

Vergaderjaar 2019–2020

19637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2604

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2020

Hierbij bied ik uw Kamer het incidentenoverzicht 2019 aan¹. Het overzicht heeft als doelstelling het geven van (met name kwantitatief) inzicht in de aard en omvang van zowel incidenten op COA-locaties als registraties van misdrijven waarvan vreemdelingen worden verdacht en (op termijn) inzicht in de ontwikkeling van deze problematiek. Ter vergelijking worden ook de cijfers van het rapportagejaar 2018 in dit overzicht weergegeven. Het incidentenoverzicht is opgesteld in nauwe samenwerking met alle betrokken ketenpartners, te weten het COA, de politie, het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Rechtspraak, de IND en de DT&V.

Voorheen bood ik u het incidentenoverzicht jaarlijks als onderdeel van de Rapportage Vreemdelingenketen (RVK) aan. Omdat het incidentenoverzicht dit jaar aanzienlijk uitgebreid is, heb ik ervoor gekozen om het overzicht te scheiden van de RVK.

Vernieuwd incidentenoverzicht

Om te komen tot het incidentenoverzicht is in gezamenlijkheid met bovengenoemde organisaties beoordeeld op welke wijze incidenten en misdrijven waarvan asielzoekers worden verdacht zo goed en transparant mogelijk in beeld gebracht kunnen worden. Zoals ik bij brieven van 1 juli², 13 december³ en 23 januari jl.⁴ aan uw Kamer heb gemeld, is de opzet van het incidentenoverzicht vernieuwd. De belangrijkste wijzigingen zijn daarbij de volgende:

- De top-10 nationaliteiten wordt vermeld, alsook de percentages veilige landers en alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV).

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 19 637, nr. 2509.

³ Kamerstuk 19 637, nr. 2548.

⁴ Kamerstuk 19 637, nr. 2575.

- Op opendata.overheid.nl worden alle nationaliteit gepubliceerd, dus ook de nationaliteiten die niet in de top-10 nationaliteiten voorkomen.
- De door het COA opgelegde maatregelen worden nu ook weergegeven.
- Procesregistraties worden in het overzicht van de politiecijfers niet meegeteld, zoals vorig jaar nog het geval was.
- Conform toezegging van mijn ambtsvoorganger aan uw Kamer worden de data van de politie volledig weergegeven. In aanvulling hierop wordt de uitsplitsing op basis van de «maatschappelijke klassen» gepubliceerd op opendata.overheid.nl. Hierdoor zijn alle cijfers – ongeacht aantallen en ernst – inzichtelijk gemaakt.
- Bij registraties van misdrijven tegen het leven wordt onderscheid gemaakt tussen pogingen tot en voltooide levensdelicten.
- Naast het aantal geregistreerde misdrijven wordt ook het aantal unieke verdachten weergegeven.
- Ten aanzien van de vervolging wordt specifiek inzicht gegeven door alle feiten waarvan de doelgroep wordt verdacht in uitgesplitste tabellen per delictcategorie weer te geven.
- Ten aanzien van de berechting wordt in het nieuwe overzicht ook inzicht gegeven in de eindvonnissen door de strafrechter en de zaken waarin de strafrechter nog geen eindvonnis heeft uitgesproken.
- Het separate overzicht ten aanzien van de verblijfsrechtelijke consequenties van criminaliteit door asielzoekers is uitgebreid door te rapporteren over alle vreemdelingen met een VRIS⁵-indicatie die ooit in Nederland asiel hebben aangevraagd.

Voor de uiteenzetting van alle wijzigingen in de gehanteerde methodiek en de weergave van de cijfers, verwijs ik u naar mijn brief van 23 januari jl.⁶

Opzet en doelgroep

Het vernieuwde incidentenoverzicht bestaat uit twee onderdelen:

- een deel dat betrekking heeft op de groep vreemdelingen die op enig moment in 2019 in de COA-opvang verbleven. Ten aanzien van deze doelgroep wordt gerapporteerd over COA-incidenten, politieregistraties, de behandeling van de zaak door het OM en de uitspraken door de Rechtspraak.
- een deel dat betrekking heeft op de verblijfsrechtelijke consequenties van criminaliteit door asielzoekers, ongeacht de vraag of ze op enig moment in 2019 in de COA-opvang verbleven.

Zoals eerder gemeld aan uw Kamer is in de vernieuwde opzet een andere analysemethode gehanteerd om de doelgroep vast te stellen. Hierdoor worden ook personen die kort in de COA-opvang verblijven tot de doelgroep gerekend. Dit leidde voor 2018 tot een groter aantal vreemdelingen dat binnen de doelgroep valt dan waarover in de RVK 2018 is gerapporteerd en daarmee ook tot meer incidenten op COA-locaties en geregistreerde verdenkingen van misdrijven door vreemdelingen.

Omdat de doelgroep van het incidentenoverzicht vreemdelingen omvat die *op enig moment* in het rapportagejaar op een COA-locatie verbleven, is het (net als in eerdere incidentenoverzichten) mogelijk dat een

⁵ Het VRIS-protocol is van toepassing op in Nederland verblijvende vreemdelingen (met en zonder rechtmatig verblijf) die in Nederland worden verdacht van het plegen van een misdrijf en/of hiervoor zijn veroordeeld. In het protocol is beschreven hoe vreemdelingenrechtelijke gevolgen kunnen worden verbonden aan door politie en OM geconstateerde strafbare feiten, zoals (indien mogelijk) intrekking van de verblijfsvergunning en uitzetting.

⁶ Kamerstuk 19 637, nr. 2575.

vreemdelling die door de politie is geregistreerd als verdachte van een misdrijf op het moment zelf niet op een COA-locatie verbleef.

In totaal bestond de doelgroep in 2019 uit circa 55 duizend vreemdelingen. Dit is een relatief beperkte stijging met 3% ten opzichte van 2018, maar daarbij is wel van belang dat er het afgelopen jaar meer vreemdelingen tegelijkertijd op een COA-locatie verbleven.

In het incidentenoverzicht hebben de cijfers die worden gepresenteerd over 2019 dus niet op wezenlijk veel meer vreemdelingen betrekking dan die over 2018, maar het effect van langer en met meer mensen tegelijkertijd op een opvanglocatie verblijven wordt mogelijk wel in de cijfers weerspiegeld. Hoe groot dit effect is, zou nader onderzocht moeten worden. Dat is niet uit de datasets die voor het incidentenoverzicht zijn samengesteld af te leiden.

Inhoudelijke bevindingen

Uit het incidentenoverzicht blijkt dat het aantal geregistreerde incidenten op COA-locaties in 2019 met 30 procent is gestegen ten opzichte van 2018 naar in totaal 17.487. Deze stijging deed zich het sterkst voor bij het overtreden van de COA-huisregels. Hier was in 2019 sprake van een stijging van 39 procent naar 10.366. Ook voor de categorie verbale agressie en geweld is in 2019 een relatief sterke stijging van 32 procent te zien naar 2.833.

In lijn met de stijging van de COA-incidenten komt uit de cijfers van de politie naar voren dat er in 2019 27 procent meer misdrijven zijn geregistreerd dan in 2018. Het gaat hierbij om 4.999 registraties van misdrijven waarbij een vreemdelling die op enig moment in het rapportagejaar op een COA-locatie verbleef in de rol van verdachte voorkwam. Opvallend is dat het aantal registraties van diefstallen zonder geweld aanzienlijk is gestegen. Het aantal registraties van zakkenrollerij is in 2019 bijvoorbeeld met 50 procent gestegen naar 322, winkeldiefstal is met 24 procent gestegen naar 2.102 en heling is met 66 procent gestegen naar 120.

Verder valt in de cijfers van de politie op dat 59 procent van de groep unieke vreemdelingen die door de politie van een misdrijf werden verdacht afkomstig is uit een veilig land van herkomst. Dit komt overeen met het beeld voor 2018, waarvoor dit percentage 56 procent bedraagt.

WODC onderzoek

Bovengenoemde stijging van zowel de incidenten op COA-locaties als van de criminaliteit waarvan asielzoekers worden verdacht, roepen vragen op over de achterliggende oorzaken van de gepleegde incidenten en criminaliteit en de meer specifieke kenmerken van de doelgroep. Deze en andere relevante vragen zijn zonder nadere analyse en/of (wetenschappelijk) onderzoek niet te beantwoorden en vallen buiten de scope van het incidentenoverzicht, gelet op het doel ervan en de beschikbare analysecapaciteit van de betrokken ketenpartners (schaars en bedoeld voor het primaire proces) en de termijn waarop ik de kwantitatieve inzichten met uw Kamer wil delen. Een verdiepende analyse is echter gewenst om te kunnen komen tot een meer gerichte inzet van maatregelen. Ik heb het WODC daarom gevraagd om hier nader onderzoek naar te doen.

Onafhankelijke review en reactie

Op een concept van het incidentenoverzicht⁷ is door het WODC een review uitgevoerd die ik hierbij meestuur aan uw Kamer⁸. Het WODC concludeerde ten aanzien van deze versie van het overzicht dat door de gekozen aanpak de cijfers op zichzelf staan en onvergelijkbaar zijn met cijfers in andere publicaties uit de strafrechtketen. Hierdoor ontbreekt volgens het WODC op twee punten een referentiekader. De vraag of (bepaalde vormen van) criminaliteit onder vreemdelingen in meer of minder mate voorkomt vergeleken met de totale Nederlandse bevolking of andere bevolkingssubgroepen, kan namelijk niet worden beantwoord. Dit geldt ook voor de vraag hoe de criminaliteit onder vreemdelingen zich ontwikkelt over de tijd, omdat de observatieperiode te kort is. Het WODC heeft een concept van het incidentenoverzicht daarbij van commentaar voorzien.

Naar aanleiding van de review is het incidentenoverzicht in samenwerking met alle betrokken ketenpartners doorgenomen en op meerdere punten nader toegelicht. Dit heeft geleid tot een definitieve versie van het overzicht die ik u hierbij aanbied. Voor een toelichting op de gehanteerde opzet verwijs ik u naar de reactie op de review die als bijlage bij deze brief is gevoegd⁹.

Om in de toekomst discussie over de opzet zoveel mogelijk te beperken en het incidentenoverzicht van een wetenschappelijke basis te voorzien, heb ik het WODC verzocht om met ingang van volgend jaar het overzicht op te stellen. Het WODC heeft aangegeven hiertoe bereid te zijn. Ten behoeve van de overdracht zal op korte termijn over de aanpak, vorm en inhoud met het WODC worden gesproken. In de toekomst zal ik uw Kamer aan de hand van deze rapportages door het WODC blijven informeren over (de ontwikkeling van) de overlast en criminaliteit onder asielzoekers.

Voor de lezing en interpretatie van het incidentenoverzicht is het van belang om te benadrukken dat rekening gehouden moet worden met de beperkingen in de cijfers. Het WODC plaatst terecht kanttekeningen bij de data. In mijn brieven aan uw Kamer aangaande de duiding en vernieuwde opzet ben ik ingegaan op de kanttekeningen ten aanzien van de mogelijkheid om de problematiek van overlastgevende en criminele vreemdelingen in cijfers te vatten¹⁰. Voor alle cijfers die in het incidentenoverzicht 2019 zijn opgenomen, geldt dat deze worden gegenereerd ten behoeve van de operationele werkprocessen van de ketenpartners in de strafrecht- en migratieketen en niet (primair) voor rapportagedoel-einden.

Ik deel de mening van het WODC dat het wenselijk is om een referentiekader te hebben. Mijn doel is dan ook dat het incidentenoverzicht met de vernieuwde opzet op termijn de meerjarige ontwikkeling kan laten zien. Ten aanzien van vergelijkbaarheid met de totale Nederlandse bevolking of andere bevolkingsgroepen verwijs ik naar het onderzoek «Van perceptie naar feit» dat het WODC in 2017 heeft uitgevoerd en op 1 februari 2018 door mijn ambtsvoorganger aan uw Kamer is aangeboden¹¹. Hieruit kwam naar voren dat het percentage asielzoekers dat wordt verdacht van criminaliteit hoger ligt dan het gemiddelde percentage onder de reguliere bevolking, maar dat deze oververtegenwoordiging grotendeels wordt

⁷ De review is uitgevoerd op een conceptversie van het incidentenoverzicht van 17 maart 2020.

⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹⁰ Kamerstuk 19 637, nr. 2509.

¹¹ Kamerstuk 19 637, nr. 2369.

verklaard door de afwijkende leeftijds- en geslachtssamenstelling van de asielzoekers die in de onderzochte periode in COA-locaties verbleven, in vergelijking met de reguliere bevolking¹².

Maatregelen

De cijfers impliceren dat – ondanks alle maatregelen van betrokken partijen – de incidenten op COA-locaties en het aantal vreemdelingen dat verdacht wordt van een misdrijf is toegenomen. Naar aanleiding van de aanhoudende overlast en criminaliteit veroorzaakt door vreemdelingen heb ik dan ook de reeds in gang gezette maatregelen daar waar mogelijk verder aangescherpt en heb ik een aantal nieuwe maatregelen getroffen. Over de aanpak heb ik uw Kamer meerdere malen per brief geïnformeerd¹³.

Het terugdringen van de overlast en criminaliteit onder asielzoekers is en blijft mijn absolute prioriteit. Op sommige plekken in het land werpen de maatregelen die ik hiertoe heb genomen hun vruchten af. Zo hebben de gemeenten Boxmeer, Grave en Harderwijk aangegeven meer grip te hebben op de aanpak van overlast en criminaliteit veroorzaakt door asielzoekers. Een belangrijke succesfactor hierbij is de intensieve en effectieve lokale samenwerking tussen de gemeente en partijen uit de migratie- en strafrechtketen.

Voor wat betreft de aanpak van de overlast en criminaliteit ben ik blijvend in gesprek met ketenpartners en ketenmariniers. Er wordt voortdurend gezocht naar mogelijkheden om de aanpak nog gericht vorm te geven. Een van de maatregelen die ik heb getroffen in het kader van een sluitende aanpak van overlastgevende asielzoekers is de aanstelling van drie ketenmariniers in mei 2019. Zij hebben tot taak aan te sturen op een gezamenlijke aanpak van overlastgevende asielzoekers tussen alle betrokken partijen. Als onderdeel van de aanpak brengen zij het belang van het doen van aangifte actief onder de aandacht van de betrokken partijen.

Ook heb ik in februari 2020 de Handhaving- en Toezichtlocatie (HTL) voor overlastgevende asielzoekers geopend. Sinds de opening hebben er nagenoeg geen incidenten plaatsgevonden op de HTL. Incidenten die zich voordeden hadden vooral betrekking op het niet houden aan het dagprogramma.

Daarnaast wordt er gewerkt aan een versoberde opvang voor veilige landers wiens asielaanvraag wordt afgedaan in spoor 2 en Dublinclaimanten wiens asielaanvraag wordt afgedaan in spoor 1.

Ook heb ik voor het jaar 2020 een budget van 1 miljoen euro beschikbaar gesteld ten behoeve van (gedeeltelijke) financiering van kleinschalige, lokale maatregelen. Gemeenten kunnen hiertoe binnenkort een aanvraag indienen. Deze nieuwe maatregelen hebben tijd nodig om effect te sorteren.

Toolbox

De ketenmariniers hebben de afgelopen periode ervaring opgedaan met maatregelen die lokaal kunnen worden opgelegd door partijen uit de migratie- en strafrechtketen, gemeenten, winkeliers en openbaar

¹² Relatief veel asielzoekers uit deze groep zijn namelijk alleenstaande, jonge mannen die verkeren in een naar verhouding zwakke sociaaleconomische positie. Als de groep asielzoekers wordt vergeleken met reguliere Nederlandse ingezetenen met dezelfde demografische kenmerken en een vergelijkbare inkomenspositie als asielzoekers, dan blijkt dat asielzoekers gemiddeld minder vaak verdacht zijn van criminaliteit dan reguliere Nederlandse ingezetenen.

¹³ Kamerstuk 19 637 nrs. 2478, 2510 en 2572.

vervoerorganisaties. Naast het bestaande instrumentarium aan bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen, valt hierbij te denken aan de invoering van verbeterd cameratoezicht in winkels en het openbaar vervoer en de invoering van winkel- en reisverboden. De maatregelen worden gebundeld in een Toolbox die voor de zomer gereed is. De Toolbox is bestemd voor partijen die te maken hebben met overlastgevend gedrag door asielzoekers en biedt handvatten om overlast te voorkomen en te sanctioneren.

Top X-aanpak

Momenteel wordt door de ketenmariniers hard gewerkt aan de landelijke uitrol van de Top X-aanpak, waarbij de meest hardnekkige overlastgevende en criminele asielzoekers op basis van vastgestelde criteria maandelijks in kaart worden gebracht en passende maatregelen opgelegd krijgen. Hiervoor moet het voor betrokken partijen in de migratieketen meteen duidelijk zijn dat zij met een persoon op de Top X-lijst te maken hebben. Zij kunnen direct met elkaar schakelen over een individuele aanpak en het instrumentarium aan maatregelen optimaal inzetten.

Werving vierde ketenmarinier

Om te borgen dat de ketenmariniers van voldoende capaciteit zijn voorzien om de landelijke implementatie van de Top X-aanpak te combineren met het bieden van hulp aan gemeenten en andere partijen die overlast ervaren, heb ik besloten tot het werven van een vierde ketenmarinier.

Na de zomer zal ik uw Kamer per brief informeren over de voortgang van deze maatregelen.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol