

Vergaderjaar 2024–2025

36 333

Regels inzake een wettelijke taak van gemeenten om opvangvoorzieningen voor asielzoekers mogelijk te maken (Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen)

19 637

Vreemdelingenbeleid

O¹

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ASIEL EN MIGRATIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2025

Hierbij ontvangt u een afschrift van mijn brief aan de Tweede Kamer inzake de incidentenmonitor van het WODC.

Met deze brief kom ik tevens tegemoet aan mijn toezegging de rapportage met betrekking tot geweldsincidenten in AZC's jaarlijks met de Kamers te delen (T03851).

De Minister voor Asiel en Migratie,
M.C.G. Keijzer

¹ De letter O heeft alleen betrekking op 36 333.

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ASIEL EN MIGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2025

Hierbij bied ik u het rapport «Incidenten en misdrijven door bewoners van COA- en tgo-locaties 2017–2024» aan. Dit rapport heeft als doel om overlast en criminaliteit door asielzoekers in beeld te brengen, waarbij de doelgroep bestaat uit bewoners van COA-locaties en tijdelijke gemeentelijke opvanglocaties². De zogeheten Incidentenmonitor wordt jaarlijks verzorgd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC).

Bevindingen WODC-rapport

In 2024 waren er 106.065 unieke vreemdelingen die verbleven op een COA-locatie, noodopvanglocatie of een tijdelijke gemeentelijke opvanglocatie (tgo). Het rapport richt zich enerzijds op incidenten geregistreerd door het COA en anderzijds op misdrijven geregistreerd door politie, Openbaar Ministerie en Rechtspraak. Het aandeel unieke vreemdelingen dat betrokken is geweest bij een agressie- of geweldsincident is toegenomen³. Het aandeel in 2024 was 11% ten opzichte van 9% in 2023. Het aandeel unieke vreemdelingen dat door de politie is geregistreerd en dat verdacht werd van een misdrijf is ten opzichte van 2023 gelijk gebleven (3%).

Incidenten

In 2024 registreerde COA 16.200 incidenten van verbale suïcidedreiging, zelfdestructieve acties en fysieke, verbale en non-verbale agressie en geweld. Dit is een toename van 21% ten opzichte van een jaar eerder, toen er 13.380 incidenten werden geregistreerd. De stijging in het aantal incidenten lijkt volgens het WODC voor een groot deel samen te hangen met de stijging van de gemiddelde dagelijkse bezetting in COA- en tgo-locaties met 24% (van 53.610 in 2023 naar 66.450 in 2024). Opvallend is het aandeel amv op het totaal aantal betrokkenen bij incidenten. Dit aandeel is meer dan een derde (36% in 2024, tegenover 31% in 2023) terwijl slechts 6% van de gemiddelde bezetting in 2024 voor rekening van deze opvangvorm kwam. Overigens is de kans dat incidenten door bewoners van amv-locaties worden geregistreerd groter dan voor andere opvangvormen, omdat er intensievere begeleiding op deze locaties aanwezig is.

Het COA heeft in 2024 naar aanleiding van de 16.200 geregistreerde incidenten, 12.060 keer een maatregel opgelegd. Dit is een toename van 37% in vergelijking met 2023. Het WODC geeft aan dat dit vermoedelijk ook samenhangt met de toename van de gemiddelde bezetting en de daarmee samenhangende toename van het aantal incidenten in 2024.

In 2024 had 40% van de unieke betrokkenen bij incidenten de Syrische nationaliteit. Syriërs vormen met 41% ook de grootste nationaliteit binnen de doelgroep in 2024. Afgezet tegen de totale groep Syrische bewoners van COA- en tgo-locaties in 2024, was 11% van de Syriërs betrokken bij

² De doelgroep heeft zowel betrekking op (uitgeprocedeerde) asielzoekers als statushouders die in de COA-opvang verblijven of een tijdelijke gemeentelijke opvanglocatie.

³ Naast incidenten die plaatsvinden op COA-locaties, worden in voorkomende gevallen ook incidenten gerapporteerd die daarbuiten plaatsvinden. Het COA registreert incidenten die buiten de opvanglocatie plaatsvinden als deze invloed kunnen hebben op de sfeer of situatie op de locatie zelf.

een incident. Nationaliteiten met relatief hoge aandelen betrokkenen bij incidenten zijn onder andere Algerijns (32%), Tunesisch (31%) en Marokkaans (28%).

Misdrijven

In 2024 werden 5.875 misdrijven door de politie geregistreerd waarbij een COA- of tgo-bewoner verdachte was, ten opzichte van 6.755 in 2023. In lijn met voorgaande jaren zijn vermogensmisdrijven het meest voorkomende delictstype waar asielzoekers van worden verdacht. Het aantal verdachtenregistraties dat in 2024 is vastgelegd, waarbij de verdachte op het moment van het plegen van het misdrijf op een COA- of tgo-locatie verbleef, is dus met 13% ten opzichte van een jaar eerder afgenomen. Hoewel dit een positieve trend lijkt, is het lastig om deze ontwikkeling goed te duiden. De politie maakt geen onderscheid in doelgroepen voor het bepalen van haar inzet. De afname hangt waarschijnlijk samen met de algemene vermindering van instroom van winkeldiefstallen en keuzes in de afdoening daarvan door het Openbaar Ministerie.

8% van de amv werd geregistreerd als verdachte van een misdrijf, terwijl dat aandeel op 3% lag voor de totale groep bewoners. Binnen de groep verdachten van misdrijven is bijna een kwart (23%) van de verdachten een amv.

Nationaliteiten met relatief hoge aandelen verdachten (onder de totale groep COA-bewoners) zijn Algerijns (36%), Marokkaans (25%) en Tunesisch (17%).

In 2024 heeft het OM 3.420 misdrijfzaken afgedaan waarvan de verdachte op het moment van plegen op een COA- of tgo-locatie verbleef, 20% minder dan in 2023. In 64% van de zaken in 2024 heeft het OM de beslissing genomen om te dagvaarden. In 3% wordt er voor een strafbeschikking of transactie gekozen en in een derde van de zaken wordt er voorwaardelijk of onvoorwaardelijk geseponeerd (33%). In vergelijking met de algemene Nederlandse bevolking, werd in 2023⁴ in de algemene bevolking minder vaak gedagvaard (44%), was er vaker sprake van een strafbeschikking of transactie (23%) terwijl het aandeel septs gelijk is (33%). Mogelijk heeft dit te maken met het type misdrijf dat gepleegd is. COA-bewoners zijn naar verhouding vaker verdachte van vermogensmisdrijven. Mogelijk hangen de genoemde verschillen in wijze van afdoening samen met de aard van de gepleegde misdrijven of speelt de afweging hoe kansrijk de tenuitvoerlegging van een (alternatieve) straf of maatregel wordt geacht een rol.

In 2024 heeft de rechter in eerste aanleg 1.975 misdrijfzaken afgedaan waarvan de verdachte op het moment van plegen op een COA- of tgo-locatie verbleef. Dat is een daling van 26% ten opzichte van 2023. Er is overigens 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.

De daling is waarschijnlijk gerelateerd aan het geringere aantal zaken dat bij politie en Openbaar Ministerie is binnengekomen waarvan de verdachte verbleef op een COA- of tgo-locatie.

⁴ De cijfers over misdrijven voor 2024 worden pas later dit jaar gepubliceerd in een nieuwe editie van Criminaliteit en Rechtshandhaving. Daarom wordt in het onderzoek gebruik gemaakt van cijfers over misdrijven uit 2023 zoals gepubliceerd in Moolenaar (2024).

Beleidsreactie

Hoewel een grote meerderheid van de asielzoekers niet betrokken is bij incidenten en misdrijven, blijkt uit de cijfers dat overlastgevend en crimineel gedrag een aanhoudend probleem is. Bepaalde groepen zijn relatief vaak betrokken bij incidenten en misdrijven. De impact hiervan op medebewoners van het azc, medewerkers uit de vreemdelingenketen, omwonenden en ondernemers is groot. Daarom past een harde aanpak, om overlastgevers duidelijk te maken dat de autoriteiten in Nederland normerend optreden en lik-op-stuk geven. Ook onder de huidige politieke omstandigheden blijft dit demissionaire kabinet maximaal inzetten op een adequate aanpak van overlast.

Daarvoor staan de vreemdelingenketen en de strafrechtketen samen aan de lat. Een effectieve aanpak vereist korte lijnen tussen de betrokken organisaties in de vreemdelingenketen en strafrechtketen om vanuit een volledige informatiepositie een persoonsgerichte aanpak uit te voeren. Daarbij zijn de vier pijlers van de nationale aanpak richtinggevend: (1) de asielprocedure snel en slagvaardig afdoen zodat de overlastgevende asielzoeker niet langer in de opvang blijft dan nodig, (2) maatwerk bieden in de opvang en inzetten op het voorkomen van incidenten door bijvoorbeeld intensieve begeleiding op locatie of overplaatsing naar een modaliteit voor overlastgevende asielzoekers zoals de handhaving- en toezichtlocatie, (3) lik-op-stuk toepassen bij crimineel gedrag door middel van een snelle en effectieve strafoplegging en (4) na afwijzing geprioriteerd inzetten op vertrek uit Nederland. Op casusniveau worden ernstige overlastgevende asielzoekers op de zogeheten Top-X lijst worden geplaatst. In het lokaal ketenoverleg (lko) wordt een persoonsgerichte aanpak voor de personen op deze lijst ontwikkeld.

Met betrekking tot de kenmerken van betrokkenen bij incidenten en verdachten van misdrijven komt eenzelfde beeld naar voren als in eerdere edities van de Incidentenmonitor. Het gaat vaak om mannen en personen jonger dan 30 jaar oud. Ook voor de algemene Nederlandse bevolking geldt dat mannen en jongvolwassenen oververtegenwoordigd zijn onder verdachten van misdrijven. Opvallend voor 2024 is de sterke stijging van het aandeel alleenstaande minderjarige vreemdelingen dat betrokken is bij incidenten of verdacht wordt van een misdrijf. De cijfers wijzen uit dat ongeveer een derde (34%) van de amv in 2024 werd geregistreerd als betrokkene bij een agressie en geweldsincident, tegenover 11% van de totale groep COA-bewoners. Van de amv werd 8% verdacht van een misdrijf, tegenover 3% onder de totale groep. Mogelijk hangt deze oververtegenwoordiging deels samen met de demografische samenstelling van de groep amv, gezien het feit dat ook voor de algemene Nederlandse bevolking geldt dat mannen en jongvolwassenen oververtegenwoordigd zijn onder verdachten van misdrijven. Andere mogelijke verklaringen voor de oververtegenwoordiging van deze groep liggen volgens de onderzoekers in de inzet van de politie (registratie-effect) en de omstandigheden op opvanglocaties.

Deze cijfermatige ontwikkelingen, in combinatie met recente signalen vanuit een aantal gemeenten, onderstreept de noodzaak alert te zijn op overlast door amv en permanent te bezien waar de aanpak op onderdelen kan worden versterkt. Het COA zet daarbij maximaal in op preventie van overlast en intensieve begeleiding en meldt amv zonodig aan voor de Top-X aanpak.

Amv kunnen bij aanhoudend overlastgevend gedrag worden overgeplaatst naar gespecialiseerde, kleinschalige opvang. In Perspectief Opvang Nidos (PON) worden amv opgevangen die ernstige overlast hebben veroorzaakt. Zij krijgen in een aangepaste setting intensieve begeleiding. Om de capaciteit voor de opvang van overlastgevende amv uit te breiden,

is het streven om de PON op korte termijn uit te breiden. Recent is ook de iba (intensieve begeleiding amv) in Nijmegen geopend, een speciale opvangvorm voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen met zorgelijk gedrag.

In de afgelopen periode hebben meerdere gemeenten zich gemeld met betrekking tot de overlastproblematiek van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Daaruit kwam het beeld naar voren dat het relatief vaak gaat om een (mobiele) groep amv, die overlast pleegt in een andere gemeente dan waar zij feitelijk verblijven. Naar aanleiding daarvan zijn extra afspraken gemaakt over de aansluiting tussen gemeenten en betrokken organisaties uit de vreemdelingen- en strafrechtketen. Om te waarborgen dat casusregie wordt gevoerd om overlast te voorkomen en te beperken, is het van belang dat gemeenten, politie, Nidos en COA elkaar (tijdig) informeren om elkaar zo optimaal in stelling te brengen.

Het uitgangspunt is dat bij ernstige misdrijven er alles aan wordt gedaan om het verblijfsrecht te weigeren of in te trekken van asielzoekers, inclusief alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Daartoe is eerder besloten om bij de beoordeling of een asielvergunning moet worden ingetrokken of geweigerd wegens openbare orde, ook veroordelingen van minderjarigen die zijn berecht volgens het jeugdstrafrecht mee te wegen.⁵ De IND kan de verblijfsvergunning asiel weigeren of intrekken op grond van openbare orde indien de vreemdeling (onherroepelijk) is veroordeeld voor een (bijzonder) ernstig misdrijf, de vreemdeling een gevaar voor de gemeenschap vormt en de afwijzing of intrekking evenredig is. Daarbij moet wel worden voldaan aan eisen die door de jurisprudentie op grond van de EU-Kwalificatierichtlijn worden gesteld. Bij een intrekking moet er ook worden voldaan aan de glijdende schaal. Terugkeer naar het land van herkomst kan alleen plaatsvinden als vast is komen te staan dat er sprake is van adequate opvang in het land van herkomst bij familieleden of in een opvangfaciliteit.

Naast deze maatregelen verwacht ik dat de lopende wetstrajecten bijdragen aan een afname van overlast. Tevens wordt middels de voorgestelde uitbreiding van de ongewenstverklaring het handelingsperspectief ten aanzien van criminele en daarmee veelal overlastgevende, onrechtmatig verblijvende vreemdelingen van buiten de EU versterkt.

Tot slot

Het rapport geeft, gezien de kwantitatieve aard van het onderzoek, geen antwoord op de vraag waarom een in omvang beperkt deel van de asielzoekers overlastgevend gedrag vertoont. Meer inzicht in de drijfveren voor overlastgevend en crimineel gedrag van asielzoekers helpt om nog effectiever in te kunnen zetten op preventie en sancties. Ik verwacht dat het onderzoek naar de (grond)oorzaken van overlastgevend gedrag, dat in opdracht van het WODC wordt uitgevoerd, in september 2025 zal zijn afgerond.

Verder voert het WODC een onderzoek uit waarin kenmerken van de bewonersgroepen op individuele locaties centraal staan. Dit duidingsonderzoek dat naar verwachting voor einde van dit jaar zal zijn afgerond, zal handvatten bieden om het plaatsingsbeleid zodanig in te richten dat overlast zoveel mogelijk wordt beperkt.

Omwonenden, ondernemers en andere bewoners van een azc mogen niet de dupe worden van het feit dat we opvang bieden aan asielzoekers die daar recht op hebben. Met de maatregelen onder de vier pijlers van de

⁵ Kamerstuk 19 637, nr. 3327

nationale aanpak worden overlastgevende asielzoekers adequaat aangepakt. Zo merken overlastgevers dat negatief gedrag niet wordt getolereerd en dat de autoriteiten in Nederland normerend optreden.

De Minister voor Asiel en Migratie,
M.C.G. Keijzer