

Vergaderjaar 2022–2023

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 3124

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2023

Hierbij bied ik u het rapport «Incidenten en misdrijven door bewoners van COA- en crisisnoodopvanglocaties 2017–2022» aan. Dit rapport heeft als doel om overlast en criminaliteit door asielzoekers in beeld te brengen. Dit rapport is de tweede editie onder verantwoordelijkheid van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en beslaat de rapportageperiode 2017–2022. Ik dank het WODC voor het opstellen van het rapport. In deze brief ga ik nader in op de uitkomsten van het rapport en geef ik een reactie op de bevindingen.

Bevindingen

In de rapportage wordt een onderscheid gemaakt tussen:

- Incidenten geregistreerd op de locaties van het COA en de crisisnoodopvanglocaties.¹ Hierbij hoeft het niet altijd te gaan om strafrechtelijke overtredingen. Het gaat om incidenten van verbale agressie (zoals schelden en dreigen), fysieke agressie (zoals slaan, schoppen, trappen), non-verbale agressie (zoals agressieve houding of gebaren), verbale suïcidedreiging of zelfdestructieve acties.
- Registraties van verdachten van misdrijven in de politiesystemen (strafrechtelijke verdenkingen n.a.v. misdrijven) en de afgedane misdrijfzaken van het OM en de Rechtspraak.

In 2022 waren er 83.080 unieke vreemdelingen die verbleven op een COA-locatie of in de crisisnoodopvang (CNO). Ter vergelijking: in 2021 ging het nog om 66.370 unieke vreemdelingen. Van de 83.080 unieke vreemdelingen die in 2022 op een COA-locatie of crisisnoodopvanglocatie verbleven, is een klein deel betrokken geweest bij een incident of verdacht van een misdrijf. Het aandeel unieke vreemdelingen dat betrokken is geweest bij een incident is ten opzichte van 2021 met één procentpunt gestegen (van 6% naar 7%). Het aandeel unieke vreemdelingen dat

¹ Zie methodiek voor het verschil tussen een COA-opvanglocatie en crisisnoodopvanglocatie.

verdacht wordt van een misdrijf is ten opzichte van 2021 gelijk gebleven (3%). In dat opzicht is het beeld van onderhavige rapportage in lijn met de rapportage van vorig jaar.

Zowel ten aanzien van incidenten als misdrijven geldt dat mannen tussen de 18 en 29 jaar oververtegenwoordigd zijn. Ook dat beeld is gelijk aan de vorige rapportage. Bij bijna een kwart van de incidenten zijn alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) betrokken, terwijl 4% van de gemiddelde bezetting in 2022 voor rekening van amv-locaties kwam. Dat amv-ers relatief vaak betrokken zijn bij incidenten, ligt in lijn met de bevindingen van de vorige rapportage. Wel geldt dat het aantal bewoners op amv-locaties dat betrokken is geweest bij een incident ten opzichte van 2017 relatief sterk is gedaald. In 2017 was 36% van het totaal aantal betrokkenen bij incidenten woonachtig op een amv-locatie, in 2022 was dat 24%.

Incidenten

In totaal registreerde COA in 2022 8.730 gevallen van verbale suïcidedreiging, zelfdestructieve acties en fysieke, verbale en non-verbale agressie en geweld. Dit is in lijn met de stijging van 42% ten opzichte van een jaar eerder, toen er nog 6.160 incidenten op COA-locaties werden geregistreerd. Samen met de stijging van het aantal incidenten is er ook een stijging van het aantal asielzoekers dat op COA-locaties en crisishulp- en opvanglocaties verblijft. De gemiddelde bezetting in 2022 is namelijk 39% hoger ten opzichte van 2021. Het aandeel unieke vreemdelingen dat betrokken is geweest bij een incident stijgt van 6% in 2021 naar 7% in 2022.

In lijn met de stijging van incidenten zien we in het onderzoek terug dat COA ook vaker een maatregel heeft opgelegd. Afhankelijk van de aard van een incident kan het COA-personeel verschillende maatregelen treffen. Denk bijvoorbeeld aan een correctiegesprek, tijdelijke inhouding van leefgeld of maatregelen waarbij mensen onder verscherpt toezicht worden geplaatst. In 2022 werden 5.490 maatregelen door COA opgelegd ten opzichte van 3.915 in 2021. Dat is een stijging van 40%. Die stijging is in lijn met de stijging van het aantal incidenten en de gemiddelde bezetting. De opgelegde maatregelen zijn inclusief alternatieve maatregelen die overwegend preventief van aard zijn om verdere overlast te voorkomen.

Misdrijven

In 2022 registreerde de politie 5.695 verdachten waarbij de verdachte op het moment van het plegen van het misdrijf op een COA- of CNO-locatie verbleef. Dat is een stijging van 38% ten opzichte van een jaar eerder, in lijn met de stijging van de gemiddelde bezetting. Sommige verdachten waren betrokken bij meerdere misdrijven.

In 2022 werden er 2.320 unieke verdachten van misdrijven geregistreerd. Het aandeel unieke vreemdelingen dat verdacht wordt van een misdrijf is ten opzichte van 2021 gelijk gebleven (3%). Het meest voorkomende type misdrijf waar asielzoekers van verdacht worden, is vermogensmisdrijven (77%) waarbij het overwegend gaat om diefstal/verduistering en inbraak. In 2021 betrof dat 73%.

Nationaliteiten met relatief hoge aandelen verdachten zijn Algerijns (44%), Marokkaans (33%) en Tunesisch (31%). Ook in 2021 waren deze nationaliteiten oververtegenwoordigd (resp. 35%, 29% en 33%). In 2022 heeft deze oververtegenwoordiging zich nog verder doorgezet. Dat is een zorgelijke ontwikkeling. Hoewel de oververtegenwoordiging mogelijk deels te verklaren is vanwege het feit dat mannen en jongvolwassenen vaker

worden verdacht van een misdrijf, kan dit geen sluitende verklaring zijn waarom zoveel Algerijnse, Marokkaanse en Tunesische asielzoekers verdacht worden van een misdrijf. Kwalitatief vervolgonderzoek is nodig om antwoord te krijgen op de grandoorzaken van crimineel gedrag van deze groepen asielzoekers. Dat duidingsonderzoek nodig is om de cijfers beter te kunnen verklaren, laat onverlet dat hard wordt opgetreden tegen criminele asielzoekers.

Het aantal geregistreerde verdachten dat op een amv-locatie verbleef nam af, van 595 in 2021 naar 555 in 2022, terwijl de gemiddelde bezetting op amv-locaties in die periode juist fors is toegenomen.

Afgezet tegen cijfers over de algemene Nederlandse bevolking, zijn COA- en CNO-bewoners naar verhouding vaker betrokken bij vermogensmisdrijven en juist minder vaak bij geweldsmisdrijven.

Opvallend is dat in 2022 85 verdachten werden geregistreerd van een seksueel misdrijf, wat een stijging van 89% is ten opzichte van 2021 (45).

Bij 95 van de 5.695 geregistreerde verdachten van misdrijven in 2022, gaat het om de categorie «Overige misdrijven Wetboek van Strafrecht». Daaronder zijn begrepen alle misdrijven die niet vallen onder de categorieën geweldsmisdrijven, vermogensmisdrijven, vernieling en openbare orde. Navraag bij het WODC leert dat deze misdrijven in onderhavige rapportageperiode allen betrekking hadden op belediging, wat in 2021 ook het geval was.

In 2022 werden 3.670 zaken afgedaan door het OM waarbij de verdachte woonachtig was op een COA- of CNO-locatie ten tijde van het misdrijf. Daarmee werden 29% meer zaken afgedaan dan in 2021 (2.850). In de meerderheid van deze zaken (71%) werd besloten om te dagvaarden. Dat percentage was in 2021 ook 71%. Als het OM besluit om in een misdrijfzaak te dagvaarden, dan wordt deze zaak door de rechtbank behandeld. Het aandeel van 71% is relatief hoog in vergelijking met de algemene Nederlandse bevolking, waarbij in 2021 slechts 43% van de zaken voor de rechter kwam.²

In 2022 deed de rechter uitspraak in 2.305 zaken waarbij de verdachte ten tijde van het misdrijf woonachtig was op een COA- of CNO-locatie. Dat is een stijging van 41% ten opzichte van 2021 (1.635).

Er is geen een-op-een relatie tussen het aantal door de politie geregistreerde verdachten in een jaar en het aantal door het OM en de Rechtspraak afgedane zaken in datzelfde jaar, omdat zaken niet noodzakelijkerwijs binnen het jaar waarin het misdrijf gepleegd werd, worden afgedaan.

Onderzoek en methodiek

In deze editie is voor het eerst ook gekeken naar de problematiek rondom de in 2022 geopende crisisnoodopvanglocaties (CNO). Ondanks de uitbreiding van opvangplekken sinds de zomer van 2021, bleek de opvangcapaciteit van het COA (zowel reguliere opvang als noodopvang) onvoldoende om de sterke groei van asielaanvragers aan te kunnen. Het kabinet stelde daarom in juni 2022 de nationale crisisstructuur in werking om de crisisnoodopvang te realiseren. In deze nationale crisisstructuur beheren de veiligheidsregio's en gemeenten de crisisnoodopvanglocaties. Waar tijdelijke noodopvanglocaties onder verantwoordelijkheid van het

² Met de kanttekening dat deze percentages niet gecorrigeerd zijn voor verschillen in de opbouw van de doelgroep asielzoekers en de Nederlandse populatie (waaronder leeftijd, geslacht en sociaaleconomische achtergrond).

COA vallen, worden crisisnoodopvanglocaties beheerd door gemeenten en veiligheidsregios.

In 2022 bestond de gemiddelde bezetting voor 4% uit bewoners van crisisnoodopvanglocaties en voor 13% uit bewoners van noodopvanglocaties. In 2022 zat dus 17% van de gemiddelde bezetting in (crisis)noodopvanglocaties. Tussen veiligheidsregios/gemeenten en het COA is de afspraak gemaakt dat wanneer een asielzoeker op een crisisnoodopvanglocatie overlast veroorzaakt, en strafrechtelijke opvolging niet (meer) aan de orde is, deze persoon aan het COA kan worden overgedragen. Met die overdracht wordt ook bewerkstelligd dat incidenten op crisisnoodopvanglocaties alsnog in het registratiesysteem van COA kunnen worden doorgevoerd, met het oog op consequente dossieropbouw van de overlastgever en het opleggen van adequate maatregelen. Verondersteld wordt dat het aantal incidenten op crisisnoodopvanglocaties afwijkt het aantal geregistreerde incidenten in onderhavige rapportage. Maar omdat de crisisnoodopvanglocaties onder beheer van gemeenten/veiligheidsregios niet zijn ingericht met een gecentraliseerd incidenten informatiesysteem, is dat niet nader te onderbouwen. Wanneer de asielzoekers in crisisnoodopvanglocaties buiten beschouwing worden gelaten, blijven de percentages overigens gelijk: 7% van de asielzoekers op COA-locaties is betrokken geweest bij een incident en 3% verdacht van een misdrijf.

Daarnaast is het van belang op te merken dat de gerapporteerde cijfers soms afwijken van de genoemde cijfers in de vorige rapportage. Dit komt mede omdat nog naregistratie plaatsvindt in de bronsystemen, en omdat op sommige punten definities zijn aangepast. In de methodologische verantwoording van het rapport wordt dit nader toegelicht. Daarbij geldt dat de keuzes die in dit rapport zijn gemaakt, voor alle rapportagejaren met terugwerkende kracht zijn doorgevoerd zodat een betrouwbare vergelijking kan worden gemaakt.

Maatregelen

Uit de bevindingen volgt dat een klein deel van de vreemdelingen woonachtig op een COA-locatie of CNO-locatie overlastgevend of crimineel gedrag vertoont. Het kabinet heeft een structureel bedrag van 45 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de preventie en aanpak hiervan. Asielzoekers die overlast veroorzaken worden hard aangepakt. Tegelijk zet ik in op het voorkomen van overlast middels een preventieve aanpak.³

Harde aanpak tegen overlast

Tegen asielzoekers die de gastvrijheid van Nederland misbruiken en voor overlast zorgen en/of zich crimineel gedragen, past een harde aanpak. Met ketenpartners bundelen we onze krachten en zorgen ervoor dat criminele asielzoekers op geen enkele manier ruimte krijgen om zich te misdragen. De organisaties in de asielketen werken er hard aan om overlastgevend asielzoekers snel door de asielprocedure te halen, en om na afwijzing van de asielaanvraag te werken aan terugkeer naar land van herkomst of overdracht naar de verantwoordelijke Dublinlidstaat. Mede vanwege het feit dat relatief veel Algerijnse asielzoekers betrokken zijn bij het veroorzaken van overlast en crimineel gedrag pakt de IND deze aanvragen met voorrang op. Overigens geldt voor het merendeel van de asielaanvragen van Algerijnse asielzoekers dat het gaat om asielzoekers met een Dublinclaim die in spoor 1 worden afgedaan.

³ Kamerstuk 19 637, nr. 3104

De IND kan bovendien de verblijfsvergunning asiel weigeren of intrekken op grond van openbare orde indien de vreemdeling (onherroepelijk) is veroordeeld voor een (bijzonder) ernstig misdrijf. Hoe langer de vreemdeling die in het bezit is gesteld van een verblijfsvergunning rechtmatig in Nederland verblijft, hoe hoger de straf moet zijn om tot beëindiging van het verblijfsrecht over te kunnen gaan. Na een eventueel afwijzend besluit op een asielaanvraag of een intrekking van de IND start de DT&V met het terugkeerproces van vertrekplichtige vreemdelingen. Dit kan, als er gronden zijn, ook vanuit strafdetentie of vanuit aansluitend vreemdelingenbewaring.

Het Openbaar Ministerie hanteert als uitgangspunt een lik-op-stuk aanpak als een asielzoeker een misdrijf begaat. Onder lik-op-stuk wordt verstaan een snelle interventie na aanhouding van de verdachte tot en met de succesvolle tenuitvoerlegging van de straf. Veelvoorkomende, overlastgevend criminaliteit door asielzoekers wordt via ZSM afgehandeld. Waar mogelijk wordt snelrecht of supersnelrecht toegepast. Het OM beoogt, samen met de politie, door inzet van het strafrecht waar dat noodzakelijk en passend is, een bijdrage te leveren aan het behoud van landelijk en lokaal draagvlak voor de (nood)opvang van asielzoekers. Het lokaal bestuur, de asielketen en de samenleving moeten erop kunnen vertrouwen dat misdrijven niet getolereerd worden.

Voorkomen van overlast

De impact van overlastgevers op de omgeving is groot, daarom zet ik in op het voorkomen ervan. Bijvoorbeeld door toezichtteams op straat, zoals in de gemeenten Westerwolde, Cranendonck en Delfzijl en het faciliteren van gemeenten bij lokale initiatieven. Om opvanglocaties veilig en leefbaar te houden voor zowel asielzoekers, medewerkers als omwonenden en overlastgevend gedrag effectief aan te pakken, blijft een gerichte aanpak van (overlastgevend) asielzoekers noodzakelijk. Het Ambulant Ondersteunings Team van het COA, gericht op ondersteuning op locaties waar sprake is van overlast, en de pilot kwaliteitsimpuls, waarbij COA-medewerkers bewoners begeleiden en activeren die (potentieel) overlastgevend gedrag vertonen, dragen in belangrijke mate bij aan het voorkomen van overlast. In dat kader verwijs ik verder naar mijn brief van 9 mei jl.⁴

Tot slot

Het rapport geeft, gezien de aard van het kwantitatieve onderzoek, geen antwoord op de vraag waarom asielzoekers overlastgevend gedrag vertonen. Meer inzicht in de drijfveren voor overlastgevend en crimineel gedrag van asielzoekers helpt om nog effectiever in te kunnen zetten op preventie en sancties. In aanvulling op de periodieke onderzoeken naar incidenten en misdrijven van COA-bewoners en het lopende onderzoek naar rondreizende alleenstaande minderjarige vreemdelingen en hun problematiek, wordt daarom ingezet op nader kwalitatief onderzoek waarbij ook de aanknopingspunten uit het onderhavige onderzoek worden betrokken.

Ik streef ernaar om voor het einde van dit jaar deze cijfermatige rapportage van nadere duiding te voorzien.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg

⁴ Kamerstuk 19 637, nr. 3104