

Vergaderjaar 2023–2024

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 3251

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 mei 2024

Hierbij bied ik u het rapport *Inzicht in incidenten en misdrijven onder COA-bewoners: een kwantitatief onderzoek naar de achtergrondkenmerken van betrokkenen* aan. Het onderzoek bouwt voort op het rapport *Incidenten en misdrijven door bewoners van COA- en crisis-noodopvanglocaties 2017–2022* dat in juni 2023 uw Kamer is aangeboden. Dit kwantitatieve duidingsonderzoek gaat dieper in op de achtergrondkenmerken van deze groep. Daarbij wordt onderzocht wat de effecten zijn van demografische kenmerken (leeftijd, geslacht, gezinssituatie en nationaliteit) en externe factoren (verblijfsduur en inwilligingspercentage per nationaliteit).

Daarbij zijn de volgende drie onderzoeksvragen richtinggevend geweest:

Is er een verband tussen achtergrondkenmerken als leeftijd, geslacht en gezinssituatie enerzijds en het plaatsvinden van (bepaalde types) incidenten en misdrijven anderzijds?

Is er een verband tussen nationaliteit en het plaatsvinden van (bepaalde types) incidenten en misdrijven? Zo ja, kan dit verband verklaard worden door rekening te houden met inwilligingspercentages per nationaliteit?

Is er een verband tussen de verblijfsduur en de waarschijnlijkheid van en het type incidenten en misdrijven en hoe ziet dit eruit?

Ik dank het WODC voor het uitgevoerde onderzoek en het rapport. In deze brief ga ik nader in op de resultaten van het onderzoek en geef ik een reactie op de bevindingen.

Methodiek

Bij onderhavig onderzoek is gebruik gemaakt van dezelfde data als het eerder verschenen incidenten- en misdrijvenoverzicht 2022. Daarbij zijn de

gegevens gebruikt van alle COA-bewoners die zijn ingestroomd in de opvang in de periode 2017–2022, ongeveer 198.000 personen.

Voor alle deze bewoners in de periode 2017–2022 werd op maandbasis bekeken of zij betrokken waren geweest bij incidenten en/of verdacht waren van een misdrijf. Voor elk van deze personen is op maandbasis bekeken naar het risico op betrokkenheid bij een incident op de COA-locatie of een verdachtenregistratie van en misdrijf – en naar het verband met achtergrondkenmerken (geslacht, leeftijd, gezinssituatie), nationaliteit, inwilligingspercentage per nationaliteit en verblijfsduur.

Bevindingen

Mannen, minderjarigen en jongvolwassenen, en alleenreizenden zijn oververtegenwoordigd in de incidenten- en verdachtenregistraties.

De analyses bevestigen eerder vastgestelde patronen omtrent het belang van leeftijd, geslacht en gezinssituatie voor betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties: minderjarigen, jongvolwassenen, alleenreizenden en mannen zijn oververtegenwoordigd in de incidenten- en verdachtenregistraties. Dat is geen opvallende uitkomst in het licht van de eerdere onderzoeken van het WODC. Uit de incidentenmonitor die ik in juni 2023 met uw Kamer heb gedeeld, kwam al naar voren dat overlast zich concentreert onder specifieke groepen en dat met name mannen zijn oververtegenwoordigd in de statistieken. Tegelijkertijd blijft gelden dat de meerderheid van mannen, minderjarigen en jongvolwassenen, en alleenreizenden, niet betrokken is bij incidenten of geregistreerd wordt als verdachte van een misdrijf.

De onderzoekers hebben statistisch onderzocht wat het risico op betrokkenheid is bij een incident op een COA-locatie of verdachtenregistratie. Hoewel de onderzoekers op basis van het eerdere incidenten- en misdrijvenoverzicht en criminologische literatuur de verwachting hadden dat het risico onder jongvolwassenen (18–29 jaar) het hoogst zou zijn, blijkt uit het onderzoek dat het risico op betrokkenheid bij incidenten het hoogst is onder minderjarigen (jonger dan 18 jaar). Het risico op verdachtenregistraties is even hoog voor minderjarigen als voor jongvolwassenen, waarbij niet wordt gecorrigeerd voor nationaliteit.

Een mogelijke verklaring voor het hoge risico onder minderjarige COA-bewoners is wellicht dat hier ook alleenstaande minderjarigen tussen zitten, die worden opgevangen op locaties met verhoogd toezicht. Op die locaties zullen incidenten gemakkelijker worden opgemerkt en geregistreerd. De onderzoekers geven echter aan dat die verklaring niet sluitend kan zijn, omdat ook het risico op verdachtenregistraties voor misdrijven buiten COA-locaties hoog is voor de groep minderjarigen: die verschilt niet significant van dat voor COA-bewoners in de leeftijd van 18 tot 29 jaar.

Zoals verwacht, is het risico om geregistreerd te worden als betrokkene bij een incident of verdachte van een misdrijf hoger onder alleenreizenden dan onder mensen die samen reizen. Zo is het risico om betrokken te zijn bij een misdrijf 70% lager voor mensen die met z'n tweeën reizen dan voor alleenreizenden en zelfs 83% lager voor mensen die met drie of meer personen reizen.

Inwilligingspercentages verklaren een deel van het verband tussen nationaliteit en betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties.

Uit eerder onderzoek naar betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties onder asielmigranten is al naar voren gekomen dat een aantal nationaliteiten oververtegenwoordigd is in de registraties. In onderhavig duidingsonderzoek is getoetst of inwilligingspercentages een effect hebben op het risico op betrokkenheid bij incidenten of verdachtenregistraties. De bevindingen ondersteunen de aanname dat inwilligingspercentages de verschillen tussen nationaliteiten gedeeltelijk verklaren. Zo is de waarschijnlijkheid om geregistreerd te worden als verdachte van een misdrijf 63 keer hoger onder Algerijnse COA-bewoners dan onder Syriërs. Als het inwilligingspercentage constant wordt gehouden, loopt dit verschil in risico terug tot 10 keer.

Het belang van inwilligingspercentage is met name evident voor vermogensmisdrijven. Zo ligt de kans om geregistreerd te worden als verdachte van een vermogensmisdrijf 106 keer hoger onder Algerijnse dan onder Syrische COA-bewoners. Dit verschil loopt terug tot 12 keer als ook rekening gehouden wordt met de inwilligingspercentages.

Het effect van inwilligingspercentages is groot, maar niet dermate groot dat dit een volledige verklaring kan bieden voor verschillen tussen nationaliteiten. Een belangrijke aantekening van de onderzoekers bij deze samenhang is dat op basis van de gehanteerde methode geen causaal verband kan worden vastgesteld. Met andere woorden, het onderzoek legt bloot dat er sprake is van een samenhang tussen inwilligingspercentage en het risico op overlast, maar kan geen uitspraken doen over waarom dat zo is. Het kwalitatieve onderzoek dat momenteel in opdracht van het WODC wordt uitgevoerd naar de grondoorzaken van overlast, gaat dieper in op de achterliggende redenen van COA-bewoners die betrokken zijn bij overlastgevend en crimineel gedrag.

Een langere verblijfsduur is niet gerelateerd aan hogere betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties.

Uit het onderzoek volgt dat er geen duidelijk verband is tussen iemands verblijfsduur op de COA-locatie en het risico dat hij betrokken raakt bij incidenten en misdrijven. In de eerste tien maanden blijkt er zelfs sprake te zijn van een lichte afname van het risico op betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties. Ook als specifiek wordt ingezoomd op geweldsincidenten en misdrijven, kan evenmin een verband worden aangetoond.

Dat is een opvallend resultaat in het licht van de hypothese dat een langere verblijfsduur samenhangt met een hoger risico op betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties.

Deze observatie wordt mogelijk verklaard doordat de hoge risicogroep eerder met onbekende bestemming vertrekt.¹ Als de hoge risicogroep kort op COA-locaties verblijft, is het aannemelijk dat de afname in incidenten- en verdachtenregistraties verklaard kan worden met het vroegtijdige vertrek van deze risicogroep die later niet meer terugkomt in de data.

¹ Eerder onderzoek van de Analyseproeftuin Migratieketen (APM) wees uit dat het percentage mensen dat mob gaat bijzonder hoog ligt onder Algerijnse, Marokkaanse, Libische en Tunesische COA-bewoners. Dit zijn ook de nationaliteiten die relatief vaak terugkomen in de incidenten- en verdachtenregistraties.

Reactie

Het duidingsonderzoek van het WODC maakt de samenhang inzichtelijk tussen persoonlijke kenmerken (demografische factoren), verblijfsduur en inwilligingspercentage op geregistreerde vormen van overlastgevend en crimineel gedrag. De onderzoeksresultaten geven zo een scherper inzicht in bepaalde groepen die een groter risico lopen op betrokkenheid bij incidenten of om geregistreerd te worden als verdachte.

Het is van blijvend belang om overlastgevend en crimineel gedrag te voorkomen en wanneer het zich voordoet, gericht aan te pakken. De onderzoekers onderstrepen daarbij het belang van een doelgroepgericht beleid, temeer omdat de grote meerderheid van de COA-bewoners niet betrokken is bij incidenten of verdacht wordt van een misdrijf.

Er ligt met de nationale aanpak een stevig pakket aan landelijke en lokale maatregelen om overlast te voorkomen en aan te pakken. De nationale aanpak, waar het kabinet structureel 45 miljoen euro per jaar voor heeft vrijgemaakt, is te onderscheiden in vier pijlers: snel beslissen in de asielprocedure, maatwerk bieden in de opvang, lik-op-stuk beleid toepassen in de openbare ruimte en inzetten op terugkeer.

De Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) onderkent met de pilot procesoptimalisatie al aan de voorkant van de asielprocedure of sprake is (geweest) van overlastgevend gedrag. Aanvragen van asielzoekers die overlast veroorzaken, worden in deze pilot binnen de kaders van bestaande wet- en regelgeving versneld afgehandeld. Na afwijzing kan eerder worden gewerkt aan terugkeer naar land van herkomst of overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat. Sinds de start van de pilot in november 2022 zijn ongeveer 1160 aanvragen versneld behandeld, hiervan is er in 1060 zaken versneld beslist². Ook het COA doet er alles aan om de veiligheid en beheersbaarheid op de opvanglocaties te borgen. Zo wordt de intensieve begeleiding op locatie van asielzoekers die overlastgevend gedrag vertonen, landelijk uitgerold.

In Ter Apel is in juli 2023 daarnaast gestart met een pilot voor een pre-procesbeschikbaarheidslocatie (pbl). Deze heeft als doel asielzoekers met een kansarme asielaanvraag op te vangen, te begeleiden en beschikbaar te houden voor de processtappen en de asielprocedure, zodat deze vlot wordt doorlopen.

Op 1 maart jl. heeft de rechtbank het beroep van een vreemdeling tegen het besluit van het COA om hem in de pilot pré procesbeschikbaarheidslocatie in Ter Apel te plaatsen gegrond verklaard.³ In haar uitspraak heeft de rechtbank (onder meer) ook aangegeven dat de gehanteerde grondslag (art. 55 Vw 2000) onvoldoende is om de gehanteerde mate van vrijheidsbeperking te rechtvaardigen. Naar aanleiding daarvan is de instroom in de pilot in zijn huidige vorm gepauzeerd. Juridisch is bezien welke aandachtspunten deze individuele uitspraak met zich meebrengt, daarnaast is naar de uitvoeringspraktijk gekeken. Op basis van deze bevindingen wordt de pilot op een aantal punten bijgesteld.

Vreemdelingen die een misdrijf plegen, mogen daar niet ongestraft mee weggelaten worden. Daarom is het afgelopen jaar de aansluiting tussen de vreemdelingenketen en de strafrechtketen nadrukkelijk versterkt. Dit heeft

² Bron IND (Indigo/Metis). Standmaand/peildatum: 07-03-2024. Alle cijfers (zowel de totalen als de verschillende deelcijfers) zijn afgerond op tientallen.

³ Rechtbank Den Haag 1 maart 2024, zittingsplaats Groningen, ECLI:NL:RBDHA:2024:2653.

geleid tot kortere afstemmingslijnen tussen het openbaar ministerie en de betrokken partners.

Onderhavig onderzoek onderstreept de noodzaak om met de integrale aanpak van overlastgevend gedrag specifiek oog te hebben voor de groep alleenstaande minderjarige asielzoekers, temeer omdat het een kwetsbare doelgroep betreft. Voor amv die intensievere begeleiding nodig hebben, werkt het COA aan de realisatie van de intensieve begeleidingsopvanglocatie (IBA). Nidos heeft voor amv met overlastgevend gedrag een opvangmodaliteit Perspectief Opvang Nidos (PON). Hier worden de jongeren kleinschalig opgevangen en krijgen ze intensieve en cultuursensitieve begeleiding. Het gaat om amv die kwetsbaar zijn in bijvoorbeeld zorgbehoefte, leeftijd en/of beïnvloedbaarheid en de jongeren krijgen op deze locatie daarom veel persoonlijke aandacht. In deze aangepaste setting van de PON werken jongeren onder andere aan hun gedrag en hun toekomstperspectief binnen of buiten Nederland.

Voorts blijf ik mij inzetten voor een toereikend jeugdzorgaanbod voor amv. Medio 2023 is door de VNG een aanbestedingsprocedure gestart om het jeugdzorgplus-aanbod voor amv te concentreren bij één of twee aanbieders. Door het aanbod op deze manier te concentreren kan sneller en effectiever kennis worden opgebouwd voor passende zorg over deze doelgroep.

Tot slot

De komende jaren zal het WODC zowel het incidentenoverzicht als de bijbehorende duiding blijven verzorgen en verder ontwikkelen. Voor het zomerreces zal de incidentenmonitor 2023 uw Kamer worden aangeboden.

In aanvulling hierop wordt momenteel kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de (grond)oorzaken van overlastgevend en crimineel gedrag van asielzoekers. Naar verwachting wordt dit onderzoek voor einde van dit jaar uw Kamer aangeboden.

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