



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum

Cahier 2022-6

Incidenten en misdrijven door COA-bewoners 2017-2021

Samenvatting

Cahier 2022-6

Incidenten en misdrijven door COA-bewoners 2017-2021

Samenvatting

S.M. Noyon
A. Latenko
M.E. Vink
S.W. van den Braak

Cahier

De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum is verricht. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie en Veiligheid weergeeft.

Samenvatting

Inleiding

Dit rapport met informatie over incidenten en misdrijven door COA-bewoners is geen nieuw product. Tot en met 2020 werd deze publicatie verzorgd door de Analyseproeftuin Migratieketen (APM) van de directie Regie Migratieketen, onderdeel van het Directoraat-Generaal Migratie (DGM) van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het onderhavige rapport is het eerste dat onder WODC-vlag verschijnt. Vanaf deze editie zal het WODC de rapportage jaarlijks uitbrengen. In de komende jaren zal dit product bovendien verder verfijnd worden.

Bij dit rapport dient opgemerkt te worden dat het nadrukkelijk het karakter van een monitor heeft. Een monitor kenmerkt zich door een beschrijvend karakter, waarmee een algemeen beeld wordt geschetst. Door over de jaren eenzelfde opzet aan te houden, kunnen opeenvolgende publicaties vergeleken worden. Aanvullende analyses zullen onderwerp zijn van (toekomstige) verdiepende studies en vallen buiten de scope van dit rapport.

Het doel van de onderhavige rapportage is tweeledig. Ten eerste worden incidenten op COA-locaties (in relatie tot de totale groep COA-bewoners) beschreven en wordt daarmee een algemeen beeld geschetst van de situatie op COA-locaties. Daarnaast geeft het een overzicht van de misdrijven waarvan bewoners tijdens hun verblijf op COA-locaties verdacht werden. Om deze cijfers in perspectief te kunnen plaatsen, worden waar mogelijk vergelijkingen gemaakt met criminaliteitscijfers over de algemene Nederlandse bevolking. Door een rapportageperiode van vijf jaar aan te houden, kunnen bovendien ontwikkelingen over de tijd in kaart gebracht worden. Hoewel deze en toekomstige edities vergelijkbaar zullen zijn van jaar tot jaar, heeft het WODC een andere werkwijze gehanteerd dan APM. Dit betekent dat de hier gerapporteerde cijfers en trends niet zonder meer vergelijkbaar zijn met die uit eerdere edities.

Ten behoeve van de duiding van de cijfers is het daarnaast van belang op te merken dat de data die gebruikt zijn voor het samenstellen van dit rapport afkomstig zijn uit operationele registratiesystemen die gericht zijn op het primaire proces en niet bedoeld zijn voor rapportagedoeleinden. Daarnaast betreffen de gepresenteerde cijfers een momentopname (met peilmomenten tussen februari en april 2022). Het overzicht kan andere cijfers laten zien als het later opnieuw wordt vastgesteld, doordat de onderliggende data kunnen zijn bijgewerkt.

Definities en verschil met eerdere edities

De doelgroep van het onderhavige rapport is beperkt tot mensen die tussen 1 januari 2017 en 31 december 2021 op enig moment op een COA-locatie verbleven. Dit kunnen verschillende soorten locaties zijn afhankelijk van de situatie en verblijfsstatus van de vreemdeling: voor de meeste asielzoekers zijn dit een centrale ontvangstlocatie (col), procesopvanglocatie (pol) of asielzoekerscentrum (azc). Daarnaast bestaan er speciale opvanglocaties voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's): procesopvanglocaties voor amv's (poa) en kleinschalige woonvoorzieningen (kwv). Asielzoekers in afwachting van uitzetting kunnen worden geplaatst op een vrijheids-

beperkende locatie en gezinnen in afwachting van uitzetting op speciaal ingerichte gezinslocaties. Voor overlastgevende asielzoekers waren er tot 2020 extra begeleiding en toezichtlocaties (ebtl) en vanaf 2020 een handhaving en toezichtlocatie (htl). Andere opvangtypes, waaronder de wachtruimte van de col en opvang die onder de verantwoordelijkheid van gemeenten viel, zijn bij het bepalen van de doelgroep buiten beschouwing gelaten. Daarnaast zijn vreemdelingen zonder identificatienummer (v-nummer) buiten beschouwing gelaten. Deze definitie van de doelgroep verschilt van degene die werd gehanteerd in eerdere edities en leidt ertoe dat de cijfers in deze editie over het algemeen lager uitkomen.

Met betrekking tot de incidenten is alleen gekeken naar incidenten waarbij de betrokken vreemdeling op een van de genoemde opvanglocaties woonde (en dus binnen de doelgroep viel) op het moment dat het incident plaatsvond. Incidenten door personen die ten tijde van het incident al enige tijd niet op een opvang zaten of zich net tussen opvangvormen bevonden, zijn dus niet meegenomen. In eerdere edities zijn deze incidenten wel meegenomen. Als de vreemdeling alleen als slachtoffer bij het incident betrokken was, en er verder geen andere vreemdelingen binnen de doelgroep bij het incident betrokken waren, dan is het incident niet meegenomen. Bij het tellen van (unieke) betrokkenen bij incidenten zijn slachtoffers ook niet meegenomen. In eerdere edities zijn voor het jaar 2019 en eerder slachtoffers nog wel meegenomen in de cijfers. Wat betreft het type incident zijn alleen incidenten meegenomen met betrekking tot verbale suïcidedreiging, agressie en geweld tegen personen (fysiek, non-verbaal en/of verbaal) en zelfdestructieve acties. In tegenstelling tot voorgaande edities zijn overtredingen van de COA-huisregels en suïcides niet meegenomen. Het aantal gerapporteerde incidenten is als gevolg van deze keuzes flink lager dan in eerdere edities.

Bij het tellen van de maatregelen zijn alleen maatregelen meegenomen die horen bij incidenten die meegeteld zijn conform bovenstaande definitie. Hierbij zijn alle types maatregelen meegenomen die het COA op kan leggen. Deze kunnen grofweg in drie soorten gecategoriseerd worden: ro-v-maatregelen (i.e. inhoudingen van voorzieningen), overplaatsingen naar een locatie met verhoogd toezicht) en alternatieve maatregelen (bijv. een correctiegesprek). In eerdere edities zijn alternatieve maatregelen niet meegenomen.

Voor wat betreft de criminaliteit waar vreemdelingen van verdacht worden, zijn in dit rapport alleen misdrijven geteld die gepleegd zijn terwijl de verdachte vreemdeling op een van de genoemde opvanglocaties woonde. Dit komt overeen met de voor het tellen van incidenten gehanteerde definitie. Als gevolg van deze keuze komt het aantal misdrijven lager uit. In eerdere edities werden namelijk alle misdrijven in een jaar meegenomen van een vreemdeling die in dat jaar op enig moment op een COA-locatie verbleef. Dit konden dus ook misdrijven zijn die werden gepleegd als een vreemdeling niet meer of nog niet op een COA-locatie verbleef.

Bij het tellen van de afdoening van misdrijven door het OM en de rechter zijn strafzaken geteld, terwijl in eerdere edities nog feiten werden geteld. Een ander verschil is dat hierbij een terugkijkmethode is gehanteerd, waarbij wordt gekeken naar zaken die binnen een bepaalde peilperiode zijn afgerond (ongeacht het jaar waarin het misdrijf gepleegd is). In eerdere edities is gebruikgemaakt van een andere methode (de cohortmethode), waarbij is gekeken naar afdoeningen in hetzelfde jaar als het pleegjaar (en niet naar afdoeningen in latere jaren). Hierdoor zijn de resultaten in deze rapportage onvergelijkbaar met eerdere edities.

Doelgroep

In de periode van 2017 tot en met 2021 verbleven in totaal 179.000 unieke vreemdelingen op enig moment op een COA-locatie. De bezetting van COA-locaties varieert van jaar tot jaar. Het laagste bezettingscijfer in de rapportageperiode was 48.000 in 2020, tegenover het maximum van 66.000 in 2021. Dit is een toename van 38%. Deze variatie in de bezetting wordt veroorzaakt door een combinatie van instroom van nieuwe asielzoekers, oplopende wachttijden bij de IND, en een stagnatie in uitstroom van statushouders vanwege de krapte op de woningmarkt. Vreemdelingen komen hierdoor vaak in meerdere jaren in de gepresenteerde statistieken voor.

De doelgroep bestaat voor zo'n twee derde uit mannen. Jongvolwassenen (in de leeftijd van 18-29 jaar) vormen met 31% de grootste leeftijdsgroep in 2021. Daarnaast is er een grote groep minderjarigen: 30% van de doelgroep in 2021 (dit kunnen zowel amv's als kinderen in gezinnen zijn).

De personen die tijdens de rapportageperiode in de COA-locaties verbleven, hadden de nationaliteiten van meer dan 170 verschillende herkomstlanden. De nationaliteiten met het grootste aandeel in de bezetting verschuiven over de tijd. Nationaliteiten in de top 15 van 2021 die nog niet tot de belangrijkste nationaliteiten behoorden in 2017 zijn Jemenitisch, Nigeriaans, Pakistaans en Gambiaans. Grofweg een derde van de mensen die in 2021 op een COA-locatie verbleven, had de Syrische nationaliteit, die daarmee de meest voorkomende nationaliteit was. Syrisch is gedurende de gehele rapportageperiode met afstand de grootste nationaliteit.

In 2021 verbleven 66.000 unieke vreemdelingen voor enige tijd op een COA-locatie. Een klein deel van hen (respectievelijk 6% en 3%) is in dat jaar betrokken geweest bij een incident of verdacht van een misdrijf.

Incidenten waarbij COA-bewoners zijn betrokken

In totaal registreerde COA in 2021 5.900 gevallen van verbale suïcidedreiging, zelf-destructieve acties en fysiek, verbaal en non-verbaal geweld. Dit is een afname ten opzichte van een jaar eerder, toen er nog 6.300 incidenten op COA-locaties werden geregistreerd. Deze afname is des te opvallender omdat het aantal unieke vreemdelingen dat werd opgevangen op een COA-locatie met 38% toenam in die periode. In beide jaren was de gemiddelde bezetting ongeveer gelijk. Een vergelijking van het aantal incidenten afgezet tegen zowel het aantal unieke vreemdelingen als de gemiddelde bezetting van COA-locaties in verschillende jaren laat zien dat er geen een-op-eenrelatie is tussen het aantal mensen dat op een COA-locatie verblijft en het aantal gerapporteerde incidenten. Het lijkt waarschijnlijker dat het aantal incidenten samenhangt met de duur van de tijd die mensen doorbrengen in de COA-opvang. De ontwikkeling van de gemiddelde bezetting van COA-locaties over de afgelopen jaren suggereert dat deze duur is toegenomen sinds het begin van de rapportageperiode. Overigens is het mogelijk dat de relatie tussen de (gemiddelde) bezetting en het aantal incidenten beïnvloed is door de genomen COVID-19-maatregelen. Omdat deze maatregelen zowel tot meer als minder (gerapporteerde) incidenten kunnen hebben geleid, is het moeilijk om deze relatie te interpreteren voor de jaren 2020 en 2021. De meerderheid van de COA-bewoners die in 2021 betrokken waren bij een incident, verbleef op een azc. Daarnaast werden er relatief veel incidenten gerapporteerd met betrokkenen die verbleven op opvanglocaties voor amv's en op locaties met verhoogd toezicht (htl). Waar het hoge aantal incidenten met betrokkenen vanuit een azc

waarschijnlijk te wijten is aan het feit dat hier ook de meeste vreemdelingen verblijven (en er dus een statistische verklaring is), hangt dit voor de amv- en handhaving en toezichtlocaties mogelijksterwijs samen met de hogere mate van controle en toezicht op deze locaties (een registratie effect dus) alsmede (in het geval van de htl) het type vreemdelingen dat hier verblijft.

De 3.900 unieke vreemdelingen die in 2021 betrokken waren bij een incident zijn overwegend man (87%) en het grootste deel (72%) is tussen de 18 en 39 jaar oud. In 2021 was 19% van de unieke betrokkenen Syrisch; de meest voorkomende nationaliteit. Zetten we dit af tegen het aantal Syriërs in de doelgroep, dan zien we echter dat slechts 3% van de Syrische COA-bewoners betrokken was bij een incident in 2021. Nationaliteiten met relatief hoge aandelen betrokkenen zijn onder andere Marokkaans (31%), Algerijns (25%) en Tunesisch (24%). Mogelijk hangt dit samen met een oververtegenwoordiging van mannen en jongvolwassenen onder deze groepen. Ook voor deze nationaliteiten geldt overigens dat de grote meerderheid van de vreemdelingen uit deze groepen niet betrokken was bij een incident in 2021.

Misdrijven waarvan COA-bewoners worden verdacht

In 2021 legde de politie 4.000 registraties van verdachten vast waarbij de verdachte op het moment van het plegen van het misdrijf op een COA-locatie verbleef. Dit aantal lag lager dan een jaar eerder terwijl de bezetting van COA-locaties in diezelfde periode sterk toenam. Ook voor misdrijven geldt dus dat er geen een-op-eenrelatie is tussen de bezetting van COA-locaties en het aantal registraties van verdachten en dat de verblijfsduur van mensen op COA-locaties mogelijksterwijs een belangrijker factor is. Daarnaast was er vanaf 2020 invloed van de COVID-19-maatregelen op de ontwikkeling van de criminaliteit en de afhandeling daarvan door politie, OM en Rechtspraak.

Het meest voorkomende type misdrijf waar COA-bewoners van verdacht worden, is vermogensmisdrijven (73%). Dit is hoger dan voor de algemene Nederlandse bevolking (35%) terwijl het aandeel geregistreerde verdachten van geweldsmisdrijven onder COA-bewoners juist relatief laag ligt (13% t.o.v. 20% voor de Nederlandse bevolking).

In totaal registreerde de politie in 2021 1.800 unieke verdachten van misdrijven binnen de doelgroep. De patronen van verdachten van misdrijven komen in zekere mate overeen met de hierboven beschreven patronen van betrokkenen bij incidenten. Opnieuw zijn er onder azc-bewoners de meeste verdachten van misdrijven, terwijl ook bewoners van amv-locaties en htl's opnieuw relatief vaak voorkomen onder de verdachten. Ook verdachten van misdrijven zijn overwegend man (98%) en jongvolwassen: 59% van de verdachte COA-bewoners is tussen de 18 en 29 jaar oud. Nationaliteiten met relatief hoge aandelen verdachten zijn Algerijns (35%), Tunesisch (33%) en Marokkaans (29%). Ook voor het geval van misdrijven hangt dit mogelijksterwijs samen met de samenstelling van deze nationaliteitsgroepen – zeker gezien het feit dat ook voor de algemene Nederlandse bevolking geldt dat mannen en jongvolwassenen oververtegenwoordigd zijn onder verdachten van misdrijven. Overigens was slechts 1% van de unieke verdachten in Nederland in 2020 COA-bewoner.

Voor wat betreft de afhandeling van misdrijven door het OM en de Rechtspraak is er gekeken naar de afhandelingen in een bepaald jaar. Dit kunnen ook zaken zijn die in eerdere jaren gepleegd zijn. Door deze telwijze sluiten het aantal registraties van

verdachten door de politie in een bepaald jaar, het aantal door het OM afgehandelde misdrijfzaken in hetzelfde jaar, en het aantal door de rechter afgehandelde misdrijfzaken in dat jaar, niet op elkaar aan.

In 2021 werden 2.800 zaken afgedaan door het OM waarbij de verdachte woonachtig was op een COA-locatie ten tijde van het misdrijf. In de meerderheid van deze zaken (71%) werd besloten om te dagvaarden – dit is relatief hoog in vergelijking met de algemene Nederlandse bevolking, waarbij in 2020 slechts 44% van de zaken voor de rechter kwam.

In 2021 deed de rechter uitspraak in 1.600 zaken waarbij de verdachte ten tijde van het misdrijf woonachtig was op een COA-locatie. In vergelijking met de algemene Nederlandse bevolking werd de verdachte relatief vaker schuldig bevonden (94% vs. 91% voor de Nederlandse bevolking in 2020). In het geval van een strafoplegging legde de rechter bovendien relatief vaker een gevangenisstraf of jeugddetentie op aan COA-bewoners (77%) dan aan de algemene Nederlandse bevolking (38% in 2020). Mogelijk hangen de genoemde verschillen in afdoening (zowel door het OM als de rechter) samen met de aard van de gepleegde misdrijven en/of met hoe kansrijk de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel wordt geacht.

Suggesties voor toekomstige edities en aanvullend (duidings)onderzoek

De in dit rapport gepresenteerde cijfers geven enkele werkhypothesen voor verdiepend onderzoek. Enkele onderwerpen die daarin aan de orde zouden kunnen komen zijn:

- het mogelijke verband tussen verblijfsduur op de COA-opvang en de frequentie van incidenten en misdrijven;
- de relatie tussen de verblijfsstatus van de vreemdeling en het betrokken zijn bij incidenten en misdrijven;
- het verband tussen het type procedure dat de betrokkenen en verdachten doorlopen (bijv. versnelde, algemene of verlengde asielprocedure) en het aantal incidenten en misdrijven;
- het mogelijke verband tussen opgelegde maatregelen en de frequentie van incidenten op COA-locaties;
- de situatie in het herkomstland (met name een veranderende aanmerking van een land van veilig naar onveilig of andersom) en de frequentie en aard van de incidenten en misdrijven;
- kenmerken van de specifieke locatie (bijv. de gemiddelde bezettingsgraad van een locatie, leefomstandigheden of groepsvorming bij grote aantallen mensen met eenzelfde herkomst of geslacht) in relatie tot het aantal en de aard van de incidenten en misdrijven;
- misdrijven door vreemdelingen die juist niet op een COA-locatie verblijven op het moment dat zij het misdrijf plegen (migranten die opvanglocaties verlaten om enige tijd later weer terug te keren);
- het verschil in soorten misdrijven die worden gepleegd door de algemene Nederlandse bevolking en door COA-bewoners en de mate waarin dit het verschil in de afhandeling ervan kan verklaren;

het verband tussen incidenten en misdrijven en de mate waarin betrokkenheid bij incidenten op COA-locaties een voorspeller is voor crimineel gedrag.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is het kennisinstituut voor het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het WODC doet zelf onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek of laat dit doen door erkende instituten en universiteiten, ter ondersteuning van beleid en uitvoering.

Meer informatie:

www.wodc.nl