

Vergaderjaar 2016–2017

33 042

Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 26

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 oktober 2016

Hierbij informeer ik u over het aantal geregistreerde meldingen en incidenten van 1 januari tot en met 30 juni 2016 op- en rondom Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)-opvanglocaties¹.

Het is de tweede keer dat het Ministerie van Veiligheid en Justitie een dergelijke rapportage uitbrengt. Ten opzichte van de voorgaande rapportage² is er in deze rapportage meer aandacht geschonken aan de opvolging van de in het overzicht genoemde meldingen van het COA en de politie.

Na de vorige publicatie van het overzicht van geregistreerde meldingen en incidenten op- en rondom COA-opvanglocaties heb ik verschillende maatregelen aangekondigd om onaanvaardbaar gedrag aan te pakken. Deze maatregelen zien zowel toe op het voorkomen van incidenten als op het verbeteren van de registratie en meldingsbereidheid van incidenten. Tevens zien deze toe op een hardere aanpak van overlastgevers door de aanscherping van het maatregelenbeleid van het COA. In deze brief ga ik ook nader in op deze maatregelen. Daarnaast werkt het COA aan de mogelijkheid voor een aparte opvanglocatie voor overlastgevers.

Registraties op- en rondom COA-opvanglocaties

Over de periode 1 januari tot en met 30 juni 2016 zijn alle geregistreerde meldingen en incidenten op- en rondom COA-opvanglocaties in beeld gebracht.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Kamerstukken 33 042 en 19 637, nr. 22.

COA-meldingen

In de periode januari–juni 2016 zaten er gemiddeld 43.000 bewoners in de COA-opvang. Uit het overzicht blijkt dat het COA in de eerste helft van 2016 9.166 meldingen heeft geregistreerd. De meldingen zijn naar aard en omvang zeer divers, in een groot deel van de gevallen gaat het om lichte vergrijpen zoals het overtreden van de huisregels. Denk daarbij aan het niet schoonmaken van de eigen kamer, de brandmelder afplakken of geluidsoverlast veroorzaken. Daarnaast gaat het om zaken zoals fysieke agressie, zoals schoppen of slaan.

Politiemeldingen

In totaal heeft de politie in de eerste helft van 2016 3.637 meldingen op en rondom COA-opvanglocaties geregistreerd. Ook deze meldingen zijn zeer uiteenlopend van aard. In het merendeel van de gevallen gaat het om eerste hulpverlening en overlast. In een gedeelte van de gevallen gaat het om incidenten als bijvoorbeeld drugs, grote vechtpartijen of mensenhandel. Ruim de helft (2.008) van die meldingen had geen betrekking op aantoonbare strafbare feiten, maar op bijvoorbeeld het bieden van noodhulp en het verlenen van assistentie door de politie. In totaal zijn er 813 aangiften gedaan naar aanleiding van de meldingen, er zijn 166 zaken bij het OM aangebracht.

Vergelijkbaarheid

De meldingen van het COA en de politie, zoals opgenomen in dit rapport, zijn niet één op één te vergelijken met elkaar of bij elkaar op te tellen. Het COA en de politie registreren beide meldingen op- en rondom COA-opvanglocaties, maar zij doen dit op verschillende manieren en met een ander doel. De politie registreert informatie wanneer er om politieassistentie wordt gevraagd, zodat er zicht is op welke inzet waar nodig is geweest en om welke reden. Het COA registreert meldingen die betrekking hebben op de bewoners, onder andere om ervoor te zorgen dat alle medewerkers goed geïnformeerd zijn over de personen die op hun locatie verblijven. Het kan dus zijn dat het COA en de politie van eenzelfde voorval beide een melding maken. Om een volledig beeld van de geregistreerde meldingen te geven, zijn zowel meldingen van de politie als het COA weergegeven.

Landelijke en regionale meldingeninformatie door de politie

In dit overzicht is het totaal aantal meldingen op- en rondom COA-opvanglocaties opgenomen. Separaat publiceren de politie en het COA vandaag overzichten van cijfers per COA-opvanglocatie. De aantallen meldingen en incidenten zeggen niet iets over de ernst, omvang en inhoud van de meldingen. De lokale duiding per COA-opvanglocatie bij dit overzicht is dan ook van groot belang. Voor de duiding van dit overzicht op lokaal niveau wordt verwezen naar het lokaal bevoegd gezag.

Analyse van registraties op en rondom COA-opvanglocaties

Voor de COA- en de politiecijfers geldt dat het aantal registraties in het eerste half jaar van 2016 ten opzichte van het aantal registraties in 2015 is gestegen. De verklaring hiervoor lijkt te liggen in een combinatie van factoren: de doorontwikkeling van de incidentenregistratie bij het COA, de impact van de hoge asielinstream en de verhoogde bezetting bij het COA.

Doorontwikkeling incidentenregistratie bij COA

Het COA heeft in de afgelopen periode fors geïnvesteerd in het stimuleren en verbeteren van de incidentenregistratie. Er is gewerkt aan verbetering van de kwaliteit van de registraties teneinde eenduidig, volledig, tijdig en feitelijk te registreren. In dit verband zijn verbeteringen doorgevoerd in het registratiesysteem, zijn beleidskaders ontwikkeld en zijn waar nodig werkprocessen geactualiseerd. Tevens is er op elke opvanglocatie een contactpersoon Veiligheid aangewezen die onder andere het registratie- en afhandelingsproces van incidenten en de kwaliteit van de meldingen voor zijn/haar locatie monitort. Daarnaast wordt er door het organiseren van kennisuitwisselingsdagen voor de contactpersonen veiligheid en verplichte trainingen voor alle medewerkers in de uitvoering geïnvesteerd in het kennisniveau en de bewustwording van medewerkers ten aanzien van de incidentenregistratie. Eind 2016 zullen alle COA-medewerkers in de uitvoering de verplichte training incidentenregistratie en maatregelen hebben gevolgd. Het is aannemelijk dat deze investeringen van invloed zijn geweest op het aantal registraties in het eerste half jaar van 2016.

Impact hoge instroom

Door de sterk verhoogde instroom van asielzoekers vorig jaar, en de grote druk op de opvangcapaciteit, heeft het COA noodopvang in moeten zetten om iedere asielzoeker een bed en de benodigde basisvoorzieningen te kunnen bieden. De noodopvangvoorzieningen waren divers van aard en niet allemaal op alle fronten vergelijkbaar met de reguliere opvangcentra, bijvoorbeeld wat betreft privacy-aspecten. Daarnaast resulteerden de grote aantallen asielzoekers de afgelopen periode in langere wachttijden voor de asielprocedure (alsmede nareis). Hoewel er geen bewijsbare causale verbanden uit de cijfers kunnen worden gehaald, is het voorstelbaar dat deze aspecten hebben geleid tot spanningen bij en tussen asielzoekers, en daarmee mogelijk ook van invloed zijn op het aantal meldingen tijdens de rapportageperiode.

De verhoogde bezetting van de COA-opvanglocaties

Zoals bekend is de totale bezetting op COA-opvanglocaties vorig jaar sterk gestegen (zie tabel 1). Deze stijging in de (gemiddelde) bezetting in 2016 zou mede kunnen verklaren waarom het aantal registraties is gestegen.

Tabel 1: Overzicht gemiddelde bezetting COA- opvanglocaties (afgerond)

<i>Periode</i>	<i>Gemiddelde bezetting COA – opvanglocaties</i>
Jan.–jun. 2015	23.500
Jul.–dec. 2015	36.000
Jan.–jun. 2016	43.000

Cijfers in perspectief

Het in perspectief plaatsen van de cijfers van het COA en/of de politie is complex. De populatie in de COA-opvanglocaties is niet direct te vergelijken met de populatie in Nederland, qua samenstelling, achtergrond en bijvoorbeeld cultuur. Een vergelijking met voorgaand jaar is ook lastig, omdat sommige locaties inmiddels gesloten zijn en sommige locaties nieuw geopend zijn. Bovendien kan ook de omvang en samenstelling van de bezetting zijn gewijzigd: waar er vorig jaar op een locatie alleenstaande mannen verbleven, kunnen inmiddels gezinnen zijn geplaatst.

Om die reden heb ik eerder het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) gevraagd onderzoek te doen naar de criminaliteit buiten COA-opvanglocaties. Een nadere duiding zal in dat onderzoek worden meegenomen. Ik heb het WODC recent gevraagd om ook het aantal veroordelingen van asielzoekers vanwege een misdrijf mee te nemen in het lopende onderzoek.

Opvolging van meldingen

In deze rapportage is ook in beeld gebracht in hoeveel gevallen de meldingen hebben geleid tot een – op basis van het Reglement Onthoudingen Verstrekkingen (ROV) – opgelegde maatregel door het COA, een aangifte bij de politie en/of tot het in behandeling nemen van de strafzaak door het Openbaar Ministerie (OM).

ROV-maatregelen opgelegd door het COA

Veiligheid en leefbaarheid zijn de basisvoorwaarden voor een omgeving waarin mensen met elkaar samenleven. Zeker wanneer die mensen uit allerlei verschillende culturen komen en vaak een onzekere toekomst hebben, zoals op de locaties van het COA. De COA-medewerkers zijn oplettend en waakzaam ten aanzien van hoe het met de bewoners op de locatie gaat en hoe de sfeer is op de locatie. Ook is er op alle COA-opvanglocaties permanent ingehuurde beveiliging aanwezig. Alle medewerkers zijn getraind in het omgaan met conflictsituaties.

Het COA beschikt over huisregels en het ROV om de veiligheid, leefbaarheid en beheersbaarheid op een locatie te borgen. In geval van incidenten spreekt het COA bewoners aan op hun gedrag en legt, als dat nodig is, maatregelen op. Zo kunnen bijvoorbeeld financiële verstrekkingen worden ingehouden.

Zoals aangekondigd in mijn brief van 31 maart jl.³ wordt op dit moment gewerkt aan een aparte opvangvoorziening voor overlastgevende asielzoekers. Momenteel zijn we in gesprek over een concrete locatie. De ingebruikname van een dergelijke locatie is afhankelijk van bestuurlijke instemming van de betrokken gemeente.

Zoals ik u in maart 2016 heb laten weten, heeft het COA het maatregelenbeleid aangescherpt. Door deze aanscherping wordt onaanvaardbaar gedrag, zoals discriminatie of intimidatie, aangemerkt als een vorm van agressie en daarmee strenger gesanctioneerd, met het ontzeggen van de opvang voor minimaal een week. Op lokaal niveau is intensief contact tussen gemeente, politie, COA en andere instanties om, indien de situatie daarom vraagt, zaken in goede banen te leiden en op te lossen. De procedure is dat bij het vermoeden van strafbare feiten de politie wordt opgeroepen.

Als een bewoner zich niet veilig voelt of een klacht heeft, kan hij terecht bij elke COA-medewerker, die allemaal de rol van vertrouwenspersoon vervullen. Zoals ik heb aangegeven is er sinds augustus van dit jaar op elke COA-opvanglocatie ook een coördinerend vertrouwensfunctionaris aanwezig, om de kwaliteit van de vertrouwensfunctie op locaties te borgen en daar waar nodig verbeteringen door te voeren. De functionaris fungeert als vraagbaak voor collega's en is ook toegankelijk voor bewoners. Hij bewaart het overzicht van (vertrouwelijke) gemelde incidenten, op basis waarvan bijvoorbeeld trends beter kunnen worden onderkend, kan adviseren over het handelingsperspectief in geval van

³ Kamerstukken 19 637 en 33 042, nr. 2179 en Kamerstukken 33 042 en 19 637, nr. 25.

incidenten, bijvoorbeeld bij het doen van aangifte of het initiatief tot overplaatsing en heeft hiermee ook een signaalfunctie. De coördinerend vertrouwensfunctionaris heeft daarmee ook voor de bewoners een toegevoegde waarde. Bovendien krijgt hij extra trainingen en heeft aanvullende kennis, mede vanuit zijn rol als contactpersoon Veiligheid. De aangescherpte aanpak in geval van discriminatie en mishandeling is een belangrijk onderdeel van deze training. Tevens is er in de verplichte training van alle COA-medewerkers in de uitvoering ruim aandacht voor het aangifteproces en de aangiftebereidheid. Tot slot onderhoudt de coördinerend vertrouwensfunctionaris ook contacten met onder andere gemeente, politie en belangenorganisaties.

In de eerste helft van 2016 heeft het COA 4.447 maal een ROV-maatregel opgelegd naar aanleiding van incidenten zoals genoemd in bijgevoegd overzicht.

Daarnaast heeft het COA ook 73 maal een maatregel opgelegd wegens het niet voldoen aan de meldplicht. Hoewel dit geen categorie die opgenomen is in het overzicht van incidenten op- en rondom COA-opvanglocaties, en niet opgenomen is in het cijfer over opgelegde ROV-maatregelen, hecht ik eraan om u in deze brief zo volledig mogelijk te informeren over het aantal opgelegde maatregelen. Elke COA bewoner is verplicht zich te melden op het tijdstip dat COA dat aangeeft. In de eerste helft van 2016 is 58.912 maal hieraan niet voldaan. Als een bewoner geen gehoor geeft aan de meldplicht, volgt bij de eerste keer een schriftelijke waarschuwing. Indien de meldplicht een tweede keer wordt verzuimd, volgt in het geval van een asielzoeker een geldboete. Voor vergunninghouders geldt dat een uitschrijving uit de opvang volgt. Bij een derde (openvolgende) keer verzuim van de meldplicht door een asielzoeker volgt ook uitschrijving uit de opvang.

Meldingen en aangifte bij de politie en afdoening door het Openbaar Ministerie

Binnen het COA is er ruim aandacht voor het aangifteproces en de aangiftebereidheid. Zoals hiervoor aangegeven, worden medewerkers getraind over het belang van aangifte doen en over het belang om bewoners te stimuleren aangifte te doen. Ook de politie stimuleert (landelijk) de aangiftebereidheid.

De geregistreerde meldingen zoals genoemd in het overzicht januari–juni 2016 betroffen in meer dan helft van de meldingen geen aantoonbare strafbare feiten.

De geregistreerde meldingen hebben in totaal 813 maal geleid tot het opnemen van een aangifte bij de politie.

Wat betreft het proces van aangiftes zetten betrokken organisaties van de vreemdelingenketen samen met de politie en het OM in op het doorvoeren van verdere verbeteringen, bijvoorbeeld op het terrein van informatie-uitwisseling. Zo is er een landelijk ketenbreed overleggenium in het leven geroepen waarbij periodiek zaken worden besproken. Ook is het van belang dat belangenorganisaties hun doelgroep zo nodig wijzen op het belang van het doen van aangifte, ter bevordering van een veilige situatie in de opvang.

Ten aanzien van strafbare feiten is het onmogelijk alle meldingen en aangiften bij de politie te laten uitmonden in een vervolging of een veroordeling. De strafrechtketen is ingericht als een selectieve keten waarin vele beslismomenten van invloed zijn op de uitkomst. In iedere stap van het proces worden afgewogen keuzes gemaakt, bijvoorbeeld of de melding of aangifte een strafbaar feit betreft, of er voldoende bewijs is

om een vervolging in te stellen, of er een dader bekend is, toepassing van het opportuniteitsbeginsel (ernst van strafbare feit, te verwachten effect van straf of maatregelen, capaciteit) en snelheid van rechtspleging (politietransactie, ZSM, OM-afdoening). Bij de afdoening van incidenten op en rondom COA-opvanglocaties zien we hetzelfde beeld. In de periode januari-juni 2016 zijn er 3.637 meldingen van incidenten geregistreerd door de politie. Ruim de helft (2.008=55%) van die meldingen had geen betrekking op strafbare feiten, maar op bijvoorbeeld het bieden van noodhulp. Van de overige 1.629 meldingen hebben er 813 (50%) geleid tot het opnemen van een aangifte bij de politie. Bijna een kwart van de aangiften betrof achteraf geen strafbare feiten, maar bijvoorbeeld een vermissing. Van de overige 616 aangiften hebben er 166 geleid tot instroom van 192 verdachten bij het OM⁴. De aangiften die niet leiden tot instroom bij het OM hebben vooral betrekking op delicten die (nog) niet zijn opgehelderd. Van de 192 bij het OM aangeleverde verdachten heeft het OM 60% gedagvaard en aan 17% is een transactie, strafbeschikking of voorwaardelijk sepot opgelegd. De overige zaken (23%) zijn onvoorwaardelijk geseponneerd. Inmiddels heeft in ruim de helft (54%) van de gedagvaarde zaken de rechter vonnis gewezen. Bijna negen van de tien berechte verdachten (87%) zijn schuldig bevonden; een op de negen (11%) is vrijgesproken of ontslagen van rechtsvervolging. In 2% van de gevallen heeft de rechter de dagvaarding nietig verklaard. In 43% van de gevallen waarin de rechter besluit tot strafoplegging krijgt de veroordeelde een taakstraf, 38% krijgt een vrijheidsstraf en 22% een geldboete. De percentages tellen op tot boven de honderd, omdat de rechter soms meerdere sancties tegelijk oplegt. Eén van de vervolgingen heeft geleid tot een veroordeling tot een gevangenisstraf van drie jaar. Tegen deze veroordeling is beroep ingesteld. Zodra deze uitspraak onherroepelijk is, wordt de vergunning ingetrokken. In november 2015 heb ik u geïnformeerd over de aanscherping van het beleid ten aanzien van asielzoekers die strafbare feiten hebben gepleegd⁵. Naar aanleiding van deze aanscherping kunnen delicten die zijn gepleegd op of na die datum leiden tot intrekking of weigering van de vergunning als er sprake is van een veroordeling van, afhankelijk van de verblijfsvergunning, 6 respectievelijk 10 maanden. Geen enkel van de andere bovengenoemde vervolgingen ingezet door het OM hebben geleid tot een gevangenisstraf langer dan 6 maanden.

Het is te verwachten dat de komende tijd nog meer verdachten zullen worden opgespoord. De gegevens voor deze rapportage zijn namelijk kort na het einde van de verslagperiode verzameld. Hierdoor kan het gebeuren dat de processen-verbaal van recent aangehouden verdachten nog niet bij het OM zijn aangeleverd en verwerkt. Bovendien geldt bij zwaardere feiten dat de politie vaak extra tijd nodig heeft om verdachten op te sporen.

Voor de volledigheid informeer ik u ook over het totaal aantal ingetrokken en/of geweigerde vergunningen van (toegelaten) asielzoekers op grond van veroordelingen door de rechter of een gevaar voor de openbare orde. Deze aantallen worden vanaf februari 2016 geregistreerd en zijn niet gerelateerd aan de gepleegde incidenten zoals genoemd in bijgevoegd overzicht. De aantallen hebben immers betrekking op strafbare feiten die in de voorgaande jaren hebben plaatsgevonden. Van februari tot eind juni 2016 zijn er 16 vergunningen van (toegelaten) asielzoekers ingetrokken en/of geweigerd⁶. Twee personen bij wie het verblijfsrecht onherroepelijk is beëindigd, zijn uitgezet cq. uitgeleverd gedurende de eerste helft van

⁴ Ter vergelijking: in 2015 leidde landelijk een op de vijf aangiften van misdrijven tot instroom bij het OM. Peildatum voor de onderhavige cijfers is 1 september 2016. Verwacht wordt dat de komende maanden nog meer verdachten worden aangeleverd.

⁵ Kamerstuk 19 637, nrs. 2078 en 2188.

⁶ Bron IND: peildatum 12 september 2016. Correcties achteraf zijn mogelijk.

2016. Tegen de veroordeling alsmede de beslissing tot het intrekken danwel weigering van een verblijfsvergunning, kunnen rechtsmiddelen aangewend worden. Dat maakt dat personen in afwachting van de uitkomst van ingestelde procedures Nederland niet onmiddellijk verlaten.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff