

Vergaderjaar 2017–2018

19 637

Vreemdelingenbeleid

33 042

Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)

Nr. 2369

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 februari 2018

Aanleiding

Bijgaand ontvangt u het onderzoek «*Van perceptie naar feit. Asielzoekers en buurtcriminaliteit*»¹, dat op verzoek van mijn ministerie door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is uitgevoerd. Doel van het onderzoek is nagaan of de criminaliteit in een buurt verandert nadat er een locatie van het COA (Centraal Orgaan opvang Asielzoekers) is gevestigd². De wens voor dit onderzoek ontstond in het najaar van 2015 tijdens de verhoogde instroom. De vestiging van een COA-locatie ging toen regelmatig gepaard met zorgen en discussies over de effecten van een dergelijke locatie op de veiligheid in de buurt. In deze brief geef ik een reactie op het onderzoek. Voordat ik inga op de bevindingen en conclusies ga ik, mede gelet op de complexiteit van het onderzoek, eerst in op de onderzoeksopzet.

Onderzoeksopzet

Om te onderzoeken wat de impact is van een COA-locatie op de buurtcriminaliteit hebben de onderzoekers twee onderzoeksvragen geformuleerd. Bij de eerste onderzoeksvraag gaat het om bewoners van COA-locaties die verdacht zijn van een misdrijf, in het bijzonder van asielzoekers die nog in de asielprocedure zitten. De onderzoekers gebruiken hiervoor de term «daderschap». Hieronder vallen twee deelvragen:

1. Zijn de bewoners van een COA-locatie vaker verdacht van een misdrijf dan personen uit de reguliere Nederlandse bevolking?
2. Is er sprake van oververtegenwoordiging van bewoners van COA-locaties onder verdachten van criminaliteit, als we rekening houden met hun demografische en sociaaleconomische kenmerken?

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Zie ook *Kamerstukken* 33 042 en 19 637, nr. 26.

Bij de tweede onderzoeksvraag gaat het erom of de aanwezigheid van een COA-locatie in een buurt gevolgen heeft voor het aantal personen dat slachtoffer wordt van criminaliteit. Ook hieronder vallen twee deelvragen:

1. Is de aanwezigheid van een COA-locatie in een buurt³ een relevante voorspeller van slachtofferschap onder buurtbewoners wanneer we andere invloeden op de buurtcriminaliteit constant houden?
2. Is de criminaliteit in buurten in jaren dat er een COA-locatie was gevestigd hoger of lager dan in jaren waarin er in die buurten geen COA-locatie was?

In deze studie gaat het om *verdachten van criminaliteit*. In dit onderzoek zijn dat personen die door de politie worden verdacht van het plegen van een of meerdere misdrijven en als zodanig door de politie zijn geregistreerd. Relatief lichte delicten, de «strafrechtelijke overtredingen» – zoals burenoverlast of openbare dronkenschap – vallen buiten deze studie. Voor het onderzoek heeft het WODC onder meer data over slachtofferschap en daderschap in de jaren 2005, 2010 en 2015 geanalyseerd. Als indicator voor daderschap gebruikt het WODC in dit onderzoek «het percentage verdachten van een misdrijf onder de in het bevolkingsregister geregistreerde asielzoekers». Dit is van groot belang voor de interpretatie van dit onderzoek; waar het onderzoek spreekt over «daders» gaat het dus om verdachten van een misdrijf of delict, waarvan dus nog niet is vastgesteld of zij dit delict of misdrijf ook hebben gepleegd. Slachtofferschap betreft alle bij de politie gemelde en door de politie geregistreerde criminaliteit; ongeacht of er een verdachte bekend is. Slachtoffers zijn in dit onderzoek alle bewoners woonachtig in de buurt en overige reguliere gebruikers van de buurt (passanten en bedrijven) waarin de COA-locatie staat.

Conclusies onderzoek

Het onderzoek toont aan dat in de onderzochte jaren 2005, 2010 en 2015 het percentage asielzoekers dat wordt verdacht van criminaliteit hoger ligt dan het gemiddelde percentage onder de reguliere bevolking. Deze oververtegenwoordiging wordt grotendeels verklaard door de afwijkende leeftijds- en geslachtssamenstelling van de asielzoekers die in de onderzochte periode in COA-locaties verbleven, in vergelijking met de reguliere bevolking. Relatief veel asielzoekers uit deze groep zijn namelijk alleenstaande, jonge mannen die verkeren in een naar verhouding zwakke sociaaleconomische positie. Als de groep asielzoekers wordt vergeleken met reguliere Nederlandse ingezetenen met dezelfde demografische kenmerken en een vergelijkbare inkomenspositie als asielzoekers, dan blijkt dat asielzoekers gemiddeld *minder* vaak verdacht zijn van criminaliteit dan reguliere Nederlandse ingezetenen. Hoe dan ook constateren de onderzoekers dat het aantal misdrijven waarin een asielzoeker als verdachte is aangemerkt in absolute zin klein is ten opzichte van het totaal aantal misdrijven. Het WODC noemt hierbij als voorbeeld dat in 2015 372 asielzoekers die waren ingeschreven in de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP, voorheen gemeentelijke basisadministratie) verdacht waren van criminaliteit.

Het WODC onderzocht ook van welke type misdrijven asielzoekers werden verdacht. In de drie onderzochte peiljaren komen COA-bewoners die verdacht zijn van een misdrijf vooral in aanraking met de politie vanwege vermogensdelicten. Hierbij gaat het in het bijzonder om winkeldiefstal. Betrokkenheid van asielzoekers bij dit misdrijf ligt procentueel iets hoger dan onder personen in de reguliere bevolking met een vergelijkbare demografische en sociaaleconomische positie. Bij zedendelicten merkten

³ Het WODC definieerde in dit onderzoek een buurt aan de hand van CBS buurtcodes. Er zijn in Nederland ruim 12.000 buurten.

de onderzoekers op dat doordat weinig asielzoekers worden verdacht van een zedendelict, het minder goed te bepalen is of er correlatie bestaat tussen verblijven op een COA-locatie en het verdacht zijn van een zedendelict. Het WODC heeft berekend dat in 2015 de kans op betrokkenheid bij een zedendelict van asielzoekers lager ligt dan die van regulier Nederlands ingezetenen met hetzelfde geslacht, dezelfde leeftijd, gezinssituatie en een relatief lage sociaaleconomische status.

Voorts wijst het onderzoek uit dat asielzoekers afkomstig uit veilige landen oververtegenwoordigd zijn onder de verdachten asielzoekers in alle onderzochte jaren. Het percentage verdachten onder de groep kansrijkere asielzoekers is juist relatief laag. Het WODC noemt als mogelijke verklaring dat asielzoekers wellicht politiecontact proberen te vermijden om hun kans op een vergunning niet in gevaar te brengen. Dit is door de onderzoekers niet nader onderzocht.

De onderzoekers geven aan dat geen van de analyses uitwijst dat de aanwezigheid van een COA-locatie aantoonbaar leidt tot een verhoogde kans slachtoffer te worden van buurtcriminaliteit. Dit geldt ook als er onderscheid wordt gemaakt naar het type COA-locatie, de bezetting en samenstelling van de bewoners. Uit de studie blijkt dat het aantal geregistreerde woninginbraken en overige misdrijven onder bewoners van buurten met COA-locatie wel iets hoger lag dan in buurten zonder COA-locatie. Dergelijke verschillen kunnen niet rechtstreeks worden toegeschreven aan de aanwezigheid van een COA-locatie. Het blijkt namelijk dat COA-locaties in de onderzochte jaren vaker gesitueerd waren in sociaaleconomisch zwakkere buurten. Het is bekend dat in dergelijke buurten de buurtcriminaliteit in de regel relatief hoger ligt, los van de eventuele invloed van een COA-locatie.

Het onderzoek liep van mei 2016 tot eind 2017. De oorzaak van deze behoorlijk lange looptijd is onder meer gelegen in de complexiteit van de onderliggende analyses. Het WODC geeft aan dat het onderzoek een aantal beperkingen kent. Zo hebben de analyses over verdachten van criminaliteit onder bewoners van COA-locaties alleen betrekking op asielmigranten die in de BRP (voorheen GBA) zijn geregistreerd. Verder zijn de effecten op de veiligheid buiten de buurt niet onderzocht. De analyses hebben voorts betrekking op de geregistreerde criminaliteit. Niet alle delicten worden aangegeven en slechts bij een deel van de bekende delicten is een verdachte bekend. Tot slot geven onderzoekers aan dat alleen door middel van een experiment kan worden bepaald of de aanwezigheid van een COA-locatie effect heeft op de buurtveiligheid.

Reactie

Gelet op onder meer het beperkte aantal onderzochte jaren en de beperkingen die het onderzoek kent, dien ik voorzichtig te zijn met de conclusies die ik aan dit onderzoek verbind. Wel vind ik het belangrijk om te benadrukken dat uit geen enkele analyse van het WODC is gebleken dat de aanwezigheid van een COA-locatie een significant effect heeft op de veiligheid in de buurt. Ook komt uit het onderzoek naar voren dat hoewel deze groep veel aandacht krijgt, het aandeel van deze groep in de drie onderzochte jaren beperkt is in verhouding tot de totale criminaliteit waar de Nederlandse samenleving mee te maken heeft. De oververtegenwoordiging van asielzoekers onder verdachten van criminaliteit blijkt voor een belangrijk deel het gevolg te zijn van de afwijkende samenstelling van de groep asielzoekers naar geslacht en leeftijd. Als de groep asielzoekers wordt vergeleken met reguliere Nederlandse ingezetenen met dezelfde demografische kenmerken en een vergelijkbare inkomenspositie als

asielzoekers, dan blijkt dat asielzoekers gemiddeld *minder* vaak verdacht zijn van criminaliteit dan reguliere Nederlandse ingezetenen.

De conclusie uit het onderzoek dat vreemdelingen uit veilige landen ten opzichte van kansrijkere asielzoeker oververtegenwoordigd zijn onder verdachten komt overeen met eerder onderzoek, als ook de ervaringen in de praktijk.⁴ Een mogelijke verklaring hiervoor, die uit eerder onderzoek naar voren kwam, is dat deze minder kansrijke asielzoekers door het gebrek aan perspectief niks te verliezen heeft. Het is dan ook van groot belang om vreemdelingen uit deze groep snel duidelijkheid te geven op de asielaanvraag en in te zetten op (gedwongen) terugkeer, als dat aan de orde is. Ook krijgen zij dan niet langer opvang op een COA-locatie aangeboden. Dit sluit nauw aan bij de reeds ingezette maatregelen van de vreemdelingenketen als ook de aangekondigde maatregelen in het regeerakkoord. Zo wordt met het sporenbeleid beoogd om in een vroeg stadium voor verschillende doelgroepen verschillende procedures (sporen) in te zetten. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld evident kansarme aanvragen versneld worden afgedaan waarna vervolgens kan worden ingezet op (gedwongen) terugkeer. Ook wordt ingezet op verdere intensivering van het casemanagement bij de begeleiding naar terugkeer.

De onderzoekers geven aan dat het onderzoek de wat paradoxale bevinding bevat dat enerzijds het percentage asielzoekers dat wordt verdacht van criminaliteit in de onderzochte jaren hoger ligt dan gemiddeld onder de reguliere bevolking, terwijl anderzijds het onderzoek niet uitwijst dat de komst van asielzoekers leidt tot meer buurtcriminaliteit. Het WODC noemt als mogelijke hypothese dat een deel van de gepleegde criminaliteit door COA-bewoners niet plaatsvindt in de directe buurt van de COA-locatie, maar mogelijk op de COA-locatie of buiten de buurt waarin de COA-locatie ligt. Belangrijk is dat het WODC dit niet nader heeft onderzocht.

Hoewel het onderzoek uitwijst dat de komst van een COA-locatie geen gevolgen heeft voor de criminaliteit in de buurt, doet dit voor mij niets af aan het belang om de gerichte aanpak van overlastgevende en criminele asielzoekers voort te zetten. Uw Kamer is hierover al diverse malen uitgebreid geïnformeerd.⁵ Zo is naast de invoering van bovengenoemd sporenbeleid de strafmaat op grond waarvan een asielvergunning kan worden geweigerd of ingetrokken fors naar beneden bijgesteld. Dit betekent dat in bepaalde gevallen ook voorwaardelijk opgelegde gevangenisstraffen en taakstraffen hierbij kunnen worden meegeteld, onder andere in zedenzaken. Daarnaast zijn er twee extra begeleidings- en toezichtlocaties geopend en wordt ingezet op het eerder in vreemdelingenbewaring plaatsen van criminele of overlastgevende vreemdelingen, zowel in het belang van de leefbaarheid op de COA-locatie, als in de omgeving daarvan. Ook is geïnvesteerd in de verdere verbetering van de samenwerking tussen de strafrechtketen, de vreemdelingenketen en het lokaal bestuur om overlastgevende asielzoekers snel en gericht aan te kunnen pakken, zowel strafrechtelijk, vreemdelingrechtelijk als bestuursrechtelijk.

⁴ Kamerstuk 19 637, nr. 2351.

⁵ Kamerstuk 19 637 en 33 042, nr. 2179, en Kamerstuk 19 637, nrs. 2254, 2257, 2268, 2315, 2329 en 2341.

Ik zie de uitkomsten van dit onderzoek als een stimulans om de reeds ingezette maatregelen voort te zetten en acht het niet noodzakelijk om op basis van dit onderzoek verdere aanvullende maatregelen te nemen.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
M.G.J. Harbers