

Vergaderjaar 2016–2017

33 042

Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 28

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 april 2017

Hierbij informeer ik uw Kamer over het totaal aantal geregistreerde meldingen en incidenten van 1 juli tot en met 31 december 2016 op en rondom opvanglocaties van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA-opvanglocaties). In de bijlage is het cijfermatige overzicht opgenomen.

Het is de derde keer dat het Ministerie van Veiligheid en Justitie een dergelijke rapportage uitbrengt. Separaat publiceren de politie en het COA vandaag overzichten van cijfers per COA-opvanglocatie. De lokale duiding per COA-opvanglocatie bij dit overzicht is van groot belang. Voor deze duiding wordt verwezen naar het lokaal bevoegd gezag. In het vervolg zal de rapportage van geregistreerde meldingen en incidenten onderdeel uitmaken van de Rapportage Vreemdelingenketen, die jaarlijks over het afgesloten jaar wordt opgesteld en aan uw Kamer wordt aangeboden.

Registraties op en rondom COA-opvanglocaties

Over de periode 1 juli tot en met 31 december 2016 zijn alle geregistreerde meldingen en incidenten op en rondom COA-opvanglocaties in beeld gebracht.

COA-meldingen

In de periode juli–december 2016 zaten er gemiddeld **30.500** bewoners in de COA-opvang. Uit het overzicht blijkt dat het COA in de tweede helft van 2016 **9.610** meldingen heeft geregistreerd. De meldingen zijn naar aard en omvang zeer divers. In een groot deel van de gevallen (**5.495**) is er sprake van het overtreden van de huisregels. Denk daarbij aan het niet schoonmaken van de eigen kamer, de brandmelder afplakken of geluids-overlast veroorzaken. In **4.115** gevallen betreft het zaken als agressie en geweld, verbale suïcid dreiging of zelfdestructieve acties.

Politiemeldingen

In totaal heeft de politie in de tweede helft van 2016 **3.277** meldingen op en rondom COA-opvanglocaties geregistreerd. Ook deze meldingen zijn zeer uiteenlopend van aard. **1.754** van de meldingen hadden geen betrekking op strafbare feiten, maar op bijvoorbeeld het bieden van noodhulp en het verlenen van assistentie door de politie. In **1.523** van de gevallen gaat het om incidenten variërend van verstoring van openbare orde, vermogensdelicten en geweldpleging.

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. Hiermee ontstaat er zicht op welke inzet waar nodig is geweest en om welke reden. Het COA registreert meldingen die betrekking hebben op de bewoners. Dit zorgt er onder andere voor dat alle medewerkers goed geïnformeerd zijn over de personen die op hun locatie verblijven, zodat gepaste maatregelen kunnen worden genomen. 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.

Duiding van registraties op en rondom COA-opvanglocaties

Periode	Gemiddelde bezetting COA-opvanglocaties	Incidentenregistratie COA	Incidentenregistratie Politie
Jan.–jun. 2016	43.000	9.166	3.637
Juli–dec. 2016	30.500	9.610	3.277

De COA-registraties zijn in het tweede halfjaar van 2016 ten opzichte van het aantal registraties in het eerste halfjaar van 2016, ondanks een daling van de gemiddelde bezetting, licht gestegen. De verklaring hiervoor lijkt te liggen in een combinatie van factoren:

In de tweede helft van 2016 was er sprake van een (toegenomen) overlast van asielzoekers uit veilige landen, waar uw Kamer meerdere malen over is geïnformeerd en waar ook specifieke maatregelen voor zijn getroffen¹. Deze intensieve aanpak heeft mogelijk geleid tot meer meldingen. Daarnaast hadden op 1 juli nog niet alle medewerkers van het COA de verplichte training incidentenregistratie en -maatregelen gevolgd. Eind 2016 waren nagenoeg alle medewerkers getraind, wat kan hebben geleid tot een toename van het aantal registraties. Verder is de meldingsbereidheid van de bewoners, als gevolg van de inzet van COA op verbetering daarvan, mogelijk toegenomen.

De verhouding tussen de aard van de incidenten is vergelijkbaar met wat de eerste helft van 2016 liet zien. Wat opvalt, is dat er in de tweede helft van 2016 een forse toename is te zien van verbale suïcide dreiging en lichte stijging van het aandeel verbaal geweld.

Het aantal politieregistraties is gedaald ten opzichte van de eerste helft van 2016. Ook hier is de verhouding tussen de aard van de incidenten vergelijkbaar met wat de eerste helft van 2016 liet zien. Wat opvalt, is dat er voor de tweede helft van 2016 een forse daling is te zien van de

¹ Kamerstuk 19 637, nr. 2268.

geregistreerde verkeerszaken en een substantiële daling van vermogens- en geweldsincidenten.

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 andere populaties in Nederland. Om de cijfers meer in perspectief te kunnen plaatsen, heb ik zoals eerder gemeld het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie-centrum (WODC) gevraagd hiernaar onderzoek te doen. Dit onderzoek is in volle gang. Bij de volgende rapportage zal ik uw Kamer hierover informeren.

Opvolging van meldingen

In beeld is 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).

Opvolging door COA

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. Als het nodig is legt het COA bestuursrechtelijke maatregelen op, zoals het onthouden van financiële verstrekkingen.

Zoals bekend bij uw Kamer² 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 de mogelijkheid tot 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 vorig 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.

Daarnaast wordt gewerkt aan een aparte opvangvoorziening voor overlastgevende asielzoekers. In het kader van de opzet en uitwerking hiervan is intensieve afstemming en verdergaande samenwerking tussen het COA en de desbetreffende gemeente nodig op zowel bestuurlijk vlak als in het kader van het verkrijgen van draagvlak en het uitwerken van de praktische aspecten. In de afgelopen periode is hierop in samenwerking met de desbetreffende gemeenten, maar ook met andere betrokken partijen zoals de politie, veel werk verricht. De verwachting is dat er binnenkort stappen kunnen worden gezet in de realisatie van de Extra Begeleidings- en Toezichtslocatie (EBTL).

² Kamerstukken 19 637 en 33 042, nr. 2179 en Kamerstukken 33 042 en 19 637, nr. 25.

In de tweede helft van 2016 heeft het COA **4.917** maal een ROV-maatregel opgelegd naar aanleiding van incidenten zoals genoemd in de bijlage. Dit betreft een lichte stijging ten opzichte van de vorige keer.

Opvolging door politie en Openbaar Ministerie

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 opportunitiebeginsel (ernst van strafbaar 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.

Van de **792** aangiften die door de politie opgenomen zijn, hadden **155** aangiften geen betrekking op strafbare feiten. In deze gevallen was sprake van bijvoorbeeld een vermissing van goederen of personen. Van de resterende **637** aangiften hebben er **158** geleid tot instroom van **176** verdachten bij het OM. Van de **176** bij het OM aangeleverde verdachten heeft het OM er **156** gedagvaard (88,6%). Aan 10 verdachten (5,7%) is een transactie aangeboden of een strafbeschikking of voorwaardelijk sepot opgelegd. Er zijn 5 zaken (2,8%) onvoorwaardelijk geseponeerd. De resterende 5 zaken (2,8%) zijn nog niet beoordeeld.

Inmiddels heeft de strafrechter in 84 zaken vonnis gewezen. Bij 13 verdachten is sprake van voeging van meerdere zaken tegen dezelfde persoon, waarmee het aantal strafvonnissen uitkomt op 71. Van deze 71 verdachten zijn er 68 schuldig bevonden (96%). Twee verdachten (3%) zijn vrijgesproken en in één geval (3%) heeft de rechter de dagvaarding nietig verklaard.

Van degenen die schuldig zijn bevonden hebben er 47 een vrijheidsstraf gekregen (69%), 10 (15%) een taakstraf en 15 (22%) een geldboete. De percentages tellen op tot boven de honderd procent, omdat de rechter soms meerdere sancties tegen 1 verdachte oplegt. De zwaarste sanctie die werd opgelegd, is een gevangenisstraf voor de duur van twee jaar, waarvan tien maanden voorwaardelijk.

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.

Intrekkingen, weigeringen en uitzettingen

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 incidenten uit deze rapportage. De aantallen hebben immers betrekking op strafbare feiten die in de voorgaande jaren hebben plaatsgevonden. Van juli tot eind december 2016 zijn er **28** vergunningen van (toegelaten) asielzoekers ingetrokken en/of geweigerd³. **7** personen bij wie het verblijfsrecht onherroepelijk is beëindigd, zijn uitgezet danwel

³ Bron IND: peildatum 14 maart 2017. Correcties achteraf zijn mogelijk.

uitgeleverd gedurende de tweede helft van 2016. Tegen de veroordeling en tegen de beslissing tot het intrekken of weigeren 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

Cijfermatig overzicht van geregisteerde meldingen en incidenten op en rondom COA-opvanglocaties, periode juli–december 2016

In dit overzicht zijn voor de periode 1 juli tot en met 31 december 2016 alle geregisteerde meldingen en incidenten op en rondom COA-opvanglocaties in beeld gebracht. De meldingen in dit overzicht zijn gebaseerd op registraties van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), de politie en het Openbaar Ministerie (OM).

Meldingen geregistreerd door het COA Periode 1 juli t/m 31 december 2016

<i>Suicide bewoner COA-opvanglocatie</i>	–
Betreft suicides van een vreemdeling die op een COA-opvanglocatie verblijft. De doodsoorzaak wordt vastgesteld door een schouwarts van de GGD.	
<i>Verbale suïcidedreiging op COA-opvanglocatie</i>	662
Suïcidedreigingen zijn alle feitelijke en verbale uitingen die door de bewoner worden gedaan die betrekking hebben op het beëindigen van zijn of haar leven.	
<i>Zelfdestructieve actie op COA-opvanglocatie</i>	473
Betreft zelfbeschadiging door vreemdelingen.	
<i>Overlast in COA-opvanglocaties zelf</i>	5.495
Betreft het overtreden van COA-huisregels, zoals geluidsoverlast of vervuiling van de eigen leefruimte.	
<i>Door COA geregisteerde agressie en geweld tegen personen</i>	2.980
Bewoners en medewerkers kunnen te maken krijgen met agressie en geweld.	
Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen:	
1. Non-verbaal: Agressieve houding of gebaren	waarvan: non-verbaal 428
2. Verbaal: Schelden, dreigen met woorden	verbaal 1.383
3. Fysiek: Slaan, schoppen, trappen e.d.	fysiek 1.169
<i>Totaal</i>	9.610

Meldingen geregistreerd door de Politie Periode 1 juli t/m 31 december 2016

<i>Door politie geregistreerd / bij politie gemeld als geweld</i>	435
Dit betreffen voornamelijk mishandelingen zonder blijvend letsel en bedreigingen.	
<i>Assistentie en overige meldingen</i>	1.754
Dit betreffen meldingen waarbij assistentie van politie is ingeroepen of ander soort meldingen. Deze meldingen zijn zeer uiteenlopend van aard en omvang: te denken valt aan een vermissing van een kind of aan het bieden van noodhulp.	
<i>Openbare orde en vernielingen</i>	763
Onder deze categorie vallen bijvoorbeeld vechtpartijen zonder gevolgen, ruzies en overlast. Ook vernielingen door derden op de locatie vallen hieronder.	
<i>Vermogen</i>	178
Vermogensmisdriven zijn zeer breed van aard en omvang: van een fietsendiefstal tot een auto-inbraak.	
<i>Verkeer</i>	27
Verkeerszaken betreffen feiten als rijden zonder rijbewijs, rijden onder invloed en onverzekerd rijden.	
<i>Drugs en alcohol</i>	59
Meldingen waarbij drugs en alcohol zijn aangetroffen, inclusief vermoedens van, op en rondom COA-opvanglocaties.	

Meldingen geregistreerd door de Politie	
Periode 1 juli t/m 31 december 2016	
<i>Zeden op en rondom COA-opvanglocaties</i>	44
Verdenking of vermoeden misdrijf tegen de zeden, gepleegd op en rondom COA-opvanglocaties.	
<i>Mensenhandel en mensensmokkel</i>	17
Verdenking of vermoeden van mensenhandel en / of mensensmokkel.	
<i>Totaal</i>	3.277

Hieronder is 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 zaak door het Openbaar Ministerie (OM).

Opvolging n.a.v. door COA geregistreeerde meldingen	
Periode 1 juli t/m 31 december 2016	
Aantal ROV-maatregelen opgelegd door COA n.a.v. geregistreeerde meldingen in voorhanden overzicht.	4.917

Aangiften n.a.v. bij Politie geregistreeerde meldingen	
Periode 1 juli t/m 31 december 2016	
Aantal aangifte n.a.v. meldingen op en rondom COA-opvanglocaties.	792

In behandeling genomen zaken door het OM	
In behandeling genomen zaken;	158
Instream van verdachten n.a.v. aangifte n.a.v. meldingen op en rondom COA-opvanglocaties.	176

Aard van misdrijven		
Periode 1 juli–31 december 2016		
	Aantal	Percentage
Geweld	100	56,8
Zeden	1	0,6
Openbare orde	17	9,7
Vernieling	42	23,9
Vermogen	16	9,1
Totaal	176	100

Meer dan de helft (57,4%) van de ingestroomde zaken betreft geweldsmisdrijven als bedreiging, zeden, mishandeling en openlijke geweldpleging. Hierbij is alleen gekeken naar het eerste (en qua maximale wettelijke strafdreiging zwaarste) feit in het dossier. Het zedenincident had betrekking op een poging tot verkrachting. Bij één op de tien zaken (9,7%) gaat het om openbare orde delicten (vooral huis- en lokaalvrede-breuk) en bij één op de vier om vernieling (23,9%). Een op de tien zaken (9,1%) is een vermogensmisdrijf (veelal «eenvoudige» diefstal).

De verhouding tussen geweldsmisdrijven en de andere genoemde misdrijven is vergelijkbaar met wat de eerste helft van 2016 liet zien; daarnaast is een stijging te zien van het percentage vernielingen (dit was in de eerste helft van 2016 15,1%) en vermogensmisdrijven (dit was in de

eerste helft van 2016 5,2%) en een afname van openbare orde misdrijven (dit was in de eerste helft van 2016 20,8%).

Drugs-, wapen- en verkeersmisdrijven komen in de instroom n.a.v. incidenten op en rondom COA-opvanglocaties niet voor.