Met de openstelling van het rijbewijsregister voor Boa's kunnen zij op een betrouwbare manier zelfstandig de identiteit vaststellen en hun wettelijke taak uitvoeren. Het gaat hier nadrukkelijk enkel identificatie na feitgecodeerde overtredingen waar boa's bevoegd voor zijn. NB. Niet veel asielzoekers beschikken over een Nederlands rijbewijs, waardoor zij niet terug te vinden zijn in het rijbewijsregister. De verwachting is dat deze maatregel daarom geen groot effect heeft op de mate waarin asielzoekers geïdentificeerd kunnen worden, maar de maatregel wordt voor de volledigheid wel meegenomen in de werkgroepen.
Reeds gezette stappen, afspraken en acties	<ul style="list-style-type: none"> - IenW zorgt voor een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB)/DPIA - IenW past ministeriele regeling 'Gegevensverstrekking uit het Rijbewijsregister' aan om de openstelling voor boa's mogelijk te maken. - RDW voert een uitvoeringstoets uit. - De GEB en uitvoeringstoets wordt voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens, ter internetconsultatie en aan het adviescollege toetsing regeldruk.
Actiehouder en stakeholders	Actiehouder: IenW Stakeholders: JenV, RDW, vervoerders
Monitoren	<ul style="list-style-type: none"> - Tussentijdse evaluatie door vervoerders (aantal assistentieverzoeken, aantal incidenten gerelateerd aan identificatie, etc.) - Evaluatie uitgevoerd door RDW

Planning	<ul style="list-style-type: none"> - Gegevensbescherming/DPIA gereed, aug/sept 2022 - Aanpassing ministeriële regeling gereed, okt 2022 - Uitvoeringstoets, nov-dec 2022 - Verwerking uitvoeringstoets, dec 2022 - Verzending naar AP, feb 2023 - Inwerkingtreding, aug 2023 - Evaluatie, jan 2024
-----------------	---

B2: Landelijke uitrol boa-app

Ervaren problemen	Als een reiziger geen ID heeft of deze niet wil tonen, dan kan een boa deze persoon geen boete opleggen. Er zal dan politieassistentie worden gevraagd, wat veel capaciteit vraagt van de politie. Asielzoekers die overlast veroorzaken hebben meestal geen ID op zak en rekenen erop om hiermee weg te komen.
Maatregel	Landelijke uitrol van de RTIC-pilot en de boa-app
Reeds gezette stappen, afspraken en acties	<ul style="list-style-type: none"> - De politie en de RET hebben gezamenlijk een verkenning gedaan omtrent het zelfstandig doen van bevraging door een RET boa bij het Real Time Intelligence Center (RTIC) van de Eenheid Rotterdam. Binnen dit project kon de RET boa real-time een bevraging doen bij het RTIC, om zo de identiteit van de staande gehouden persoon direct vast te stellen. - De pilot was succesvol. In 91% van de gevallen kon de RET-boa ter plaatse iemand identificeren. Omgerekend betekent dit een reductie van 14.232 uur inzet vanuit de basisteams. - Momenteel werkt de politie aan de landelijke uitrol van een app, als vervolg op deze pilot. Boa's voeren in de app de gegevens in van de persoon die ze staande houden, waarop de app hen een foto toont. Indien er geen foto beschikbaar is, wordt de boa doorverwezen naar het RTIC. - Momenteel vindt de onderzoeksfase plaats. De juridische haalbaarheid en privacyaspecten worden momenteel uitgewerkt. De onderzoeksfase wordt begin Q2 afgerond.
Actiehouders en stakeholders	Actiehouder: Politie Stakeholders: JenV, vervoerders
Monitoren	<ul style="list-style-type: none"> - De voortgang van het traject wordt tussentijds gedeeld met JenV en vervoerders.
Planning	2023

B3: Pilot NS-boa's

Ervaren problemen	Als een reiziger geen ID heeft of deze niet wil tonen, kan een boa deze persoon geen boete opleggen. Er zal dan politieassistentie worden gevraagd, wat veel capaciteit vraagt van de politie. Asielzoekers die overlast veroorzaken hebben meestal geen ID op zak en rekenen erop om hiermee weg te komen.
Maatregel	Verkennen of het mogelijk is om een pilot met de NS op te starten waarin enkele boa's de bevoegdheid krijgen om middels een vingerafdruk de identiteit te achterhalen.
Reeds gezette stappen, afspraken en acties	<ul style="list-style-type: none"> - De politie gebruikt vingerafdruk identificatie in het kader van de vreemdelingentaak. Deze bevoegdheid hebben boa's niet. - NS geeft aan dat het zou helpen als enkele boa's deze bevoegdheid krijgen. Concreet is de vraag of lid 9 uit de 'Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar' hiervoor mogelijkheid geeft. - Bezien moet worden of het mogelijk is om een pilot hiervoor in te richten. De vraag of lid 9 hiervoor mogelijkheid geeft is uitgevraagd bij JenV/DWJZ.

Actiehouders en stakeholders	Actiehouder: JenV, NS Stakeholders: Vervoerders
Monitoren	- De voortgang van wordt tussentijds gedeeld met vervoerders.
Planning	Q1 (duidelijkheid of de pilot ingericht kan worden), Q2

C Dossieropbouw

De reguliere aanpak Uitstel van betalingen (met versturen betaalverzoeken conform art. 48 BP2000, verzameldossiers voor het OM en insturen naar het CJIB) werkt niet voor de doelgroep asielzoekers. De betaalverzoeken bereiken betrokkene niet en COA geeft aan dat zij deze post niet open mogen maken. Met onderstaande maatregelen wordt onderzocht hoe te werken aan dossieropbouw zodat, in ieder geval, de veelplegers vervolgd kunnen worden.

C1: Dossieropbouw voor dader-/persoonsgerichte aanpak	
Ervaren problemen	Gerichte aanpak voor deze groep is in het verleden lastig gebleken omdat er geen kenmerk/label meegegeven wordt/mag worden.
Maatregel	- Effectieve dossieropbouw voor dader-/persoonsgerichte aanpak d.m.v. het stapelen UvB's, strafbeschikkingen en gepleegde overlast door asielzoekers in het OV.
Reeds gezette stappen, afspraken en acties	<ul style="list-style-type: none"> - Met JenV, IenW, OM, politie, COA en vervoerders is besproken welke zaakstromen het OM momenteel hanteert als het gaat om overlast in het ov, en waar de vervoerders behoefte aan hebben. - Met JenV, IenW, OM, Politie, COA en vervoerders wordt verder verkend welke stappen gezet kunnen worden om een dossier op te bouwen voor asielzoekers die meerdere UvB's op hun naam hebben staan. - Behoeft aan een dadergerichte aanpak voor deze veelplegers. Er wordt verkend of er een Top X-lijst aangemaakt kan worden. Verkend moet worden wat hiervoor juridisch mogelijk is qua gegevensdeling tussen de verschillende partijen.
Actiehouders en stakeholders	Actiehouder: JenV Stakeholders: OM, Politie, vervoerders, COA
Monitoren	
Planning	Q1 en Q2

C2: Postbus voor UvB's	
Ervaren problemen	De reguliere aanpak Uvb's (met versturen betaalverzoeken conform art. 48 BP2000, verzameldossiers voor het OM en insturen naar het CJIB) werkt o.a. niet voor de doelgroep overlastgevendende asielzoekers. Vervoerders geven aan dat betaalverzoeken betrokkene vaak niet bereiken, waardoor vervoerders UvB's ongeopend retour ontvangen.
Maatregel	Een speciale postbus openen voor boetes
Reeds gezette stappen, afspraken en acties	<ul style="list-style-type: none"> - JenV en COA bespreken of er een speciale postbus bij het COA ingericht kan worden waar UvB's naartoe gestuurd kunnen worden. De UvB's komen dan op een centraal punt binnen, waar vandaan het COA de UvB naar de desbetreffende bewoner kan doorsturen. - Het gaat er hierbij niet om dat het COA bijhoudt hoeveel brieven er voor een persoon binnenkomen. Dit is AVG-technisch niet mogelijk.
Actiehouders en stakeholders	Actiehouders: JenV en COA Stakeholders: Vervoerders

Monitoren	
Planning	Q1 (duidelijkheid of de postbus wordt ingericht) en Q2

D Overige acties

D1: Informeren over nieuwe COA-locaties	
Ervaren problemen	Als een nieuw aanmeldcentrum of COA-locatie wordt geopend, heeft dit ook effect op de omgeving. Om naar het aanmeldcentrum of COA-locatie te komen, gebruiken asielzoekers openbaar vervoer. Vervoerders zijn niet op de hoogte als een nieuwe locatie wordt geopend en kunnen dus niet anticiperen op nieuwe reizigersstromen.
Maatregel	Vervoerders die opereren rondom de nieuwe opvanglocatie worden in zo'n vroeg mogelijk stadium geïnformeerd.
Afspraken en acties	COA heeft met een lijst met de vervoerders gedeeld van alle huidige locaties. COA werkt nog aan een overzicht van toekomstige locaties. COA deelt de lijst een keer per maand.
Actiehouders en stakeholders	Actiehouder: COA Stakeholders: Vervoerders, Provincies, ketenmariniers
Monitoren	
Planning	Doorlopend