

Vergaderjaar 2021–2022

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2832

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 maart 2022

Hierbij bied ik u het rapport «Incidenten op- en rond COA-locaties. Een duiding van COA- en politiecijfers over de periode 2018–2019» aan¹. Dit rapport behelst een duidingsonderzoek dat Bureau Ateno en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) op verzoek van de vorige Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid hebben uitgevoerd naar cijfers van het Incidentenoverzicht 2018–2019. De centrale vraag luidt: «Hoe kan de stijging in de periode 2018–2019 van het aantal incidenten op COA-locaties en de van misdrijven verdachte personen die op enig moment in het peiljaar op een COA-locatie verbleven worden geduid?». Ik dank Bureau Ateno en het WODC voor het uitgevoerde onderzoek en het rapport. In deze brief ga ik nader in op de uitkomsten van het onderzoek en geef ik een reactie op de bevindingen.

Aanleiding

Het Incidentenoverzicht verschijnt jaarlijks en 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 verdacht². De doelgroep bestaat uit personen die in het betreffende rapportagejaar woonachtig waren op een COA-locatie. Incidentenoverzichten worden 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. Uit het Incidentenoverzicht 2019 rijst het beeld op dat er in de periode 2018–2019 een sterke stijging plaatsvond van het aantal incidenten op COA-locaties en het aantal verdachten van misdrijven.³ In 2018 zijn er

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Zie voor meer informatie over de definitie van en categorieën misdrijven binnen «politieregistraties van verdenkingen van misdrijven» pagina 18 t/m 20 van het Incidentenoverzicht 2019 en pagina 69 van het Duidingsonderzoek.

³ Kamerstuk 19 637, nr. 2604.

13.088 incidenten geregistreerd op COA-locaties. In 2019 is dit aantal met 31 procent gestegen tot 17.145. In absolute aantallen zijn er in 2019 ten opzichte van 2018 door de politie 1.072 meer verdenkingen van misdrijven geregistreerd. Het ging hierbij om 4.999 registraties van misdrijven waarbij een vreemdeling die op enig moment in het rapportagejaar op een COA-locatie verbleef als verdachte is aangemerkt. Het onderzoek van Bureau Ateno is uitgevoerd met het doel om een nadere duiding aan de incidentencijfers te geven.

Bevindingen

Hieronder volgt een aantal bevindingen uit het rapport. Deze samenvatting is echter niet uitputtend en doet onvoldoende recht aan alle overige belangrijke bevindingen die u in het rapport kunt lezen.

COA-registraties

In 2018 zijn er 13.088 incidenten geregistreerd op COA-locaties. In 2019 is dit aantal met 31 procent gestegen tot 17.145. De gemiddelde bezetting is echter ook toegenomen van gemiddeld 19.458 bewoners in 2018 naar 23.972 in 2019. Daarmee is de reële stijging (rekening houdend met de toegenomen bezetting) kleiner, namelijk 6 procent. De uitgevoerde analyses laten zien dat de stijging van het aantal geregistreerde incidenten op COA-locaties in 2019 voor het grootste deel kan worden verklaard uit het feit dat er in 2019 gemiddeld meer asielzoekers op een COA-locatie verbleven dan in 2018. De hogere bezettingsgraad op COA-locaties kan volgens Bureau Ateno enerzijds worden verklaard door de vertraagde beoordelingen van de asielaanvraag door IND-medewerkers (minder personeel en complexere aanvragen) en anderzijds door het minder snel uitstromen van statushouders naar gemeenten (door een tekort aan beschikbare woningen).

De analyse laat zien dat het aantal incidenten per opvangvorm verschilt. Zo vinden er op de Proces Opvang Locaties (pol) relatief weinig incidenten plaats i.r.t. het aantal incidenten dat plaatsvindt op azc's. Dit kan volgens Bureau Ateno duiden op het effect van een langere verblijfsduur op een azc, het effect van een negatief asielbesluit of eventueel een verschil in handhavingsregime. Het relatief hoge aantal incidenten op de Extra Begeleiding en -Toezichtlocaties (ebt/s) en de Intensief Begeleide Opvang (ibo) valt volgens Bureau Ateno te verklaren door de doelgroep die hier n.a.v. overlastgevend gedrag en/of multi-problematiek wordt geplaatst. Het bovengemiddeld hoge aantal incidenten in de opvangvormen voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) valt volgens Bureau Ateno mogelijk te verklaren door de (puber)leeftijd, de intensieve begeleiding waardoor meer registratiemomenten worden benut en de mentaliteit dat men niets te verliezen heeft bij een gebrek aan toekomstperspectief in Nederland. Dat er relatief meer incidenten plaatsvinden op de vrijheidsbepalende locatie (vbl) is volgens Bureau Ateno mogelijk te verklaren door het gegeven dat de doelgroep Nederland dient te verlaten en daarmee een prikkel minder heeft om goed gedrag te vertonen. Opvallend is de conclusie van Bureau Ateno dat er geen verband lijkt te zijn tussen het aantal geregistreerde incidenten enerzijds en de grootte en de geografische locatie van een opvanglocatie anderzijds.

Jongvolwassenen, twintigers en amv zijn relatief vaak bij incidenten betrokken geweest. Asielzoekers die via asielsporen ⁴ en ⁵ instromen zijn vaker bij een incident betrokken dan verwacht zou worden op basis

⁴ De IND behandelt asielaanvragen van personen die op grond van een Dublin-claim kunnen worden overgedragen aan een ander Europees land (dat verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag) in spoor 1.

van hun proportionele aandeel in de COA-populatie. Verder zijn bepaalde nationaliteiten relatief vaak betrokken geweest bij incidenten. Dit gold voor zowel landen die ten tijde van het onderzoek als veilig land van herkomst (Algerije, Marokko, Tunesië) waren aangemerkt als landen die niet als zodanig werden aangemerkt (Gambia en Libië). Het waren vooral mannelijke amv uit veilige landen van herkomst die gemiddeld bij meer incidenten betrokken zijn geweest in 2019 in vergelijking met 2018. De reële stijging van het aantal geregistreerde incidenten in 2019 t.o.v. 2018 kwam geheel voor rekening van amv. Het betrof vooral voor «naar buiten gericht geweld»⁶ en het overtreden van de huisregels.

Politieregistraties van verdenkingen van misdrijven

Het aantal politieregistraties van verdenkingen van misdrijven dat gepleegd is op een COA-locatie is min of meer gelijk gebleven in 2019 ten opzichte van 2018. Volgens Bureau Ateno is het echter zuiverder om het aantal registraties te relateren aan de gemiddelde bezetting. Volgens die berekening was er sprake van een daling van 3,6 registraties per 100 bewoners in 2018 naar 3,0 registraties in 2019. Verder blijkt uit het rapport dat er verschillen zijn tussen incidentcijfers in verschillende gemeenten en dat de cijfers van 2018 en 2019 soms behoorlijk van elkaar afwijken, maar in de meeste gevallen redelijk overeenkomen. Een ander fenomeen dat meespeelt is het feit dat gemeenten verschillende opvangvormen herbergen. In Amsterdam en in Hoogeveen was bijvoorbeeld een ebtI gevestigd. Dit is volgens Bureau Ateno mogelijk de reden dat daardoor juist deze twee gemeenten relatief hoog scoorden.

Het merendeel van de registraties van een verdenking van een misdrijf waarvan een bewoner van een COA-locatie in 2019 werd verdacht (85 procent) is echter geregistreerd buiten een COA-locatie. Rekening houdend met de omvang van de populatie is er in 2019 sprake van een toename van het aantal registreerde verdenkingen van misdrijven van 23 procent ten opzichte van 2018: een toename van 1.072 registraties. Deze toename uitte zich voor een groot deel in de vorm van winkeldiefstallen (403) en overige diefstallen (424). De toename van het aantal geregistreerde winkeldiefstallen lijkt volgens de onderzoekers mede te wijten aan de vereenvoudiging van de wijze waarop door winkeliers aangifte kunnen doen. Ook de komst van de ketenmariniers kan volgens de onderzoekers de aangiftebereidheid van winkeliers hebben vergroot. Voor registraties van verdenkingen van (poging tot) moord- en doodslag gold een afname van 1 registratie (12 registraties in 2019 tegenover 13 registraties in 2018) en voor registraties van verdenkingen van seksuele misdrijven gold een afname van 16 procent (43 registraties in 2019 tegenover 51 registraties in 2018).

Amv uit landen die destijds als veilig land van herkomst werden aangemerkt (met name Algerije en Marokko) waren in 2019 sterker vertegenwoordigd in de politieregistraties dan in 2018. Het aandeel veelplegers is in 2019 toegenomen ten opzichte van 2018 (van 2,4 naar 3,7 procent van de verdachten). Het ging daarbij wederom verhoudingswijs vaak om jonge mannelijke amv uit (veilige) Noord-Afrikaanse landen.

Reactie

Het duidingsonderzoek van Bureau Ateno helpt om relaties tussen verschillende (locaties van) opvangvormen, asielprocedures, profielen van

⁵ De IND behandelt asielaanvragen van personen met de nationaliteit van een EU-lidstaat, personen die afkomstig zijn uit een veilig land van herkomst en personen met een verblijfsvergunning asiel in een andere lidstaat van de EU, Liechtenstein, Noorwegen, IJsland, Zwitserland of Nederland in spoor 2.

⁶ Non-verbale, verbale en fysieke agressie.

COA-bewoners en overlast en criminaliteit inzichtelijk te krijgen. Sinds de oplevering van het Incidentenoverzicht 2019 hebben er meerdere ontwikkelingen plaatsgevonden. Zo is de samenstelling van de populatie continu in verandering geweest en hebben er herbeoordelingen plaatsgevonden van landen die in 2018 en 2019 als veilig werden beschouwd.⁷

Daarnaast zijn er inmiddels meer en andere overlastmaatregelen voorhanden. De overlast houdt echter nog steeds aan. Het is daarom waardevol lering te trekken uit de duiding van de cijfers en de bevindingen die op basis hiervan in dit duidingsrapport zijn opgenomen. Overlast is namelijk volstrekt onacceptabel en tast het draagvlak aan voor de opvang van personen die vluchten voor oorlog, geweld of vervolging. Misdrijven zijn al helemaal uit den boze. Tegenover het recht op een eerlijke behandeling van de asielaanvraag staat de plicht om je aan de Nederlandse wet- en regelgeving te houden.

Ik ben blijvend in gesprek met ketenpartners, de strafrechtketen, vervoerders, andere departementen en het lokaal bestuur over het voorkomen en het aanpakken van overlast en criminaliteit door asielzoekers. Momenteel onderzoek ik samen met deze partijen welke handelingsperspectieven de overlastaanpak meer kracht bij kunnen bijzetten. Hierbij wordt onder meer gekeken naar maatregelen in het kader van versoering van de opvang, inbewaringstelling en de procedures. Conform de toezegging die ik uw Kamer op 9 maart jl. heb gedaan tijdens het commissiedebat Vreemdelingen- en asielbeleid, streef ik ernaar om u binnen een maand bij brief te informeren over de aanvullende maatregelen die ik tref in de voorkoming en aanpak van overlast veroorzaakt door asielzoekers.

Hier volgt een overzicht van de gerichte maatregelen die reeds in gang zijn gezet op basis van het gegeven dat bepaalde doelgroepen relatief vaak bij incidenten betrokken zijn geweest.

Gerichte maatregelen spoor 1 en 2

De onderzoekers constateren dat zowel personen uit de doelgroep spoor 1 als de doelgroep spoor 2 oververtegenwoordigd zijn in de groep asielzoekers die in 2019 bij incidenten betrokken waren. De IND behandelt asielaanvragen van personen met een asielaanvraag in spoor 1 of spoor 2 met prioriteit. Mede naar aanleiding van het gegeven dat asielzoekers uit veilige landen van herkomst volgens de cijfers in het Incidentenoverzicht relatief vaak betrokken zijn geweest bij incidenten, heeft mijn voorganger in september 2020 een pilot gestart met de versoering van de opvang van de groep asielzoekers met een asielaanvraag in spoor 2. Het doel van het versoerde regime is om deze groep te ontmoedigen om een veelal kansarme asielaanvraag in te dienen in Nederland en hiermee onnodige druk op de asielketen te voorkomen.

Door de groep asielzoekers met een asielaanvraag in spoor 2 in Ter Apel en Budel-Cranendonck tijdens de pilot te clusteren met extra toezicht en een dagelijkse inhuysregistratie, moest de groep beter beheersbaar zijn, moest men beschikbaar worden gehouden voor de versnelde asiel- en vertrekprocedure en moest overlast daar waar mogelijk voorkomen worden. Tijdens de pilot gold het versoerde regime tijdens de gehele

⁷ De twee Extra Begeleiding- en Toezichtlocaties bestaan niet meer. In plaats daarvan werkt het COA sinds februari 2020 met de Handhaving- en Toezichtlocatie in Hoogeveen. Ook kan het COA n.a.v. het Haqbin-arrest van het Europese Hof bij wijze van sanctie niet langer gebruik maken van het tijdelijk ontzeggen van alle verstrekkingen. D.w.z. dat er altijd onderdak aangeboden dient te worden. Als alternatief voor het ontzeggen van de opvang biedt het COA bij het opleggen van een ROV 4> maatregel nu een versoerde time-outplek aan indien betrokkene geen onderdak heeft bij vrienden of familie. De veiligheidssituatie in Algerije is herbeoordeeld, waardoor Algerije sinds juni 2021 niet langer op de lijst met veilige landen van herkomst staat. Dit betekent dat asielaanvragen sinds de zomer in spoor 4 worden behandeld in plaats van in spoor 2.

verblijfsduur in Nederland, d.w.z. zowel tijdens de versnelde asielprocedure als de eventuele (hoger) beroepsfase. Sinds 1 januari 2022 is de pilot bij gebrek aan extra locaties en conform afspraak met de gemeenten Westerwolde en Cranendonck gestopt. Hierover heeft mijn voorganger uw Kamer bij brief geïnformeerd.⁸ Door het ontbreken van extra locaties waar een versoberd regime en de clustering van de doelgroep geïmplementeerd kan worden, is het versoberde regime enkel nog van toepassing tijdens de versnelde asielprocedure in Ter Apel en Budel-Cranendonck. Tijdens de (hoger) beroepsfase wordt men verspreid over het land opgevangen in reguliere azc's, waar vooralsnog geen mogelijkheden voor versobering worden gezien. Gezien de overwegend positieve resultaten van de evaluatie van de pilot is het zeer te betreuren dat we de versobering niet langer gedurende de gehele verblijfsduur van de spoor 2 doelgroep kunnen toepassen. Het COA zet haar zoektocht naar extra opvanglocaties voor de versoberde spoor 2 opvang voort.

Voor de spoor 2 doelgroep geldt dat het perspectief op een verblijfsstatus voor een deel van de doelgroep zeer beperkt is. Het doorlopen van de asielprocedure is er in die gevallen vooral op gericht om gebruik te maken van de (versoberde) voorzieningen. Het antwoord hierop is uiteraard om te zorgen dat de procedure snel wordt afgehandeld en dat er wordt ingezet op terugkeer. Voor een aantal bestemmingslanden is zicht op gedwongen terugkeer op dit moment precair. Uiteraard wordt ingezet op het versterken van de relaties met die landen van herkomst. Daarnaast wordt ingezet op zelfstandig vertrek. Daar waar het gedrag van de vreemdeling daarvoor aanleiding geeft, bijvoorbeeld als ook strafbare feiten worden gepleegd, kan zoals voorgenomen in het coalitieakkoord in de toekomst de ongewenstverklaring worden ingezet. Dat kan een extra instrument zijn om de boodschap kracht bij te zetten dat de Nederlandse overheid niet in het illegale verblijf berust en dat terugkeer -zelfstandig of gedwongen- de uitkomst van de procedure is.

Personen met een asielaanvraag in spoor 1 hebben een kansarme asielaanvraag in Nederland. Volgens de cijfers is ook deze doelgroep relatief vaak betrokken bij incidenten. Ik bekijk daarom hoe we ook de opvang van deze doelgroep kunnen versoberen, opdat hier een ontmoedigende werking vanuit gaat, de migratieketen niet onnodig wordt belast en er minder incidenten plaatsvinden die veroorzaakt worden door personen uit deze doelgroep. Omdat de doelgroep vele malen groter is dan de doelgroep voor spoor 2, is het tot op heden gezien de capacitaire druk op de migratieketen niet gelukt om een versoberd regime voor de spoor 1 doelgroep te implementeren. Naast voldoende opvangcapaciteit is een randvoorwaarde voor de versobering van opvang van de spoor 1 doelgroep tevens het draagvlak in gemeenten. Voor deze groep geldt dat een snelle overdracht naar de verantwoordelijke lidstaat voor het afdoen van de asielaanvraag voorop staat. Covid-19 en de bijbehorende reisrestricties hebben de mogelijkheden hiertoe de afgelopen jaren aanzienlijk beperkt.

Gerichte maatregelen amv

De onderzoekers constateren dat amv oververtegenwoordigd zijn in de groep asielzoekers die in 2019 bij incidenten betrokken waren. Er is sprake van een groep amv die met een kansarme asielaanvraag naar- en door Europa reist. Deze groep amv heeft (vaak) geen perspectief op een verblijfsvergunning. Ook is er vaak sprake van verslaving, psychische problematiek en overlastgevend gedrag. Een aanzienlijk deel van deze groep amv vertrekt met onbekende bestemming uit de opvanglocaties, vermoedelijk naar een andere Europese bestemming. Het rapport van Bureau Ateno bevestigt het beeld dat bestaat over de overlastproble-

⁸ Kamerstuk 19 637, nr. 2812

matiek binnen deze doelgroep. Zoals aan uw Kamer gemeld heb ik het WODC gevraagd om onderzoek uit te voeren om potentiële problematiek omtrent deze groep rondreizende amv's gerichter (preventief) aan te kunnen pakken.⁹

Naar aanleiding van deze signalen zijn zowel het COA als Nidos aan de slag gegaan om deze problematiek aan te pakken. Zo kunnen verslavings-experts op COA-locaties worden ingezet en is het mogelijk om tijdelijk straatcoaches, extra beveiliging of interculturele mediators in te zetten. Deze ondersteuning is gericht op het versterken van de mentoren, het begrenzen van gedrag van jongeren en het verbeteren van de begeleiding van de jongeren. Voor amv van 16 jaar en ouder is het mogelijk om hen bij ernstig overlastgevend gedrag, met toestemming van Nidos, in de handhaving- en toezichtlocatie (htl) te plaatsen. In de htl is een aparte gang en dagprogramma voor amv ingericht.

Daarnaast is in januari 2019 de «Perspectief Opvang Nidos» (PON) van start gegaan. De PON is bedoeld voor amv die ernstig overlastgevend gedrag vertonen, en die binnen de reguliere amv-opvang van het COA niet te begeleiden zijn. De overlastgevende amv kunnen op verzoek van het COA worden doorgeplaatst naar de PON. Hier worden de amv in gespecialiseerde kleinschalige opvang begeleid.

Tot slot

Het duidingsonderzoek van Bureau Ateno biedt waardevolle inzichten. Samen met betrokken ketenpartners bekijk ik hoe lering kan worden getrokken uit de bevindingen en waar deze vertaald kunnen worden in gerichte maatregelen. Ook voor het Incidentenoverzichten 2020 is inmiddels een duidingsonderzoek aangevraagd. Nu het incidentenoverzicht ook uitgevoerd zal worden door het WODC streven we ernaar dat Incidentenoverzichten sneller van duiding voorzien kunnen worden.

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

⁹ Kamerstukken 30 573 en 19 637, nr. 188.