

Oog *voor* het overige

**Evaluatie van de totstandkoming
van het incidentenoverzicht in de
Rapportage Vreemdelingenketen 2018**

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

**Mark van Twist
Myrthe van Delden
Ilsa de Jong**

prof.dr. M.J.W. (Mark) van Twist

Mark van Twist is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Hij is daarnaast hoogleraar Bestuurskunde, in het bijzonder bestuurs- en beleidsadvisering in publiek-private context, aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam.

T.A.M. (Myrthe) van Delden MSc

Myrthe van Delden is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten.

I. (Ilsa) de Jong MSc

Ilsa de Jong is als opleidingsmanager en onderzoeker verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten.

Inhoudsopgave

1. Inleiding → 5

1.1 Aanleiding voor dit onderzoek → 5

1.2 Doelstelling → 7

1.3 Aanpak → 8

1.4 Leeswijzer → 9

2. Feitenoverzicht → 10

2.1 Een nieuw incidentenoverzicht → 13

2.2 De oplevering van de Rapportage Vreemdelingenketen → 17

2.3 Ophef over het incidentenoverzicht → 18

2.4 Afwikkeling → 21

3. Meetellen: de wording van een incident → 25

3.1 Wat er wordt geteld, telt mee → 27

3.2 Wie telt, wie bewerkt, wie bepaalt? → 29

3.3 Presenteren vergt selecteren → 30

3.4 Tellen is vertellen → 31

3.5 Een onvolledig verhaal → 33

3.6 Een gelaagde praktijk van tellen en vertellen → 34

4. Toerekenen: één feitenoverzicht, vier perspectieven → 36

4.1 Mensenwerk → 37

4.2 Ambtelijke professionaliteit en politieke sensitiviteit → 38

4.3 Organisatorische voorzieningen → 40

4.4 Politieke context → 41

4.5 Meervoudig kijken → 43

5. Afronden: onvolledig maar niet opzettelijk → 45

Bijlage → 49

1. Inleiding

Van helderheid naar mistgordijn?

De kop van de Telegraaf liegt er niet om op 16 mei 2019: “Vergrijp achter mistgordijn”.¹ In het artikel wordt gesteld dat het ministerie van Justitie en Veiligheid zware delicten van asielzoekers probeert weg te moffelen. Het ministerie publiceert in de jaarlijkse Rapportage Vreemdelingenketen een overzicht van door de politie geregistreerde ‘incidenten’ waarbij asielzoekers als verdachte zijn aangemerkt. Het overzicht bestaat uit een top 10 van meest voorkomende incidenten en een categorie ‘overige’. De Telegraaf schrijft dat na navraag bij de politie blijkt dat onder de noemer ‘overige’ onder meer zware vergrijpen vallen zoals zedenmisdrijven en ernstige geweldsmisdrijven. Tweede Kamerleden reageren ontzet over het ‘gebrek aan transparantie’ en eisen opheldering.

Bij het ministerie van Justitie en Veiligheid, waar een paar dagen eerder de afronding van het incidentenoverzicht nog gevierd werd met taart, wordt met schrik en verbazing gereageerd. Er is maanden hard gewerkt om in een nieuw overzicht de cijfers juist beter en transparanter weer te kunnen geven, en nu gebeurt dit. Waar bij de een de verbazing en schrik overheerst, reageert de ander woedend. Waar ging dit mis? Direct overheerst het idee dat de onderste steen boven moet.

In de dagen daarna volgen de gebeurtenissen elkaar snel op: inmiddels heeft de hele nationale pers vragen, de Kamer wil worden geïnformeerd en er moet een tijdljn worden opgesteld. Terwijl op het departement nog het gevoel leeft dat het gaat om een fout die uit te leggen valt, kondigt de staatssecretaris echter op 21 mei zijn aftreden aan. Op het ministerie heerst grote verslagenheid: hoe heeft dit nu kunnen gebeuren?

1.1 Aanleiding voor dit onderzoek

Het is 14 mei 2019 als de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV), dhr. Harbers, de Rapportage Vreemdelingenketen (RVK) 2018 toestuurt aan de Tweede Kamer.² Middels deze rapportage informeert de staatssecretaris jaarlijks de Kamer over de resultaten uit de vreemdelingenketen, met kerncijfers over de asiel- en vergunningaanvragen, doorlooptijden, vertrekcijfers etc. In

¹ De Telegraaf (2019, 16 mei). Vergrijp achter mistgordijn. *De Telegraaf*.

² Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (2019, 14 mei). Vreemdelingenbeleid [Kamerbrief]. 19 637. Nr. 2493.

de rapportage is ook een overzicht opgenomen van door de politie geregistreerde incidenten waarbij asielzoekers als verdachte van een misdrijf zijn aangemeld (4.600 gevallen in totaal). Het overzicht bevat een top tien van de meest geregistreerde incidenten. Dit zijn bijvoorbeeld winkeldiefstallen (2.030 gevallen), zakkenrollerij (250 gevallen) en ‘eenvoudige mishandelingen’ (250 gevallen). De incidenten die buiten de top 10 vallen, worden gegroepeerd weergegeven onder de kop ‘overige’ (1000 gevallen). Daarbij wordt vermeld dat het in deze categorie gaat om *“een veelheid van andere soorten misdrijven, die voorkomen variërend van enkele tientallen malen tot een enkele keer”*.³

Een bericht in de Telegraaf⁴ naar aanleiding van de categorie ‘overige’ in de top 10 van het incidentenoverzicht twee dagen later leidt tot politieke ophef en verontwaardigde reacties onder Kamerleden. Op 16 mei stuurt de staatssecretaris daarom een brief naar de Tweede Kamer waarin hij aangeeft dat er *“volstrekt onbedoeld”* het beeld van onvolledige informatie is ontstaan. De staatssecretaris licht toe dat doordat gegevens zijn weergegeven in een top 10, een grote categorie van relatief weinig voorkomende soorten incidenten terecht is gekomen onder de noemer ‘overige’. Omdat zware misdrijven relatief weinig voorkomen, vallen registraties hiervan onder deze categorie. Deze wijze van rapporteren is niet ongebruikelijk, maar in dit geval is daardoor onbedoeld het beeld van onvolledige informatie ontstaan, aldus de staatssecretaris. Juist omdat hij zo transparant mogelijk wil zijn over incidenten, voegt hij bij zijn brief een volledige uitsplitsing van incidenten die vallen onder de categorie ‘overige’.⁵

Enkele dagen later schrijft de staatssecretaris echter in een nieuwe brief aan de Kamer dat uit een eigen reconstructie van het ministerie is gebleken dat tekortkomingen in de Rapportage Vreemdelingenketen wel degelijk tijdens interne besprekingen zijn gesignaleerd, waarbij medewerkers van het ministerie hebben opgemerkt dat de huidige categorisering tot vragen en opmerkingen zou leiden. Dit heeft echter niet geleid tot aanpassing van de rapportage. De staatssecretaris constateert: *“Er is dus op het ministerie onder mijn politieke verantwoordelijkheid een verkeerde afweging gemaakt”*. Hij stelt dat er geen aanwijzing is dat dit met *“bewuste bedoelingen”* is gebeurd, maar schrijft dat hij begrijpt dat deze verkeerde afweging politiek zwaar weegt.⁶

3 Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019, mei). Rapportage Vreemdelingenketen. Periode januari-december 2018. 19 637. Nr. 2493. Pagina 31.

4 Parlementaire redactie (2019, 16 mei). Ministerie probeert zware delicten asielzoekers weg te moffelen. *De Telegraaf*.

5 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (2019, 16 mei). Vreemdelingenbeleid [Kamerbrief]. 19 637. 33 042. Nr. 2498.

6 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (2019, 21 mei). Vreemdelingenbeleid [Kamerbrief]. 19 637.33 042. Nr. 2499.

Diezelfde dag nog, op 21 mei, besluit de staatssecretaris af te treden. In de Kamer stelt hij dat, hoewel er geen sprake is van “opzettelijke verdoezeling”, hij had moeten ingrijpen toen het rapport aan hem werd voorgelegd en had moeten doorvragen naar de toedracht van de cijfers. Omdat het verkeerd informeren van de Tweede Kamer “*het vertrouwen tussen uw Kamer en mij raakt*”, zo stelt hij, ziet hij geen andere optie dan te vertrekken.⁷

Enkele maanden later speelt de kwestie opnieuw op, als in oktober een interne evaluatie door het ministerie met de Tweede Kamer wordt gedeeld.⁸ En een paar weken later volgt een nieuw artikel in het NRC. Het NRC constateert op basis van een Wob-verzoek dat ambtenaren onderling bespraken hoe de cijfers het beste gepresenteerd konden worden en schrijft daarnaast dat een nadrukkelijke verwijzing naar de zware misdrijven zou zijn verwijderd uit het conceptrapport. Het NRC concludeert op basis hiervan dat het ministerie de misdaadcijfers bewust uit het rapport zou hebben gelaten.⁹

1.2 Doelstelling

Het verloop van deze gebeurtenissen, de berichtgeving omtrent het incidentenoverzicht en het verzoek van de Tweede Kamer¹⁰ hebben ertoe geleid dat het ministerie waarde hecht aan een externe evaluatie over de totstandkoming van het incidentenoverzicht dat is opgenomen in de Rapportage Vreemdelingenketen 2018, en van de wijze waarop de staatssecretaris en Tweede Kamer hierover zijn geïnformeerd. Op verzoek van de Secretaris-Generaal van het ministerie van Justitie en Veiligheid is dit onderzoek door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) uitgevoerd.

Doel van dit onderzoek is allereerst om helderheid te verschaffen over wat er is gebeurd. Ten behoeve van de uitvoering van het onderzoek, staat dan ook de volgende onderzoeksvraag centraal:

Op welke wijze is het incidentenoverzicht van de Rapportage Vreemdelingenketen 2018 tot stand gekomen, en hoe zijn de staatssecretaris en Tweede Kamer daarover geïnformeerd?

7 Hendriks, F. (2019, 21 mei). Harbers stapt op als staatssecretaris na geblunder met misdaadcijfers asielzoekers. *De Volkskrant*.

8 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (2019, 20 oktober). Evaluatie incidentenoverzicht [Kamerbrief]. 35 300 VI. Nr. 9.

9 Boon, F. & Lievisse Adriaanse, M. (2019, 7 november). Ambtenaren verzwegen asielcijfers. *NRC Handelsblad*.

10 Tweede Kamer der Staten Generaal (2020, 2 april). Verslag van het algemeen overleg 29 januari 2020 - Vreemdelingenbeleid 19 637, Nr. 2595.

In de beantwoording hiervan is gekozen voor een brede invulling van het onderzoek. Deze kwestie heeft immers niet enkel betrekking op de vraag of de toenmalig bewindspersoon al dan niet verkeerd of onvolledig is geïnformeerd, maar ook op de vraag hoe wordt omgegaan met cijfers en hoe de ‘praktijk van tellen’ hier is ingericht. Wat telt er wel mee, en wat niet? Wat classificeren we als ‘overige’? Wie besluit daarover? Welke afwegingen liggen hieraan ten grondslag? En hoe wordt een bewindspersoon meegenomen in die afwegingen? Ook die vragen zijn van belang om te begrijpen wat er bij de totstandkoming van het incidentenoverzicht is gebeurd en hoe dit tot het aftreden van een bewindspersoon kon leiden.

Dit onderzoek bevat dus behalve een feitenreconstructie ook een reflectie op zowel de inhoud als het proces. De doelstelling van het onderzoek is dan ook tweeledig: enerzijds helderheid verschaffen over hoe het proces inzake de informatievoorziening aan de staatssecretaris en Tweede Kamer is verlopen. En anderzijds: in bredere zin reflecteren op de kwesties die in dat proces aan de orde komen.

1.3 Aanpak

Het onderzoek is gestart met een uitgebreide dossierstudie bestaande uit zowel een media-analyse als een beleidsanalyse. De beleidsanalyse omvat een analyse van het volledige dossier betreffende het incidentenoverzicht uit de Rapportage Vreemdelingenketen 2018 van het ministerie van Justitie en Veiligheid, inclusief de communicatie met externe partijen die een rol hebben gespeeld bij het aanleveren van cijfers die in de rapportage worden vermeld. De feitenreconstructie is gemaakt op basis van nota’s, mailcorrespondentie en andere beschikbare documentatie van het ministerie op dit dossier. De chronologisch opgestelde feitenreconstructie maakt inzichtelijk wie op welk moment over welke informatie beschikte, hoe die beschikbare informatie is verwerkt en hoe daarover is gecommuniceerd.

De feitenreconstructie is aangevuld met een algemene media-analyse. Hierin wordt het verloop van de beeldvorming omtrent deze casus in de media geschetst. Deze media-analyse geeft een breder beeld van de maatschappelijke en politieke discussie die ontstond na publicatie van de Rapportage Vreemdelingenketen en geeft nadere inzage in de externe dynamiek die een rol speelt bij het verloop van de casus.

Om het feitenrelaas op basis van de schriftelijke stukken uit te diepen, niet gedocumenteerde gebeurtenissen toe te voegen en verder kleur te geven aan de dossierstudie, zijn er 27 gesprekken gevoerd met de betrokken personen,

waaronder de voormalig staatssecretaris.¹¹ Voorafgaand aan deze gesprekken kregen respondenten een beknopte feitelijke tijdlijn (opgesteld op basis van de dossierstudie) voorgelegd ter controle op feitelijke onjuistheden en eventuele ontbrekende documentatie. Naderhand is een gespreksverslag ter controle op onjuistheden teruggelegd bij de respondenten. De gesprekken waren vertrouwelijk. Inzichten daaruit zijn benut om onze duiding van de benodigde scherpte te voorzien, maar de in dit rapport gegeven duiding van de gebeurtenissen komt voor rekening van het onderzoeksteam.

Op basis van alle in de voornoemde fasen verzamelde informatie, is vervolgens deze rapportage opgesteld.

1.4 Leeswijzer

In dit onderzoeksrapport starten we in hoofdstuk twee met een overzicht van de feiten, gebaseerd op een uitgebreide dossierstudie, media-analyse en gesprekken met betrokkenen. In hoofdstuk drie bestuderen we de totstandkoming van het incidentenoverzicht vervolgens nader vanuit een inhoudelijk perspectief. We kijken daarvoor naar een aantal aspecten dat samenhangt met de praktijk van tellen (de manier waarop cijfers tot stand komen, bewerkt en gepresenteerd worden), en dat van betekenis is geweest voor het verdere verloop van de casus. In hoofdstuk vier gaan we op zoek naar duiding en bekijken we vanuit enkele verschillende perspectieven hoe de casus is te verklaren. Tot slot beschrijven we in hoofdstuk vijf de conclusie van dit onderzoek en de lessen en inzichten die deze reflectie hebben opgeleverd.

11 Er is gesproken met medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid (Dienst Terugkeer & Vertrek, Directie Bestuursondersteuning, Directie Communicatie, Directie Migratiebeleid, Directie Regie Migratieketen, Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's), de Nationale Politie, het OM, het COA en de IND. Wij bedanken hier graag alle betrokkenen voor hun medewerking en openhartigheid tijdens de gesprekken.

2. Feitenoverzicht

**Dit feitenoverzicht is gebaseerd op nota's, mailcorrespondentie en andere beschikbare documentatie van het ministerie op dit dossier. Vanwege de vertrouwelijkheid wordt alleen naar openbare bronnen verwezen.*

De start: transparantie en zorgvuldigheid

In maart 2018 wordt op ambtelijk advies door de staatssecretaris van JenV besloten de opzet van het incidentenoverzicht te wijzigen. De tot dan toe gebruikelijke wijze van data verzamelen is te arbeidsintensief en een recent rapport van het WODC wijst uit dat de nabijheid van een COA-locatie niet tot meer criminaliteit in de directe omgeving leidt. Het rapporteren over specifiek het aantal incidenten op en rond COA-locaties is dan ook geen logische keuze meer.

Met de wens om een eenvoudiger en doeltreffender overzicht te maken, gaan een werk- en stuurgroep in mei 2018 aan de slag. Behalve vereenvoudiging wordt ook het belang van transparantie benadrukt. In de eerste stuurgroepbijeenkomst, waar wordt gesproken over voor wie het overzicht bedoeld is en op welke maatschappelijke opgave of vraag een antwoord moet worden gegeven, wordt besproken dat er veel aandacht voor het onderwerp is in de Tweede Kamer en transparantie wordt verwacht. De werkgroep krijgt de opdracht om verschillende scenario's uit te werken, waarbij transparantie expliciet als randvoorwaarde wordt meegegeven.

Zo zijn enerzijds vereenvoudiging en anderzijds transparantie nadrukkelijk de uitgangspunten bij aanvang van het proces. Ook wanneer een eerste voorstel voor de gewijzigde opzet eind 2018 met de staatssecretaris wordt gedeeld, wordt ambtelijk benadrukt dat de Tweede Kamer eerder meer dan minder informatie wenst.

In de maanden die volgen, passeren verschillende scenario's de revue, voor zowel het proces van dataverzameling als voor de weergave van alle informatie. Ondanks het ingewikkelde onderwerp slaagt men erin met alle betrokken spelers tot een vorm te komen waarin iedereen zich kan vinden. Daarmee lijken de stuur- en werkgroep in hun opzet geslaagd: een helder, overzichtelijk overzicht dat door een landelijk beeld te schetsen, meer informatie geeft dan eerdere overzichten (waar alleen over incidenten op en rond COA-locaties werd gerapporteerd). →



Dat enkele weken later het verwijt wordt dat belangrijke informatie willens en wetens buiten beeld werd gehouden, is een harde klap voor de betrokken medewerkers, die juist van start waren gegaan met als doel een transparanter en eenvoudiger overzicht op te leveren. Was dit doel onderweg dan uit het oog verloren?

Het overzicht met geregistreerde incidenten waar asielzoekers als verdachten van een misdrijf zijn betrokken verschijnt niet voor het eerst wanneer er in 2019 politieke onrust over ontstaat. Al in 2016 wordt een overzicht opgesteld over de geregistreerde incidenten in 2015 op verzoek van toenmalige staatssecretaris Dijkhoff.¹² In deze periode krijgt Nederland te maken met een hoge instroom van voornamelijk Syrische asielzoekers. Het draagvlak voor opvang is vrij groot, maar wordt ondermijnd door berichten over overlast en criminele activiteiten door asielzoekers. Na incidenten op oudjaarsavond 2015 in Keulen waar migranten bij betrokken waren, neemt ook de politieke aandacht hiervoor aanzienlijk toe en krijgt het ook meer nadruk in de berichtgeving door de media. In de nasleep van de verwickelingen rond deze jaarwisseling ontstaat er ook in Nederland meer discussie over incidenten waarbij asielzoekers zijn betrokken, of mogelijk betrokken zijn. In vervolg op deze discussie besluit de toenmalig staatssecretaris de cijfers hierover te verzamelen en te delen met de Tweede Kamer. Om de overlast van asielzoekers in kaart te brengen, worden cijfers van het OM, de politie en het COA over incidenten waarbij asielzoekers betrokken zijn samengebracht. Ook cijfers over het aantal weigeringen of uitzettingen van asielzoekers om redenen van openbare orde worden vanaf dan (februari 2016) door de IND geregistreerd.

In januari 2016 stuurt de toenmalig staatssecretaris voor het eerst een incidentenoverzicht naar de Tweede Kamer. In dit overzicht wordt weergegeven welke incidenten op en rond COA-locaties geregistreerd zijn door het COA en de Nationale Politie.¹³ Het COA registreert gebeurtenissen die de veiligheid, leefbaarheid en beheersbaarheid op een locatie raken of waarbij sprake is van een afwijking van de gewenste gang van zaken op een locatie. Het gaat om de categorieën 'suicide bewoner', 'verbale suïcidedreiging', 'zelfdestructieve actie', 'overlast in COA-opvanglocaties zelf' en 'door COA geregistreerde agressie en geweld tegen personen'. De laatste twee komen het meeste voor. De door de politie geregistreerde meldingen zijn op basis van het adres van de COA-opvanglocaties. De volgende categorieën worden

12 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (2016, 30 januari). Overzicht incidenten 2015 in- en rondom COA opvang locaties [Kamerbrief]. 33042. Nr. 22.

13 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (2016, 30 januari). Overzicht incidenten 2015 in- en rondom COA opvang locaties [Kamerbrief]. 33 042. 19 637. Nr. 22.

weergegeven: ‘door politie geregistreerd/bij politie gemeld als geweld’, ‘assistentie en overige meldingen’, ‘openbare orde en vernielingen’, ‘vermogen’, ‘verkeer’, ‘drugs en alcohol’, ‘zeden bij COA-opvanglocaties’, ‘mensenhandel en mensensmokkel’ en ‘overige’.¹⁴ De staatssecretaris zegt toe vanaf dat moment halfjaarlijks het aantal geregistreerde incidenten met betrekking tot vreemdelingen op en rondom COA-locaties openbaar te maken. Op 3 oktober 2016 en 13 april 2017 wordt deze halfjaarlijkse rapportage met de Kamer gedeeld.¹⁵

Het WODC wordt door staatssecretaris Dijkhoff gevraagd onderzoek te doen naar de criminaliteit buiten COA-opvanglocaties, mede om de cijfers van het incidentenoverzicht in perspectief te kunnen plaatsen. Dit onderzoek, getiteld ‘Van perceptie naar feit’ wordt op 1 februari 2018 door de in oktober 2017 aangetreden staatssecretaris Harbers met de Kamer gedeeld.¹⁶ Het onderzoek laat zien 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. 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 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.¹⁷ Mede naar aanleiding van dit WODC-rapport zegt de staatssecretaris in maart 2018 toe dat er een heroriëntatie van het incidentenoverzicht zal plaatsvinden. Een tweede reden voor heroriëntatie van het incidentenoverzicht is de arbeidsintensieve dataverzameling die op dat moment nodig was om de data uit politiebestanden te halen. Het incidentenoverzicht zal daarnaast voortaan niet meer als eigenstandig product worden aangeboden, maar als onderdeel worden opgenomen in de jaarlijkse Rapportage Vreemdelingenketen (RVK). Deze rapportage beschrijft op hoofdlijnen de

14 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (2016, 30 januari). Geregistreerde COA en Politie meldingen op en rondom COA-opvanglocaties. Bijlage bij 33 042. 19 637. Nr. 22.

15 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (2016, 3 oktober). Geregistreerde COA en Politie meldingen op en rondom COA-opvanglocaties periode januari – juni 2016 [Kamerbrief]. 19 637. Nr. 2572; Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (2017, 13 april). Publicatie incidentenoverzicht COA [Kamerbrief]. 33 042. 19 637. Nr. 28.

16 Achbari, W. & Leerkes, A.S. (2017). Van perceptie naar feit; Asielzoekers en buurtcriminaliteit. WODC.

17 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (2018, 20 februari). Kabinetsreactie WODC rapport “Van perceptie naar feit. Asielzoekers en buurtcriminaliteit” – Vreemdelingenbeleid [Kamerbrief]. 19 637. 33 042. Nr. 2369.

resultaten uit de vreemdelingenketen in vergelijking met dezelfde periode in het voorgaande jaar of de voorgaande jaren, op het gebied van asiel, werk en gezin, toegang en grensbewaking, toezicht en terugkeer. In de RVK 2017, die op 15 april 2018 naar de Tweede Kamer wordt gestuurd, is in het hoofdstuk 'asiel' voor het eerst het incidentenoverzicht opgenomen, conform de eerdere overzichten, met meldingen geregistreerd door het COA en politie-registraties op en rondom COA-locaties van 2016 en 2017.¹⁸ Daarnaast bevat deze paragraaf een overzicht van door het OM in behandeling genomen zaken en afdoening daarvan en een overzicht met intrekkingen, weigeringen en vertrek uit Nederland (op basis van gegevens van de IND en DT&V).

2.1 Een nieuw incidentenoverzicht

De gepubliceerde incidentenoverzichten tot en met 2017 zijn dus gebaseerd op registraties van het COA en de politie, en zijn locatie-gebonden. Vooral voor de politie is het verzamelen van de data een zeer intensief proces. De registraties die in het dagelijks werk door agenten worden gedaan, hebben immers niet als doel om te rapporteren over het aantal incidenten waar asielzoekers mogelijk bij betrokken zijn, maar zijn interne registraties waarmee wordt bijgehouden welke inzet op welke plekken nodig is geweest en om welke redenen. Ten behoeve van het incidentenoverzicht moeten politie-eenheden per COA-locatie op postcodegebied uitzoeken welke registraties zijn gedaan op of rond de COA-locatie (tot een straal van 50 meter), en vervolgens alle registraties die geen relatie hebben met de COA-locatie of bewoners er handmatig uifilteren. Dit zeer intensieve proces van dataverzameling, in combinatie met de constatering van het WODC dat er geen aanwijzingen zijn dat de aanwezigheid van een COA-locatie een significant effect heeft op de veiligheid in de buurt, maakt dat in 2018 staatssecretaris Harbers aankondigt zich te zullen beraden op de betekenis ervan voor de opzet van het incidentenoverzicht.¹⁹

Over welke cijfers moet het overzicht gaan?

Meteen na de publicatie van de RVK 2017 gaat op 16 mei 2018 het traject om tot een gewijzigde opzet van het incidentenoverzicht te komen van start. Eerder al is voor het opmaken van het incidentenoverzicht een brede stuurgroep en werkgroep ingesteld, waarin het bestuursdepartement (Directoraat-generaal Migratie, zowel de Directie Migratiebeleid als de

18 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (2018, april). *Rapportages Vreemdelingenketen 2017*. Bijlage bij 19 637. Nr. 2384.

19 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (2018, 30 april). Rapportage Vreemdelingenketen over de periode januari tot en met december 2017 [Kamerbrief]. 19 637. Nr. 2384.

Directie Regie Migratieketen), Directoraat-generaal Politie en Veiligheidsregio's (DGP&V), Directie Communicatie (DCOM)) en organisaties uit de migratieketen (Nationale Politie, Openbaar Ministerie, Centraal Opvang Asielzoekers (COA), Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND), Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V)) zitting hebben. Deze werkgroep en stuurgroep gaan aan de slag met de nieuwe opzet van het incidentenoverzicht.

De eerste vraag die daarbij aan de orde komt, betreft de vraag over welke cijfers het incidentenoverzicht in een hernieuwde opzet moet gaan. Door de werkgroep worden drie scenario's uitgewerkt welke in juli 2018 aan de stuurgroep worden voorgelegd. Scenario 1 betreft een persoonsgebonden aanpak: de COA-locaties zijn niet meer leidend voor het incidentenoverzicht, maar de vreemdeling. Scenario 2 blijft een locatie-gebonden aanpak: deze optie blijft het dichtst bij de oude werkwijze waarbij alleen registraties op de locaties zelf erbij worden betrokken (en dus niet politiecijfers). De werkgroep adviseert om deze optie niet te kiezen. Scenario 3 is een mengvorm van de persoons- en locatie-gebonden aanpak: de politie rapporteert over de vreemdelingen/asielzoekers in hun systemen en COA over incidenten op de azc's. Uiteindelijk wordt besloten om de staatssecretaris te adviseren om de cijfers van de politie en het OM in het incidentenoverzicht niet langer te beperken tot de registraties op en rond COA-locaties. Een groot deel van de overlast vindt buiten de COA-locaties plaats. Daarom is het advies te rapporteren over het aantal asielzoekers dat landelijk als verdachte bij de politie of als veroordeelde bij het OM in de politiestystemen voorkomt. De staatssecretaris gaat met deze keuze voor scenario 1 in januari 2019 akkoord.

Hoe moeten de cijfers worden verzameld en aangeleverd?

Nu duidelijk is over welke cijfers het incidentenoverzicht zal rapporteren, betreft een volgende afweging die gemaakt moet worden de aanlevering van de cijfers. Aangezien er gekozen is voor het geven van een landelijk beeld, zijn niet de COA-locaties meer leidend, maar de asielzoekers. Op basis van de registratienummers van asielzoekers (de zogenoemde 'V-nummers') kan in de politieregistratiesystemen worden opgevraagd bij welke geregistreerde incidenten mogelijk asielzoekers als verdachte betrokken zijn. Voor de wijze van aanlevering van de lijst met V-nummers legt de werkgroep eind januari via een memo drie opties voor aan de stuurgroepleden: 1) Aanlevering van de V-nummers vanuit COA-bestanden - iedere bewoner die geheel 2018 of een gedeelte daarvan in de opvang (alle vormen) heeft verbleven; 2) Vanuit IND-bestanden - iedereen die tussen 1 januari en 31 december 2018 op enig moment een asielaanvraag had openstaan; 3) Een combinatie van 1 en 2: iedereen die in 2018 enige tijd enige vorm van opvang/onderdak heeft ontvangen van COA en iedereen die op enig moment in 2018 een (1^e of

opvolgende) openstaande asielaanvraag had. Met deze derde optie worden ook statushouders meegenomen die nog niet zijn uitgeplaatst, evenals degenen die in de opvang verblijven en een openstaande reguliere procedure hebben. De werkgroep adviseert om voor optie 3 te kiezen. Half februari wordt dit advies door de stuurgroep overgenomen. Enkele dagen later informeert de secretaris van de stuurgroep de leden per e-mail dat in overleg met de verantwoordelijk directeur uiteindelijk is gekozen voor optie 1 (aangevuld met bewoners van Nidos²⁰). Zo blijft het overzicht het dichtst bij de oorspronkelijke opzet van het incidentenoverzicht. Het idee erachter is dat de staatssecretaris alleen verantwoordelijk is voor asielzoekers die in de opvang verblijven. Op eventuele strafbare feiten waarbij asielzoekers betrokken zijn die niet in een opvang verblijven kan hij politiek niet worden aangesproken.

In reactie op dit bericht laat het stuurgroeplid van de politie eind februari aan het ministerie weten niet blij te zijn met de gewijzigde keuze voor optie 1, waarmee wordt afgeweken van het besluit van de stuurgroep. Gewaarschuwd wordt dat de cijfers van de RVK en andere publicaties van de politie van elkaar kunnen verschillen, aangezien de politie bij verzoeken van media een bredere definitie hanteert. Aangegeven wordt dat er een beeld wordt geschetst dat kan afwijken van de realiteit omtrent vreemdelingencriminaliteit. De politie meldt in de eigen communicatie een zo compleet mogelijk beeld te zullen schetsen. Vanuit het ministerie volgt hierop de reactie dat de keuze voor optie 1 is gemaakt op basis van voortschrijdend inzicht en in gesprek met de verantwoordelijk directeur. Die afstemming had echter inderdaad beter vóór de stuurgroep vergadering kunnen plaatsvinden, zo wordt erkend. Vanuit het Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's (DGP&V) wordt nog wel aangegeven dat optie 3 hun voorkeur had en heeft.

Hoe moeten de cijfers worden gepresenteerd?

Op 20 maart 2019 vindt een volgende bijeenkomst plaats van de stuurgroep. In deze bijeenkomst wordt door de voorzitter van de stuurgroep nadere tekst en uitleg gegeven bij de beslissing om toch voor optie 1 te kiezen, in tegenstelling tot het besluit dat eerder door de stuurgroep was genomen. Daarnaast wordt gesproken over de vraag hoe de veelheid aan data uit het dataverzamelingsproces op overzichtelijke wijze kan worden gepresenteerd. In het overleg wordt gekozen voor een weergave van de cijfers in een tabel met een top 10 (inclusief aantallen) van de meest voorkomende delicten, inclusief een korte duiding. In het verslag van het overleg wordt opgetekend dat bijvoorbeeld, wanneer de categorie 'overige' de meeste hits oplevert, de politie zal vermelden wat daaronder valt. De informatie zal op landelijk

²⁰ Stichting Nidos voert als onafhankelijke (gezins-)voogdij instelling, op grond van de wet, de voogdijtaak uit voor Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen.

niveau worden weergegeven, zonder splitsing per eenheid of gemeente, en zonder nadere informatie omtrent nationaliteit, gender, leeftijd of iets dergelijks. Op het moment van dit besluit zijn de data zelf nog niet beschikbaar. Begin april komen de voorlopige data beschikbaar. Op 2 april geeft de politie per mail aan dat het in totaal om 4600 incidenten gaat. De top 10 plus categorie 'overige' (met daarin 997 incidenten) wordt ook meegestuurd. In reactie hierop vraagt de secretaris van de stuurgroep per e-mail om context bij de cijfers. Specifiek wordt daarbij aangegeven dat in eerdere rapportages is gerapporteerd over verkeer, drugs/alcohol en zedenmisdrijven.

Op 4 april wordt binnen het ministerie een concepttekst over het incidentenoverzicht gedeeld met de verantwoordelijk directeur en diens plaatsvervanger. In die concepttekst wordt in een opmerking door de secretaris van de stuurgroep aangegeven dat de politie waarschuwt dat er verschillen kunnen bestaan tussen de cijfers van de RVK en cijfers van de politie in andere publicaties (die bij verzoeken van media een bredere definitie hanteert).

Op 5 april stuurt de politie het ministerie enkele tabellen met toelichting op de cijfers in de categorie 'overige'. Daarbij worden de aantallen gegeven bij de gevraagde misdrijven: verkeersmisdrijven (8), drugs- en alcoholmisdrijven (40), zedenmisdrijven (80). De volgende dag ontvangt de stuurgroep per mail een aangepaste concepttekst over het incidentenoverzicht. Behalve de top 10 wordt nu aangegeven dat de categorie 'overige' *“een veelheid van andere soorten misdrijven omvat, met onder meer zedenmisdrijven (80), drugs- en alcoholmisdrijven (40), verkeersmisdrijven (8)”*. In een opmerking in de concepttekst schrijft de secretaris hierbij ter toelichting dat over deze categorieën ook in eerdere incidentenoverzichten werd gerapporteerd, mede op verzoek van de politiek.

Op 8 april 2019 geeft de politie per mail aan te twijfelen over de bovengenoemde tekst. De categorie 'overige' bevat namelijk veel meer misdrijven of incidenten. Het roept de vraag op of deze wijze van weergeven een precedent oproept en of voortaan altijd over deze drie categorieën gerapporteerd moet worden, of juist over de meest voorkomende delicten binnen de categorie 'overige'. Het stuurgroep lid namens de politie geeft aan dat de keuze voor de categorieën een politieke keuze blijft. Na intern overleg besluiten de secretaris en voorzitter van de stuurgroep af te zien van de nadere uitsplitsing. Er komen twee opties voor de nieuwe tekst onder de tabel. Optie 1: De overige 1000 incidenten omvatten een veelheid van andere soorten misdrijven. Optie 2: De overige 1000 incidenten omvatten een veelheid van andere soorten misdrijven, die voorkomen variërend van enkele tientallen malen tot een enkele keer. Er wordt uiteindelijk gekozen voor optie 2.

2.2 De oplevering van de Rapportage Vreemdelingenketen

Op 16 april wordt in Digijust (het documentmanagementsysteem van het ministerie) een werkstroom gestart met 'tekst incidentenoverzicht RVK': dat wil zeggen dat de concepttekst 'de lijn' ingaat en ter controle en goedkeuring wordt voorgelegd aan verschillende functionarissen. Het gaat daarbij nog niet om de volledige Rapportage Vreemdelingenketen, maar enkel om de tekst van het hoofdstuk betreffende het incidentenoverzicht. De concepttekst wordt vervolgens goedgekeurd door de voorzitter van de stuurgroep. De verantwoordelijk directeur parafeert niet, maar plaatst een opmerking in de werkstroom bij de nota: deze moet op een paar punten worden aangepast en hij heeft daarnaast diverse vragen bij de concepttekst voor de RVK. Hij vraagt om overleg. In de tekst zelf plaatst hij een opmerking bij de zin 'de overige 1000 incidenten omvatten een veelheid van andere soorten misdrijven, die voorkomen variërend van enkele tientallen malen tot een enkele keer' onder de top 10 tabel, waarin hij aangeeft dat daar een kwetsbaarheid zit. Nu blijft in het midden hoe vaak incidenten hebben plaatsgevonden. De directeur laat aan de voorzitter van de stuurgroep via iMessage weten dat hij een flink aantal vragen heeft bij de tekst van het incidentenoverzicht. De voorzitter van de stuurgroep antwoordt dat ze er morgenvroeg naar zal kijken.

Die avond, op 16 april is er via iMessage contact tussen de voorzitter en secretaris van de stuurgroep, naar aanleiding van de opmerkingen van de directeur. Afsproken wordt dat de secretaris het zal oppakken en met de directeur zal bellen – dit in verband met de vakantie van de voorzitter. De volgende dag, 17 april bespreken de secretaris van de stuurgroep en de directeur de opmerkingen telefonisch. Halverwege de ochtend geeft de secretaris in Digijust aan de opmerkingen van de directeur te hebben besproken en verwerkt. Eind van de ochtend wordt er alsnog door de verantwoordelijk directeur geparafeerd. Begin van de middag worden de stukken goedgekeurd door de DG Migratie. Eind van de middag gebeurt dit ook door een adviseur van de dienst Bestuursondersteuning (DBO) en parafeert de SG JenV eveneens.

Eveneens op 17 april ontvangt de stuurgroep de nota zoals deze ook naar de staatssecretaris is verstuurd. De tekst onder de top 10 is daarin ongewijzigd en luidt in deze versie: "*De overige 1000 incidenten omvatten een veelheid van andere soorten misdrijven, die voorkomen variërend van enkele tientallen malen tot een enkele keer*". Aan politie en OM wordt per mail gevraagd alvast te werken aan een nadere duiding van de categorie 'overige', aangezien de verwachting is dat de Tweede Kamer daarover vragen zal stellen.

Enkele dagen later, op 23 april wordt in Digijust geparafeerd door de staatssecretaris, waarbij hij aangeeft enkele opmerkingen te hebben. Op 24 april geeft een medewerker van DBO aan dat de staatssecretaris akkoord is en er geen nader overleg nodig is. Wel zijn er enkele opmerkingen die verwerkt moeten worden, maar deze hebben betrekking op andere delen dan de overzichten van COA, politie en OM, namelijk op de toelichtende tekst bij het 'Overzicht intrekkingen, weigeringen en vertrek uit Nederland'. Op 25 april ontvangen de leden van de stuurgroep de definitieve uitwerking van het incidentenoverzicht, met het verzoek om deze voor akkoord aan de eigen bestuurder voor te leggen. Op 30 april wordt de werkstroom in Digijust afgesloten, waarmee het incidentenoverzicht en de toelichting door alle betrokkenen zijn goedgekeurd.

Op 1 mei wordt de nota verstuurd waarin de staatssecretaris om akkoord wordt gevraagd op de tekst van de RVK, inclusief het gewijzigde incidentenoverzicht en op de tekst van de aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer. De staatssecretaris is al op 23 april akkoord gegaan met de gewijzigde opzet voor het incidentenoverzicht. Inmiddels zijn ook de definitieve cijfers ingevoegd. Tevens zijn de eerdere opmerkingen van de staatssecretaris verwerkt en hebben de verantwoordelijke bestuurders hun akkoord gegeven. Tijdens het meireces van de Kamer vindt er eveneens afstemming tussen het departement, de politie en het OM plaats over de persbriefing. Op 10 mei laat de woordvoerder van de politie weten dat de politie niet aanwezig zal zijn bij de persbriefing. Mocht de pers specifiek aan de politie gerichte vragen hebben, dan kan naar de politie worden doorverwezen. Op 13 mei 2019, na terugkomst van zijn vakantie, gaat de staatssecretaris akkoord met de tekst van de RVK. Wel heeft hij nog een enkele tekstuele opmerking. Deze heeft geen betrekking op het incidentenoverzicht.

Op 14 mei wordt de definitieve rapportage aan de Tweede Kamer aangeboden (zie bijlage voor de betreffende tabel uit het incidentenoverzicht). In de middag vindt er een persbriefing plaats.²¹

2.3 Ophef over het incidentenoverzicht

Op 15 mei krijgt een van de woordvoerders van het ministerie begin van de middag de vraag van de Telegraaf wat de incidenten zijn onder 'overige'. Er wordt doorverwezen naar de politie. Na contact tussen de Telegraaf en de

²¹ Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (2019, 14 mei). Rapportage Vreemdelingenketen (RVK) over de periode januari tot en met december 2018 [Kamerbrief]. 19 637. Nr. 2493.

woordvoerder van de politie wordt de tabel met cijfers over de categorie ‘overige’ aan de Telegraaf verstrekt. ’s Avonds wordt de woordvoerder van het ministerie door de politie op de hoogte gebracht. De woordvoerder brengt vervolgens de politiek assistent van de staatssecretaris hiervan op de hoogte. De staatssecretaris wordt hiervan niet op de hoogte gesteld. Op dat moment is de verwachting bij zowel de politie als het ministerie dat het artikel van de Telegraaf gericht zal zijn op de zedencijfers.

De volgende ochtend, op 16 mei, publiceert de Telegraaf een artikel met de titel: “*Vergrijp achter mistgordijn*”. In het artikel wordt gesteld dat het ministerie van JenV zware delicten van asielzoekers probeert weg te moffelen. Na navraag bij de politie blijkt dat onder de noemer ‘overige’ onder meer zware vergrijpen vallen zoals zedenmisdrijven (79 gevallen). Ook moest de politie volgens de Telegraaf 51 keer uitrukken voor zware mishandeling, 31 keer voor moord/doodslag en 73 keer voor huisvredebreuk. Het ministerie wast zijn handen echter in onschuld, zo schrijft de Telegraaf. Het ministerie verwees voor meer informatie naar de politie en die verwijst naar het OM. Het OM was echter ’s avonds niet beschikbaar om toe te lichten wat er met de misdrijven is gedaan, schrijft de Telegraaf. Ook is onduidelijk waarom uitzetting van zich misdragende asielzoekers moeilijk verloopt. In 2018 was er 45 keer sprake van weigering van een asielzoeker en slechts vijf keer vertrok betreffende asielzoeker ook daadwerkelijk. De Telegraaf schrijft in het artikel verder dat Justitie al eerder de mist in ging. Ook in 2017 werd volgens de krant door het departement gedaan alsof er niks concreets over misdaden door asielzoekers werd bijgehouden. Na een Wob-verzoek bracht toen de Telegraaf naar buiten dat er wel degelijk ernstige misdrijven werd gepleegd door asielzoekers en deze ook werden geregistreerd. Het korps moest destijds toegeven dat er “*mappen over waren volgeschreven*”, zo meldt de Telegraaf in het artikel.²²

Op het ministerie wordt na verschijning van het artikel direct opdracht gegeven een interne tijdlijn op te stellen, om te reconstrueren wat er is gebeurd. Later die dag (16 mei) verstuurt de staatssecretaris een brief naar de Tweede Kamer waarin hij aangeeft dat ‘volstrekt onbedoeld’ het beeld van onvolledige informatie is ontstaan. Bij de brief wordt een overzicht van de cijfers uit de categorie ‘overige’ meegestuurd (zie bijlage).²³

De politie wordt echter op diezelfde ochtend van 16 mei al door diverse media benaderd die eveneens inzage wensen in de volledige tabel en met

²² Bartels, V. (2019, 16 mei). *Vergrijp achter mistgordijn*. De Telegraaf.

²³ Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (2019, 16 mei). Incidentenoverzicht in de Rapportage vreemdelingenketen [Kamerbrief]. 19 637. 33 042. Nr. 2498.

aanvullende vragen komen. Aangezien de staatssecretaris binnen het departement aangeeft eerst de Kamer te willen informeren, verzoekt het ministerie de politie hiermee te wachten. Aangezien de cijfers al aan de Telegraaf zijn verstrekt, is het voor de politie eind de ochtend niet langer mogelijk de tabel niet aan andere media te verstrekken en wordt deze op 16 mei vrijgegeven.

Op de avond van 20 mei komt de intern opgestelde tijdlijn beschikbaar voor de staatssecretaris. De volgende dag, 21 mei stuurt hij een brief naar de Tweede Kamer waarin hij aangeeft dat is gebleken dat “tekortkomingen in de rapportage” ambtelijk wel zijn gesignaleerd, maar dat die niet hebben geleid tot aanpassingen in de rapportage. De staatssecretaris geeft aan dat er onder zijn verantwoordelijkheid op het ministerie een verkeerde afweging is gemaakt. Voordat hij aan de gang van zaken zijn conclusie verbindt, legt hij graag spoedig aan de Tweede Kamer verantwoording af, schrijft de staatssecretaris.²⁴ Dezelfde dag (21 mei) geeft de staatssecretaris in debat met de Tweede Kamer over de incidentenrapportage aan te zullen aftreden. Hij geeft daarbij aan dat hij, hoewel er geen sprake is van “opzettelijke verdoezeling”, had moeten ingrijpen toen het rapport aan hem werd voorgelegd en had moeten doorvragen naar de toedracht van de cijfers. Omdat het verkeerd informeren van de Tweede Kamer “*het vertrouwen tussen uw Kamer en mij raakt*”, zo stelt hij, ziet hij geen andere optie dan te vertrekken.²⁵

Op woensdag 22 mei wordt het aftreden van de staatssecretaris uitgebreid besproken in de media. Zo schrijft Trouw in het artikel “*Aftreden Harbers dreun voor VVD in verkiezingsweek*” dat het vertrek van Harbers hard aankomt voor de VVD. Het artikel beschrijft dat na een kort en helder Kamerdebat, waar Harbers zelf om vraagt, de staatssecretaris zijn verantwoordelijkheid neemt en aftreedt. Ook zijn eigen VVD-fractie spreekt van een fout. Andere Kamerleden kiezen voor een steviger bewoording: “*Met de politieke antenne op dit ministerie is iets grondig mis*” (GroenLinks). “*Een enorme maffiabende*” (PVV). Ook Trouw, NRC en Volkskrant berichten op 22 mei over het aftreden van de staatssecretaris. Zo schrijft Trouw dat uit een reconstructie die de staatssecretaris liet maken van de besluitvorming binnen de muren van Justitie, blijkt dat ambtenaren wél aan de bel trokken over de wijze van presenteren, maar dat dit niet tot actie leidde.²⁶ NRC constateert dat de staatssecretaris al vaker crises liet ontsporen, maar altijd de

24 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (2019, 21 mei). Rapportage Vreemdelingenketen [Kamerbrief]. 19 637. 33 042. Nr. 2499.

25 Plenair verslag Tweede Kamer, 84e vergadering, Dinsdag 21 mei 2019

26 Boersema, W. (2019, 22 mei). Aftreden Harbers dreun voor VVD in verkiezingsweek. *Trouw*. Verkregen van <https://www.trouw.nl/nieuws/het-aftreden-van-staatssecretaris-harbers-is-een-zware-dreun-voor-de-vvd-boo4b417/>.

dans ontsprong. Nu treedt hij af, hoewel er geen migratiecrisis is, vanwege een “ogenschijnlijk kleine, maar beladen kwestie”.²⁷ De Volkskrant merkt op dat hoewel de staatssecretaris juist meer transparantie wilde omtrent de asielcijfers, deze cijfers hem nu de kop kosten.²⁸

Op 23 mei richten de Telegraaf en het NRC zich in hun artikelen op de cultuur binnen het ministerie. De Telegraaf schrijft dat meerdere pogingen om de cultuur van horen, zien, zwijgen, verdoezelen te doorbreken jammerlijk mislukten.²⁹ En het NRC schrijft dat met het aftreden van de staatssecretaris “het ministerie van JenV zijn dubieuze reputatie versterkt als gesloten, manipulatief naar de media en wetenschap en sterk imago-gericht.” Over de kwestie van rapportage van misdaadcijfers schrijft de krant: “Statistisch is die logica wel te volgen, politiek is het op zijn minst onnozel. Het contact met de Kamer was al meer dan wantrouwend. Dat werd bevestigd toen bleek dat er ook 31 registraties van ‘doodslag/moord’ waren. Dat dit in werkelijkheid om 25 verdenkingen ging, waarvan 21 pogingen en één voltooid delict (dus één daadwerkelijk slachtoffer), kwam pas later naar voren. Maar toen had Harbers de strijd om beeldvorming al verloren.”³⁰

2.4 Afwikkeling

Nadere analyse cijfers

Nadat in het debat van 21 mei met de Tweede Kamer door de staatssecretaris is toegezegd dat het ministerie met een nadere duiding van de cijfers in de RVK zal komen, wordt eind mei een ‘incidententafel’ ingericht waarbij ook alle partners in het dossier betrokken zijn. Het doel van deze tafel is om een nadere toelichting op de cijfers te geven zoals toegezegd door de voormalig staatssecretaris en de follow-up te bespreken. Op 27 mei komt deze groep bijeen voor een eerste overleg.

Middels een brief aan de staatssecretaris geven de korpschef van de Nationale Politie en procureur-generaal van het OM op respectievelijk 19 en 20 juni een nadere toelichting op de cijfers die zij geleverd hebben ten behoeve van de RVK 2018. De korpschef wijst erop dat de politiedata ruwe data betreffen: de registraties van incidenten zijn momentopnamen en de data zeggen dan ook niets over het aantal unieke gebeurtenissen of een

27 Boon, F. (2019, 22 mei). ‘Superbureaucraat’ treedt af. *NRC Handelsblad*.

28 Zwaan, I. de (2019, 22 mei). De ‘moordcijfers’ die Mark Harbers uiteindelijk de kop hebben gekost. *De Volkskrant*.

29 Heuvel, J. van den (2019, 23 mei). Wachten op nieuwe bananenschil. *De Telegraaf*.

30 NRC Handelsblad (2019, 23 mei). Vertrek Harbers is juist, maar roept niettemin twijfels op over Justitie. *NRC Handelsblad*.

eventueel verder (strafrechtelijk) vervolgd.³¹ En de procureur-generaal benadrukt dat het Openbaar Ministerie als uitgangspunt de registratie van de individuele verdachte hanteert. Er kunnen meerdere verdachten voorkomen in één proces-verbaal, en één verdachte kan voorkomen in meerdere processen-verbaal. Bovendien krijgt een gebeurtenis in de BVH-registratie (Basisvoorziening Handhaving) van de politie een bepaalde kwalificatie op basis van de eerste indruk van de politiefunctionaris (na een aangifte of optreden van de politie na een melding) die niet overeen hoeft te komen met de kwalificatie die later aan het feit gegeven wordt door het Openbaar Ministerie bij de juridische beoordeling van de zaak.³² In beide brieven wordt een nadere duiding van een aantal categorieën gegeven, te weten (poging tot) moord/doodslag, aanranding, verkrachting, seksueel misbruik kinderen en overige zedenmisdrijven.

Op 1 juli deelt de nieuw aangetreden staatssecretaris mevrouw Broekers-Knol in een brief deze nadere duiding van politie en OM van de rubriek 'overige' uit het incidentenoverzicht met de Tweede Kamer. De staatssecretaris licht toe dat vanwege het arbeidsintensieve karakter ervoor is gekozen de nadere duiding van de cijfers niet voor alle delictscategorieën uit de categorie 'overige' uit te voeren, maar voor een tweetal grote en/of ernstige categorieën delicten: levensdelicten (doodslag/moord) en zedendelicten. Om in de toekomst een verbeterde informatievoorziening tot stand te kunnen brengen, geeft de staatssecretaris aan dat het doel is voldoende inzicht aan de Kamer en samenleving te geven over wat er speelt op het gebied van overlast en criminaliteit door asielzoekers. De nieuwe opzet mag verder niet leiden tot onevenredig veel administratieve lasten voor de betrokken ketenpartners. De nieuw vorm te geven informatievoorziening zal daarom zoveel mogelijk worden gegeneerd op basis van geautomatiseerde analyses, zo laat ze de Kamer weten.³³

Een interne evaluatie

Binnen het ministerie wordt in de weken na het aftreden van de staatssecretaris gestart met een interne evaluatie van de totstandkoming van het incidentenoverzicht. Doel van deze evaluatie is om binnen het ministerie lessen te trekken uit de gebeurtenissen. Op 6 september wordt de interne evaluatie 'Een overzicht werd een incident - wat kunnen we daarvan leren?' afgerond. De onderzoekers concluderen dat *"het beeld dat is gerezen als zou bedoeld*

31 Van: korpschef Nationale Politie. Aan: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Onderwerp: Nadere duiding incidentcijfers RVK rapportage. 6 juni 2019. Bijlage bij 19 637. Nr. 2509.

32 Van: Het College van procureurs-generaal Aan: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Onderwerp: RVK incidentenoverzicht. 20 juni 2019. Bijlage bij 19 637. Nr. 2509.

33 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (2019, 1 juli). Nadere duiding incidentenoverzicht in de Rapportage Vreemdelingenketen [Kamerbrief]. 19 637. Nr. 2509.

informatie zijn achtergehouden volstrekt niet met de werkelijkheid van het ambtelijke proces overeenstemt”. Daarnaast concluderen zij dat “op inhoud sprake is geweest van een zekere onderschatting van de complexiteit, (...) de algehele departementale procesvoering om het incidentenoverzicht te maken op onderdelen beter had kunnen worden georganiseerd (...) en de omvang van het aantal betrokkenen, zowel in stuur- en werkgroep, als in de Digijust lijn de scherpte in de individueel gevoelde verantwoordelijkheid heeft doen afnemen”.³⁴

Op 18 oktober wordt de interne evaluatie door de staatssecretaris aangeboden aan de Tweede Kamer. Hoewel het om een reflectie bedoeld voor intern gebruik gaat, hecht de staatssecretaris eraan om dit rapport met de Tweede Kamer te delen, gelet op het feit dat de publicatie van het incidentenoverzicht heeft geleid tot het aftreden van haar ambtsvoorganger, zo schrijft zij aan de Kamer. Dhr. Harbers heeft de evaluatie na vaststelling door de onderzoekers ter informatie ontvangen. Daarover schrijft de staatssecretaris onder meer: *“Hij heeft desgevraagd zijn visie op de gebeurtenissen gegeven. Ook heeft hij gewezen op een feitelijke onjuistheid in het rapport. Het rapport vermeldt dat de RVK 2018 hem voor het reces is aangeboden. De integrale rapportage heeft hem echter voor het eerst in het reces bereikt. Ik hecht eraan u op deze feitelijke onjuistheid te wijzen. Het evaluatierapport is niet aangepast.”*³⁵

Daags na de publicatie van de interne evaluatie verschijnt in het NRC een artikel met de kop ‘Als een vuile Haagse oorlog tussen politici en topambtenaren escaleert’. In het artikel spreekt de voormalig staatssecretaris zich uit over de interne evaluatie: hij heeft nooit de kans gekregen bij te dragen aan de evaluatie. Toen hij van de interne evaluatie op de hoogte werd gesteld, kon de rapportage niet meer worden aangepast maar kreeg hij de mogelijkheid een addendum aan te bieden. Dat heeft hij geweigerd. De voormalig staatssecretaris uit in het artikel zijn twijfels uit over de hele kwestie rondom de incidentenrapportage en de rol van het ministerie daarbij.³⁶

In november komt de kwestie opnieuw in de media: op 7 november publiceert het NRC een artikel met de kop ‘Ambtenaren verzwegen asielcijfers’. Het NRC meldt – op basis van informatie verkregen na een Wob-verzoek – dat ambtenaren van het ministerie de toelichting op de misdadcijfers van asielzoekers bewust uit de RVK hebben gelaten. Ook onthielden ze die gevoelige informatie aan de toenmalig staatssecretaris. Volgens het NRC staan

34 Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019, 6 september). Een overzicht werd een incident - wat kunnen we daarvan leren? Pagina 15. Bijlage bij 35 300-VI. Nr. 9.

35 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (2019, 18 oktober). Evaluatie incidentenoverzicht [Kamerbrief]. 35 300-VI. Nr. 9.

36 Meeus, T. J. (2019, 19 oktober). Als een vuile Haagse oorlog tussen politici en topambtenaren escaleert. *NRC Handelsblad*.

deze bevindingen haaks op de bevindingen van het intern onderzoek van het ministerie, waarin de ambtenaren juist werden vrijgepleit. Uit interne e-mails zou blijken dat de ambtenaren onderling bespraken hoe de cijfers het beste gepresenteerd konden worden en een nadrukkelijke verwijzing naar de zware misdrijven zou verwijderd zijn uit het conceptrapport.³⁷

Op 18 november schrijft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een brief aan de Kamer met een toelichting naar aanleiding van de publicatie Wob-verzoeken RVK 2018. Ze schrijft dat zowel uit de Wob-stukken als uit de interne evaluatie duidelijk wordt dat er een ambtelijke discussie is gevoerd over de presentatie van de cijfers, maar dat deze niet is voorgelegd aan de voormalig staatssecretaris. Er is gesproken over een categorie 'overige' en een goede toelichting daarop. Deze dilemma's hadden vanzelfsprekend aan de voormalig staatssecretaris voorgelegd moeten worden. De ambtenaren hebben naar eer en geweten geprobeerd een zo goed mogelijk beeld te geven van de criminaliteit onder asielzoekers, aldus de staatssecretaris.³⁸

Als gevolg van deze ontwikkelingen zegt de staatssecretaris in het Algemeen Overleg van 29 januari 2020 aan de Kamer toe de totstandkoming van het incidentenoverzicht in de Rapportage Vreemdelingenketen 2018 extern te laten evalueren.³⁹ Onderhavig rapport is daar het uitvloeisel van.

37 Boon, F. & Lieveisse Adriaanse, M. (2019, 7 november). Ambtenaren verzwegen asielcijfers. *NRC Handelsblad*.

38 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (2019, 18 november). Toelichting n.a.v. publicatie Wob-verzoeken RVK 2018 [Kamerbrief]. 19 637. Nr. 2542.

39 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (2020, 12 februari). Externe evaluatie totstandkoming Incidentenoverzicht [Kamerbrief]. 19 637. 33 042. Nr. 2583.

3. Meetellen: de wording van een incident

Onvolkomen data?

“Zware delicten weggemoffeld onder de noemer ‘overige incidenten’”, schrijft de Telegraaf twee dagen na publicatie van het incidentenoverzicht in de Rapportage Vreemdelingenketen. Na een Wob-verzoek achterhaalde de krant de inhoud van de categorie ‘overige’, en constateert dat daaruit onder meer blijkt dat de politie bijvoorbeeld 31 keer moest uitrukken voor doodslag of moord.⁴⁰ In reactie op alle commotie die ontstaat over de categorie ‘overige’, zegt de staatssecretaris toe met een nadere duiding te komen van de betreffende categorie. Die duiding brengt echter een heel ander beeld naar voren: er is niet sprake van 31 registraties, maar van 22 unieke gebeurtenissen met 28 unieke verdachten.⁴¹ Bij het OM zijn 28 dossiers binnengekomen voor verdere strafrechtelijke afdoening, waarvan uiteindelijk 18 tot een dagvaarding hebben geleid. Van de 11 zaken die al zijn behandeld, is in één geval sprake van een voltooid levensdelict. In die zaak is de verdachte “in eerste instantie vrijgesproken van rechtsvervolgning wegens noodweerexces”^{42, 43} In de overige 10 reeds behandelde zaken gaat het om een poging tot doodslag, zware of eenvoudige mishandeling of bedreiging.⁴⁴

In het voorgaande hoofdstuk is op chronologische en feitelijke wijze in beeld gebracht hoe de totstandkoming van het incidentenoverzicht is verlopen. Daarmee biedt dat hoofdstuk een basis voor de beantwoording van de kernvraag van dit onderzoek: *Op welke wijze is het incidentenoverzicht van de Rapportage Vreemdelingenketen 2018 tot stand gekomen, en hoe zijn de staatssecretaris en Tweede Kamer daarover geïnformeerd?*

De vraag hoe de totstandkoming van het incidentenoverzicht zelf heeft kunnen resulteren in een incident (met als uitkomst het aftreden van de staatssecretaris) is daarmee echter nog niet beantwoord. Om dat te kunnen

40 Bartels, V. (2019, 16 mei). *Vergrijp achter mistgordijn*. De Telegraaf.

41 Van: korpschef Nationale Politie. Aan: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Onderwerp: Nadere duiding incidentcijfers RVK rapportage. 6 juni 2019. Bijlage bij 19 637. Nr. 2509.

42 Tegen deze uitspraak, gedaan op 22 mei 2019, is door het OM hoger beroep ingesteld.

43 Van: Het College van procureurs-generaal Aan: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Onderwerp: RVK incidentenoverzicht. 20 juni 2019. Bijlage bij 19 637. Nr. 2509.

44 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (2019, 1 juli). Nadere duiding incidentenoverzicht in de Rapportage Vreemdelingenketen [Kamerbrief]. 19 637. Nr. 2509.

begrijpen, is het om te beginnen van belang te kijken naar een aantal inhoudelijke aspecten van deze casus en beter te kijken naar de cijfers die hier gebruikt worden. Aan de cijfers wordt immers veel gewicht toegekend. Zoals in zoveel dossiers het geval is, is de roep om kwantitatieve informatie vaak groot. Als we een maatschappelijk probleem signaleren, of vermoeden dat het er is, dan volgt al snel de vraag naar harde cijfers: hoe zit het precies?

En dus moet er geteld worden. We benaderen tellen, meten en berekenen vaak als objectieve methodes om ‘de waarheid’ te kunnen presenteren. Als we willen weten hoe iets echt zit, dan moeten er cijfers op tafel komen. Vanuit de idee: de cijfers spreken voor zich. Kwantitatieve onderbouwingen geven een zeker gewicht aan analyses en beleidskeuzes. Cijfers helpen bovendien om ontwikkelingen makkelijk inzichtelijk te maken, om in één blik een duidelijk beeld te geven. Wanneer we zaken in cijfers uitdrukken, wordt het mogelijk om deze ‘objectief’ te analyseren, zo is daarbij steeds de gedachte.⁴⁵

Zo ging het ook met het incidentenoverzicht, dat in 2016 in het leven werd geroepen om inzage te geven in criminaliteit onder asielzoekers na politieke en maatschappelijke onrust hieromtrent. Criminaliteit onder asielzoekers wordt echter niet als zodanig geregistreerd, en dus dient de vraag zich aan hoe dit in beeld gebracht kan worden. Zoals in het tekstkader hierboven (‘Onvolkomen data?’) al naar voren komt, gaat het bij het incidentenoverzicht en de top 10 van de door de politie geregistreerde incidenten, om ‘ruwe data’, die met een ander doel zijn verzameld. Het zijn de eerste inschattingen van de politie van een delict op basis van een incident of nadat men moest uitrukken in verband met een melding. Deze eerste kwalificatie zegt daarmee echter nog niks over de verdere afhandeling van de zaak of over de kwalificatie die later mogelijk door het OM wordt toegekend, laat staan over een eventuele veroordeling.

De analyse van de cijfers naderhand laat zien hoe moeilijk het is om een zekere waarde toe te kennen aan de ‘ruwe data’ die uit de registratie in de BVH (Basisvoorziening Handhaving) naar voren komen. Het roept dan ook de vraag op welk verhaal er eigenlijk met deze cijfers wordt verteld. Waar wordt nu eigenlijk over gerapporteerd? En zijn deze cijfers eigenlijk wel geschikt voor het doel waarvoor ze gebruikt worden?

Zo wordt duidelijk dat achter een op het eerste gezicht eenvoudige tabel met cijfers een heel wat complexere werkelijkheid schuilgaat van definities,

45 Jong, I. de, Twist, M. van, Bressers, D. & Schram, J. (2018). *Gevoel voor getallen; Een zoektocht naar de politieke en psychologische dimensies van tellen in beleid*. Den Haag: NSOB; Van Twist, M.J.W. (2018). *Woorden wisselen, Werken aan een hertaling van besturen, organiseren en adviseren*. Deventer: Management Impact.

inschattingen en keuzes. Dan wordt duidelijk dat de cijfers helemaal niet zomaar voor zich spreken. De totstandkoming van het incidentenoverzicht behelst dan ook meer dan alleen het ophalen van data, en gaat juist ook over de subjectieve afwegingen die gemaakt worden in dat proces. Welke cijfers worden gebruikt? Welke definitie wordt gehanteerd? Wat telt wel mee, en wat niet? Hoe worden de data gepresenteerd? Welk verhaal wordt ermee verteld? En hoe wordt daarover gecommuniceerd? Deze inhoudelijke vraagstukken laten zien hoezeer de totstandkoming van een cijfermatig overzicht het resultaat is van wat wij noemen de *praktijk van tellen*. Wanneer we vanuit dat perspectief naar de totstandkoming van het incidentenoverzicht kijken, zien we tal van kleine en grotere betekenisvolle keuzes of beperkingen ten aanzien van de cijfers en het proces van tellen die van belang zijn voor het verdere vervolg van de casus. In deze paragraaf belichten we een aantal van die aspecten nader.

3.1 Wat er wordt geteld, telt mee

In de eerste plaats is de vraag relevant wát we eigenlijk tellen. Hoe registreren we? Of welke registraties gebruiken we? We zien dat daarin met het besluit voor een nieuwe opzet van het incidentenoverzicht in 2018 een andere keuze wordt gemaakt. De incidentenoverzichten betreffende de jaren 2015 tot en met 2017 rapporteren over incidenten die plaatsvonden op en rond COA-locaties (binnen een straal van 50 meter). Het verzamelen van deze gegevens is een zeer arbeidsintensief traject, voornamelijk voor de politie. Behalve de registraties van het COA is hiervoor ook een uittreksel uit politieregistraties nodig – per postcodegebied waar zich een COA-locatie bevindt. Een eerste zoektocht in het registratiesysteem van de politie levert bijvoorbeeld een vechtpartij op in het postcodegebied waar ook een COA-locatie staat. Maar om te weten of dit incident opgenomen moet worden in het incidentenoverzicht moet een agent in het dossier duiken om te kijken of hierbij mogelijk een inwoner van de COA-locatie betrokken is. Een ander voorbeeld: een COA-locatie ligt op de hoek van een straat, wat betekent dat deze grenst aan twee postcodegebieden. De politie kan in dit geval niet enkel kijken naar incidenten die geregistreerd zijn op dezelfde postcode als de COA-locatie maar moet ook kijken aan welk postcodegebied deze nog meer grenst. Alle incidenten die rond de locatie hebben plaatsgevonden moeten namelijk worden opgenomen in het overzicht. Tot slot moeten al deze incidenten worden gevalideerd door de lokale driehoek. Kortom: om een op het eerste gezicht simpel ogend overzicht samen te stellen, moeten duizenden dossiers worden doorgenomen – een bijzonder arbeidsintensief proces.

Voor het incidentenoverzicht over 2018 wordt mede hierom besloten een andere aanpak te kiezen. Na voorbereidende werkzaamheden van een werkgroep waarin de verschillende mogelijkheden voor een andere opzet van het incidentenoverzicht zijn verkend, wordt gekozen voor een persoonsgebonden aanpak waarbij de COA-locaties niet meer leidend zijn, maar een landelijke weergave wordt gegeven. Deze verandering lijkt op het eerste oog wellicht onschuldig, of in ieder geval de oplossing van een probleem (het vele uitzoekwerk) en sluit mogelijk beter aan bij de inhoudelijke uitkomsten uit het WODC-onderzoek). Het impliceert echter ook dat de aard en omvang van incidenten waarover informatie wordt verzameld en waarover wordt gerapporteerd, mogelijk verandert. Het gaat niet langer om incidenten die zich afspelen in een straal van maximaal 50 meter rond een COA-locatie, maar om alle incidenten (landelijk) waarbij asielzoekers als verdachte zijn aangemerkt in de politieregistratie. Daarmee is het ook aannemelijk dat er andersoortige gevallen in beeld komen, waarbij het niet vreemd is te veronderstellen dat ernstige misdrijven wellicht ook meer zullen voorkomen in de registraties. Waar het incidentenoverzicht tot en met 2017 nog vooral betrekking heeft op gevallen van geweld (ruzies op of rond de locatie), agressie en vernielingen, komen door de keuze voor een landelijk beeld mogelijk andere delicten in beeld, zoals diefstal, zedenmisdrijven of ernstige geweldsmisdrijven.

Met deze andere cijfers wordt het incidentenoverzicht een ander overzicht: incidenten op en rond zo'n 50 COA-locaties is iets anders dan kijken naar de incidenten waar een specifieke groep bij betrokken is op landelijke schaal. De keuze voor andere registraties heeft zodoende grote gevolgen voor de aard en inhoud van de rapportage.

Daar komt nog bij dat er in het incidentenoverzicht tellingen van verschillende partijen worden opgenomen. Daarbij maakt het uit *hoe* zij tellen. Het COA registreert nog steeds via dezelfde categorieën als voorheen incidenten die plaatsvinden op of rond de locatie waar eigen bewoners bij betrokken zijn. De politie telt het *aantal incidenten* waarbij een V-nummer voorkomt. De duiding van het incident, en dus ook de categorie waarin deze terechtkomt in het overzicht, is de eerste indruk van de politiefunctionaris ter plaatse. Het OM echter telt *de registratie* van de individuele verdachte. Er kunnen meerdere verdachten voorkomen in één proces-verbaal, en één verdachte kan voorkomen in meerdere processen-verbaal. Het OM duidt een incident aan de hand van de kwalificatie die wordt gegeven bij de juridische beoordeling van de zaak. Door het verschil tussen deze wijzen van tellen geven de registraties van de politie daarom mogelijk een ander beeld dan de registraties van het OM of het COA en is er ook geen vergelijking te maken tussen de verschillende lijstjes.

Kortom: *Wat* er geteld wordt, en *hoe* dat wordt gedaan, maakt uit voor de inhoudelijke opbrengst. De consequenties van de wijze van registreren, van de gewijzigde *input* van het incidentenoverzicht voor de uiteindelijke *output* en het verhaal dat met de uiteindelijke data wordt verteld, lijken desalniettemin nauwelijks onderwerp van discussie te zijn geweest.

Registreren: Het maakt uit hoe je telt, wat je telt, waar je telt, wanneer je telt

3.2 Wie telt, wie bewerkt, wie bepaalt?

Het wijzigen van het incidentenoverzicht betreft een inhoudelijke keuze, met inhoudelijke consequenties. Maar ook op procesniveau kunnen genomen besluiten consequenties hebben die verder strekken dan alleen het besluit zelf. Een tweede betekenisvol aspect is namelijk het besluit over de wijze van aanleveren van de V-nummers. Hoewel de stuurgroep, waar alle betrokkenen in vertegenwoordigd zijn, koos voor optie 3 (aanlevering van V-nummers vanuit zowel COA- als IND-bestanden), werd uiteindelijk de werkwijze van optie 1 (aanlevering vanuit alleen de COA-bestanden) gevolgd. Na de stuurgroepvergadering waarin voor optie 3 wordt gekozen, vindt een gesprek plaats tussen de voorzitter van de stuurgroep en de verantwoordelijk directeur. Zij bespreken de verschillende overwegingen, en de directeur neigt, zonder dat het besluit van de stuurgroep aan de orde komt, naar optie 1. De reden hiervoor is dat de staatssecretaris verantwoordelijk is voor asielzoekers die in een opvang van het COA verblijven. Incidenten waarbij asielzoekers betrokken zijn die niet op een COA-locatie verblijven, vallen dus niet onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris. De voorzitter van de stuurgroep is voornemens de overwegingen nog eens in de stuurgroep te bespreken, maar in een terugkoppeling naar de stuurgroep wordt gecommuniceerd dat na overleg met de directeur toch voor optie 1 is gekozen.

Dit besluit is in de eerste plaats van belang voor de wijze waarop de ‘doelgroep’ van het incidentenoverzicht wordt gedefinieerd, en heeft dus consequenties voor wat wel en niet meetelt, zoals in paragraaf 3.1 reeds is besproken. In de tweede plaats heeft het bericht over het gewijzigde besluit – ook al ging het om een misverstand – ook consequenties voor de onderlinge verhoudingen in de stuurgroep. Het bericht leidt bij diverse leden van de stuurgroep tot ontevredenheid, die zich in de besluitvorming gepasseerd voelen. Er wordt immers een door de stuurgroep genomen besluit ‘overruled’ door het ministerie. Enkele stuurgroepleden vragen zich af wat de positie van de

stuurgroep dan nog is. Het vraagt vervolgens van de voorzitter van de stuurgroep de nodige aandacht om de relatie te herstellen. En hoewel dit weliswaar lijkt te lukken in een goed gesprek, herkennen meerdere betrokkenen dat na dit voorval het incidentenoverzicht meer als iets van het ministerie wordt gezien dan dat er sprake is van een gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Het beperkte gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid voor het eindproduct wordt ook duidelijk in een latere fase van het proces. De verschillende betrokken organisaties en organisatieonderdelen richten zich in de afrondende fase voornamelijk op de 'eigen' cijfers en 'eigen' alinea's of paragrafen in de tekst, en lezen niet of nauwelijks mee met andere tekstdelen. Enerzijds vanuit het besef dat voor elk van die onderdelen specialistische kennis nodig is die alleen de betreffende organisatie of afdeling heeft, anderzijds ook omdat het verantwoordelijkheidsgevoel voor het totaal wat is afgenomen. De verschillende partijen nemen verantwoordelijkheid voor de eigen cijfers, en voor de eigen paragraaf of alinea's in het overzicht, en komen niet meer bijeen om over het totaal te spreken. Het gesprek over de inhoudelijke boodschap van het gehele hoofdstuk vindt dan ook niet meer plaats.

Begrenzen en besluiten: wie is/voelt zich eigenaar van de cijfers?

3.3 Presenteren vergt selecteren

De gekozen methodiek betreffende het incidentenoverzicht op basis van de politieregistraties levert een grote hoeveelheid cijfers op. Dan dient de vraag zich aan voor de leden van de stuur- en werkgroep hoe deze veelheid aan data op een samenhangende wijze kan worden gepresenteerd. Het gaat immers om een heel lange lijst van geregistreerde incidenten, waar vele verschillende labels aan zijn gehangen en categorieën in zijn aangebracht. In de oorspronkelijke lijst zijn bijna tweehonderd categorieën opgenomen, waarvan veel subcategorieën (bijvoorbeeld tientallen varianten van diefstal). Een enkeling adviseert de volledige tabel te publiceren, maar om toch een heldere en overzichtelijke weergave van de cijfers te krijgen en grip te krijgen op de veelheid van het materiaal, wordt in maart 2019 gekozen voor weergave in een top tien van meest voorkomende incidenten. Betrokkenen zien in een top 10 een mogelijkheid om de enorme hoeveelheid aan informatie terug te brengen tot een behapbare, overzichtelijke omvang. Een tabel zónder top tien zou een groot en moeilijk leesbaar geheel worden, dus met een top tien wordt het geheel leesbaar en overzichtelijk gemaakt, zo is het idee. Het werken met een top 10, of eventueel een top 5, is bovendien ook niet ongebruikelijk in dergelijke

rapportages. Het overzichtelijk weergeven van de informatie was immers ook het doel van de gewijzigde opzet van het incidentenoverzicht, zo is de gedachte.

Op het moment dat dit besluit wordt genomen, wordt echter niet inhoudelijk gesproken over het soort informatie dat dan zichtbaar wordt in de tabel en welke niet. Wel wordt in de stuurgroep expliciet gevraagd of deze wijze van presenteren gebruikelijk is, en of men hiermee voldoende transparant is. Men spreekt niet over de inhoudelijke categorieën die logischerwijs het vaakst voorkomen of het soort incidenten dat dan buiten beeld valt. Er wordt niet gesproken over het onderscheid tussen frequentie en gewicht van een incident. Sommige incidenten komen misschien maar weinig voor, maar kunnen politiek wel zwaar wegen. Hoewel hier later in het proces op enkele momenten wel aandacht voor is, verdwijnt deze kwestie buiten beeld wanneer in de stuur- en werkgroep de gesprekken nog volop gaan over de technische puzzel, het op orde krijgen van alle gegevens en de vraag hoe de veelheid aan cijfers overzichtelijk gepresenteerd kan worden.

Presenteren: structureren en ordenen betekent prioriteren en selecteren, en dus selectie en expliciete keuzes met inhoudelijke consequenties.

3.4 Tellen is vertellen

Als de cijfers voor het incidentenoverzicht op basis van politieregistraties begin april worden aangeleverd, blijkt het te gaan om 4.600 gevallen. In de top 10 staan categorieën als winkeldiefstal (2.030 gevallen), bedreiging (240 gevallen) en belediging (80 gevallen) (zie bijlage voor de volledige tabel zoals deze is opgenomen in de RVK). De categorie ‘overige’ bestaat uit 1.000 gevallen. Aangezien dat niet méér is dan de nummer 1 in de top 10 (namelijk 2030 gevallen) geeft deze uitkomst dan ook geen aanleiding voor nieuwe gesprekken over de top 10 in de stuurgroep. Er was namelijk in de stuurgroep afgesproken dat wanneer de categorie ‘overige’ de meeste gevallen zou bevatten, er een nadere toelichting op de categorie ‘overige’ zou komen. Nu dit niet het geval is, wordt over de top 10 inhoudelijk geen discussie meer gevoerd. De stuurgroep komt in deze periode ook niet meer fysiek bijeen en heeft enkel schriftelijk contact over de conceptversie en definitieve teksten van het incidentenoverzicht. Aangezien de cijfers er zijn en over de presentatie reeds is besloten, zijn er geen collectieve bespreekpunten meer. Bovendien komt de deadline voor oplevering inmiddels snel dichterbij. De vraag welk verhaal de gepresenteerde cijfers eigenlijk vertellen en welke inhoudelijke boodschap uit het incidentenoverzicht in deze weergave naar voren komt, is dan ook geen onderwerp meer van gesprek.

Desalniettemin wordt op een tweetal momenten de gevoeligheid van de categorie 'overige' wel opgemerkt. Dat gebeurt voor het eerst wanneer het departement de politie om nadere toelichting bij de categorie 'overige' vraagt. De secretaris van de stuurgroep vraagt per mail daarbij specifiek naar een aantal categorieën, te weten drugs/alcohol, verkeer, en verdeningen betreffende zedendelicten, omdat daar in eerdere jaren over gerapporteerd werd en de Tweede Kamer daar vermoedelijk ook naar zal vragen, zo schrijft de secretaris. In reactie hierop stuurt de politie de volledige tabel (van de categorie 'overige') en nadere toelichting op de drie genoemde categorieën naar het ministerie. Deze informatie leidt aanvankelijk tot een toelichting onder de tabel in de rapportage, te weten: "De overige 1000 incidenten omvatten een veelheid van andere soorten misdrijven, onder meer zedenmisdrijven (80), drugs- en alcoholmisdrijven (40) en verkeersmisdrijven (10)". Deze passage wordt ook met de stuurgroep gedeeld. In onderling contact tussen politie en ministerie wordt echter uitgewisseld dat het niet logisch is om slechts een paar typen delicten uit de categorie 'overige' toe te lichten en de rest niet. Dit zou daarnaast ook een precedent kunnen scheppen waardoor voortaan altijd over deze drie categorieën gerapporteerd zou moeten worden. Op het departement wordt in overleg tussen de voorzitter en secretaris van de stuurgroep vervolgens besloten de tekst te wijzigen naar een meer algemene beschrijving van de categorie 'overige', die een veelheid aan incidenten bevat die voorkomen, variërend van tientallen malen tot een enkele keer.

Een tweede moment waarop de gevoeligheid van de indeling wordt opgemerkt, is wanneer de verantwoordelijk directeur een opmerking plaatst bij de toelichting over de categorie 'overige' onder de tabel, waarin hij een kwetsbaarheid ziet, en om overleg vraagt. Hoewel zijn veronderstelling was dat de afstemming zou leiden tot aanpassing van de betreffende passage, gebeurt dit niet. Wel parafeert hij het document in het systeem. De passage wordt niet door anderen, noch in de stuurgroep, noch door de meelezers in de Digijustlijn opgemerkt en wordt daardoor niet opnieuw onderwerp van gesprek.

Ondanks deze momenten waarop de gevoeligheid van een indeling in een top 10 met categorie 'overige' is opgemerkt, heeft het niet tot aanpassingen geleid, en evenmin tot nadere bespreking op (top-) ambtelijk niveau of met de staatssecretaris. Het verhaal dat met de cijfers wordt verteld, is toen geen onderwerp van gesprek geweest.

Duiden: Het gesprek over praktische vormgeving duwt de inhoudelijke betekenisgeving naar de achtergrond.

3.5 Een onvolledig verhaal

Als de cijfers er eenmaal zijn, volgt nog de communicatie erover. Het ministerie stelt voor dat alle betrokken organisaties aanwezig zijn bij de geplande persbriefing van het rapport, om eventuele vragen over de eigen cijfers te kunnen beantwoorden. De politie laat echter weten niet aanwezig te zullen zijn. Ambtelijk wordt vervolgens onderling afgesproken dat bij vragen over de politiecijfers, het ministerie zal doorverwijzen naar de politie.

Een dag na de publicatie van de Rapportage Vreemdelingenketen meldt een journalist van de Telegraaf zich met een vraag naar de categorie ‘overige’ van de tabel met politiecijfers. Zoals onderling besproken wordt de journalist doorverwezen naar de politie. De politie had voorafgaand aan de publicatie van de RVK ook al meermaals bij het departement aangegeven dat wanneer er vragen zouden komen over de cijfers, de politie deze zou verstrekken. De politie verstrekt op verzoek van de journalist dan ook de tabel met cijfers uit de categorie ‘overige’ aan de Telegraaf.

Later die avond is er contact tussen de politie en de woordvoerder, waarin wordt uitgewisseld dat de focus van de Telegraaf op zedenzaken lijkt te zijn. Dit verbaast hen niet, hiervoor is tenslotte vaker aandacht in de media. Geen van beide partijen heeft op dat moment de indruk dat de insteek van het artikel wordt dat het departement informatie achterhoudt. De woordvoerder van het ministerie stelt wel diezelfde avond de politiek assistent van de staatssecretaris nog op de hoogte van de vragen die gesteld zijn door Telegraaf, maar niet de staatssecretaris zelf.

Een dag later publiceert de Telegraaf het artikel over de categorie ‘overige’, met daarbij de constatering dat het ministerie kennelijk niet zelf over die cijfers beschikt en moet doorverwijzen naar de politie. Die dag melden vervolgens meerdere media zich met vragen bij de politie. Het ministerie richt zich dan nog op het eerst informeren van de Tweede Kamer, maar de druk vanuit media op de politie neemt snel toe. Dat de partijen naar elkaar verwijzen, leidt op sociale media dan al tot de nodige ophef. Hoewel het ministerie wil dat er gewacht wordt, besluit de politie door de toenemende druk de tabel ook naar andere media toe te sturen, terwijl het ministerie nog een brief voorbereidt omdat eerst de Tweede Kamer geïnformeerd moet worden.

Vanuit het perspectief van medialogica staat het ministerie dan al op achterstand. Het ministerie verwijst immers door naar de politie, terwijl de cijfers waar het om gaat ook bij het departement gewoon beschikbaar zijn, zo blijkt later. Daarnaast heeft men zich vergist in het frame van de berichtgeving.

Verwacht werd dat er een artikel zou verschijnen over zedendelicten, niet een bericht over het ‘verdoezelen’ van relevante cijfers door het ministerie. En terwijl vervolgens op het departement gewerkt wordt aan een Kamerbrief om de Tweede Kamer van uitleg te voorzien, wordt de staatssecretaris niet geïnformeerd dat er wel degelijk op ambtelijk niveau gesproken is over de categorie ‘overige’. In de Kamerbrief wordt dan ook opgenomen dat “volstrekt onbedoeld het beeld van onvolledige informatie is ontstaan”. Pas enkele dagen later, na opleveren van een interne tijdslijn, constateert de staatssecretaris zelf dat er ambtelijk wél gewezen is op gevoeligheden met betrekking tot de categorie ‘overige’, en dat zijn brief aan de Tweede Kamer dus een onvolledig verhaal bevatte. In een tweede brief aan de Kamer moet de staatssecretaris vervolgens toegeven dat het niet ging om een “volstrekt onbedoelde” fout, maar om een verkeerde afweging, die onder zijn verantwoordelijkheid is gemaakt.

Communiceren: Verwarring over persvragen, gebrekkige interne én externe afstemming leiden tot onsamenhangende communicatie naar buiten.

3.6 Een gelaagde praktijk van tellen en vertellen

De hier genoemde aspecten laten in de eerste plaats zien dat een eenvoudige tabel bij nader inzien heel wat minder vanzelfsprekend is dan die op het eerste oog overkomt. Ondanks de objectiviteit die de cijfers uitstralen, laten deze aspecten zien dat er nogal wat keuzes aan de totstandkoming van die cijfers en uiteindelijk gepresenteerde tabellen voorafgaan. In de tweede plaats zien we dat, of hoe, deze aspecten in belangrijke mate bijdragen aan het verdere verloop van de casus. Daarbij is het belangrijk om op te merken dat niet één van deze aspecten alleen verklarend is voor het feit dat het mis ging in deze casus. Er is niet één moment dat in zichzelf alles bepalend was. Het is juist de optelsom die helpt begrijpen hoe de totstandkoming van het incidentenoverzicht zelf kon uitgroeien tot een incident.

Hieruit blijkt hoezeer de *praktijk van tellen*, vaak gezien als een objectieve en eenduidige activiteit, gelaagd is en meerdere stappen omvat die van cruciaal belang zijn voor het verdere vervolg. We benoemden in dit hoofdstuk een vijftal aspecten, die als volgt zijn samen te vatten:

- *Registreren (3.1):* de keuze om andere registraties te gebruiken en de input van het incidentenoverzicht te wijzigen, heeft consequenties voor de output die het proces van dataverzameling oplevert. Resultaat was hier een omvangrijke dataset, die ook andere en ernstiger delicten omvatte, die weliswaar minder vaak voorkomen, maar politiek wel zwaarwegend zijn;

- *Begrenzen en besluiten* (3.2): de vraag welke definities worden gehanteerd in het proces van dataverzameling, is eveneens van belang voor de uitkomst, net als de vraag wie daarover beslist. In dit geval gaat het om de definitie van de doelgroep waarover het incidentenoverzicht rapporteert. Door te kiezen voor een andere definitie dan aanvankelijk in de stuurgroep is besproken, trekt het departement meer verantwoordelijkheid naar zich toe. Gelijktijdig zorgt dat er ook voor dat dat anderen zich minder eigenaar voelen van dit overzicht;
- *Presenteren* (3.3): de vraag hoe een grote berg aan data gepresenteerd moet worden, brengt onvermijdelijk een proces van selectie met zich mee, waarbij een gedeelte van de data expliciet in beeld komt, maar automatisch ook een gedeelte aan het zicht wordt onttrokken. In geval van het incidentenoverzicht wordt de frequentie van de cijfers leidend, waardoor incidenten die mogelijk minder vaak voorkomen, maar waarvan het politiek gewicht en de maatschappelijke impact groot kunnen zijn, in de categorie overige terecht komen;
- *Duiden* (3.4): een direct gevolg van de gekozen wijze van presenteren, is de duiding van de cijfers. Welk verhaal wordt er met deze cijfers verteld? Dat lijkt een technische kwestie, maar betreft óók een politieke afweging. Het opvoeren van cijfers gaat niet alleen over tellen, maar ook over vertellen: welke boodschap wordt hier uitgedragen? En welke toelichting is dan nodig? Aandacht voor dit verhaal, inclusief bespreking van de dilemma's hieromtrent, en meervoudige duiding vraagt om bespreking met en beslissing op het juiste niveau;
- *Communiceren* (3.5): tot slot is dan ook de communicatie over de cijfers, over de mogelijke toelichting daarop, én communicatie over het doorlopen proces van belang. Een verschil in interpretatie en verwarring over wie over welke informatie beschikt en deze verstrekt, versterkt de dan al aanwezige ophef. Als de verwarring aanhoudt, ontstaat op meerdere fronten, zowel intern, als richting media en Tweede Kamer, een warrig en verwarrend verhaal.

De totstandkoming van het incidentenoverzicht, inclusief de wijze waarop de staatssecretaris en Tweede Kamer daarover zijn geïnformeerd, maakt duidelijk hoezeer de praktijk van tellen niet alleen gaat over verzameling van data, maar ook over definiëring, presentatie en selectie, duiding en communicatie. Met andere woorden, tellen is vertellen. Beide activiteiten zijn niet alleen nauw met elkaar verbonden, ze gaan samen op. Het gaat niet alleen over de cijfers zelf, en over de cijfers die er staan, maar ook over wat er níet staat. Deze verschillende aspecten van het proces samen, waarin kleinere en grotere beslissingen worden genomen zonder dat men altijd nadrukkelijk stilstaat bij dat samenspel van tellen en vertellen en de grote consequenties die dat kan hebben voor het verdere vervolg, maken samen dat een gewoon ambtelijk proces kon verworden tot een incident. Met in dit geval het aftreden van de bewindspersoon als gevolg.

4. Toerekenen: één feitenoverzicht, vier perspectieven

Enkel verliezers

Daags na het aftreden van de staatssecretaris is de verslagenheid op het ministerie nog steeds groot. Het leidt tot verschillende emoties. Waar het bij de één tot woede leidt (*hoe kan dit nou zijn gebeurd?*), is de ander vooral teleurgesteld (*jammer dat we juist deze staatssecretaris verliezen*) en haalt een derde z'n schouders op (*dit soort dingen gebeuren nu eenmaal*). Een vierde uit zich vooral geschrokken en verdrietig (*hoe kan dit zo zijn geëscaleerd?*). Wie je ook spreekt, iedereen heeft wel een beeld bij 'wat er is misgegaan' en waarom. Maar één ding staat volstrekt buiten kijf voor iedereen die we spreken: van boze opzet en het bedoeld achterhouden van informatie was in deze casus absoluut geen sprake. Er zijn alleen maar verliezers hier.

Het overzicht aan aspecten in de praktijk van tellen schetst de wording van het incident en laat een beeld zien van hoe het proces rond de totstandkoming van het incidentenoverzicht is verlopen, en hoe tal van kleine en grotere afwegingen, die soms heel technisch lijken, toch inhoudelijk of procesmatig grote consequenties hebben. Het laat zien hoe, zoals bij veel ambtelijke processen het geval is, het proces gekenmerkt wordt door vele verschillende hobbels die onderweg genomen moeten worden. Geen van deze momenten is op zichzelf aan te wijzen als dé reden waarom het liep zoals het gelopen is. Het gaat juist om de optelsom van verschillende gebeurtenissen die gezamenlijk een proces een bepaalde richting op duwen.

Nu we het totale verloop van de casus goed overzien en zicht hebben op de betekenisvolle aspecten en momenten daarbinnen, komen we ten slotte op de mogelijke verklaringen. Om conclusies te kunnen trekken over deze casus, en op basis daarvan ook lessen te formuleren, is het nodig om de casus in totaliteit te bezien en op zoek te gaan naar het onderliggende patroon, of de duiding die helpt te verklaren *waarom* het zo is gelopen. In de interviews die wij met betrokkenen hebben gevoerd, werden veel verschillende verklaringen naar voren gebracht. Vanuit hun uiteenlopende posities, zien respondenten andere patronen en trekken zij zelf andere lessen uit de casus. Waar de een het verloop van de casus ziet als 'kenmerkend voor de interne samenwerking binnen het ministerie', ziet de ander vooral een verklaring in de politieke context, en weer een ander wijst op de immer aanwezige tijdsdruk waaronder gewerkt moet worden. En waar de een stelt dat de

politieke sensitiviteit tekortschoot, constateert de ander juist dat er alleen oog was voor de politieke impact en de inhoudelijke blik het ondergeschoven kindje is.

De vele gesprekken maken duidelijk dat over één casus, op basis van één feitenoverzicht, vanuit verschillende perspectieven heel verschillende verklaringen voor het verloop van de casus te geven zijn. In dit hoofdstuk schetsen wij de vier dominante perspectieven, die elk steeds net een ander licht werpen op de totstandkoming van het incidentenoverzicht.

4.1 Mensenwerk

“Dit soort dingen gebeurt nu eenmaal”. Het is een veel gedane uitspraak in de gevoerde gesprekken. In een context waarbij veel mensen bij een product betrokken zijn, dat onder tijdsdruk tot stand moet komen, gaat het soms mis – lijkt hierbij de gedachte te zijn. Het is tenslotte mensenwerk. Aangezien de rapportage moet worden afgerond en gepubliceerd rond de vakantieperiode, moeten medewerkers het dossier tijdelijk overdragen aan collega’s of in de haast vlak voor vertrek afhandelen. En in al die drukte is de scherpste er soms af, zo luidt een mogelijke verklaring. Zelfs de finale ondertekening door de staatssecretaris moet op de valreep gebeuren, één dag voor de persbriefing gepland staat. De staatssecretaris is dan net terug van het reces, en was er niet op gewezen dat hij dit dossier eigenlijk vanaf zijn vakantieadres had moeten beoordelen. Een dag voor de publicatie wordt bij hem aangegeven dat hij het stuk al eerder heeft gezien, en ook in de oplegnotitie wordt geen melding gemaakt van specifieke gevoelige punten die extra aandacht behoeven. Tijd om het hele rapport in detail door te nemen, is er niet.

Wie vanuit deze verklaring naar het verloop van de casus kijkt, ziet vooral een organisatie waar hard gewerkt wordt, waarin iedereen zijn best doet, maar waar in alle drukte en haast soms wat stappen worden overgeslagen of dingen worden gemist. De timing van oplevering rond het reces, waarbij ook veel betrokken ambtenaren vakantie hebben en het dossier moeten overdragen aan collega’s, is een ongelukkig toeval. Alles met de beste bedoelingen, maar zo loopt het soms nu eenmaal. In deze verklaring passen ook de persoonlijke wisselingen, misverstanden in de communicatie en tijdsdruk, die maken dat ‘foutjes’ niet worden gezien of onvoldoende worden hersteld.

Zo kan het gebeuren dat een traject, dat juist startte met de inzet om meer transparant te zijn en meer inzicht te verschaffen, inhoudelijk niet meer kritisch tegen het licht wordt gehouden, want het moet ‘door’. Daar komt nog bij dat het opmerken van de gevoeligheden een zekere mate van kennis

van de materie vereist en alertheid bij lezing. Die kennis over de cijfers (en de wereld die daarachter schuilgaat) is bij lang niet alle lezers bekend, en veel van de betrokkenen lezen vooral het ‘eigen’ deel uit de incidentenrapportage zorgvuldig, en niet de passages die betrekking hebben op cijfers van andere organisaties of organisatieonderdelen.

Geen bewuste keuzes, geen kwade opzet, maar ‘gewoon’ een paar fouten die nu eenmaal kunnen gebeuren, is de boventoon in deze verklaring. Met de wijsheid achteraf constateren meerdere betrokkenen dit. “Misschien had ik het moeten zien...”, “misschien had ik het nog een keer moeten checken”, “misschien hadden we X eerder moeten betrekken”, “misschien had de stuurgroep dit moeten bespreken”, “misschien had ik duidelijker moeten communiceren”. Maar op het moment zelf, leek het voldoende. Er was niet veel tijd, iedereen was druk, de deadline naderde. En dat geldt voor alle niveaus: van betrokken projectmedewerkers, tot de ambtelijke top en de bewindspersoon zelf.

4.2 Ambtelijke professionaliteit en politieke sensitiviteit

Niet ‘gewoon’ een foutje, maar een meer fundamentele tekortkoming in enerzijds ambtelijke professionaliteit, en anderzijds politieke sensitiviteit maakten dat het incidentenoverzicht zelf een incident werd. Dat is de strekking van een tweede perspectief op de casus. Vanuit deze verklaring bezien valt vooral op hoe gedurende het gehele proces de inhoudelijke betekenis van verschillende keuzes die betrekking hebben op het incidentenoverzicht onderbelicht zijn gebleven, zoals in hoofdstuk drie ook is toegelicht. Inhoudelijke consequenties van bepaalde beslissingen met betrekking tot bijvoorbeeld de dataverzameling, selectie of wijze van presenteren werden onvoldoende besproken, en mogelijk politiek gevoelige of relevante keuzes werden niet expliciet gedeeld met de ambtelijke top of politieke leiding. De keuze voor een top 10 is vanuit dit perspectief een tekenend voorbeeld. Gezien de uitdaging om een grote bak met data overzichtelijk te kunnen presenteren, lijkt een top 10, met categorie ‘overige’, een voor de hand liggende optie. Maar de wereld achter die cijfers en de consequenties die de presentatiekeuze heeft voor de uiteindelijke informatie die de tabel dan bevat, blijven grotendeels onbesproken. Bij nader inzien realiseren betrokkenen zich ook dat het natuurlijk niet gek is dat de zwaarste incidenten juist minder voorkomen en dus niet in een top 10 zullen komen. Tijdens het proces zelf hebben betrokkenen zich hiervan echter niet of onvoldoende rekenschap gegeven. Een tekortkoming in de ambtelijke professionaliteit, zeggen sommigen. Dat de gevoeligheid van de categorie ‘overige’ vervolgens door bijna niemand wordt opgemerkt (of een waarschuwing daarover niet wordt opgepakt) en niet met de bewindspersoon wordt besproken,

laat bovendien een tekort aan politieke sensitiviteit zien, zo luidt de verklaring in dit perspectief. Net als de verkeerde inschatting die wordt gemaakt op het moment dat de eerste persvragen binnenkomen.

Deze verklaring is dus niet zozeer gericht op een paar fouten of toevallige vergissingen, maar gaat meer over het algehele professionele oordeel en de sensitiviteit van de ambtelijke organisatie. Dat ligt niet bij één persoon of op één niveau, maar betreft de hele lijn. Signalen of gevoelige keuzes worden niet opgeschaald, maar ook de ambtelijke top is niet alert en signaleert de kwetsbaarheden niet, ondanks dat het incidentenoverzicht eigenlijk altijd kan rekenen op veel media-aandacht en politieke belangstelling.

Zowel door politici als in media wordt na publicatie van de Rapportage Vreemdelingenketen en de ophef die ontstaat over het incidentenoverzicht veel gewezen naar de zogenoemde ‘politieke antenne’ van het departement. Een pijnlijk verwijt voor de ambtelijke organisatie, die immers dagelijks afwegingen moet maken over welke informatie wél en niet gedeeld wordt met de ambtelijke en politieke leiding van de organisatie. En daar wringt het dan ook. Het is een van de kerndilemma’s in de politiek-ambtelijke verhoudingen, dat in tal van andere dossiers uit het verleden waarbij een bewindspersoon moest aftreden een knelpunt of zelfs de zwakste schakel bleek te zijn, aldus de voormalig politicus en bestuurder Ed van Thijn.⁴⁶ Niet voor niets wordt in dit verband vaak gesproken over de ‘informatie-paradox’. Het is immers altijd noodzakelijk om informatie te selecteren. Een topambtenaar of bewindspersoon kan nooit overal in worden meegenomen. Maar welke informatie deel je dan wel, en welke niet? Om daar een afweging in te kunnen maken, zijn twee aspecten van belang. Enerzijds de *departementale informatiestructuur* (zijn er heldere afspraken en werkwijzen hiervoor), en anderzijds de *departementale informatiecultuur* (wat is men gewend, worden afspraken ook nageleefd etc.).

Beide aspecten, zowel de informatiestructuur als –cultuur, zijn cruciaal voor een functionele en werkzame departementale informatievoorziening. Een ambtelijke taak dus, maar het goed functioneren ervan is uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de bewindspersoon. Desalniettemin roept dit perspectief wel de vraag op of de huidige informatiestructuur en –cultuur voldoende uitnodigen tot scherp zijn op politieke gevoeligheden, of mogelijke kwetsbaarheden voldoende bespreekbaar zijn en of er voldoende gelegenheid is om daar de tijd voor te nemen, zelfs als een deadline zich aandient en de druk op het proces toeneemt. Dat zijn vragen die vrijwel meteen uitnodigen een derde perspectief op de casus te kiezen, namelijk specifiek kijkend naar de organisatorische voorzieningen.

⁴⁶ Van Thijn, E., & Ribeiro, T. C. (2004). *De informatieparadox: een blinde vlek in het openbaar bestuur*. Boom Koninklijke Uitgevers.

4.3 Organisatorische voorzieningen

Een derde verklaring richt zich niet zozeer op het ambtelijk vakmanschap, maar op de organisatorische voorzieningen en algemeen geldende procedures waarbinnen de geconstateerde fouten gemaakt konden worden. De algemene werkwijzen, de verdeling van dossiers tussen verschillende organisatieonderdelen, de onderlinge samenwerking tussen afdelingen, de opzet met een werk- en stuurgroep, dwingende deadlines en omgang met Digijust zijn vanuit dit perspectief verklarend voor het verloop van de casus. Vanuit dit perspectief worden bijvoorbeeld kritische kanttekeningen geplaatst bij de plek waar het dossier is belegd: waarom was dat niet bij de directie die de meeste ervaring heeft met de inhoudelijke thematiek? En waarom was de afdeling van cijferspecialisten (op het gebied van migratie) maar zijdelings betrokken en niet vanaf het begin vertegenwoordigd in de werk- of stuurgroep? Vanuit dit perspectief zien we een opvallende onderlinge dynamiek (soms zelfs bijna een strijd) bestaan tussen verschillend directies, waarover regelmatig in termen van wij-zij wordt gesproken. Niet prominent aanwezig en niet expliciet, maar wel subtiel aanwezig en voelbaar in de onderlinge verhoudingen.

Ook de opzet met een werk- en stuurgroep is van belang, wanneer we vanuit organisatorisch perspectief naar de casus kijken. Een indeling in werk- en stuurgroep is niet ongebruikelijk. Opvallend is echter dat in het begin juist die expertise (cijferspecialisten) ontbreekt in beide groepen waar bij een dergelijke opgave als een incidentenoverzicht opnieuw vormgeven, behoefte aan is. Bovendien vervaagt het onderscheid tussen werkgroep en stuurgroep gedurende het proces. Steeds vaker neemt dezelfde vertegenwoordiger van een betrokken organisatie deel aan zowel de werk- als stuurgroep. Sommige betrokkenen kunnen achteraf ook niet meer terughalen in welke groep ze nou zaten: in de praktijk was het onderscheid niet voor iedereen altijd even duidelijk. Het is bovendien moeilijk te reconstrueren wat er precies besproken en besloten is tijdens de verschillende bijeenkomsten aangezien er van het merendeel van de overleggen geen formele verslaglegging plaatsvond. Eventueel gevoerde inhoudelijke discussies zijn dus in de meeste gevallen niet vastgelegd en naderhand ook niet middels het verslag bij betrokkenen (direct of meer op afstand) onder de aandacht gebracht. Eveneens opvallend is dat de stuurgroep, juist in de afrondende fase niet meer fysiek samenkomt maar de afstemming enkel nog digitaal plaatsvindt. Juist wanneer het duidelijk wordt hoe het nieuwe overzicht eruit komt te zien, wordt er niet meer samengekomen om nog eens scherp naar de cijfers en het uiteindelijke resultaat te kijken. De oorspronkelijke idee achter een opzet met een werk- en stuurgroep, lijkt dan ook te zijn verwaterd.

Nog een ander punt dat relevant is vanuit het perspectief van de organisatorische context, is de ‘parafenlijn’. Het ministerie van Justitie en Veiligheid werkt hiervoor met Digijust – een digitaal systeem dat in dit geval wordt gebruikt tot en met de bewindspersonen. Andere departementen gebruiken vaak andere systemen, en niet overall werken ook de bewindspersonen met het systeem. Elders is er vaak de dwingende deadline van de beroemde ministerstas: uiterlijk op tijdstip X moet een dossier worden aangeleverd om nog mee te kunnen in ‘de tas’. Bij Digijust werkt dit anders en kan op elk moment van de dag een nieuwe ‘werkstroom’ worden gestart met als mogelijk gevolg dat er minder tijd wordt genomen voor zorgvuldige beoordeling van een stuk (zeker als de publicatiedatum al breed gecommuniceerd is). Daarbij is een belangrijke vraag wie allemaal moet worden meegenomen in ‘de lijn’. Hoe langer de lijn, hoe meer mensen meekijken met het stuk en er hun akkoord op moeten geven. Het roept echter ook de vraag op of een lange parafenlijn niet bijdraagt tot een vermindering van het individuele verantwoordelijkheidsgevoel, omdat er toch nog veel anderen naar kijken. Wat is de toegevoegde waarde nog van een lange lijn wanneer het stuk in hoog tempo door de opeenvolgende functionarissen wordt geparafeerd en daardoor niemand écht nog goed en kritisch meeleest? Ook het veelbesproken moment waarop een directeur een opmerking over de categorie ‘overige’ wel in het document plaatste, maar niet in de werkstroom zelf (waardoor deze niet automatisch zichtbaar was voor alle anderen) is vanuit het perspectief van organisatorische processen een relevante kwestie.

Wat we hier zien, is dat juist de organisatorische voorzieningen die ondersteunend en randvoorwaardelijk moeten zijn voor inhoudelijk proces, niet altijd helpend zijn maar soms juist belemmerend werken. Wanneer het rapport de eindfase ingaat worden deadlines steeds dwingender. In plaats van de inhoud voorop te laten staan en meer tijd te nemen om inhoudelijke keuzes en afwegingen te bespreken, moet de deadline worden gehaald. Deze eigen gecreëerde tijdsdruk zet de zorgvuldigheid van processen op sommige momenten onder druk. Vanuit het perspectief van de organisatorische voorzieningen gaat het dus niet zozeer om de mensen, maar om de onderliggende structuren en afspraken en de dynamiek van de organisatie, waardoor deze casus zo mis kon lopen.

4.4 Politieke context

Een vierde perspectief tenslotte richt zich juist op de politieke context waarbinnen de casus zich afspeelt. Het gaat dan over de politieke dynamiek waarvan de invloed niet te verwaarlozen is bij een dergelijk proces. Het heeft invloed op de totstandkoming van de rapportage, op het verloop van de heroriëntatie en uiteindelijk ook op de afloop van dit verhaal.

Dat begint al met de politieke wens die de aanleiding vormt voor het maken van een incidentenoverzicht. Hoewel daarvoor niet zomaar bruikbare cijfers voorhanden zijn, wordt er wel een poging gedaan om te voldoen aan een politieke wens, met weliswaar onvolkomen data. Dat maakt het incidentenoverzicht van begin af aan een enigszins ‘gekunsteld’ overzicht dat niet echt recht doet aan de daadwerkelijke praktijk, maar wel op grote politieke belangstelling kan rekenen.

Ook van belang is de politieke aandachtscyclus.⁴⁷ Zowel in het parlement als op een departement is een voortdurende strijd van verschillende onderwerpen die ‘concurreren’ om aandacht. Ook binnen een departement is dat voelbaar: sommige onderwerpen liggen enige tijd onder een vergrootglas, waardoor de aandacht voor andere onderwerpen die gelijktijdig aan de orde zijn beperkter is. En wanneer een ander onderwerp ineens opkomt en alle aandacht opeist, kan het ook zo weer van de politieke agenda verdwijnen. Niet omdat het is opgelost of de risico’s kleiner zijn geworden, maar gewoon omdat niet alles altijd in het middelpunt van de aandacht kan staan. Deze dynamiek is heel bepalend voor de mate van alertheid waarmee gegendeerde stukken door zowel de ambtelijke top als de bewindspersoon worden gelezen.

Zeker ook ten tijde van de publicatie van de RVK en de afwikkeling ervan, speelt de politieke context een cruciale rol, stellen verscheidene betrokkenen. De Europese verkiezingen staan dan immers voor de deur. Een periode waarin de politieke verhoudingen toch al volledig op scherp staan en een onderwerp als criminaliteit onder asielzoekers bij uitstek een thema is om politieke verschillen even scherp over het voetlicht te brengen. Een ‘misser’ van een zittende bewindspersoon en zeker ook het verwijt van bewust achterhouden van belangrijke informatie, is dan koren op de molen van politieke tegenstanders. En voor de bewindspersoon zelf is er de realisatie dat deze kwestie de relatie met de Tweede Kamer onder hoogspanning zet. Vertrouwen raakt beschadigd, en er zal geruime tijd nodig zijn om die weer te herstellen. De uiteindelijke beslissing van de staatssecretaris om af te treden was een optelsom van verschillende overwegingen, waarbij de politieke dynamiek wellicht niet doorslaggevend, maar wel degelijk van invloed is geweest.

Dat gevoel leeft ook sterk bij een deel van de betrokkenen, die stellen dat er inderdaad fouten zijn gemaakt bij de totstandkoming van het incidentenoverzicht, maar dat dit uitlegbaar zou zijn geweest. Dat de

⁴⁷ Downs, A. (1996). Up and Down with Ecology: The “Issue-Attention Cycle”. In P. Peretz (Red.), *The Politics of American Economic Policy Making* (2nd ed) (pp. 48-59). New York: M.E. Sharpe.

bewindspersoon hierop heeft moeten aftreden, zien zij dan ook (gedeeltelijk) als een politiek gemotiveerd besluit. Dat neemt niet weg dat er in de ambtelijke organisatie een paar stevige missers zijn gemaakt, maar in een andere politieke context en dynamiek was de schade wellicht beperkt gebleven tot een pittig debat. Ambtelijk leeft dan bij sommigen ook het gevoel dat als gevolg hiervan ook richting én binnen de organisatie een soort ‘politieke afrekening’ plaatsvindt. De organisatie wordt ‘opzettelijke verdoezeling’ verweten en ook maanden later berichten media opnieuw over “ambtenaren die asielcijfers verzwegen”.⁴⁸ Intern is die politieke dynamiek als gevolg van het aftreden van de staatssecretaris dan ook nog lang voelbaar.

4.5 Meervoudig kijken

De hier beschreven perspectieven benaderen de totstandkoming van het incidentenoverzicht elk op een andere manier, en bieden uiteenlopende verklaringen voor de vraag hoe dit uiteindelijk zelf een politiek incident is geworden. De vier perspectieven zijn allemaal gebaseerd op dezelfde feiten, maar werpen er net even een ander licht op.

Vanuit het perspectief van mensenwerk is de constatering dat overal waar mensen aan het werk zijn, weleens fouten worden gemaakt. Dat gebeurt niet doelbewust, maar er gaat nu eenmaal soms wat mis. Zo ook in ambtelijke processen, waar veel dossier gelijktijdig om aandacht vragen en in alle drukte en in vakantieperiodes weleens dingen over het hoofd worden gezien.

Vanuit een perspectief van ambtelijke professionaliteit is dit ook te zien als een tekort aan politieke sensitiviteit. De politieke gevoeligheid van de cijfers en de consequenties van bepaalde keuzes bleven onderbelicht in het proces, waardoor signalen onvoldoende werden geëscaleerd. Vanuit dit perspectief is de les dan ook om elkaar op dit punt vooral scherp te houden, dilemma’s expliciet te bespreken, zorgvuldigheid te bewaken, twijfels tijdig te ‘escaleren’ en juist ook als de tijd begint te dringen helder met elkaar te blijven communiceren.

Kijkend naar de organisatorische voorzieningen luidt de verklaring dat bepaalde ambtelijke processen strakker ingericht zouden moeten worden. Dat gaat dan bijvoorbeeld over de samenwerking tussen verschillende afdelingen, het beleggen van de verantwoordelijkheid voor dit dossier en het

48 Meeus, T. J. (2019, 19 oktober). Als een vuile Haagse oorlog tussen politici en topambtenaren escaleert. *NRC Handelsblad*. Boon, F. & Lievisse Adriaanse, M. (2019, 7 november). Ambtenaren verzwegen asielcijfers. *NRC Handelsblad*.

functioneren van een stuur- en werkgroep, inclusief de rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokken stakeholders. Maar ook een kritische reflectie op de omgang met en afspraken over Digijust is vanuit dit perspectief op zijn plaats.

Tot slot is er natuurlijk de politieke context. Onder andere omstandigheden had deze casus wellicht een ander staartje gekregen. Er is hier sprake van een samenloop van omstandigheden die op een negatieve wijze op elkaar hebben ingewerkt. Daar heb je als betrokkenen niet volledig invloed op, maar het is wél van belang om daar aandacht voor te hebben. Niet alle dossiers staan in het middelpunt van de belangstelling, maar een departement moet erop bedacht zijn dat wanneer dit niet het geval is, een dossier opeens vol in de belangstelling kan komen te staan. Ook onderwerpen die ‘in de luwte zitten’ en daardoor ook intern wellicht niet de zorgvuldigheid krijgen die ze verdienen, kunnen wel degelijk groot worden. De aanbeveling die hier past is dus om oog te hebben voor onderwerpen zich in de luwte van de aandacht bevinden die zomaar ineens een politiek risico kunnen blijken te zijn.

Elk van deze perspectieven is tegelijkertijd aan de orde. De verklaringen die ze bieden overlappen hier en daar, botsen soms met elkaar, maar sluiten elkaar niet uit. Ze zijn alle vier tegelijkertijd waar. Redeneren vanuit één perspectief zou immers een onterechte simplificatie van een veel ingewikkelder dossier betekenen, en daardoor ook tot sterk versimpelde beeldvorming leiden. Er is ook niet maar één waarheid, als het gaat over de duiding van de casus. Juist door meerdere perspectieven naast elkaar te plaatsen en de casus vanuit verschillende kanten te bekijken, kunnen we beter begrijpen wat er nu eigenlijk gebeurd is en kunnen we daarvan ook leren.

5. Afronden: onvolledig maar niet opzettelijk

Leren of afrekenen?

Direct na het aftreden van de staatssecretaris wordt binnen het departement geconstateerd: “we moeten hiervan leren”. Niet alleen voor de ambtenaren die er direct bij betrokken waren, maar ook voor het hele ministerie zijn hieruit lessen te trekken. De DG Migratie besluit dan ook opdracht te geven tot het maken van een interne evaluatie. Deze evaluatie is expliciet bedoeld als leerproces, niet om schuldigen of verantwoordelijken aan te wijzen. Het traject wordt ingezet vanuit de intentie om open naar elkaar te zijn, gezamenlijk te kunnen leren en om betrokken collega’s de ruimte te geven hun verhaal te doen.

Als in september het interne evaluatierapport wordt opgeleverd, ziet de bestuursraad de evaluatie als een goed voorbeeld van de transitie die het ministerie nastreeft, waarbij transparantie hoog in het vaandel staat (‘JenV verandert’). Men besluit daarom de evaluatie actief naar buiten brengen, waarbij ook het besef leeft dat het document na een eventueel Wob-verzoek toch alsnog naar buiten zou gaan. Voor sommige van de geïnterviewden blijkt dat echter een onaangename verrassing, en ook de voormalig staatssecretaris is verbaasd omdat hij niet betrokken is in de evaluatie.

Onbedoeld komt een interne evaluatie, gericht op leren, extern in een heel andere dynamiek terecht, waarbij in mediaberichten naar voren wordt gehaald dat de interne evaluatie “ambtenaren vrijpleit”, terwijl de voormalig staatssecretaris twijfels uit over de gang van zaken en een Wob-verzoek later duidelijk maakt dat ambtenaren onderling bespraken hoe de cijfers het beste gepresenteerd konden worden. Een proces dat bedoeld was om intern te kunnen leren, krijgt zo onverwacht toch nog de sfeer van afrekenen. En waar de rust op het departement net weer was teruggekeerd, komt de pijn voor medewerkers hierdoor opnieuw boven. Voor sommige betrokkenen binnen het departement is deze nieuwe (onverwachte) wending in het verloop van de casus de druppel: dit nooit meer.

Het proces van de totstandkoming van het incidentenoverzicht is een ambtelijk proces zoals zovele, maar waarom ging het juist hier nu fout, en in andere processen niet? Het opstellen van een incidentenoverzicht lijkt op het eerste oog een overzichtelijk traject, maar wie zich er nader in verdiept wordt onmiddellijk geconfronteerd met de complexiteit die hierachter schuilgaat. Het betreft een inhoudelijk ingewikkeld en vooral politiek

gevoelig thema, waarbij afstemming en betrokkenheid van meerdere publieke organisaties noodzakelijk is. Om dergelijke processen tot een goede afloop te brengen, is helderheid nodig over de inhoud, maar ook aandacht voor structuur, afstemming en communicatie.

De conclusie ligt voor de hand om de hier beschreven gang van zaken te duiden als een ‘ongelukkige samenloop van omstandigheden’, zoals ook veel van onze gesprekspartners tijdens de interviews hebben gedaan. En deels is dat terecht. Een feitelijke analyse van wat er is gebeurd, in combinatie met vele gesprekken met betrokkenen, laat zien dat de intentie was om met een vernieuwde opzet van het incidentenoverzicht goede en meer transparante informatie te bieden. Nergens in het proces is met opzet besloten om relevante informatie achter te houden of zelfs weg te moffelen.

Tegelijkertijd is er wel degelijk op enkele momenten aandacht geweest voor de categorie ‘overige’ en de politieke gevoeligheid daarvan. Dit heeft er echter niet toe geleid dat de toelichting op de categorie overige in het incidentenoverzicht is aangepast of dat de kwestie aan de staatssecretaris is voorgelegd. Dat is op zijn minst onhandig te noemen, maar tegelijkertijd is het ook niet een fout die is toe te schrijven aan één persoon of één moment. Immers, op verschillende momenten had men alerter kunnen zijn, had de communicatie tussen betrokkenen beter gekund of was het wellicht beter geweest om meer tijd te nemen. De politieke gevoeligheid van de kwestie is op verschillende momenten bij betrokkenen ‘aan de aandacht ontsnapt’.

Onze conclusie luidt dan ook dat de staatssecretaris en ook de Tweede Kamer weliswaar in mei 2019 onvolledig zijn geïnformeerd over de totstandkoming van het incidentenoverzicht, maar dat er in deze casus geen sprake is van opzettelijk foutief informeren. Er is ambtelijk op het niveau van de stuurgroep bewust een afweging gemaakt om een inhoudelijke toelichting op de categorie overige niet op te nemen bij de tabel in de RVK, maar nergens is ons gebleken dat de bedoeling daarvan was om informatie achter te houden of zelfs opzettelijk weg te moffelen.

Daarmee is de kernvraag van dit onderzoek beantwoord. Er zijn zeker de nodige fouten gemaakt in het proces, maar van opzettelijk achterhouden van relevante informatie voor de staatssecretaris en Tweede Kamer is geen sprake.

Dat zou ervoor kunnen pleiten om deze ‘misser’ niet te groot te maken. Fouten komen nu eenmaal voor, is daarbij dan de gedachte. En hoezeer dat ook waar is, toch is het belangrijk - juist vanwege het ‘alledaagse’ karakter van een dossier als dit - om wél te (blijven) reflecteren wat nu maakte dat dit

proces zo'n teleurstellende afloop kende. Juist omdat het een ambtelijk proces is, met politieke gevoeligheid, waarvan er op een departement dagelijks tientallen spelen, is het leerzaam te beseffen hoe dergelijke trajecten soms kunnen ontsporen.

Die gedachte leidde ook binnen het ministerie daags na het aftreden van de staatssecretaris al tot de wens om het proces te evalueren. Zoals in het kader hierboven beschreven ('Leren of afrekenen'), kwam deze interne evaluatie die bedoeld was om samen te leren van deze casus echter in een heel andere dynamiek terecht toen het document openbaar werd en de discussie naar aanleiding daarvan voelde als een (politieke) afrekening. Sommige betrokkenen hebben aan deze afwikkeling een kater overgehouden. Bij hen resteert slechts het bittere gevoel: dit moeten we echt nooit meer zo doen.

Hier zit een zekere ongemakkelijkheid. Achteraf evalueren betekent natuurlijk altijd terugkijken op wat er anders had gekund en beter had gemoeten. In retrospectief heb je bovendien natuurlijk ook altijd gelijk. Evalueren vervalt daarom al snel in gemakzuchtig oordelen over wat terugkijkend (en met de wetenschap van nu) goed ging of fout zat, gericht op de ondubbelzinnige vaststelling van succes of falen, en meer nog: aan wie dat succes of falen valt toe te schrijven. Maar belangrijker nog dan de vaststelling wie er schuld heeft in dit geval, is het om de onderliggende patronen te doorgronden. Juist de oprechte poging daartoe – ook aan de kant van het ministerie- maakt deze casus de moeite waard om van te leren.

Vanuit die intentie hebben wij in dit rapport in ieder geval ook antwoord willen geven op de hoofdvraag van dit onderzoek, namelijk hoe het incidentenoverzicht tot stand is gekomen. Dat deden we in de eerste plaats door het opstellen van een uitgebreide feitenreconstructie, en in de tweede plaats door vanuit inhoudelijk perspectief verder in te zoomen op de *praktijk van tellen*, die een cruciaal onderdeel uitmaakt van deze casus. Die analyse laat ons zien hoe achter een op het eerste oog eenvoudig en objectief overzicht, een heel gelaagd proces schuilgaat van vele subjectieve en betekenisvolle afwegingen, die neerslaan in een kwantitatief overzicht waarin alle bijbehorende nuances buiten beeld verdwijnen. Om te kunnen begrijpen wat er in deze casus is gebeurd, is het noodzakelijk die gelaagdheid en het constructieproces inzichtelijk te maken, zodat de complexiteit weer in beeld komt. In de derde plaats zijn wij vervolgens op zoek gegaan naar de verschillende perspectieven die antwoord geven op de vraag *waarom* de dingen gingen zoals ze gingen, naar verklaringen die ons helpen te duiden wat hier speelt. Daarvoor zagen we in deze casus vier verschillende perspectieven, die elk een ander element belichten, maar elkaar niet uitsluiten. Sterker nog, ze zijn allemaal tegelijk aan de orde.

Spreken over 'alleen maar een foutje' zou geen recht doen aan de complexiteit van de casus. Maar alleen verwijzen naar ambtelijk vakmanschap, organisatorische voorzieningen of politieke dynamiek evenmin. Bovendien is daar ook niemand mee geholpen. Het gaat hier niet om het aanwijzen van schuldigen, maar om een proces dat reconstructie en reflectie verdient, met als doel om daarvan te leren.

Dat is dan ook de belangrijkste aanbeveling die volgt uit dit onderzoek: benut de beschreven aspecten van de praktijk van tellen en de vier perspectieven op het verloop van de casus om te reflecteren op andere dossiers zoals deze. Het kan helpen voorkomen dat afwegingen die weliswaar bewust worden gemaakt desondanks soms toch niet de bedoelde gevolgen hebben.

Bijlage

Tabel geregistreerde incidenten uit het Incidentenoverzicht

Hieronder is het overzicht weergegeven van de door de politie geregistreerde incidenten waarbij asielzoekers als verdachte van een misdrijf zijn aangemeld. Het betreft de exacte tabel zoals deze in het incidentenoverzicht (hoofdstuk 3.3) in de Rapportage Vreemdelingenketen 2018 is opgenomen. Daarbij werd in de rapportage onder de tabel aangegeven: “De overige 1.000 incidenten omvatten een veelheid van andere soorten misdrijven, die voorkomen variërend van enkele tientallen malen tot een enkele keer.”.

De Rapportage Vreemdelingenketen is op 14 mei 2019 naar de Tweede Kamer gestuurd.⁴⁹

CATEGORIE	2018
1. Winkeldiefstal	2.030
2. Zakkenrollerij/tassenrollerij	250
3. Eenvoudige mishandeling	250
4. Bedreiging	240
5. Vernieling overige objecten	200
6. Overige (eenvoudige) diefstal	180
7. Heling	160
8. Gekwalificeerde diefstal in/uit	120
9. Diefstal fiets	90
10. Belediging	80
Overige	1.000
Totaal	4.600

Tabel 3.15 ‘Aantal geregistreerde incidenten’ (bron: Politie). - Uit RVK 2018 – paragraaf 3.3.3, pagina 31.

49 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (2019, 14 mei). Rapportage Vreemdelingenketen (RVK) over de periode januari tot en met december 2018 [Kamerbrief]. 19 637. Nr. 2493.

Op 16 mei 2019 wordt de nadere uitsplitsing van de categorie 'overige' naar de Tweede Kamer gestuurd.⁵⁰ Het betreft de hieronder weergegeven cijfers.

	CATEGORIE	AANTAL GEREGISTREERDE INCIDENTEN
1.	Huisvredebreuk	73
2.	Gekwal. ⁵¹ Diefstal in/uit woning	68
3.	Diefstal uit/vanaf personenauto	62
4.	Zware mishandeling	51
5.	Overige gekwal. Diefstal	51
6.	Openlijke geweldpleging tegen personen	49
7.	Aanranding	47
8.	Zich als ongewenst verklaarde vreemdeling in NL...	43
9.	Valse identiteit opgeven	39
10.	Wederspanningheid (verzet)	39
11.	Overige delicten openbare orde	37
12.	Lokaal vredebreuk	33
13.	Winkeldiefstal met geweld	31
14.	Doodslag/moord	31
15.	Vernieling van/aan auto	27
16.	Straatroof	26
17.	Identiteitsfraude	18
18.	Bezit overige wapens	15
19.	Brandstichting	14
20.	Openbare schennis der eerbaarheid	13
21.	Vernieling van/aan openbaar gebouw	13
22.	Overige diefstallen met geweld	13
23.	Openlijke geweldpleging tegen goederen	12
24.	Gekwal. Diefstal met geweld in/uit winkel	12

⁵⁰ Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (2019, 16 mei). Incidentenoverzicht in de Rapportage vreemdelingenketen [Kamerbrief]. 19 637. 33 042. Nr. 2498.

⁵¹ Een 'gekwalificeerd delict' betreft een delict waarbij aan het strafbare feit het 'grond-delict' extra bestanddelen zijn toegevoegd. De maximale straf bij een gekwalificeerd delict is hoger dan bij een gronddelict.

25.	Bezit harddrugs (lijst I)	11
26.	Handel ed. harddrugs (lijst I)	10
27.	Misdrijven anders	9
28.	Diefstal in/uit andere gebouwen (niet gekwal.)	8
29.	Kinderpornografie	8
30.	Vervaardigen softdrugs (lijst II)	8
31.	Bezit softdrugs (lijst II)	7
32.	Gekwal. Diefstal in/uit box/garage/schuur	7
33.	Verduistering (evt. in dienstbetrekking)	6
34.	Vals geld uitgeven	6
35.	Gekwal. Diefstal in/uit bedrijf/kantoor	6
36.	Gijzeling/ontvoering	5
37.	Diefstal in/uit bedrijf/kantoor (niet gekwal.)	5
38.	Overval in woning	5
39.	Seksueel misbruik kinderen (geen incest)	5
40.	Diefstal in/uit woning (niet gekwal.)	5
41.	Mensensmokkel	4
42.	Verkrachting	4
43.	Rijden onder invloed drugs/medicijnen	4
44.	Overige zedenmisdrijven	4
45.	Overige misdrijven tegen het openbaar gezag	4
46.	Bezit vuurwapens	3
47.	Diefstal bromfiets/snorfiets	3
48.	Rijden onder invloed alcohol	3
49.	Handel e.d. softdrugs (lijst II)	3
50.	Gekwal. Diefstal in/uit andere gebouwen	3
51.	Vernieling van/aan openbaar vervoer/abri	3
52.	Diefstal uit/vanaf vaartuig	3
53.	Overige horizontale fraude	3
54.	Gekwal. Diefstal in/uit hotel/pension	2
55.	Diefstal uit/vanaf andere vervoersmiddelen	2
56.	Diefstal met geweld personenauto	2

57.	Diefstal personenauto	2
58.	Witwassen	2
59.	Stalking	2
60.	Gekwal. Diefstal met geweld in/uit woning	2
61.	Chantage / afpersing	1
62.	Diefstal in/uit box/garage/schuur (niet gekwal.)	1
63.	Diefstal met geweld in/uit woning (niet gekwal.)	1
64.	Vals geld aanmaken	1
65.	Overval op overige objecten	1
66.	Diefstal met geweld vrachtauto/bestelauto	1
67.	Diefstal met geweld in/uit bedrijf/kantoor (niet gekwal.)	1
68.	Gekwal. Diefstal met geweld in/uit andere gebouwen	1
69.	Valse aangifte	1
70.	Discriminatie	1
71.	Diefstal vrachtauto/bestelauto	1
72.	Bodembescherming	1
73.	Verlaten plaats na verkeersongeval	1
	Totaal	999

COLOFON

© 2020

ISBN NUMMER

978-90-83108-85-8

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.