

Vergaderjaar 2018–2019

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2509

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2019

Zoals toegezegd door mijn ambtsvoorganger in zijn brief van 16 mei jl.¹ en in het debat met uw Kamer van 21 mei jl. (Handelingen II 2018/19, nr. 84, item 31) informeer ik u hierbij over de nadere duiding van politie en Openbaar Ministerie (OM) van delictscategorieën uit de rubriek «overige» uit het incidentenoverzicht zoals opgenomen in de Rapportage Vreemdelingenketen (hierna: RVK) 2018².

Op voorhand benadruk ik dat het beleid van het kabinet erop is gericht bescherming te bieden aan vreemdelingen die hun land moeten verlaten uit vrees voor vervolging en die uit dien hoofde een beroep doen op toelating in Nederland. Maar van die bescherming mag geen misbruik worden gemaakt: asielzoekers moeten zich net als iedereen aan de regels houden en tegen overlast en criminaliteit door asielzoekers moet krachtig worden opgetreden.

Openheid en transparantie zijn essentieel voor het maatschappelijk draagvlak voor het asielbeleid. Mede daarom vind ik het van groot belang dat incidenten rond asielzoekers zo duidelijk mogelijk in beeld worden gebracht en dat uw Kamer daarover adequaat wordt geïnformeerd. Ik betreur het zeer dat door de gekozen weergave van de cijfers in het incidentenoverzicht in de RVK 2018 een negatief beeld is ontstaan over de informatievoorziening van het Ministerie van Justitie en Veiligheid op dit punt.

In deze brief ga ik eerst in op de achtergrond en de totstandkoming van het incidentenoverzicht als zodanig. Dat is van belang om de bedoeling en betekenis van het incidentenoverzicht nader toe te lichten (par. 1). Daarna (par. 2) volgt de nadere duiding die politie en OM mij hebben gegeven bij geregistreerde incidenten in de rubriek «overige». Hiermee wil ik uw

¹ Kamerstuk 19 637, nr. 2498.

² Kamerstuk 19 637, nr. 2493.

Kamer beter inzicht geven in de totstandkoming en betekenis van de cijfers, waarbij ik ook zal ingaan op de kanttekeningen ten aanzien van deze registraties.

Vervolgens (par. 3) ga ik in op de aanpassingen die sinds 2016 zijn doorgevoerd in het incidentenoverzicht en schets ik binnen welke kaders ik ga werken aan verdere verbeteringen van de informatievoorziening aan uw Kamer over overlast en criminaliteit door asielzoekers.

Ik vind het belangrijk om lessen te trekken uit het proces rondom de totstandkoming van en besluitvorming over het incidentenoverzicht zoals opgenomen in de RVK 2018. Daarom vindt op dit moment een evaluatie plaats, die reeds onder mijn ambtsvoorganger is gestart. Het lid van uw Kamer Groothuizen (D66) heeft hierover op 3 juni jl. schriftelijke vragen gesteld die ik separaat beantwoord (Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 3276).

Voorts meld ik uw Kamer dat binnen het Ministerie van JenV op dit moment verzoeken in behandeling zijn van vijf verschillende media, die met een beroep op de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) een groot aantal documenten en andere gegevens hebben opgevraagd over onder andere (de totstandkoming van) het incidentenoverzicht en de Rapportage Vreemdelingenketen 2018. Ik zal uw Kamer informeren over de afdoening van deze vijf verzoeken.

1. Achtergrond en doel incidentenoverzicht

Op 30 januari 2016 heeft uw Kamer in een brief van de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over de stand van zaken rond het Bestuursakkoord verhoogde asielinstroom voor de eerste maal een overzicht ontvangen van geregistreerde incidenten met betrekking tot vreemdelingen op en rondom COA-locaties³. Vanaf 2017 is dit overzicht een vast onderdeel geworden van de RVK. Het incidentenoverzicht is een coproductie van Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA), politie, Openbaar Ministerie (OM), Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) en de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND) die ieder op hun terrein een eigen rapportage opleveren. Bij de aanbidding van de eerste incidentenrapportage is destijds benadrukt dat het ging om een «product dat zich in een groeiproces bevindt en dat in de loop der tijd verdere verbeteringen zullen worden aangebracht». Uit de vragen en discussie die zijn ontstaan over het incidentenoverzicht concludeer ik dat de informatievoorziening in zijn huidige vorm en invulling nog niet voldoet en dat verdere verbetering nodig is.

Opbouw incidentenoverzicht

Het incidentenoverzicht dat op 14 mei jl. aan uw Kamer is aangeboden als onderdeel van de RVK 2018⁴ bevat in de eerste plaats alle door het COA geregistreerde incidenten op opvanglocaties van het COA voor de periode 1 januari tot en met 31 december 2018. In de tweede plaats bevat het cijfermatige gegevens van politie en OM over gebeurtenissen rond asielzoekers die in deze periode geheel of slechts gedeeltelijk in een COA-locatie verbleven en die initieel als mogelijke verdachte van een misdrijf zijn geregistreerd door de politie. Ook bevat het overzicht gegevens op geaggregeerd niveau (percentages) over de afdoening door het OM en de beslissing door de rechter in eerste aanleg.

³ «Geregistreerde COA en Politie meldingen op en rondom COA opvanglocaties», bijlage bij brief Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 30 januari 2016, Kamerstuk 33 042, nr. 22.

⁴ Kamerstuk 19 637, nr. 2493.

Het incidentenoverzicht is gebaseerd op informatie uit systemen die politie en OM gebruiken voor hun eigen operationele taakuitvoering. Bij de politie gaat het om registraties in de Basisvoorziening Handhaving (BVH). Een registratie in de BVH vindt bijvoorbeeld plaats na een aangifte of een eerste optreden van de politie na een melding. Op basis van een eerste professionele inschatting kent een individuele politieambtenaar een bepaalde kwalificatie toe aan gebeurtenissen met betrekking tot asielzoekers die als mogelijke verdachte van een misdrijf worden beschouwd. Op een later moment kan blijken dat zo'n eerste inschatting bijstelling behoeft, omdat nieuwe informatie beschikbaar is gekomen. Ook hoeft de kwalificatie van de politie niet overeen te komen met de kwalificatie die het OM later bij de juridische beoordeling aan het feit geeft. Bij de registraties in de BVH gaat het dus om de ruwe data die weergeven wat de politie doet in het kader van haar dagelijkse operationele taakuitvoering.

Een registratie door de politie van een gebeurtenis in de BVH zegt nog niets over het verdere vervolg in de strafrechtsketen: beoordeelt het OM het de geregistreerde gebeurtenis als een verdenking van een strafbaar feit, is er voldoende aanleiding voor het OM om vervolging in te stellen? Zoals ook toegelicht in de tekst van de RVK 2018⁵, zit tussen de registratie van een gebeurtenis door de politie als mogelijk strafbaar feit en de uiteindelijke vervolgingsbeslissing van het OM een keten van beoordelings- en beslismomenten. En na de vervolgingsbeslissing van het OM volgt vaak nog de beoordeling door de rechter, behoudens in die gevallen dat het OM de zaak zelfstandig afdoet (zoals bijvoorbeeld sepot of strafbeschikking).

De gegevens als hierboven beschreven worden geregistreerd ter ondersteuning van de eigen dagelijkse werkprocessen van de betrokken organisaties. Dat betekent dat daar bij de interpretatie van die gegevens rekening mee moet worden gehouden als ze voor andere doeleinden worden gebruikt, zoals bijvoorbeeld als sturings- of verantwoordingsinformatie. Dit geldt des te meer wanneer gegevens van meerdere organisaties binnen één keten (bijvoorbeeld individuele organisaties binnen de migratieketen óf binnen de strafrechtsketen) of zelfs over meerdere ketens heen (migratie- én strafrechtsketen) worden gecombineerd in één samengestelde rapportage. In eerdere brieven aan uw Kamer is er ook al op gewezen dat de meldingen van het COA en van de politie niet één op één met elkaar te vergelijken of bij elkaar op te tellen zijn⁶. Zoals hierboven aangegeven is het ook ten aanzien van de registratie door politie en OM van belang goed te onderscheiden wat de cijfers wel en niet inhouden. Dat doet overigens niets af aan de waarde van dit soort (samengestelde) overzichten, omdat ze op een meer geaggregeerd niveau zicht kunnen geven op ontwikkelingen en trends die zowel beleidsmatig/politiek als operationeel van belang zijn. Bij dit laatste valt onder meer te denken aan de stappen die worden gezet om door middel van data-analyses te komen tot een verbeterde monitoring en aanpak van overlast en criminaliteit door asielzoekers⁷.

⁵ RVK 2018, blz. 31–32.

⁶ Zie onder meer brief Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 13 april 2017, Kamerstuk 33 042, nr. 28.

⁷ Zie ook mijn antwoorden op vragen van het lid van uw Kamer Azmani, Aanhangsel Handelingen II 2018/ 19, nr. 627.

2. Nadere duiding politie en OM van een aantal categorieën uit het Incidentenoverzicht

De korpschef van de politie en het College van procureurs-generaal van het OM hebben mij de toegezegde nadere duiding doen toekomen van de cijfers die betrekking hebben op levensdelicten (doodslag/moord) en zedendelicten uit de categorie «overige» van het incidentenoverzicht⁸. Ik heb beide brieven integraal als bijlagen gevoegd⁹. Ik beperk me in deze paragraaf tot een weergave van de belangrijkste conclusies.

Algemene opmerkingen

Een nadere duiding zoals deze nu is verricht kan niet met een druk op de knop uit registratiesystemen van politie en OM worden gehaald, maar uitsluitend door middel van een arbeidsintensieve en handmatige analyse. Dat komt omdat uit de totale hoeveelheid beschikbare gegevens eerst specifieke delictscategorieën moeten worden geselecteerd, waarbinnen vervolgens per geregistreerde gebeurtenis moet worden bekeken wat het vervolg ervan is geweest na de eerste registratie door de politie. Daarbij moet ook per geval gekeken worden naar mogelijke verschillen in registratie door politie en OM en naar mogelijke verklaringen daarvoor. Politie en OM benadrukken dat bij de verrichte nadere duiding is uitgegaan van de registraties zoals die op de in hun brieven genoemde peildata in de systemen stonden. Het is mogelijk dat nadien – zolang de zaak nog niet definitief is afgedaan – nieuwe informatie op tafel komt die op een later moment aanleiding kan geven tot een andere beoordeling.

In verband met het arbeidsintensieve karakter is ervoor gekozen de nadere duiding van de cijfers niet voor alle delictscategorieën uit de rubriek «overige» uit te voeren, maar voor een tweetal grote en/of ernstige categorieën delicten: levensdelicten (doodslag/moord) – waarover in het debat met uw Kamer en in de media de meeste vragen zijn gesteld – en zedendelicten. Hiermee wil ik uw Kamer vooral een beter inzicht geven in de totstandkoming en betekenis van de cijfers en van de kanttekeningen die daarbij geplaatst kunnen worden.

Naar aanleiding van de vragen die zijn ontstaan na de publicatie van de RVK 2018 heeft het OM – in aanvulling op de eerder gehanteerde zoekslag aan de hand van vreemdelingen identificatie nummers (v-nummers) ten behoeve van het in de RVK 2018 opgenomen incidentenoverzicht – een extra uitgebreide zoekslag gemaakt in de OM-systemen. Daarbij is gebruik gemaakt van meerdere zoekleutels die op verzoek van het OM door de politie zijn aangeleverd, waaronder naam, geboortedatum en pleegdatum. Deze nadere zoekslag heeft binnen het totaal aantal van 4600 geregistreerde incidenten geleid tot de identificatie van een groter aantal zaken bij het OM dan in eerste instantie in de RVK 2018 gerapporteerd. Het College van procureurs-generaal benadrukt evenwel dat er geen zaken uit beeld van het OM zijn geweest en dat de informatie die uit deze extra zoekslag naar voren is gekomen, geen enkele invloed heeft gehad op de strafrechtelijke afdoening van de feiten en ook niet op de procentuele verdeling qua ernst van de meest voorkomende feiten¹⁰.

⁸ Incidentenoverzicht van politie en Openbaar Ministerie zoals opgenomen in de Rapportage Vreemdelingenketen 2018 (zie voetnoot 2) en de nadere uitsplitsing daarvan zoals toegezonden bij brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 16 mei jl. (zie voetnoot 1).

⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹⁰ Zie voor een uitvoeriger uitleg hierover pagina 2 van de bijgevoegde brief van het College van procureurs-generaal van het OM. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Bevindingen t.a.v. registraties (poging tot) doodslag/moord en zedendelicten

De nadere duiding door politie en OM van de registraties met betrekking tot (poging tot) doodslag/moord (in totaal 31 registraties) en zedendelicten (in totaal 60 registraties) levert het volgende beeld op:

(Poging tot) doodslag/moord

Van de 31 gebeurtenissen die de politie in de BVH heeft geregistreerd als (poging tot) doodslag/moord, zijn 28 persoonsdossiers ingezonden naar het OM voor verdere strafrechtelijke afdoening. Daarvan hebben 18 zaken geleid tot een dagvaarding, waarvan de rechter tot nu toe in 11 zaken een uitspraak heeft gedaan, 7 zaken moeten nog voorkomen. In één van de 11 zaken was sprake van een voltooid levensdelict, waarin de verdachte in eerste aanleg is ontslagen van rechtsvervolging; het OM is tegen die uitspraak in hoger beroep gegaan. In de andere zaken was sprake van poging tot doodslag, poging tot zware mishandeling, eenvoudige mishandeling of bedreiging.

Aanranding

Van de 47 gebeurtenissen die de politie in de BVH heeft geregistreerd als aanranding, zijn 33 persoonsdossiers ingezonden naar het OM voor verdere strafrechtelijke afdoening. 26 feiten hebben geleid tot een dagvaarding, waarvan er 20 zijn beoordeeld door de rechter. In alle gevallen heeft de rechter de feiten bewezen verklaard.

Verkrachting

Van de 4 gebeurtenissen die de politie in de BVH heeft geregistreerd als verkrachting betrof 1 geval een dubbeltelling en is 1 geval door het OM gekwalificeerd als aanranding. De overige twee zaken zijn nog in onderzoek bij de politie.

Seksueel misbruik kinderen

Van de 5 gebeurtenissen die de politie in de BVH heeft geregistreerd als seksueel misbruik kinderen zijn 4 persoonsdossiers ingezonden naar het OM voor verdere strafrechtelijke afdoening. Daarvan hebben er 3 geleid tot een dagvaarding, waarvan de rechter in 2 gevallen uitspraak heeft gedaan (één vrijspraak en één veroordeling wegens ontucht met kinderen).

Overige zeden

Van de 4 gebeurtenissen die de politie in de BVH heeft geregistreerd onder «overig zeden» bleek in 2 gevallen sprake van een verdachte jonger dan 12 jaar (dus niet vervolgbaar), in 1 geval bleek het bij nader inzien niet te gaan om een verdachte en in 1 geval is geseponeerd wegens onvolgende bewijs.

Deze nadere analyse door politie en OM geeft meer context bij de cijfers van de initiële registraties van de politie in de BVH en het verdere verloop daarvan in de strafrechtsketen. Hoewel de analyse een genuanceerder beeld laat zien dan de ruwe BVH-gegevens in eerste instantie kunnen oproepen, stel ik vast dat het bij de zaken waarin het OM vervolging heeft ingesteld gaat om ernstige feiten waar terecht met het strafrecht tegen wordt opgetreden.

3. Naar een toekomstbestendig incidentenoverzicht

De ontstane onduidelijkheden en discussie over het incidentenoverzicht en de resultaten van de nadere duiding door politie en OM onderstrepen voor mij het belang om te komen tot een betere manier van informatievoorziening aan uw Kamer en de samenleving als het gaat om incidenten van overlast en criminaliteit waarbij asielzoekers mogelijk betrokken zijn. Hieronder ga ik in op de aanpassingen die de afgelopen jaren reeds zijn doorgevoerd en ook op een aantal uitgangspunten die ik wil hanteren bij het totstandbrengen van een verbeterd incidentenoverzicht.

Sinds 2016 doorgevoerde aanpassingen

Sinds het eerste incidentenoverzicht aan uw Kamer van januari 2016 (Kamerstuk 33 042, nr. 22) is een aantal aanpassingen doorgevoerd in de (wijze van) registratie en presentatie van de incidenten, die in verschillende brieven aan uw Kamer zijn gemeld.

- Brief 13-04-2017¹¹: «In het vervolg zal de rapportage van geregistreerde meldingen en incidenten onderdeel uitmaken van de RVK, die jaarlijks over het afgesloten jaar wordt opgesteld». Dat is voor het eerst gebeurd in de RVK over het jaar 2017. Dat was de eerste rapportage met samengestelde informatie uit zowel de vreemdelingenketen als de veiligheids- en strafrechtsketen.
- Brief 1-02-2018: Aanbieding van het WODC-onderzoek «Van perceptie naar feit. Asielzoekers en buurtcriminaliteit¹²». Dit onderzoek is uitgevoerd op verzoek van mijn ambtsvoorganger, naar aanleiding van de zorgen en discussies die als gevolg van de verhoogde instroom van asielzoekers in het najaar van 2015 ontstonden over de mogelijke effecten van de vestiging van een COA-opvanglocatie op de veiligheid in de buurt. Naast de hoofdconclusies bevatte het onderzoek de hypothese dat een deel van de gepleegde criminaliteit door COA-bewoners niet plaatsvindt in de directe buurt van een COA-locatie, maar op de COA-locatie zelf of buiten de buurt waarin de COA-locatie ligt.
- Brief 14-05-2019¹³: Naar aanleiding van dit WODC-onderzoek is besloten de incidentenrapportage niet meer te beperken tot geregistreerde incidenten op en rondom opvanglocaties van het COA, maar deze te verbreden tot incidenten met betrekking tot asielzoekers die in 2018 «geheel of gedeeltelijk in een COA-locatie verbleven». Door de politie- en OM cijfers niet meer te beperken tot registraties op en rond COA-locaties maar een landelijk overzicht te geven, wordt een beter en actueler beeld geschetst met betrekking tot omvang en reikwijdte van incidenten waarbij asielzoekers in beeld zijn gekomen.
- Brief 16-05-2019¹⁴: «In toekomstige rapportages vreemdelingenketen zal het volledig uitgesplitste overzicht worden opgenomen van alle geregistreerde incidenten onder de noemer «overig». Dit volledige overzicht is bij genoemde brief aan uw Kamer verstrekt.

Blik op de toekomst

Om de problematiek van overlast en criminaliteit door asielzoekers goed in beeld te brengen moet geput worden uit verschillende gegevensbronnen en bestanden die niet primair voor dat doel zijn ingericht. Daarbij is de mate van vergelijkbaarheid van uiteenlopende gegevensbronnen een belangrijk aandachtspunt, alsook de nauwkeurigheid bij de registratie

¹¹ Kamerstuk 33 042, nr. 28.

¹² Kamerstuk 19 637, nr. 2369.

¹³ Zie voetnoot 2.

¹⁴ Zie voetnoot 1.

in de betrokken organisaties. Verder gelden voor mij onderstaande uitgangspunten bij het totstandbrengen van een verbeterde wijze van informatievoorziening aan uw Kamer:

- Doel van de informatieverstrekking moet zijn dat voldoende inzicht wordt gegeven aan de Kamer en aan de samenleving in den brede over wat er speelt op het gebied van overlast en criminaliteit door asielzoekers. Daarbij hoort ook dat helder wordt gemaakt welke knelpunten of dilemma's zich voordoen bij het «in cijfers vatten» van de problematiek.
- De nieuwe opzet mag niet leiden tot onevenredig veel administratieve lasten voor de betrokken ketenpartners in de migratie- en de strafrechtsketen.
- Analysecapaciteit is schaars en moet vooral ten dienste (blijven) staan van de dagelijkse operationele taken die de partners in de strafrecht- en migratieketen in onze samenleving moeten uitvoeren. Daarbij gaat het onder andere om het maken van analyses die nodig zijn om handhaving en toezicht ten aanzien van vreemdelingen goed te kunnen uitvoeren of om het opstellen van analyses over de asielinstroom.
- De nieuw vorm te geven informatievoorziening zal daarom zoveel mogelijk worden gegenereerd op basis van geautomatiseerde analyses. Dat brengt beperkingen met zich mee, die in de rapportage worden geduid.
- Ook moet bij het tot stand brengen van een verbeterde informatievoorziening gezien worden wat qua inhoud, wijze van presenteren en toegepaste methodologie geleerd kan worden van andere cijfermatige rapportages of analyses die op het terrein van Justitie en Veiligheid worden gepubliceerd.

Ik heb mijn medewerkers inmiddels opdracht gegeven binnen genoemde randvoorwaarden de gewenste verbetering van de informatievoorziening aan uw Kamer in nauwe samenwerking met de betrokken organisaties met voorrang op te pakken. Daarbij worden ook de kennis en ervaring ingeschakeld van onder meer experts op het terrein van de Strafrechtsketen Monitor en het CBS en het WODC.

Tot slot

In deze brief ben ik vooral ingegaan op het vraagstuk van de registratie van incidenten en criminaliteit rond asielzoekers als basis voor een goede informatievoorziening daarover.

In de achterliggende periode is er een stevig pakket aan maatregelen getroffen om overlast en criminaliteit door asielzoekers aan te pakken en tegen te gaan. Uw Kamer is hierover op meerdere momenten geïnformeerd. Tijdens het debat op 18 april jl. heeft uw Kamer ook een aantal moties aangenomen en heeft mijn ambtsvoorganger diverse toezeggingen gedaan. De stand van zaken ten aanzien van de maatregelen en de toezeggingen treft u aan in mijn separate brief over de aanpak van overlastgevende en criminele asielzoekers.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol