Ministerie van Justitie en Veiligheid

> 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

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

Onze referentie
7748211

Uw referentie
2026Z15013

Datum	5 oktober 2026
Betreft	Antwoorden Kamervragen over actuele kwesties met betrekking tot het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)

Hierbij bied ik u antwoorden aan op de schriftelijke vragen van het lid Ceulemans (JA21) over actuele kwesties met betrekking tot het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA).

Deze vragen werden ingezonden op 30 juni 2026 met kenmerk 2026Z15013.

De Minister van Asiel en Migratie,

Bart van den Brink

Vragen van het lid Ceulemans (JA21) aan de minister van Asiel en Migratie over actuele kwesties met betrekking tot het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)
(ingezonden 30 juni 2026, 2026Z15013)

Directoraat-Generaal Migratie

Datum
5 oktober 2026

Onze referentie
7748211

Vraag 1
Wat is de meest recente stand van zaken ten aanzien van de asielopvanglocaties in Hardenberg, Epe en Harderwijk, die inmiddels conform overeenkomsten met het COA gesloten hadden moeten zijn, maar die desondanks vooralsnog open worden gehouden, hetgeen tot onder andere tot dwangsommen heeft geleid?

Antwoord op vraag 1
Vanwege de hoge druk op de asielopvang zijn de opvanglocaties in Epe en Harderwijk nog altijd in gebruik. Hardenberg is gesloten op 17 juli jl.

Vraag 2
Zijn er momenteel nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot aflopende contracten, bestuursovereenkomsten of omgevingsvergunningen waarbij het COA afspraken/overeenkomsten met gemeenten mogelijk niet zal nakomen? Zo ja, welke ontwikkelingen en in welke gemeente(n)?

Antwoord op vraag 2
Het COA streeft ernaar alle gemaakte afspraken na te komen. Om conform de wettelijke taak alle asielzoekers een opvangplek te kunnen bieden werkt het COA samen met gemeenten hard aan het openen van nieuwe locaties en het voorkomen van sluitingen door het verlengen van bestaande locaties. In de meeste gevallen lukt dit. Mochten, ondanks de inspanningen van gemeenten en het COA, niet voldoende nieuwe locaties openen en niet voldoende bestaande locaties verlengd kunnen worden en er daardoor mensen op straat komen te staan, kan het zijn dat locaties noodgedwongen langer open moeten blijven. Dit is een onwenselijke situatie. Op respectievelijk 20 augustus en 26 augustus is aangekondigd dat de opvanglocaties in Balk en Uithuizen noodgedwongen langer openblijven dan eerder afgesproken, omdat onvoldoende alternatieve opvangcapaciteit beschikbaar is. Dit onderstreept de aanhoudende druk op de opvangcapaciteit. Dit is een onwenselijke situatie, maar dit kabinet staat ervoor te doen wat nodig is om de instroom te beperken en de asielketen op orde te krijgen.

Vraag 3
Kunt u een volledig overzicht aan de Kamer verstrekken van alle azc's, doorstroom-, nood- en crisisnoodopvanglocaties waarvan de bestuursovereenkomst, het contract of de omgevingsvergunning tussen nu en 1 februari 2027 afloopt inclusief de overeengekomen sluitingsdata?

Antwoord op vraag 3
Informatie over de asielopvanglocaties is beschikbaar via het COA-locatie overzicht. Per locatie is hier ook informatie over de bestuursovereenkomst te vinden. Het is aan gemeenten om te bepalen of informatie over omgevingsvergunningen beschikbaar kan worden gesteld.

Voor doorstroomlocaties geldt dat dit geen COA-locaties zijn en tevens zijn doorstroomlocaties bedoeld voor de huisvesting van statushouders. Deze locaties vallen

daarom altijd direct onder een gemeente. Het is dan ook aan een gemeente om een locatie te sluiten dan wel te verlengen.

Vraag 4
Verwacht u dat de beoogde sluitingsdata van deze locaties allemaal eerbiedigd zullen worden door het COA? Zo nee, van hoeveel van die locaties verwacht u op dit moment dat zij, ondanks de overeengekomen einddatum, voorlopig alsnog geheel of gedeeltelijk zullen worden opengehouden door het COA?

Antwoord op vraag 4
Ik verwijs naar het antwoord op vraag 2.

Vraag 5
Deelt u de mening dat het niet respecteren van overeengekomen sluitingsdata door het COA funest is voor het vertrouwen van gemeenten en hun inwoners in de landelijke overheid? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat doet u om ervoor te zorgen dat overeengekomen sluitingsdata gerespecteerd worden?

Antwoord op vraag 5
Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 2, streeft het COA ernaar zich te houden aan de gemaakte afspraken. De situatie in de opvang leidt ertoe dat het niet altijd mogelijk is om deze afspraken na te komen. Dit is een onwenselijke situatie. Door de hoge druk op de asielopvang is het COA helaas in een beperkt aantal gevallen genoodzaakt geweest de overeenkomst aan te houden. Het zijn van een betrouwbare overheid en onderling vertrouwen zijn van groot belang. Hierin heeft ieder zijn rol te vervullen; Rijk, COA en medeoverheden. Ik wil hieraan blijven werken door met provincies en gemeenten in gesprek te blijven.

Vraag 6
Wat is de actuele stand van zaken rond de duizenden ongeldig verklaarde boetes voor zwartrijdende asielzoekers op de trein tussen Zwolle en Emmen, waarover vorige maand bericht werd? 1)

Antwoord op vraag 6
De boetes die zijn uitgeschreven waarbij de identiteit van de verdachte uitsluitend werd vastgesteld op basis van een COA-pas, zijn vervallen. Een boa is wettelijk verplicht om de identiteit van een staande gehouden persoon vast te stellen bij het geven van een boete. Enkel een COA-pas volstaat hierbij niet omdat dit geen wettig identiteitsdocument is in de zin van de Wet op de identificatieplicht.

Vraag 7
Hoeveel boetes zijn als gevolg hiervan in totaal ongeldig verklaard en welk bedrag is hiermee gemoeid?

Antwoord op vraag 7
Er zijn geen geverifieerde gegevens beschikbaar over het aantal ongeldig verklaarde boetes en het daarmee samenhangende bedrag.

Vraag 8

Hoeveel boetes aan zwartrijdende asielzoekers zijn er op dit traject uitgeschreven sinds de COA-pas hiervoor niet meer gebruikt wordt? Hoe verhoudt dit aantal zich tot dezelfde periode vorig jaar?

Antwoord op vraag 8
De gevraagde aantallen over boetes op het traject Zwolle-Emmen zijn niet beschikbaar bij de vervoerder. Navraag bij Arriva leert dat in 2025 in het algemeen circa 75 boetes per dag zijn uitgeschreven op het traject tussen Zwolle en Emmen. Arriva schat in dat ongeveer 80-90 procent daarvan werd opgelegd aan bewoners van een COA-locatie.

Vraag 9
Hoe wordt de actuele handhaving op zwartrijden, inclusief beboeten, door asielzoekers op dit traject vormgegeven?

Antwoord op vraag 9
Handhaving op dit traject wordt uitgevoerd door boa-bevoegde stewards van Arriva. Bij reizen zonder geldig vervoersbewijs wordt gevraagd om een identiteitsbewijs. Conform de aanwijzing van het CVOM volgt uit de eis van rechtsgeldige identificatie dat het niet volstaat om enkel de COA-pas te gebruiken.

Vraag 10
Klopt het dat, zoals Arriva aangaf, de COA-pas tien jaar lang gebruikt kon worden om boetes op uit te schrijven? Zo nee, hoe lang dan wel?

Antwoord op vraag 10
Het klopt dat hoewel de COA-pas geen vervanging van een wettig identiteitsdocument is, dit wel in de praktijk door boa's van Arriva jaren op deze wijze is toegepast. De exacte duur is niet geregistreerd.

Vraag 11
Door wie is besloten dat dit per 1 januari jongstleden niet meer kon? Wanneer is dit besluit genomen, hoe is dit besluit tot stand gekomen en wanneer is het aan betrokken partijen (zoals Arriva) gecommuniceerd?

Vraag 12
Tot wanneer is de COA-pas dit jaar nog gebruikt als identificatiemiddel om boetes uit te kunnen schrijven? Hoe heeft het kunnen gebeuren dat er zo'n lange tussenperiode is ontstaan waarin beboeten op een COA-pas niet meer kon maar toch gebeurde, met als gevolg dat vele boetes ongeldig zijn verklaard?

Vraag 13
Wanneer was bij u bekend dat de COA-pas niet meer gebruikt kon worden om boetes op uit te schrijven, inclusief de gevolgen die deze stap had voor reeds uitgeschreven boetes?

Antwoord op vragen 11, 12 en 13
De COA-pas is in principe bedoeld voor intern gebruik op COA-locaties. De pas is geen wettig identiteitsdocument in de zin van de Wet op de identificatieplicht. Daarom kan de COA-pas niet als zelfstandige vervanging van een wettig identiteitsdocument worden gebruikt.

Reizen zonder geldig vervoersbewijs is een strafbare overtreding. Wordt de opgelegde boete direct of binnen de gestelde termijn betaald, dan vervalt het recht tot strafvervolging. Wanneer niet tijdig wordt betaald, verzorgt het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) de inning van de geldelijke straffen en boetes, en het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) beoordeelt namens het OM de zaken. De wetgever vereist daarbij dat de identiteit van een verdachte rechtsgeldig is vastgesteld. Voor strafrechtelijke vervolging is het namelijk van belang dat voldoende zekerheid bestaat over de identiteit van de verdachte. Daarvoor moet de identiteit door een opsporingsambtenaar op de daarvoor wettelijk voorgeschreven wijze worden vastgesteld. Identificatie uitsluitend aan de hand van een COA-pas biedt daarvoor onvoldoende grondslag.

Begin 2025 heeft de Matching Autoriteit (MA) een signaal afgegeven aan het Openbaar Ministerie. De MA is onderdeel van de Justitiële Informatiedienst en heeft onder meer als taak de identiteit van personen binnen de strafrechtketen te beoordelen en verifiëren. Uit het signaal bleek dat door boa's van Arriva processen-verbaal werden aangeleverd waarin personen uitsluitend waren geïdentificeerd aan de hand van een COA-pas. Op basis daarvan kon de MA de identiteit van deze personen niet verifiëren.

Deze werkwijze was voor het OM niet eerder kenbaar. In de betreffende processen-verbaal waren de nummers van de COA-passen geregistreerd alsof deze afkomstig waren van een verblijfsdocument of een Vreemdelingen Identiteitsbewijs. Anders dan een COA-pas zijn dit documenten die op grond van de Wet op de identificatieplicht kunnen worden gebruikt voor het vaststellen van de identiteit.

Nadat het OM hiervan kennis had genomen, is Arriva erop gewezen dat identificatie uitsluitend aan de hand van een COA-pas juridisch niet volstaat en dat deze wijze van verbaliseren daarom niet kan worden geaccepteerd en de strafzaken die eventueel hieruit voortkomen niet in behandeling worden genomen. Het CVOM heeft Arriva daarop verduidelijkt dat enkel de COA-pas niet gebruikt kan worden om de identiteit vast te stellen omdat het geen wettig identiteitsdocument betreft.

Vraag 14
Welke concrete stappen zijn er gezet sinds 29 september vorig jaar, toen de toenmalig staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aangaf samen met het COA, het ministerie van Asiel en Migratie en vervoerders te werken aan verbetering om openstaande boetes voor zwartrijden door asielzoekers te innen?

Vraag 15
Welke concrete stappen zijn er sinds het bekend worden van het schrappen van de boetes op de lijn Zwolle-Emmen gezet en door welke betrokken partijen?

Antwoord op vragen 14 en 15
De inzet van dit kabinet is om de positie van boa's te versterken middels toegang tot de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) en onder voorwaarden tot de strafrechtketendatabank (SKDB), met als doelstelling dat een eigenstandigere en adequate taakuitvoering door de boa (waaronder identificatie) mogelijk wordt. De ontwikkelingen hieromtrent zijn nader toegelicht bij Kamerbrief van 3 juli jl.[1][1] Er wordt ingezet op het stimuleren van intensievere samenwerking tussen vervoerders en politie.

[1]

Lokaal worden door vervoerders en politie gezamenlijke controles opgezet, waarbij de AVIM incidenteel aansluit.

1) Oost.nl, 22 mei 2026, 'Duizenden boetes voor asielzoekers die zwartrijden op lijn Zwolle-Emmen ongeldig', Duizenden boetes voor asielzoekers die zwartrijden op lijn Zwolle-Emmen ongeldig - Oost