



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Datacentrum

Cahier 2024-12

Incidenten en misdrijven door bewoners van COA- en crisisnoodopvanglocaties 2017- 2023

Cahier 2024-12

Incidenten en misdrijven door bewoners van COA- en crisisnoodopvanglocaties 2017- 2023

S.M. Noyon
V.M. Barsegyan
M.E. Vink
T.P.N. Pluymaekers

Cahier

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

Inhoud

| | | |
|------------------|---|-----------|
| | Samenvatting | 5 |
| 1 | Inleiding | 10 |
| 1.1 | Probleemstelling en doel rapportage | 11 |
| 1.2 | Doelgroep | 11 |
| 1.3 | Afbakening en duiding | 12 |
| 1.4 | Beleidscontext | 13 |
| 1.5 | Opbouw rapport | 14 |
| 2 | Vreemdelingen op COA- en CNO-locaties | 15 |
| 2.1 | Beschrijving van de doelgroep | 15 |
| 2.2 | Bezetting van COA- en CNO-locaties | 18 |
| 3 | Incidenten waarbij COA- en CNO-bewoners zijn betrokken | 21 |
| 3.1 | Doelgroep van dit hoofdstuk | 21 |
| 3.2 | Door het COA geregistreerde incidenten | 22 |
| 3.3 | Door het COA getroffen maatregelen naar aanleiding van incidenten | 25 |
| 3.4 | Vreemdelingen van wie het COA een incident registreerde | 27 |
| 4 | Misdrijven waarvan COA- en CNO-bewoners worden verdacht | 35 |
| 4.1 | Door de politie geregistreerde verdachten | 35 |
| 4.2 | Vreemdelingen die de politie als verdachte registreerde | 40 |
| 4.3 | Door het OM afgehandelde misdrijfzaken | 47 |
| 4.4 | Door de rechtbank afgehandelde misdrijfzaken | 51 |
| 5 | Conclusie en discussie | 56 |
| 5.1 | Belangrijkste bevindingen | 56 |
| 5.1.1 | Incidenten | 56 |
| 5.1.2 | Misdrijven | 57 |
| 5.2 | Datakwaliteit | 58 |
| 5.3 | Suggesties voor toekomstig onderzoek | 59 |
| | Summary | 62 |
| | Literatuur | 67 |
| Bijlage 1 | Begrippenlijst | 69 |
| Bijlage 2 | Methodologische verantwoording | 70 |
| Bijlage 3 | Asielproces | 79 |
| Bijlage 4 | De Nederlandse strafrechtketen | 82 |

Samenvatting

Er is veel aandacht voor overlastgevend gedrag onder asielmigranten, zowel in het publieke en politieke debat als onder organisaties in de migratieketen en de politie en het Openbaar Ministerie (OM). Hoewel eerdere edities van het incidenten- en misdrijvenoverzicht herhaaldelijk hebben aangetoond dat de groep overlastgevers slechts een kleine minderheid beslaat van de tienduizenden asielmigranten die jaarlijks worden opgevangen, kan het gedrag van deze kleine groep veel impact hebben. Overlastgevend gedrag heeft zijn weerslag op de leefbaarheid op opvanglocaties voor andere bewoners, de werkomstandigheden van medewerkers van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), de leefbaarheid voor inwoners van gemeenten waar opvanglocaties gevestigd zijn en uiteindelijk ook het draagvlak voor asielopvang in Nederland. Om effectief beleid te kunnen maken om overlastgevend gedrag te bestrijden en het debat over overlast zuiver te kunnen voeren, is feitelijke informatie essentieel. Het incidenten- en misdrijvenoverzicht draagt hieraan bij.

Het Wetenschappelijk Onderzoek en Datacentrum (WODC) verzorgt het incidenten- en misdrijvenoverzicht sinds 2022 als onderdeel van een meerjarig onderzoeksprogramma. Als onderdeel van dit programma worden ook verdiepende studies uitgevoerd, om de in de jaarlijkse overzichten gepubliceerde cijfers te voorzien van duiding. De tweede verdiepende studie, die zich richtte op achtergrondkenmerken van betrokkenen bij incidenten en verdachten van misdrijven, is recent verschenen. Toekomstige verdiepende onderzoeken kunnen zich richten op beleidsrelevante vragen als het belang van locatiekenmerken, maar ook op specifieke doelgroepen als alleenstaande minderjarige vreemdelingen of migranten die met onbekende bestemming vertrekken. Ook een vergelijking met verdachten in de algemene Nederlandse bevolking behoort tot de mogelijkheden.

In het onderhavige rapport worden cijfers over verdachtenregistraties en de juridische afdoening hiervan afgezet tegen gegevens over de algemene Nederlandse bevolking. Hierbij dient opgemerkt te worden dat dit alleen wordt gedaan om deze in context te plaatsen en niet om een vergelijking te maken. Dit zou immers geen zuivere vergelijking zijn, omdat niet gecontroleerd wordt voor verschillen in de demografische samenstelling van beide groepen. Eerdere onderzoeken hebben aangetoond dat verschillen in betrokkenheid bij criminaliteit tussen asielmigranten en andere verdachten in Nederland verdwijnen als rekening gehouden wordt met achtergrondkenmerken als leeftijd en geslacht.

Ten aanzien van de onderhavige rapportage is het van belang om aan te geven dat de aantallen en percentages in iedere cijfermatige rapportage opnieuw berekend zijn aan de hand van dataleveringen die we begin 2024 hebben ontvangen. Dit doen we zodat binnen een rapportage de aantallen en percentages voor de verschillende jaren vergelijkbaar zijn, omdat ze allemaal op basis van dezelfde gegevens en definities zijn berekend. Doordat de voor de rapportage gebruikte gegevens afkomstig zijn uit levende systemen, waarin ook achteraf nog wijzigingen kunnen plaatsvinden, kunnen ook cijfers over eerdere rapportagejaren anders zijn dan in eerdere edities gerapporteerd. Voor deze editie van de rapportage geldt daarnaast dat er ten opzichte van de vorige editie een completer beeld wordt geschetst van incidenten omdat ook gegevens zijn geleverd voor incidenten waarbij de locatie niet bekend was, en dat op sommige punten definities zijn aangepast. Dit hebben we voor alle rapportagejaren

met terugwerkende kracht doorgevoerd. Deze verschillen zijn toegelicht bij de relevante tabellen en figuren en ook wordt in de methodologische verantwoording een uitgebreide toelichting gegeven op de gemaakte keuzes bij het weergeven van de cijfers voor deze rapportage.

Doelgroep

In de periode van 2017 tot en met 2023 verbleven in totaal 270.000 unieke vreemdelingen op enig moment op een COA- of crisisnoodopvanglocatie (CNO). Kijken we naar de gemiddelde dagelijkse bezetting dan zien wij dat deze sinds 2018 alleen maar is gestegen van 20.000 naar 53.600 in 2023. Deze stijging in de bezetting wordt veroorzaakt door een combinatie van instroom van nieuwe asielzoekers, oplopende wachttijden bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (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 bijna drie kwart uit mannen. Jongvolwassenen in de leeftijd van 18-29 jaar vormen met 34% de grootste leeftijdsgroep in 2023. Daarnaast is er een grote groep minderjarigen: 26% van de doelgroep in 2023. Dit kunnen zowel alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) als kinderen in gezinnen zijn. De personen die tijdens de rapportageperiode op de COA- of CNO-locaties verbleven, hadden de nationaliteiten van meer dan 170 verschillende herkomstlanden. In 2023 waren de meest voorkomende nationaliteiten Syrisch, Turks, Jemenitisch, Eritrees en Somalisch. De nationaliteiten met het grootste aandeel in de bezetting veranderen in de loop van de tijd. Nationaliteiten die in de top 15 van 2023 staan, maar in 2017 nog niet tot de voornaamste nationaliteiten behoorden, zijn Jemenitisch, Nigeriaans, Pakistaans en Colombiaans. Een groot aandeel (39%) van de mensen die in 2023 op een COA- of CNO-locatie verbleven, had de Syrische nationaliteit; daarmee de meest voorkomende nationaliteit. Syrisch is gedurende de gehele rapportageperiode met afstand de grootste nationaliteit.

In 2023 verbleven 98.370 unieke vreemdelingen voor enige tijd op een COA- of CNO-locatie. Een klein deel van hen (respectievelijk 9% en 3%) is in dat jaar betrokken geweest bij een agressie- of geweldsincident of verdacht van een misdrijf.

Incidenten waarbij COA- en CNO-bewoners zijn betrokken

Niet eerder in de rapportageperiode was de bezetting van COA- en CNO-locaties zo hoog. We zien dat de gemiddelde dagelijkse bezetting in 2023 ten opzichte van een jaar eerder met 28% is gestegen. Naast deze stijging van de bezetting nemen wij een stijging waar van 43% in het aantal incidenten. In totaal registreerde COA in 2023 13.395 incidenten van verbale suïcidedreiging, zelfdestructieve acties en fysieke, verbale en non-verbale agressie en geweld. Dit is een toename ten opzichte van een jaar eerder, toen er nog 9.370 incidenten werden geregistreerd. Desalniettemin was ook in 2023 een minderheid van de doelgroep betrokken bij een agressie of geweldsincident (9%).

De meerderheid van de COA- en CNO-bewoners die in 2023 betrokken waren bij een incident, verbleef op een azc. We zien dat bij bijna een derde van de incidenten vreemdelingen betrokken zijn die op amv-locaties verblijven, terwijl 6% van de

gemiddelde bezetting in 2023 voor rekening van deze opvangvorm kwam. Waar het hoge aantal incidenten met betrokkenen vanuit een azc mogelijk afhangt van het feit dat hier ook de meeste vreemdelingen verblijven (en er dus waarschijnlijk een statistische verklaring is), hangt dit voor de amv-locaties en locaties met verhoogd toezicht (specifiek extra begeleiding en toezichtlocaties (ebtI) en handhaving en toezichtlocaties (htI)) mogelijksterwijs samen met de hogere mate van controle en toezicht op deze locaties (een registratie effect dus) alsmede (in het geval van de ebtI en htI) dat daar overlastgevende asielzoekers verblijven.

In 2023 legde het COA 8.815 keer een maatregel op naar aanleiding van een van de incidenten die zijn meegenomen in het onderhavige rapport. Dit is een toename van 53% in vergelijking met 2022. Dit kan deels verklaard worden door de toename van de gemiddelde bezetting en het aantal incidenten in 2023. Over de gehele rapportageperiode is het aantal opgelegde maatregelen overigens veel sterker toegenomen dan het aantal geregistreerde incidenten. Het aantal opgelegde maatregelen is sinds 2017 bijna verviervoudigd terwijl het aantal geregistreerde incidenten in die periode slechts 2,8 keer groter is. Dit is een indicatie dat de manier waarop COA-medewerkers omgaan met incidenten is veranderd in de afgelopen jaren.

De 8.965 unieke vreemdelingen die in 2023 betrokken waren bij een incident (verbale suïcidereïgingen en zelfdestructieve acties zijn uitgesloten) zijn overwegend man (88%) en het grootste deel is jonger dan 30 (64%). In 2023 was 37% van de unieke betrokkenen bij incidenten Syrisch; Syriërs vormen met 39% ook de grootste nationaliteit binnen de doelgroep in 2023. Aan de andere kant zien we dat slechts 9% van alle Syrische COA- en CNO-bewoners betrokken was bij een incident in 2023. Nationaliteiten met relatief hoge aandelen betrokkenen zijn onder andere Algerijns (31% van de Algerijnse COA- en CNO-bewoners), Tunesisch (30%), Marokkaans (27%), Libisch (21%), Gambiaans (19%) en Nigeriaans (14%). Mogelijk hangt dit samen met een oververtegenwoordiging van mannen en jongvolwassenen onder deze groepen. Ook voor deze nationaliteiten geldt overigens dat de meerderheid van de vreemdelingen uit deze groepen in 2023 niet betrokken was bij een incident.

Misdrijven waarvan COA- en CNO-bewoners worden verdacht

In 2023 legde de politie 6.800 registraties van verdachten vast waarbij de verdachte op het moment van het plegen van het misdrijf op een COA- of CNO-locatie verbleef. Dit is een stijging van 14% ten opzichte van 2022. Zoals eerder genoemd, nam de gemiddelde dagelijkse bezetting tussen 2022 en 2023 toe met 28%.

COA- en CNO-bewoners worden vooral verdacht van vermogensmisdrijven, in 2023 is er bij 74% van de geregistreerde verdachten sprake van dit type delict. Dit percentage is hoger dan voor de algemene Nederlandse bevolking in 2022¹ (32%) terwijl het aandeel geregistreerde verdachten van geweldsmisdrijven onder COA- en CNO-bewoners juist relatief laag ligt (12% t.o.v. 18% voor de Nederlandse bevolking). Hierbij merken we op dat er veel demografische verschillen tussen deze groepen zijn (waaronder leeftijdsopbouw en sociaaleconomische achtergrond) die mogelijk kunnen verklaren waarom de percentages zo van elkaar verschillen.

¹ De cijfers over misdrijven in 2023 worden pas later dit jaar gepubliceerd in een nieuwe editie van *Criminaliteit en Rechtshandhaving*. Daarom wordt gebruikgemaakt van cijfers over misdrijven uit 2022 zoals gepubliceerd in de editie van 2023 (Moolenaar, D. E. G., Choenni, R., & Van den Braak, S. W. (2023). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2022*. WODC).

In totaal registreerde de politie in 2023 3.100 unieke verdachten van misdrijven binnen de doelgroep. Dit correspondeert met 3,1% van de unieke personen die in 2023 werden opgevangen op een COA- of CNO-locatie. Dit aandeel is redelijk constant gedurende de rapportageperiode. Van de unieke verdachten in Nederland in 2022 was 1,5% COA- of CNO-bewoner. De samenstelling van de groep van verdachten is vergelijkbaar met de hierboven beschreven betrokkenen bij incidenten. Opnieuw zijn er onder azc-bewoners de meeste verdachten van misdrijven, terwijl ook bewoners van amv-locaties en locaties met verhoogd toezicht opnieuw relatief vaak voorkomen onder de verdachten; de bewoners van deze opvangvormen maken maar een klein deel uit van de gemiddelde bezetting. Verdachten van misdrijven zijn overwegend man (96%) en jongvolwassen: 57% van de verdachte COA- en CNO-bewoners is tussen de 18 en 29 jaar oud. Nationaliteiten met relatief hoge aandelen verdachten zijn Algerijns (44% van de Algerijnse COA- en COA-bewoners was in 2023 verdachte van een misdrijf), Marokkaans (30%) en Tunesisch (29%). Zoals het eerder dit jaar verschenen duidingsonderzoek heeft aangetoond, zijn verschillen in aandelen verdachtenregistraties tussen nationaliteiten deels te verklaren door te kijken naar inwilligingspercentages. Een andere mogelijke verklaring ligt in 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.

Voor wat betreft de cijfers over de afhandeling van misdrijven door het OM en de rechtspraak is er gekeken naar het aantal afhandelingen per 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. Deze discrepantie is onontkoombaar voor een dergelijke jaarlijkse monitor gezien de doorlooptijd van zaken bij het OM en de Rechtspraak.

In 2023 werden 4.300 zaken afgedaan door het OM waarbij de verdachte woonachtig was op een COA- of CNO-locatie ten tijde van het misdrijf. In de meerderheid van deze zaken (74%) werd besloten om te dagvaarden – dit is relatief hoog in vergelijking met de algemene Nederlandse bevolking, waarbij in 2022 44% van de zaken voor de rechter kwam.

In 2023 deed de rechter uitspraak in 2.700 zaken waarbij de verdachte ten tijde van het misdrijf woonachtig was op een COA- of CNO-locatie. In vergelijking met de algemene Nederlandse bevolking werd de verdachte relatief vaker schuldig bevonden (96% in 2023 versus 91% voor de Nederlandse bevolking in 2022). In het geval van een strafoplegging legde de rechter bovendien relatief vaker een gevangenisstraf of jeugddetentie op aan COA- en CNO-bewoners (86% in 2023) dan aan de Nederlandse bevolking (39% in 2022). Mogelijk hangen de genoemde verschillen in afdoening (zowel door het OM als de rechter) samen met de aard van de gepleegde misdrijven of speelt de afweging hoe kansrijk de tenuitvoerlegging van een (alternatieve) straf of maatregel wordt geacht een rol.

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 verschil in soorten misdrijven die worden gepleegd door de algemene Nederlandse bevolking en door COA- en CNO-bewoners en de mate waarin dit het verschil in de afhandeling ervan kan verklaren.
- Andere verklaringen voor het verschil in juridische afdoening tussen verdachte COA-bewoners en verdachten in de algemene Nederlandse bevolking, bijv. factoren gerelateerd aan de werkwijze van de politie en andere partijen binnen de strafrechtketen.
- 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).
- De invloed van *triggers* (bijv. de afwijzing van een asielaanvraag) op overlastgevend gedrag
- Kenmerken van de specifieke locatie (bijv. de gemiddelde bezettingsgraad van een locatie, leefomstandigheden of groepsvorming bij grote aantallen mensen met eenzelfde herkomst, geslacht of verblijfsstatus) in relatie tot het aantal en de aard van de 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
- Slachtofferschap (en aangiftebereidheid) onder bewoners en medewerkers van opvanglocaties.

Data-gerelateerde en methodologische verantwoording

Ten behoeve van de duiding van de cijfers is het 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. Bij het interpreteren van de cijfers moet hier rekening mee worden gehouden.

De voor het berekenen van de cijfers benodigde data uit de registratiesystemen van de verschillende betrokken organisaties zijn door het WODC opgevraagd en gekoppeld op persoonsniveau. Alle cijfers in tabellen en figuren zijn afgerond op vijftallen om de kans op herleidbaar naar personen te verminderen. De aantallen in de tekst zijn op duizend-, honderd- of tientallen afgerond afhankelijk van het hoe groot het cijfer is. Voor de berekening van percentages zijn altijd de aantallen uit de tabellen gebruikt en niet die uit de tekst. De exacte methodiek van de afronding wordt samen met andere methodologische afwegingen toegelicht in de methodologische bijlage.

1 Inleiding

Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) vangt, in samenwerking met de gemeenten en de Veiligheidsregio's, jaarlijks tienduizenden mensen op die een asielaanvraag hebben ingediend. Een klein deel van deze groep vertoont overlastgevend gedrag op de opvanglocatie of daarbuiten, of is betrokken bij criminaliteit. Dit soort gedrag heeft zijn weerslag op de leefbaarheid op opvanglocaties voor andere bewoners, de werkomstandigheden van COA-medewerkers, de leefbaarheid voor inwoners van gemeenten waar opvanglocaties gevestigd zijn en uiteindelijk ook het draagvlak voor asielopvang in Nederland. Om deze redenen, ook al betreft het een kleine groep overlastgevers, staat de aanpak van criminaliteit en overlastgevend gedrag door asielzoekers hoog op de agenda van zowel de overheid en de organisaties in de migratieketen als van de politie en het Openbaar Ministerie (OM).

Voor het ontwikkelen van beleid dat erop is gericht om overlast terug te dringen, is gedegen informatie over de aard en schaal van het probleem onontbeerlijk. De incidentenmonitor levert hier een bijdrage aan door cijfermatige overzichten te bieden van incidenten² die plaatsvinden op opvanglocaties, verdachtenregistraties onder bewoners, en de afhandeling hiervan door het OM en de Rechtspraak. Met ingang van de editie van 2023 worden ook registraties van incidenten en misdrijven onder bewoners van crisisnoodopvanglocaties (CNO; tegenwoordig bekend als tijdelijke gemeentelijke opvanglocaties (COA, z.d.-a)) gerapporteerd.

Dit type overzichten wordt sinds 2016 periodiek aan de Tweede Kamer gestuurd. Sinds 2022 worden de rapportages verzorgd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) als onderdeel van een meerjarig onderzoeksprogramma, dat ook verdiepende studies omvat. De komende jaren zal het WODC in overleg met de betrokken beleidsdirecties verder gaan met het doorontwikkelen van de cijfermatige rapportage en de verklarende analyses, waarbij steeds ten doel wordt gesteld om transparante informatie en context bij de gerapporteerde cijfers te bieden.

Ten aanzien van de onderhavige rapportage is het van belang om aan te geven dat de aantallen en percentages in iedere cijfermatige rapportage opnieuw berekend worden aan de hand van dataleveringen die we begin 2024 hebben ontvangen. Dit doen we zodat binnen een rapportage de aantallen en percentages voor de verschillende jaren vergelijkbaar zijn, omdat ze allemaal op basis van dezelfde gegevens en definities zijn berekend. Doordat de voor de rapportage gebruikte gegevens afkomstig zijn uit levende systemen, waarin ook achteraf nog wijzigingen kunnen plaatsvinden, kunnen ook cijfers over eerdere rapportagejaren anders zijn dan in eerdere edities gerapporteerd. In het geval dat er aanpassingen zijn in de doelgroep of gehanteerde definities (zoals het geval was in de voorgaande editie van dit overzicht), wordt dit voor alle rapportagejaren met terugwerkende kracht doorgevoerd. Deze verschillen zijn toegelicht bij de relevante tabellen en figuren. Ook wordt in de methodologische verantwoording (bijlage 2) een uitgebreide toelichting gegeven op de gemaakte keuzes bij het weergeven van de cijfers voor deze rapportage.

Het onderhavige rapport biedt een cijfermatig overzicht van betrokkenheid bij incidenten en criminaliteit onder COA- en CNO-bewoners (hierna: COA-bewoners)

² Met incident wordt bedoeld een als zodanig door het COA geregistreerde gebeurtenis op een opvanglocatie. De gehanteerde definitie wordt verder toegelicht in hoofdstuk 3 en bijlage 2.

maar stelt zich niet tot doel om eventuele (verklarende) verbanden bloot te leggen. Dit laatste is iets waar de verdiepende onderzoeken die deel uitmaken van het onderzoeksprogramma zich bij uitstek voor lenen. Zo hebben eerder verschenen verdiepende studies zich gericht op het verband tussen verschillende types overlastgevend gedrag (Noyon et al., 2023) en de achtergrondkenmerken van betrokkenen (Noyon et al., 2024). Om de in het huidige rapport gepubliceerde cijfers toch van context te kunnen voorzien, worden deze in sommige gevallen afgezet tegen cijfers over de algemene Nederlandse bevolking. Op basis van de gegevens die beschikbaar zijn voor deze rapportage is het echt niet mogelijk om hierbij te controleren voor verschillen in de opbouw van beide populaties (waaronder leeftijd, geslacht en sociaaleconomische achtergrond). Dit is een belangrijk punt omdat eerder onderzoek laat zien dat het risico op betrokkenheid bij een incident of een verdachtenregistratie hoger is onder jongeren en mannen (Noyon et al., 2024), terwijl zowel het aandeel mannen als het aandeel jongeren relatief hoog is onder COA-bewoners (zie bijvoorbeeld paragraaf 2.1). Een vergelijking tussen misdaadcijfers onder COA-bewoners en de totale Nederlandse bevolking zal daarom een overschatting zijn van het daadwerkelijke verschil tussen COA-bewoners en een groep inwoners van Nederland met vergelijkbare eigenschappen in termen van leeftijd en geslacht. Eerder onderzoek laat inderdaad zien dat de verschillen in betrokkenheid bij criminaliteit tussen COA-bewoners en de algemene Nederlandse bevolking grotendeels te verklaren zijn door rekening te houden met dit soort achtergrondkenmerken (Achbari & Leerkes, 2018).

1.1 Probleemstelling en doel rapportage

Net als in de vorige editie (Latenko et al., 2023) luidt de centrale probleemstelling van deze rapportage: Wat is de aard van de incidenten op COA-locaties en misdrijven gepleegd door COA-bewoners in Nederland en welke ontwikkelingen door de tijd heen zijn er op dit gebied te zien? Het doel van de onderhavige rapportage is tweeledig. Ten eerste worden incidenten op COA- en CNO-locaties beschreven en wordt daarmee een algemeen beeld geschetst van de frequentie van incidenten en de trend hierin door de jaren heen. Daarnaast geeft de rapportage een overzicht van de misdrijven waarvan bewoners tijdens hun verblijf op COA- of CNO-locaties verdacht werden en de afhandeling hiervan door OM en Rechtspraak. Om deze cijfers in perspectief te kunnen plaatsen, worden waar mogelijk ook criminaliteitscijfers gepresenteerd over de algemene Nederlandse bevolking. Hierbij wordt, zoals eerder toegelicht, niet gecorrigeerd voor relevante achtergrondkenmerken van betrokkenen. Door een rapportageperiode van meerdere jaren aan te houden, kunnen bovendien ontwikkelingen over de tijd in kaart gebracht worden.

1.2 Doelgroep

De doelgroep van het onderhavige rapport beperkt zich tot mensen die tussen 1 januari 2017 en 31 december 2023 in de systemen van het COA geregistreerd stonden en op enig moment op een COA- of een CNO-locatie verbleven; dan wel als (uitgeprocedeerde) asielzoeker, dan wel als statushouder.

1.3 Afbakening en duiding

In het publieke debat wordt vaak gesproken over 'overlastgevend gedrag'. Het onderhavige rapport beschrijft gedrag dat deels overlastgevend genoemd kan worden, maar ook gedrag waarvan de impact op anderen doorgaans beperkter is, zoals een zelfdestructieve actie. Tegelijkertijd zijn er vormen van overlastgevend gedrag die hier niet aan bod komen, zoals groepsvorming en niet-strafbare misdrijvingen in het openbaar vervoer. Specifiek beschrijft het rapport incidenten die plaatsvinden op COA- en CNO-locaties en registraties van verdachten (en afhandelingen daarvan) van misdrijven die plaatsvonden terwijl de verdachte op een dergelijke opvanglocatie verbleef. In navolging van eerdere edities (Latenko et al., 2023; Noyon et al., 2022) wordt alleen gerapporteerd over incidenten met betrekking tot verbale suïcid dreiging, agressie en geweld tegen personen (fysiek, non-verbaal en/of verbaal) en zelfdestructieve acties (waaronder honger- en dorststakingen). Andersoortige incidentenregistraties, zoals overtredingen van de COA-huisregels en suïcides, zijn wederom niet meegenomen. Deze keuze wordt uitgebreid toegelicht in de methodologische verantwoording (bijlage 2). Voor wat betreft criminaliteit waar vreemdelingen van verdacht worden, zijn alleen misdrijven geteld die gepleegd zijn terwijl de verdachte vreemdeling woonachtig was op een COA- of CNO-locatie. Dit komt overeen met de voor het tellen van incidenten gehanteerde definitie van de doelgroep en de telwijze die in de vorige edities is gehanteerd.

Het onderhavige overzicht biedt een completer beeld van incidenten dan eerdere edities. In tegenstelling tot vorige jaren heeft het COA namelijk ook gegevens geleverd over incidenten waarbij de betrokkenen wel op een COA- of CNO-locatie verbleven maar de locatie waar het incident plaatsvond niet bekend is. Het ontbreken van informatie over locatie is deels te wijten aan registratiefouten, ofwel het niet correct registreren van de locatie van het incident. Een ander deel van de incidenten met onbekende locatie heeft plaatsgevonden buiten de opvanglocatie. Waar dit soort incidenten buiten het zicht van COA-medewerkers plaatsvinden, en de registratie hiervan dus onvolledig zal zijn, registreert het COA dit soort incidenten als deze hun weerslag (kunnen) hebben op de sfeer en dynamiek binnen de locatie. Te denken valt aan een vechtpartij tussen bewoners buiten de locatie, die leidt tot spanningen onder de bewonersgroep. Alle voorgaande jaren zijn gecorrigeerd voor deze aanpassing, wat ertoe leidt dat de cijfers wat hoger uitvallen dan in eerdere jaren. Het gaat om een totaal van 1.125 incidenten gedurende de rapportageperiode (2017-2023). Tegelijkertijd levert COA met ingang van de huidige editie vanwege privacyredenen geen informatie meer over bewoners van of incidenten in de beschermde opvang voor alleenstaande minderjarigen (de B8-locaties, zie ook de beschrijving van de asielprocedure in bijlage 3). Dit zorgt juist weer voor een kleine afstelling naar beneden van de gerapporteerde cijfers.

Zoals het geval was in de vorige edities van deze rapportage, worden er in deze rapportage alleen gegevens gepresenteerd van bij het COA geregistreerde asielzoekers en statushouders. Incidenten of misdrijven die plaatsvonden voordat personen onder de verantwoordelijkheid van het COA vielen, bijvoorbeeld gedurende de tijd dat asielzoekers buiten bij het aanmeldcentrum in Ter Apel hebben gewacht, zijn niet meegenomen in deze rapportage. De problematiek rondom het aanmeldcentrum in Ter Apel en de ervaren lokale overlast zou een onderwerp kunnen zijn voor vervolgonderzoek.

Daarnaast blijft ook het grootste deel van Oekraïense ontheemden die sinds 2022 naar Nederland kwamen, buiten beschouwing in deze rapportage. Hoewel het om een substantiële groep gaat (op 15 december 2023 waren meer dan 105.000 Oekraïners ingeschreven bij Nederlandse gemeenten; Rijksoverheid, z.d.-a), werden zij zelden opgevangen op een COA- of CNO-locatie. De meeste Oekraïners die vanwege de oorlog naar Nederland kwamen, kregen namelijk tijdelijk bescherming door de Richtlijn Tijdelijke Bescherming van de Europese Unie en mogen in ieder geval tot 4 maart 2025 in Nederland blijven. Door deze regeling hoeven Oekraïners geen asielprocedure te doorlopen en verblijven zij niet op een azc (IND, 2024a). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de opvang van Oekraïense ontheemden. Als zij zelf niet in de gelegenheid zijn om onderdak te vinden bij bijvoorbeeld bekenden in Nederland of een gastgezin, kunnen mensen opgevangen worden in een gemeentelijke opvanglocatie (RefugeeHelp, 2023).

De eerder genoemde verdiepende studies die worden uitgevoerd binnen dit onderzoeksprogramma zijn gebaseerd op dezelfde (kwantitatieve) data als de onderhavige rapportage en kunnen daarom niet ingaan op de redenen *waarom* sommige mensen overlastgevend gedrag vertonen. Kwalitatief onderzoek leent zich beter voor het beantwoorden van dit soort vragen. Een eerste onderzoek over de drijfveren van overlastgevende COA-bewoners wordt ten tijde van het schrijven van dit rapport uitbesteed via het WODC.

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. Bij het interpreteren van de cijfers moet hier rekening mee worden gehouden. Daarnaast betreffen de gepresenteerde cijfers een momentopname (d.w.z. het moment van extractie uit het bronsysteem). De voor het berekenen van de cijfers benodigde gegevens zijn door het WODC opgevraagd en gekoppeld op persoonsniveau. Alle cijfers in tabellen en figuren zijn afgerond op vijftallen om herleidbaarheid te verminderen. In de tekst is afgerond op verschillende aantallen, afhankelijkheid van hoe groot het getal is. Dit wordt samen met andere methodologische afwegingen toegelicht in bijlage 2.

1.4 Beleidscontext

Het Nederlandse asielproces (en de bijbehorende opvangvormen) blijven grofweg hetzelfde door de jaren heen. Een algemene beschrijving hiervan is te vinden in bijlage 3. De werking van de Nederlandse strafrechtketen staat beschreven in bijlage 4. Met betrekking tot de huidige rapportage is een aantal recente beleidswijzigingen in het migratiedomein het benoemen waard. In aanvulling op de in de bijlage beschreven opvangvormen bestaan er sinds het voorjaar van 2022 ook crisisnoodopvanglocaties (CNO's), tegenwoordig bekend als tijdelijke gemeentelijke opvanglocaties (tgo). Deze locaties, in het leven geroepen vanwege het grote tekort aan opvangplaatsen voor asielzoekers in Nederland (*Kamerstukken II 2023/24*, 19 637, nr. 3174), vallen formeel niet onder verantwoordelijkheid van het COA maar van gemeentes. Zoals hierboven beschreven, worden ook bewoners van CNO's meegenomen in het huidige onderzoek.

De afgelopen jaren zijn er verschillende pilots gestart met het doel overlast te voorkomen door aanpassingen in de inrichting van het asiel- en opvangproces. Zo

vindt bijvoorbeeld sinds november 2022 de pilot procesoptimalisatie plaats waarbij asielaanvragen van (potentieel) overlastgevende mensen versneld worden afgehandeld om zo de tijd dat zij in Nederland doorbrengen (en dus overlast kunnen veroorzaken) tot een minimum te beperken (*Kamerstukken II 2023/24*, 19 637, nr. 3175). Ook is er sinds medio 2023 een pilot waarbij mensen uit landen met een lage inwilligingskans worden opgevangen in een sobere opvang, de pre procesbeschikbaarheidslocatie (pbl). Op deze manier zou de aantrekkelijkheid van Nederland als bestemmingsland voor kansarme asielzoekers worden verminderd (*ibid.*). Omdat overlastgevende asielzoekers vaak afkomstig zijn uit landen met een lage inwilligingskans, is de hoop dat ook overlast op deze manier wordt teruggedrongen (*Kamerstukken II 2023/24*, 19 637, nr. 3183; *Kamerstukken II 2021/22*, 19 637, no. 2908). Ook asielaanvragen van bewoners van de pbl worden versneld afgehandeld. Daarnaast wordt er geïnvesteerd in de verbetering van het terugkeerproces voor afgewezen overlastgevers (*Kamerstukken II 2023/24*, 19 637, nr. 3175.). Gezien de korte looptijd van de pilot tijdens de rapportageperiode is het aantal COA-bewoners dat op een pbl heeft verbleven in het huidige overzicht beperkt. Een rechterlijke uitspraak van 1 maart 2024 in een beroep tegen plaatsing op de pbl heeft geleid tot het tijdelijk stilleggen van deze opvangvorm. Op 17 mei 2024 schreef de staatssecretaris aan de Tweede Kamer dat aanpassingen gedaan zijn en dat het de intentie is om de pbl op korte termijn te heropenen en uit te breiden met een locatie in Budel (Van der Burg, 2024). Aangezien deze ontwikkelingen hebben plaatsgevonden na de rapportageperiode van het huidige incidenten- en misdrijvenoverzicht zullen deze niet van invloed zijn op de hier gerapporteerde cijfers.

Mocht iemand toch in aanraking komen met de politie, dan wordt er ingezet op een 'lik-op-stuk beleid': de laatste jaren is er geïnvesteerd in de verbetering van de samenwerking van de asiel- en strafrechtketen, waardoor strafzaken van asielzoekers versneld kunnen worden afgehandeld en sancties direct kunnen worden uitgevoerd (*Kamerstukken II 2023/24*, 19 637, nr. 3175).

1.5 Opbouw rapport

De opbouw van het rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 gaat in op de doelgroep van dit rapport: de bewoners van COA- en CNO-locaties. Dit hoofdstuk beschrijft waar de mensen in de doelgroep vandaan komen, hoe oud zij zijn, enzovoorts. Hoofdstuk 3 en 4 vormen de kern van het rapport. Hoofdstuk 3 beschrijft incidenten die plaats hebben gevonden op COA- en CNO-locaties, getroffen maatregelen en kenmerken van de betrokken vreemdelingen. Hoofdstuk 4 beschrijft misdrijven waarvan COA-bewoners verdacht werden, kenmerken van betrokken vreemdelingen, en de afhandeling van deze misdrijven door de politie, het Openbaar Ministerie en de rechter. Hoofdstuk 5 vat de belangrijkste bevindingen samen en geeft suggesties voor vervolgonderzoek.

2 Vreemdelingen op COA- en CNO-locaties

In de periode van 2017 tot en met 2023 verbleven in totaal 270.000 unieke vreemdelingen op enig moment op COA- en CNO-locaties. Zij vormen de doelgroep van dit rapport. Zoals in detail beschreven in de methodologische bijlage, gaat het hier alleen om COA- en CNO-locaties, en niet om andere opvangvormen voor asielzoekers of statushouders.

Asielzoekers vallen ook buiten de doelgroep zolang ze nog niet aangemeld zijn, bijvoorbeeld gedurende de periode dat ze bij het aanmeldcentrum in Ter Apel buiten wachten. Ook vallen asielzoekers buiten de doelgroep als ze op een andere manier opvang verkrijgen in Nederland. Het grootste deel van Oekraïense ontheemden die sinds 2022 naar Nederland kwamen, blijft daarom buiten beschouwing in deze rapportage. Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, werden zij zelden opgevangen door het COA of op CNO-locaties.

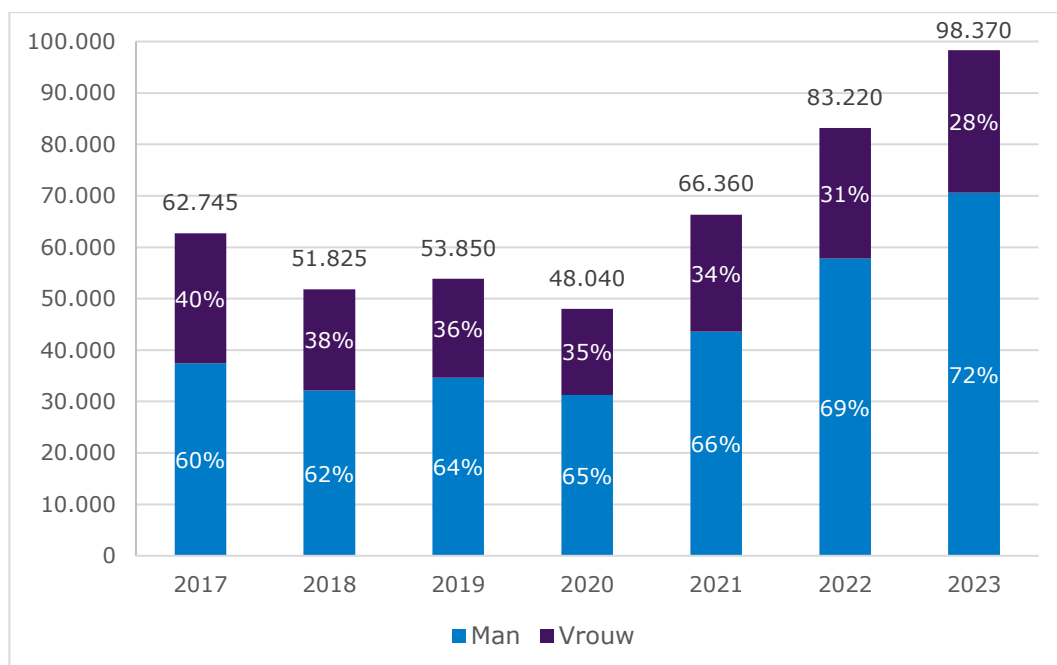
2.1 Beschrijving van de doelgroep

Figuur 2.1 geeft het aantal unieke personen weer dat op jaarbasis op COA- en CNO-locaties verbleef gedurende de rapportageperiode. Hierbij is het aantal unieke personen uitgesplitst per jaar, wat betekent dat een persoon die gedurende meerdere jaren op een COA-locatie verbleef, ook in meerdere jaren terugkomt in de cijfers. Als iemand bijvoorbeeld vanaf 2017 tot en met 2019 op een COA-locatie verbleef, betekent dat dat hij of zij drie keer wordt gerekend als een 'uniek persoon': een keer in 2017, een keer in 2018, en een keer in 2019.

Zoals de figuur laat zien, varieert de bezetting van COA- en CNO-locaties van jaar tot jaar. Het aantal personen dat op COA- en CNO-locaties verblijft, is in 2023 met 18% gestegen ten opzichte van 2022, van 83.220 naar 98.370 unieke personen. Vergelijken we de bezetting van 2023 met die van 2017, dan is er een stijging van 57%. De 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. Dit blijkt ook uit het aantal unieke vreemdelingen op COA- en CNO-locaties, dat in de gehele rapportageperiode met 270.000 een stuk lager ligt dan de som van de afzonderlijke jaren (die is 464.410). Dit betekent dat personen vaak in meerdere jaren in de gepresenteerde statistieken voorkomen en dus gedurende meerdere maanden of zelfs jaren op de locaties verblijven.

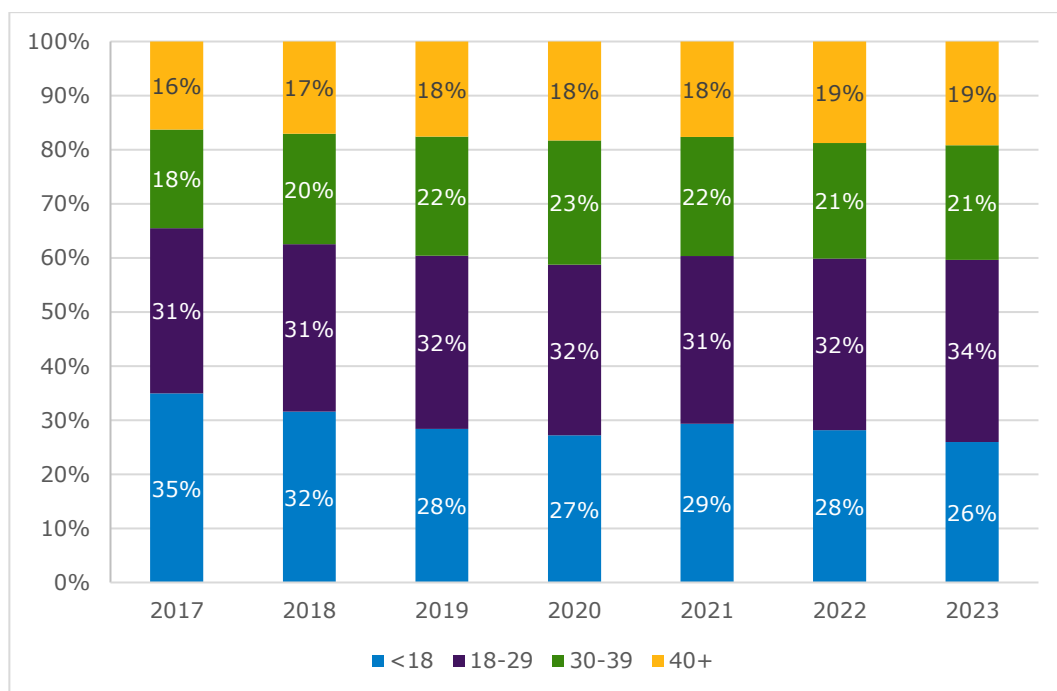
De doelgroep bestaat met 72% voor bijna drie kwart uit mannen (zie figuur 2.1); een aandeel dat iets is toegenomen sinds het begin van de rapportageperiode, toen dit nog 60% was.

Figuur 2.1 Aantal unieke personen in de doelgroep per jaar uitgesplitst naar geslacht



Jongvolwassenen (in de leeftijd van 18-29 jaar) vormen in 2023 met 34% de grootste leeftijdsgroep (zie figuur 2.2). Dit aandeel is redelijk constant over de rapportageperiode. Daarnaast is er een grote groep minderjarigen: 26% van de doelgroep in 2023. Dit betreft zowel alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) als kinderen die met hun ouder(s) of voogd(en) in de COA-locaties verblijven. Het aandeel minderjarigen is wat afgenomen sinds 2017, toen dit nog 35% bedroeg. De groepen mensen in de leeftijd 30-39 jaar en 40 jaar of ouder in 2023 zijn met respectievelijk 21% en 19% kleiner dan andere leeftijdsgroepen.

Figuur 2.2 Leeftijdsverdeling van unieke personen binnen de doelgroep per jaar



De personen die tijdens de rapportageperiode in de COA- en CNO-locaties verbleven, hadden de nationaliteiten van meer dan 170 verschillende herkomstlanden. De vijftien meest voorkomende nationaliteiten in 2023 (inclusief personen met een onbekende nationaliteit) staan weergegeven in tabel 2.1. Deze nationaliteiten (exclusief onbekende en overige nationaliteiten) maken samen 84% van de totale doelgroep uit in 2023. Deze zelfde nationaliteiten besloegen in 2017 nog 76% van de totale groep mensen op een COA-locatie en in 2019 slechts 70%. Dit illustreert dat de meest voorkomende nationaliteiten verschuiven over de tijd. Nationaliteiten in de top 15 van 2023 die nog niet tot de belangrijkste nationaliteiten behoorden in 2017 zijn Jemenitisch, Nigeriaans, Pakistaans en Colombiaans. Ook zijn er relatief veel vreemdelingen van wie de nationaliteit onbekend is.³ Omgekeerd behoorden Georgisch, Armeens, en Guinees tot de meest voorkomende nationaliteiten in 2017 terwijl deze landen in 2023 niet meer in de top 15 voorkomen. Ook als een land gedurende de gehele rapportageperiode in de top 15 voorkomt, betekent dat overigens niet dat er geen verschuivingen zijn in absolute aantallen migranten. Zo is het aantal Turkse bewoners van een COA-locatie meer dan verwacht in de rapportageperiode, van 800 in 2017 tot 6635 in 2023. Ook het aantal Afghaanse bewoners schommelt over de rapportageperiode, met haast een halvering van het aantal opgevangen personen tussen 2022 en 2023, na een aanvankelijke sterke toename tussen 2020 en 2022 als gevolg van de machtsovername door de Taliban (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2022, pp. 104-105).

Van de mensen die in 2023 op een COA-locatie verbleven, had 39% de Syrische nationaliteit; daarmee de meest voorkomende nationaliteit. Dit geldt voor de gehele rapportageperiode: hoewel het relatieve aandeel Syriërs varieert van 18% in 2019 tot

³ Dit wordt verder toegelicht in de methodologische verantwoording (bijlage 2).

37% in 2017, en 39% in 2023, is Syrisch gedurende de gehele rapportageperiode met afstand de grootste nationaliteit.

Tabel 2.1 Aantal unieke personen op COA- en CNO-locaties per jaar uitgesplitst naar nationaliteit

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|-------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Syrische | 23.040 | 11.355 | 9.920 | 10.770 | 22.195 | 31.520 | 38.325 |
| Turkse | 800 | 2.000 | 2.630 | 3.105 | 4.730 | 5.925 | 6.635 |
| Jemenitische | 325 | 850 | 1.395 | 1.745 | 2.870 | 4.310 | 5.795 |
| Eritrese | 7.300 | 6.960 | 5.640 | 4.660 | 4.415 | 4.300 | 5.390 |
| Somalische | 785 | 745 | 680 | 650 | 1.480 | 2.820 | 4.115 |
| Iraakse | 4.155 | 3.185 | 2.500 | 2.080 | 2.705 | 2.550 | 3.595 |
| Afghaanse | 3.305 | 2.705 | 2.175 | 1.860 | 4.660 | 6.510 | 3.570 |
| Iraanse | 2.775 | 3.675 | 4.265 | 3.820 | 3.485 | 3.005 | 3.090 |
| Algerijnse | 1.410 | 1.580 | 1.745 | 1.505 | 1.680 | 1.955 | 2.660 |
| Nigeriaanse | 565 | 945 | 2.940 | 2.585 | 2.470 | 2.310 | 2.405 |
| Onbekend | 505 | 450 | 505 | 540 | 805 | 1.225 | 1.960 |
| Pakistaanse | 470 | 635 | 855 | 970 | 1.285 | 1.770 | 1.780 |
| Marokkaanse | 1.660 | 1.435 | 1.665 | 1.305 | 1.470 | 1.280 | 1.350 |
| Soedanese | 595 | 670 | 585 | 485 | 455 | 530 | 1.265 |
| Colombiaanse | 70 | 80 | 215 | 265 | 395 | 775 | 1.185 |
| Overige nationaliteiten | 14.980 | 14.550 | 16.140 | 11.695 | 11.255 | 12.430 | 15.250 |
| Totaal | 62.745 | 51.825 | 53.850 | 48.040 | 66.360 | 83.220 | 98.370 |

Noot: deze tabel verschilt van die in de vorige editie om twee redenen. De eerste reden is dat de samenstelling en volgorde van de top 15 in 2023 afwijkt van de top 15 in 2022. De tweede reden is dat de nationaliteiten voor deze editie zijn geleverd door het ministerie. Deze gegevens wijken iets af van de voor de vorige editie door de IND geleverde nationaliteiten. Zie verder de methodologische verantwoording in bijlage 2.

2.2 Bezetting van COA- en CNO-locaties

Tabel 2.2 geeft de gemiddelde dagelijkse bezetting uitgesplitst per jaar weer per type opvanglocatie.⁴ Deze tabel geeft een indruk van de dagelijkse bezetting per opvangvorm los van piek- en dalmomenten in het jaar. Omdat er geen rekening gehouden is met het aantal opvanglocaties van een bepaald type, kunnen hiermee geen uitspraken worden gedaan over de bezettingsgraad per specifieke locatie. Wel geeft dit een indruk van de bezetting van de verschillende types COA- en CNO-locaties op een algemener niveau. Zoals de tabel weergeeft, verbleven de meeste mensen in 2023 op COA- en CNO-locaties die deel uitmaken van de reguliere asielprocedure: 93% van de gemiddelde bezetting komt voor rekening van asielzoekerscentra (azc), procesopvanglocaties (pol) en centrale ontvangstlocaties (col). Waar het aantal unieke personen op COA- en CNO-locaties, zoals eerder genoemd, met 57% steeg in de

⁴ De manier waarop de gemiddelde bezetting is berekend, wordt verder toegelicht in de methodologische verantwoording (bijlage 2). Ook de categorisering van de verschillende opvangvormen wordt daar toegelicht.

rapportageperiode, is de gemiddelde bezetting van azc, pol en col 2,6 keer zo groot geworden (van 18.930 in 2017 naar 49.710 in 2023). Dit is een indicatie dat de gemiddelde verblijfsduur op COA- en CNO-locaties is toegenomen in die periode. De gemiddelde bezetting van amv-locaties is 4,3 keer zo hoog als aan het begin van de rapportageperiode. De gemiddelde bezetting van locaties voor gezinnen in afwachting van uitzetting nam daarentegen juist af tussen 2017 en 2023. In deze editie is de bezetting van procesbeschikbaarheidslocaties (pbl) meegenomen. Omdat het over een klein aantal mensen gaat, is de bezetting van pbl's meegenomen in de categorie 'asielprocedure'. Een uitgebreidere toelichting op de indeling van de opvangvormen staat in de methodologische verantwoording (bijlage 2).

Verder zien we dat met name de gemiddelde bezetting van de pol (en in mindere mate de col) relatief is gestegen in de rapportageperiode. Waar in 2017 nog 81% van de COA- en CNO-bewoners op een azc verbleef, was dit in 2022 57% en in 2023 47%. In die laatste jaren varieerde het aandeel COA- en CNO-bewoners op de col van 1% in 2017 tot 6% in 2022 en 4% in 2023. Het aandeel pol-bewoners varieerde van 5% in 2017 tot 31% in 2022 en 41% in 2023.

Ook in 2023 zijn noodopvanglocaties en tgo's veelvuldig ingezet voor het opvangen van vreemdelingen. Deze (crisis)noodopvanglocaties zijn geen afzonderlijke opvangvorm, dus een deel van de bewoners die geteld zijn in tabel 2.2 verblijft op (crisis)noodopvanglocaties. In 2023 bestond de gemiddelde bezetting voor 9% uit bewoners van tgo's en voor 28% uit bewoners van noodopvanglocaties. In 2023 zat dus ongeveer 36% van de gemiddelde bezetting in (crisis)noodopvanglocaties. Tot en met het 2021 was het aandeel bewoners van (crisis)noodopvanglocaties in de gemiddelde bezetting klein, maximaal 2%. Daarna is dit fors gestegen: tot 19% in 2022 en 36% in 2023.

Tabel 2.2 Gemiddelde bezetting per jaar uitgesplitst naar opvangvorm

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|------------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Asielprocedure | 18.930 (87%) | 17.525 (88%) | 21.795 (92%) | 24.885 (93%) | 26.435 (94%) | 39.360 (94%) | 49.710 (93%) |
| Asielzoekerscentrum | 17.580 (81%) | 14.800 (74%) | 13.875 (58%) | 14.330 (54%) | 19.625 (69%) | 23.810 (57%) | 25.240 (47%) |
| Proces Opvanglocatie | 1.055 (5%) | 2.445 (12%) | 7.600 (32%) | 9.810 (37%) | 5.085 (18%) | 12.970 (31%) | 22.160 (41%) |
| Centrale Ontvangstlocatie | 295 (1%) | 275 (1%) | 320 (1%) | 745 (3%) | 1.725 (6%) | 2.580 (6%) | 2.310 (4%) |
| Amv | 720 (3%) | 555 (3%) | 520 (2%) | 370 (1%) | 565 (2%) | 1.545 (4%) | 3.075 (6%) |
| Handhaving en toezicht | 0 (0%) | 30 (0%) | 35 (0%) | 25 (0%) | 30 (0%) | 30 (0%) | 25 (0%) |
| In afwachting van uitzetting | 225 (1%) | 205 (1%) | 180 (1%) | 210 (1%) | 135 (0%) | 130 (0%) | 85 (0%) |
| In afwachting van uitzetting gezin | 1.685 (8%) | 1.545 (8%) | 1.090 (5%) | 975 (4%) | 920 (3%) | 745 (2%) | 570 (1%) |
| Overig | 95 (0%) | 150 (1%) | 145 (1%) | 210 (1%) | 165 (1%) | 60 (0%) | 140 (0%) |
| Totaal | 21.655 (100%) | 20.010 (100%) | 23.765 (100%) | 26.670 (100%) | 28.250 (100%) | 41.865 (100%) | 53.605 (100%) |

3 Incidenten waarbij COA- en CNO-bewoners zijn betrokken

Een klein deel van de bewoners van COA- en CNO-locaties is tijdens het verblijf betrokken bij zogenoemde incidenten. COA-medewerkers registreren de incidenten die plaatsvinden op de opvanglocaties. Incidenten kunnen van verschillende aard zijn en worden door COA ook als zodanig vastgelegd. Er wordt onderscheid gemaakt tussen overtredingen van de COA huisregels, verstoringen van de openbare orde en (mogelijk) strafbare feiten (COA, z.d.-b). Binnen deze categorieën is er weer verschil tussen incidenten met een geringere en een grotere impact op anderen die op de COA-locatie wonen of werken (COA, 2023). In dit rapport wordt de categorie overtredingen van de huisregels buiten beschouwing gelaten.

3.1 Doelgroep van dit hoofdstuk

De doelgroep van dit hoofdstuk betreft de incidenten in de periode 2017 tot en met 2023 waarbij vreemdelingen betrokken zijn geweest die gedurende die periode op specifieke types COA-locaties verbleven (zie hoofdstuk 1 en 2). In de methodologische verantwoording (bijlage 2) is uitgebreid beschreven hoe de doelgroepselectie heeft plaatsgevonden.

In dit rapport wordt de categorie overtredingen van de huisregels buiten beschouwing gelaten. Hier is in eerste instantie voor gekozen vanwege de aard van de overtredingen. Waar verstoringen van de openbare orde en (mogelijk) strafbare feiten aanwijsbaar overlastgevend zijn, omvat de categorie 'overtredingen van COA huisregels' ook gedragingen van heel andere aard zoals het niet schoonhouden van de woonruimte of het gebruik van kaarsen in de slaapkamer (COA, 2020a). Naast deze inhoudelijke reden, is er ook een meer analytische reden om overtredingen van huisregels buiten beschouwing te laten. Zo gelden op locaties van verschillende aard (bijv. een azc en een htl) ook verschillende handhaving op huisregels, wat betekent dat bij een overtreding op de ene locatie niet per definitie dezelfde maatregel geregistreerd zou worden als op een ander type locatie. Tot slot was er, in ieder geval in het verleden, reden om aan te nemen dat de registratie van overtredingen van de huisregels onvolledig was, terwijl deze voor geweldsincidenten wel betrouwbaar zou zijn (COA, 2020b). Om zoveel mogelijk aan te sluiten bij eerdere edities van het incidentenoverzicht is er ook in de huidige editie voor gekozen om de categorie overtredingen van huisregels buiten beschouwing te laten. In de cijfers die hieronder gepresenteerd en beschreven worden, is ook de categorie suïcides buiten beschouwing gelaten. Een belangrijke reden daarvoor is dat de registratie van suïcides niet door het COA zelf gedaan wordt.

Naast de incidenten waarbij bewoners van COA- en CNO-locaties betrokken waren, worden er ook incidenten geregistreerd die zijn veroorzaakt door mensen die op dat moment niet op een COA-locatie woonachtig zijn. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om mensen die zich tijdelijk tussen opvangvormen bevinden (die de COA-opvang hebben verlaten om op een later moment weer terug te keren). Ook kunnen er incidenten plaatsvinden voordat personen onder de verantwoordelijkheid van het COA vallen. Hieronder valt bijvoorbeeld de periode waarin asielzoekers buiten bij het aanmeldcentrum in Ter Apel hebben gewacht. Omdat deze groepen buiten de

doelgroep van het onderhavige rapport vallen, worden deze incidenten hier verder buiten beschouwing gelaten.

3.2 Door het COA geregistreeerde incidenten

In de rapportageperiode zijn in totaal 52.150 incidenten op COA- en CNO-locaties geregistreerd waarbij de betrokkenen binnen de doelgroep vielen. Zoals weergegeven in tabel 3.1 gaat het hierbij vooral om gevallen van verbale alsook van fysieke agressie en geweld. In 2023 betrof dit respectievelijk 42% en 34% van de geregistreerde incidenten in dat jaar. Waar het aandeel fysiek geweld licht is toegenomen over de rapportageperiode (van 29% in 2017 tot 34% in 2023), zien wij een wat grotere stijging van het aandeel verbale geweldsincidenten (van 32% in 2017 naar 42% in 2023). Deze relatieve toename gaat samen met een afname van het aandeel incidenten van verbale suïcidedreiging (van 19% in 2017 naar 9% in 2023) en het aandeel zelfdestructieve acties (van 12% in 2017 naar 6% in 2023). Het aandeel non-verbale agressie en geweld is redelijk constant gebleven in de rapportageperiode.

Tabel 3.1 Aantal geregistreerde incidenten per jaar uitgesplitst naar type incident

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|
| Agressie en geweld tegen personen verbaal ^a | 1.555 (32%) | 1.945 (37%) | 2.640 (41%) | 2.750 (42%) | 2.595 (41%) | 4.035 (43%) | 5.650 (42%) |
| Agressie en geweld tegen personen fysiek ^b | 1.410 (29%) | 1.395 (27%) | 1.680 (26%) | 1.885 (29%) | 1.925 (31%) | 2.925 (31%) | 4.495 (34%) |
| Agressie en geweld tegen personen non-verbaal ^c | 390 (8%) | 525 (10%) | 635 (10%) | 610 (9%) | 525 (8%) | 905 (10%) | 1.260 (9%) |
| Verbale suïcidedreiging | 940 (19%) | 870 (17%) | 1.020 (16%) | 780 (12%) | 855 (14%) | 960 (10%) | 1.245 (9%) |
| Zelfdestructieve actie | 575 (12%) | 495 (9%) | 510 (8%) | 455 (7%) | 415 (7%) | 545 (6%) | 745 (6%) |
| Totaal | 4.865 (100%) | 5.230 (100%) | 6.485 (100%) | 6.485 (100%) | 6.315 (100%) | 9.370 (100%) | 13.395 (100%) |

a Schelden, dreigen met woorden.

b Slaan, schoppen, trappen e.d.

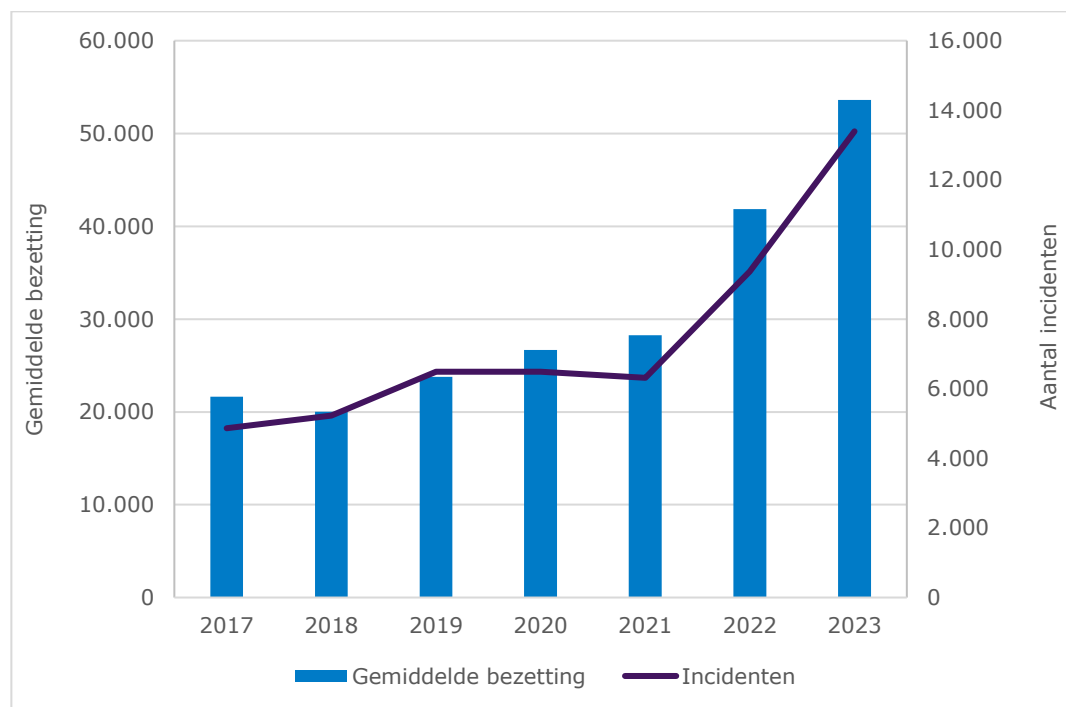
c Agressieve houding of gebaren.

Noot: ten opzichte van de editie van vorig jaar zijn B8 locaties niet meegenomen in de cijfers, en zijn incidenten buiten een COA-locatie of met onbekende locatie wel meegenomen. Zie bijlage 2 voor een uitgebreide uitleg.

Figuur 3.1 zet het aantal incidenten per jaar af tegen de gemiddelde bezetting in de COA- en CNO-locaties. In 2023 is er ten opzichte van 2022 een stijging van het totaal aantal incidenten van 43% (van 9.370 in 2022 naar 13.395 in 2023), terwijl de gemiddelde dagelijkse bezetting in COA- en CNO-locaties slechts met 28% is toegenomen (van 41.865 in 2022 naar 53.605 in 2023). Vergelijken we 2023 met 2017, dan zien we dat het aantal incidenten 2,8 keer groter is en de gemiddelde bezetting 2,5 keer, wat vergelijkbaar is.

Op het oog lijken veranderingen in het aantal incidenten in de rapportageperiode dus voor een groot deel samen te gaan met veranderingen in de gemiddelde bezetting, en ook theoretisch lijkt dit plausibel. De toename van de bezetting impliceert immers ten eerste dat de bezettingsgraad van individuele locaties stijgt (als het aantal locaties niet toeneemt) en ten tweede dat de verblijfsduur van asielzoekers en statushouders toeneemt. Beide zaken zouden kunnen samenhangen met een toename van overlastgevend gedrag, onder meer vanwege frustratie en onzekerheid onder bewoners door lange wachttijden en soms suboptimale omstandigheden. In recent onderzoek hebben we echter aangetoond dat de verblijfsduur van COA-bewoners in de periode 2017-2022 niet duidelijk samenhangt met het risico op registraties van incidenten en misdrijven (Noyon et al., 2024). Tijdens de eerste tien maanden neemt dit risico zelfs af. De relatie tussen gemiddelde bezetting en het aantal incidenten kan dus niet eenvoudig geduid worden.

Figuur 3.1 Gemiddelde bezetting per jaar afgezet tegen het aantal incidenten per jaar



Tabel 3.2 geeft het aantal betrokkenen bij incidenten per jaar weer naar type locatie. Hierbij is uitgegaan van de verblijfslocatie van de betrokkenen bij een incident. Omdat een incident meerdere betrokkenen kan hebben, wijken de kolomtotalen in de tabel af van die in de tabel met incidenten op jaarbasis (tabel 3.1). Door het aantal incidenten uit tabel 3.1 af te zetten tegen het aantal betrokkenen uit tabel 3.2, zien we dat er jaarlijks gemiddeld ongeveer 1,5 betrokkenen zijn per incident (bijvoorbeeld, 19.880/13.395 in 2023).

In lijn met het feit dat de categorie 'asielprocedure' de grootste bezetting kent (zie ook tabel 2.2 in hoofdstuk 2), verblijft het grootste aantal betrokkenen bij incidenten op een van deze locaties. Het relatieve aandeel voor deze categorie varieert van 58% van het totale aantal betrokkenen bij incidenten in 2017 tot 67% in 2023. Bekijken we

deze categorie meer in detail, dan zien we dat het grootste deel van de betrokkenen (35% van het totaal aantal betrokkenen in 2023 en 53% van de betrokkenen op een opvangvorm binnen de asielprocedure) op een azc verbleven. Dit is ook het type opvang met de hoogste gemiddelde bezetting in dat jaar. Het aantal betrokkenen bij incidenten op een pbl is zeer beperkt (1% van het totaal aantal betrokkenen voor 2023).

Opvallend is het hoge aantal betrokkenen onder bewoners van amv-locaties. Hoewel het relatieve aandeel sterk is afgenomen tussen 2017 en 2022 (van 35% tot 25%), zien we een stijging tot 31% in 2023. Het aandeel betrokkenen dat op een amv-locatie verbleef was dus bijna een derde, terwijl slechts 6% van de gemiddelde bezetting in 2023 voor rekening van deze opvangvorm kwam (zie tabel 2.2 in sectie 2.2). Overigens is ook de kans dat incidenten door bewoners van amv-locaties worden geregistreerd groter dan voor andere opvangvormen, omdat er intensievere begeleiding op de locaties aanwezig is (cf. Kruize & Gruter, 2022). Een vergelijkbare situatie geldt op de locaties met verhoogd toezicht (ebtl en htl). Hoewel de gemiddelde bezetting op deze locaties in het niet valt bij die van de standaard asielprocedure, zijn bewoners van deze locaties relatief vaak betrokken bij incidenten. Behalve dat er sprake is van verscherpt toezicht op deze locaties, heeft dit mogelijk ook te maken met de (demografische) samenstelling van de bewoners van amv-locaties en locaties met verhoogd toezicht (ebtl en htl; zie bijlage 3 voor meer toelichting over het asielproces en de opvanglocaties).

In 2023 is de bezetting van de (crisis)noodopvanglocaties flink gestegen naar 36% van de gemiddelde bezetting. Vanuit deze locaties zijn in 2023 5.640 betrokkenen geregistreerd, dit betreft ongeveer 28% van alle betrokkenen bij incidenten⁵. De gemiddelde bezetting van crisisnoodopvanglocaties bedraagt 9% van de doelgroep en zij zijn verantwoordelijk voor ongeveer 1% van alle incidenten. De (crisis)noodopvanglocaties zijn meegeteld in de aantallen in tabel 3.2.

⁵ De hier gerapporteerde cijfers zijn gebaseerd op de incidentenregistraties van het COA (zie ook de methodologische verantwoording in bijlage 2). Omdat CNO's en tgo's onder de verantwoordelijkheid vallen van gemeenten, die geen toegang hebben tot het registratiesysteem van COA, is het aannemelijk dat er sprake is van onderrapportage van het daadwerkelijke aantal plaatsgevonden incidenten op dit type locaties. Hier gerapporteerde incidenten op dit type locaties zijn geregistreerd door COA-medewerkers ter plaatse of bij overplaatsing naar een COA-locatie.

Tabel 3.2 Aantal betrokkenen bij incidenten per jaar uitgesplitst naar opvangvorm van de betrokkene ten tijde van het incident^a

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Asielprocedure | 4.155 (58%) | 4.600 (61%) | 6.005 (65%) | 6.620 (69%) | 6.600 (72%) | 9.850 (71%) | 13.335 (67%) |
| Handhaving en toezicht | 20 (0%) | 600 (8%) | 660 (7%) | 225 (2%) | 245 (3%) | 290 (2%) | 225 (1%) |
| In afwachting van uitzetting | 125 (2%) | 120 (2%) | 90 (1%) | 80 (1%) | 50 (1%) | 85 (1%) | 45 (0%) |
| In afwachting van uitzetting gezin | 320 (4%) | 255 (3%) | 180 (2%) | 235 (2%) | 145 (2%) | 165 (1%) | 80 (0%) |
| amv | 2.510 (35%) | 1.910 (25%) | 2.255 (24%) | 2.435 (25%) | 2.125 (23%) | 3.430 (25%) | 6.180 (31%) |
| Overig | 0 (0%) | 10 (0%) | 35 (0%) | 70 (1%) | 35 (0%) | 0 (0%) | 5 (0%) |
| Totaal | 7.125 (100%) | 7.495 (100%) | 9.225 (100%) | 9.660 (100%) | 9.200 (100%) | 13.825 (100%) | 19.880 (100%) |

a De types opvanglocaties die onder de genoemde categorieën vallen, worden toegelicht in de methodologische verantwoording (bijlage 2).

3.3 Door het COA getroffen maatregelen naar aanleiding van incidenten

COA ziet zichzelf expliciet als begeleidingsinstantie en streeft er daarom naar elke bewoner te begeleiden op een manier die bij de persoonlijke situatie past. Het opleggen van maatregelen moet gezien worden vanuit het kader van deze individuele aanpak (COA, 2023). Hierbij past een inzet van maatregelen die in beginsel uitgaat van het gedrag van de bewoner: 'Bij het interveniëren op overlastgevend gedrag staat bij het COA de begeleiding centraal en kiest het COA in eerste instantie voor interventies die het gedrag beïnvloeden. Pas als die interventies geen gewenst effect hebben wordt overgegaan op maatregelen die een prikkel moeten zijn om het gedrag alsnog te veranderen' (ibid., p. 3). Als het gedrag van een COA-bewoner echter een gevaar vormt voor anderen, worden maatregelen ingezet waarbij niet het gedrag van de bewoner maar de veiligheid van derden centraal staat (ibid.).

Afhankelijk van de aard van een incident kan het COA-personeel verschillende maatregelen treffen. Hierbij kan grofweg onderscheid gemaakt worden tussen 1) alternatieve maatregelen, zoals een correctiegesprek, waarschuwingsbrief of leermaatregel; 2) maatregelen die een tijdelijke inhouding van leefgeld of voorzieningen inhouden (zogenoemde rov-maatregelen⁶); en 3) maatregelen waarbij mensen onder verscherpt toezicht worden geplaatst (dus op een htl of ebtI) (COA, 2023). Hierbij geldt dat deze eerstgenoemde maatregelen ingezet worden voor incidenten met geringe impact, terwijl overplaatsing naar een htl een maatregel is voor incidenten van de ernstigste soort of een opeenstapeling van meerdere ernstige incidenten.

⁶ Vreemdelingen die op een vbl of gl verblijven, kunnen naar analogie soortgelijke maatregelen opgelegd krijgen. Deze scharen wij hier onder de categorie rov-maatregelen.

Tabel 3.3 laat zien dat het COA in 2023 8.815 keer een maatregel heeft opgelegd naar aanleiding van een van de 13.395 incidenten die zijn meegenomen in het onderhavige rapport (Tabel 3.1). In sommige gevallen heeft er dus een incident plaatsgevonden waarbij geen maatregel is opgelegd. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren in het geval van meerdere opeenvolgende incidenten of als het niet passend is om een maatregel op te leggen (bijvoorbeeld in het geval van een zelfdestructieve actie of vanwege de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene). Ook het omgekeerde kan voorkomen: bij sommige incidenten worden meerdere maatregelen opgelegd (bijv. een afkoelperiode gevolgd door een correctiegesprek of verschillende maatregelen voor verschillende betrokkenen). Er is dus naast de inhoudelijke relatie tussen geregistreerde incidenten en maatregelen, geen een-op-een getalsmatig verband (COA, persoonlijke communicatie, 22 maart 2022).

Tabel 3.3 laat zien dat de opgelegde maatregel in 2023 in 55% van de gevallen een alternatieve maatregel betrof. Overplaatsing van een vreemdeling naar de htl gebeurt in 3% van de gevallen in 2023, terwijl dit in 2018 11% was. Het lage aantal ebtl-maatregelen in 2017 is hoogstwaarschijnlijk toe te schrijven aan het feit dat de ebtl pas eind 2017 werd ingevoerd (zie bijlage 3) en is dus niet gerelateerd aan de ernst van overtredingen in dat jaar. We concluderen dat het COA steeds minder vaak de strengste maatregel oplegt.

Het aantal opgelegde maatregelen is in 2023 met 53% toegenomen in vergelijking met 2022. Dit kan deels verklaard worden door de toename van de gemiddelde bezetting en het aantal incidenten in 2023. Overigens is het totale aantal maatregelen dat werd opgelegd over de gehele rapportageperiode veel sterker toegenomen dan het aantal geregistreerde incidenten. Het aantal opgelegde maatregelen steeg van 2.215 in 2017 naar 8.815 in 2023. Het aantal maatregelen is bijna verviervoudigd terwijl het aantal geregistreerde incidenten in die periode slechts 2,8 keer groter is (Tabel 3.1). Dit is een indicatie dat de manier waarop COA-medewerkers omgaan met incidenten is veranderd in de afgelopen jaren.

Tabel 3.3 Aantal opgelegde maatregelen per jaar uitgesplitst naar type maatregel

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Alternatieve maatregel ^a | 1.055 (48%) | 1.025 (45%) | 1.455 (48%) | 1.905 (50%) | 1.955 (50%) | 3.105 (54%) | 4.880 (55%) |
| Rov maatregel of equivalent ^b | 1.155 (52%) | 1.025 (45%) | 1.315 (44%) | 1.685 (44%) | 1.775 (45%) | 2.455 (43%) | 3.715 (42%) |
| Ebtl- en htl maatregel ^c | 5 (0%) | 245 (11%) | 250 (8%) | 215 (6%) | 210 (5%) | 225 (4%) | 225 (3%) |
| Totaal | 2.215 (100%) | 2.290 (100%) | 3.020 (100%) | 3.805 (100%) | 3.940 (100%) | 5.780 (100%) | 8.815 (100%) |

a Alternatieve maatregelen: correctiegesprek, waarschuwingsbrief of leermaatregel.

b Rov-maatregelen: maatregelen die een tijdelijke inhouding van leefgeld of voorzieningen inhouden. In voorgaande edities werd deze categorie maatregelen aangeduid als GLO/ROV. Om de interpretatie te vergemakkelijken, is ervoor gekozen deze nu aan te duiden als 'rov maatregel of equivalent'. Met uitzondering van deze aanduiding zijn geen wijzigingen aangebracht in de definitie van deze categorie. Deze heeft dus betrekking op dezelfde maatregelen als die welke in het verleden werden aangeduid als GLO/ROV.

c Ebtl- en htl maatregel: maatregelen waarbij mensen onder verscherpt toezicht worden geplaatst.

In lijn met de intenties achter het maatregelenbeleid lijken er verschillen te zijn in de maatregelen die worden opgelegd na de verschillende types incidenten, zoals weergegeven in tabel 3.4. Bij gerapporteerde verbale suïcidedreiging en zelfdestructureel acties is dit in de regel een alternatieve maatregel (respectievelijk 88% en 71% van de opgelegde maatregelen na dit type incidenten). Het is belangrijk te benadrukken dat in het merendeel van de gevallen geen maatregel volgt na een verbale suïcidedreiging of zelfdestructureel actie (Noyon et al., 2023, p.33). Wanneer wel een maatregel wordt opgelegd, is dit meestal een alternatieve maatregel, zoals weergegeven in tabel 3.4. Ook in het geval van verbaal en non-verbaal geweld worden vaak alternatieve maatregelen opgelegd (respectievelijk 55% en 54%) maar bij deze incidenten zien we ook veel inhoudingen van verstrekkingen (43% voor beide types incidenten). In het geval van fysiek geweld is het aandeel alternatieve maatregelen en inhoudingen van verstrekkingen vergelijkbaar (47% en 46%). Het percentage van ebt/htl-maatregelen is het hoogst voor dit type incidenten (6%).

Tabel 3.4 Percentage opgelegde maatregelen uitgesplitst naar type incident in 2017-2023^a

| Type incidenten | Alternatieve maatregel, % | Rov maatregel of equivalent ^b , % | Ebt- en htl maatregel, % | Totaal, % |
|---|---------------------------|--|--------------------------|------------|
| Agressie en geweld tegen personen verbaal | 55 | 43 | 3 | 100 |
| Agressie en geweld tegen personen fysiek | 47 | 46 | 6 | 100 |
| Agressie en geweld tegen personen non-verbaal | 54 | 43 | 4 | 100 |
| Verbale suïcidedreiging | 88 | 11 | 2 | 100 |
| Zelfdestructureel actie | 71 | 24 | 5 | 100 |
| Totaal | 51 | 44 | 5 | 100 |

a De percentages per rij tellen niet per definitie op tot 100% omdat alle percentage op basis van afgeronde getallen worden berekend.

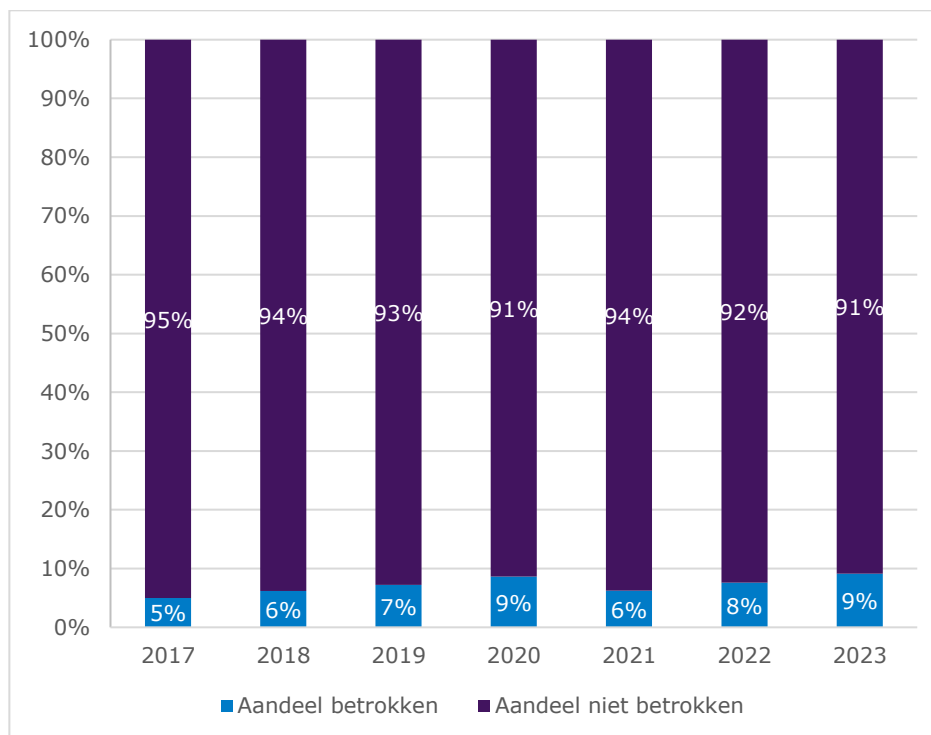
b Zie de tabelnoot bij tabel 3.3 voor uitleg over de aangepaste aanduiding van deze categorie.

3.4 Vreemdelingen van wie het COA een incident registreerde

Onder de 270.000 unieke asielzoekers en statushouders die in de periode van 2017 tot en met 2023 op enig moment op COA-locaties verbleven, zijn in totaal 28.000 unieke betrokkenen bij incidenten geregistreerd; de som van afzonderlijke jaren is 34.000, omdat sommige betrokkenen in meerdere jaren bij incidenten betrokken waren. Deze unieke personen zijn betrokken bij in totaal 41.735 fysieke, verbale of non-verbale agressie en geweldsincidenten (tabel 3.1). Het gaat hier om personen die niet als slachtoffer bij deze incidenten betrokken waren (zie ook de methodologische verantwoording in bijlage 2). Dit betreft ook alleen betrokkenen bij incidenten met betrekking tot agressie en geweld, en geen mensen die zelfdestructureel acties hebben

uitgevoerd of verbale suïcidedreigingen hebben geuit. Hiervoor is gekozen om gericht te kijken welke unieke betrokkenen vooral overlast veroorzaken die andere bewoners of personeel direct raakt. Zelfdestructieve acties en suïcidedreigingen veroorzaken ook (emotionele) overlast voor anderen maar de intentie en oorzaak van deze acties is per definitie geheel anders. Kijken we naar het relatieve aandeel unieke betrokkenen uitgesplitst per jaar (figuur 3.2), dan zien we een kleine toename onder de doelgroep van 8% in 2022 naar 9% in 2023. Dat betekent dat 9% van de COA- en CNO-bewoners in 2023 betrokken was bij een of meerdere agressie en geweldsincidenten, in 2022 was dit nog 8% (en in 2017 5%). Deze toename impliceert niet per definitie dat het aandeel COA-bewoners dat betrokken is bij incidenten daadwerkelijk toeneemt, maar zou ook kunnen wijzen op een completere registratie van incidenten door COA-medewerkers sinds 2017.

Figuur 3.2 Aandeel unieke betrokkenen bij incidenten (agressie en geweld tegen personen) per jaar

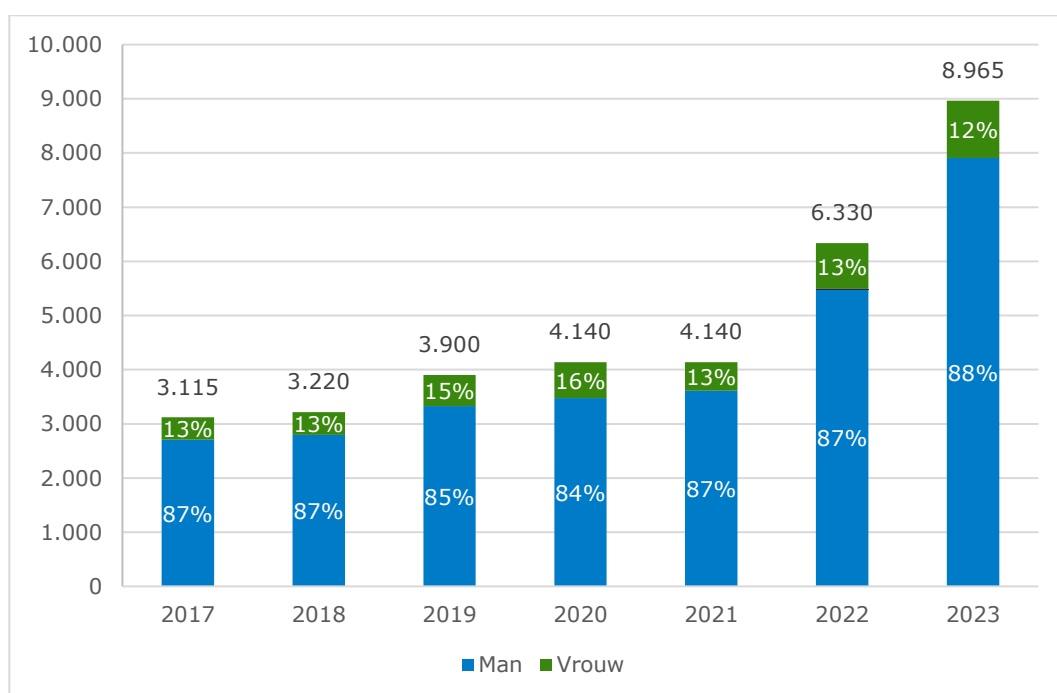


Noot: alleen betrokkenen bij fysieke, verbale of non-verbale agressie en geweldsincidenten zijn meegenomen. Personen die als slachtoffer bij deze incidenten betrokken zijn en mensen die zelfdestructieve acties hebben uitgevoerd of verbale suïcidedreigingen hebben geuit, zijn niet meegeteld.

Figuur 3.3 geeft het verloop weer van het aantal unieke betrokkenen per jaar bij deze types incidenten. Met 3.115 unieke betrokkenen in 2017 versus 8.965 in 2023 is er een flinke toename in het aantal unieke betrokkenen per jaar sinds het begin van de rapportageperiode (bijna een verdrievoudiging). Dit is vergelijkbaar met de toename van de gemiddelde bezetting van 2,5 keer in 2023 vergeleken met 2017. Ten opzichte van 2022 is het aantal unieke betrokkenen met 42% toegenomen (van 6.330 naar 8.965), terwijl de jaarlijkse bezetting (het aantal unieke personen) met 18% steeg (figuur 2.1) en de gemiddelde dagelijkse bezetting met 28% (tabel 2.2).

Zoals figuur 3.3 laat zien, zijn de meeste betrokkenen bij agressie- en geweldsincidenten mannen. Het aandeel mannen bedraagt ongeveer 88%, met kleine variaties. Overigens zijn mannen ook oververtegenwoordigd onder de doelgroep (zie ook figuur 2.1 in hoofdstuk 2). Toch lijkt het erop dat mannen niet alleen oververtegenwoordigd zijn onder de betrokkenen bij incidenten vanwege het grote aantal mannen in de doelgroep: 11% van de mannen op een COA-locatie was in 2023 betrokken bij een incident, tegenover 4% van de vrouwen.

Figuur 3.3 Aantal unieke betrokkenen bij incidenten (agressie en geweld tegen personen) per jaar uitgesplitst naar geslacht^a

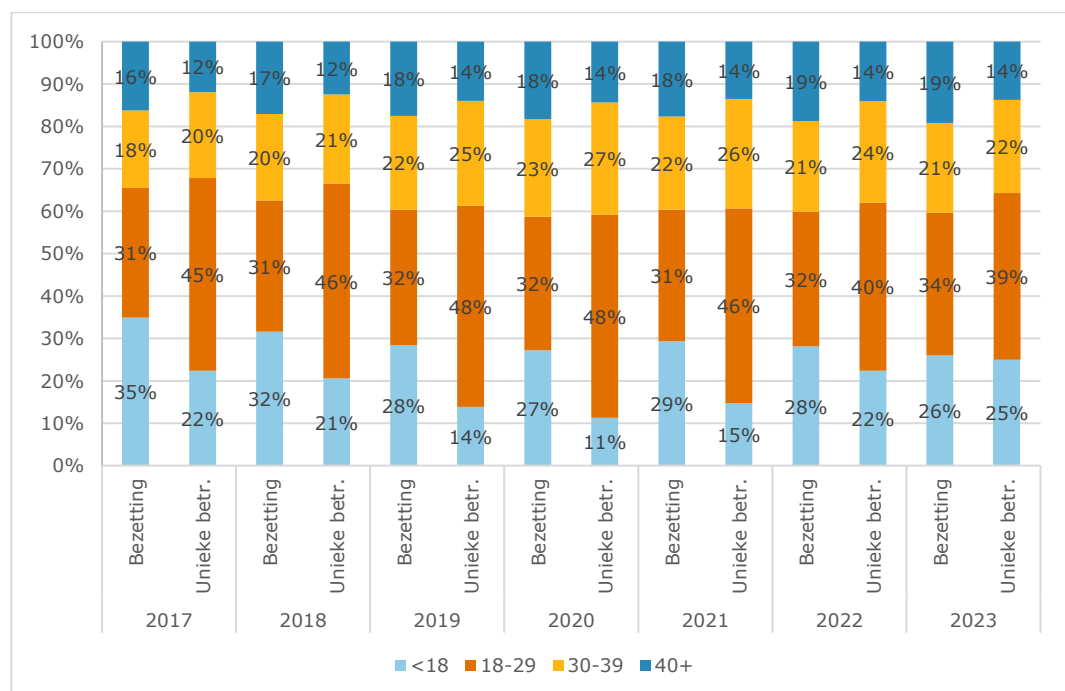


a Het gaat hier om personen die niet als slachtoffer betrokken zijn. Dit betreft ook alleen betrokkenen bij de genoemde types incidenten, en geen mensen die zelfdestructieve acties hebben uitgevoerd of verbale suïcid dreigingen hebben geuit.

Noot: het verschil in het aantal unieke betrokkenen ten opzichte van de voorgaande editie is deels te wijten aan een na-ijl effect (i.e. het updaten van gegevens van voorgaande jaren met terugwerkende kracht) en anderzijds aan het feit dat ook incidenten waarvan de locatie onbekend was, zijn meegenomen in de huidige editie. Zie ook de methodologische verantwoording in bijlage 2.

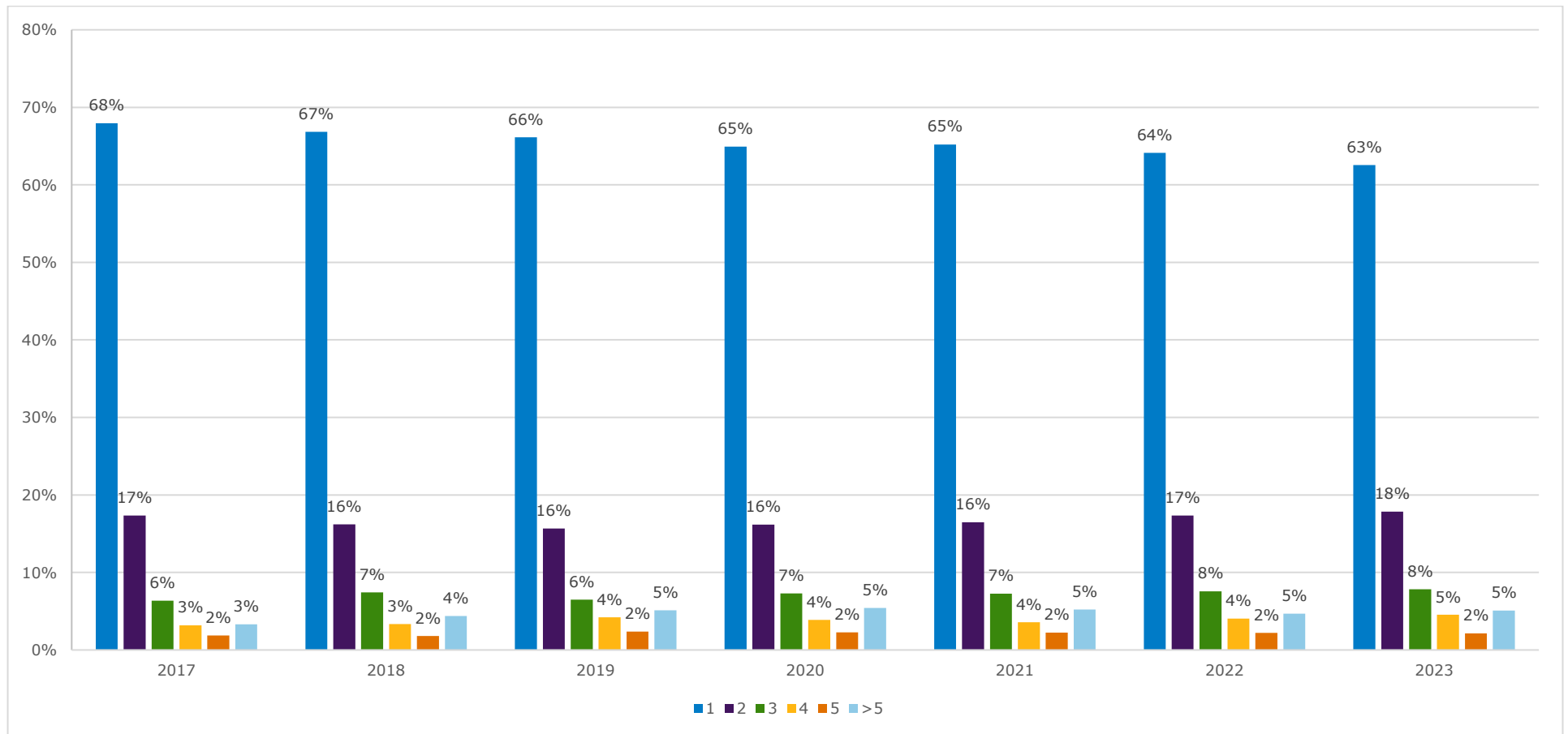
Ook voor wat betreft leeftijd zien we een duidelijk patroon onder betrokkenen bij agressie- en geweldsincidenten. Figuur 3.4 laat zien dat 39% van de COA -bewoners die bij een incident betrokken zijn tussen de 18 en 29 jaar oud is en dat een kwart jonger is dan 18 in 2023. Deze leeftijdsgroepen, die samen goed zijn voor 60% van de bezetting (zie figuur 2.2 in hoofdstuk 2), vormen met 64% een vergelijkbaar aandeel van de groep unieke betrokkenen in 2023.

Figuur 3.4 Leeftijdsverdeling van personen in de doelgroep (bezetting) per jaar en van unieke betrokkenen bij incidenten per jaar



Voor elk jaar binnen de rapportageperiode geldt dat grofweg twee derde van de unieke betrokkenen bij slechts één agressie- of geweldsincident betrokken was binnen dat jaar (zie figuur 3.5). Van de unieke betrokkenen was 16% 18% bij twee incidenten betrokken. Daarnaast is er een groep (5%) die bij vijf of meer van dit soort incidenten betrokken was binnen het kalenderjaar. Overigens ligt het aantal personen dat wordt verdacht van meer dan één incident gedurende zijn/haar gehele verblijf op een COA-locatie hoger, omdat in dit rapport wordt uitgegaan van het aantal unieke personen per kalenderjaar (zie de methodologische verantwoording in bijlage 2), terwijl eenzelfde persoon ook in meerdere jaren betrokken kan zijn bij een misdrijf.

Figuur 3.5 Verdeling van unieke betrokkenen bij incidenten per jaar op basis van hoe vaak zij geregistreerd zijn als betrokkene bij incidenten binnen hetzelfde jaar



Tabel 3.5 geeft een overzicht van het aandeel unieke betrokkenen per jaar naar nationaliteit. Het cijfer in de voorlaatste kolom geeft aan hoeveel procent van alle 8.965 unieke betrokkenen bij agressie en geweldsincidenten in 2023 tot de gegeven nationaliteit behoort. Het cijfer in de laatste kolom geeft aan hoeveel procent binnen de nationaliteit betrokken was bij een incident. Zoals de tabel laat zien, was in 2023 37% van de unieke betrokkenen Syrisch. Ook waren er veel betrokkenen bij enkele andere nationaliteiten zoals Algerijnse (9%), Eritrese (7%) en Somalische en Jemenitische (5% per nationaliteit).

Zetten we de unieke betrokkenen af tegen de bezetting per nationaliteit, dan verschijnt een ander beeld. Zoals eerder besproken (paragraaf 3.1), vormen Syrische migranten de grootste groep bewoners van COA- en CNO-locaties over de gehele rapportageperiode. Deze oververtegenwoordiging van Syriërs binnen de doelgroep vertaalt zich in het relatief hoge aandeel incidenten met Syrische betrokkenen. Zetten we het aantal betrokken vreemdelingen echter af tegen de totale groep Syrische bewoners van COA- en CNO-locaties in 2023, dan zien we dat 9% van de Syriërs op COA- en CNO-locaties in 2023 betrokken was bij een incident (zie de laatste kolom van tabel 3.5).

Omgekeerd laat deze benadering zien dat een aantal kleinere nationaliteitsgroepen juist relatief vaak betrokken zijn bij incidenten. Zo is 31% van de Algerijnse, 30% van de Tunesische en 27% van de Marokkaanse bewoners betrokken bij tenminste één incident in 2023. Hoewel de precieze percentages wisselen van jaar tot jaar zien we dat deze nationaliteiten in (bijna) de hele rapportageperiode steeds hoge aandelen kennen van betrokkenen bij een incident. Ook onder Libische (21%), Gambiaanse (19%) en Nigeriaanse (14%) bewoners van COA- en CNO-locaties nemen we in 2023 een bovengemiddeld aandeel betrokkenen bij incidenten waar binnen de nationaliteitsgroep.

Tabel 3.5 Aantal unieke betrokkenen bij agressie en geweldsincidenten per jaar uitgesplitst naar nationaliteit, en percentage unieke betrokkenen t.o.v. alle betrokkenen en de totale omvang van de nationaliteit in de doelgroep in 2023^a

| Nationaliteit | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | | |
|-------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------------------|
| | N | N | N | N | N | N | N | %, totaal | % t.o.v. nationaliteit |
| Syrische | 495 | 375 | 400 | 610 | 800 | 2.095 | 3.325 | 37 | 9 |
| Algerijnse | 215 | 320 | 395 | 360 | 455 | 540 | 825 | 9 | 31 |
| Eritrese | 345 | 335 | 185 | 150 | 150 | 330 | 625 | 7 | 12 |
| Somalische | 40 | 35 | 55 | 60 | 110 | 310 | 490 | 5 | 12 |
| Jemenitische | 10 | 15 | 55 | 65 | 60 | 255 | 420 | 5 | 7 |
| Marokkaanse | 310 | 340 | 475 | 460 | 495 | 355 | 365 | 4 | 27 |
| Nigeriaanse | 35 | 85 | 400 | 475 | 390 | 360 | 350 | 4 | 14 |
| Turkse | 20 | 25 | 40 | 50 | 35 | 85 | 205 | 2 | 3 |
| Tunesische | 45 | 105 | 95 | 95 | 115 | 115 | 200 | 2 | 30 |
| Iraakse | 260 | 205 | 190 | 165 | 145 | 150 | 195 | 2 | 5 |
| Onbekend | 20 | 30 | 50 | 40 | 70 | 120 | 190 | 2 | 10 |
| Iraanse | 160 | 155 | 240 | 255 | 200 | 185 | 170 | 2 | 6 |
| Afghaanse | 370 | 240 | 135 | 135 | 115 | 240 | 155 | 2 | 4 |
| Gambiaanse | 25 | 55 | 105 | 155 | 130 | 115 | 115 | 1 | 19 |
| Libische | 105 | 140 | 140 | 110 | 90 | 70 | 115 | 1 | 21 |
| Overige nationaliteiten | 655 | 760 | 945 | 960 | 780 | 1.015 | 1.230 | 14 | 7 |
| Totaal | 3.115 | 3.220 | 3.900 | 4.140 | 4.140 | 6.330 | 8.965 | 100 | |

a De vijftien meest voorkomende nationaliteiten op de basis van het aantal incidenten in 2023 worden hier getoond.

Noot: deze tabel verschilt van die in de vorige editie om drie redenen. De belangrijkste reden is dat in deze editie de top-15 nationaliteiten zijn getoond op basis van het aantal incidenten per nationaliteit, terwijl het overzicht in de vorige edities de tabel was gebaseerd op de bezetting. De tweede reden is dat de samenstelling en volgorde van de top 15 in 2023 afwijkt van de top 15 in 2022. De derde reden is dat de nationaliteiten voor deze editie zijn geleverd door het ministerie. Deze gegevens wijken iets af van de vorig jaar door de IND geleverde nationaliteiten. Zie verder de methodologische verantwoording in bijlage 2.

Door kenmerken van nationaliteitsgroepen nader te bekijken, kan ook meer inzicht worden verkregen in de oververtegenwoordiging van bepaalde nationaliteiten onder de betrokkenen bij incidenten. De eerder genoemde oververtegenwoordigde nationaliteiten kennen bijzonder hoge aandelen mannen. Zoals weergegeven in figuur 2.1 in hoofdstuk 2, bestaat de doelgroep in 2023 voor 72% uit mannen. Als wij de relevante groepen nader bekijken, zien we dat deze voor een groot deel uit mannen bestaan. Dit geldt voor 97% van de Algerijnse, 92% van de Tunesische en 91% van de Marokkaanse COA-bewoners. Daarnaast zien we dat het percentage jongvolwassenen relatief hoog is onder een aantal van de genoemde nationaliteiten. Waar 34% van de gehele doelgroep in 2023 tussen de 18 en 29 jaar oud is (zie figuur 2.2 in hoofdstuk 2), geldt dit voor 57% van de Algerijnse, 52% van de Tunesische en 62%

van de Marokkaanse bewoners van COA- en CNO-locaties. Aangezien mannen en jongvolwassenen, zoals eerder besproken, vaker betrokken zijn bij incidenten dan vrouwen en andere leeftijdsgroepen, is de demografische samenstelling van deze nationaliteitsgroepen een mogelijke verklaring voor hun oververtegenwoordiging onder de betrokkenen bij incidenten. In een verdiepende studie is gevonden dat ook het inwilligingspercentage de variatie in het aantal incidenten tussen nationaliteiten deels verklaart (Noyon et al., 2024).

4 Misdrijven waarvan COA- en CNO-bewoners worden verdacht

Naast incidenten op de COA-locatie kunnen bewoners ook misdrijven plegen op of buiten de opvanglocatie. De doelgroep van dit hoofdstuk betreft de vreemdelingen die in de periode 2017 tot en met 2023 op specifieke types COA-locaties inclusief CNO-locaties verbleven (zie hoofdstuk 2) en die gedurende dit verblijf verdachte zijn geweest van één of meerdere misdrijven. Misdrijven die gepleegd zijn voorafgaand aan of volgend op een verblijf of tussen verschillende verblijven door vallen dus buiten de scope. Hierdoor is het mogelijk een betere vergelijking met de incidenten te maken, die immers ook alleen in beeld komen als iemand op een COA-locatie verblijft. In de methodologische verantwoording (bijlage 2) is uitgebreid beschreven hoe de doelgroepselectie heeft plaatsgevonden. De Nederlandse strafrechtketen wordt verder toegelicht in bijlage 4.

In het duidingsonderzoek (Noyon et al., 2023) bij de editie uit 2022 van deze rapportage is het verband tussen incidenten en misdrijven onderzocht. Dit onderzoek laat zien dat er een sterk verband is tussen betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties.

Het duidingsonderzoek bij de vorige editie (Noyon et al., 2024) geeft inzicht in zowel demografische kenmerken (leeftijd, geslacht, gezinssituatie en nationaliteit) als externe factoren van betrokkenen bij incidenten en misdrijven. Het onderzoek laat zien dat het risico op betrokkenheid groter is voor mannen, jongvolwassenen en alleenreizenden, en dat het risico onder minderjarigen groter is dan onder jongvolwassenen. Een andere bevinding is dat verschillen in inwilligingspercentages deels ten grondslag liggen aan de waargenomen verschillen tussen nationaliteiten in betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties, maar dat het inwilligingspercentage geen volledige verklaring kan bieden voor verschillen tussen nationaliteiten. De resultaten laten geen duidelijk verband zien tussen verblijfsduur en betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties op de lange termijn. Een belangrijke toevoeging hierbij is dat het in beginsel om kleine aantallen gaat: de overgrote meerderheid van COA-bewoners wordt nooit verdacht van een misdrijf, ook onder de groepen die vaker betrokken zijn.

4.1 Door de politie geregistreerde verdachten

De geregistreerde criminaliteit bestaat uit alle misdrijven die door de politie worden vastgelegd (in een zogenoemd proces-verbaal). Bij een deel van deze misdrijven wordt er een (of meerdere) verdachte(n) gevonden. Naast het aantal geregistreerde misdrijven is ook het aantal registraties van verdachten een veelgebruikte teleenheid voor het meten van de criminaliteit in Nederland (Moolenaar et al., 2023). Als bij een misdrijf meerdere verdachten worden geregistreerd, dan zijn er meerdere registraties van verdachten. Er is dus geen een-op-een relatie tussen misdrijven en verdachtenregistraties. Het totale aantal aan registraties van verdachten is hoger dan het aantal unieke verdachten, omdat een persoon verdachte kan zijn van meer dan één misdrijf. Het totaal aantal geregistreerde misdrijven (met en zonder verdachte) is bekend maar het is niet duidelijk welk aandeel voor rekening komt van vreemdelingen, omdat bij een groot aantal van deze misdrijven nooit een verdachte wordt gevonden.

Deze rapportage beperkt zich tot de misdrijven waarbij iemand uit de doelgroep als verdachte is aangemerkt. Misdrijven die worden gepleegd door mensen die zich tijdelijk tussen opvangvormen bevinden (die de COA-opvang hebben verlaten om op een later moment weer terug te keren), vallen buiten de doelgroep. Verdachten van deze misdrijven worden daarom in deze rapportage buiten beschouwing gelaten. In een verdiepend vervolgonderzoek kan specifiek naar deze groep worden gekeken.

In de rapportageperiode zijn door de politie in totaal bijna 34.000 registraties van verdachten vastgelegd waarbij de verdachte een vreemdeling betrof die verbleef op een COA- of CNO-locatie (zie tabel 4.1). Voor de algemene Nederlandse bevolking werden over 2022⁷ in totaal 257.000 geregistreerde verdachten gerapporteerd (Moolenaar et al., 2023). Het aandeel hierin van de COA- en CNO-bewoners (6.000 in 2022) is 2,3%.

Zoals weergegeven in tabel 4.1 gaat het hierbij vooral om vermogensmisdrijven. In 2023 betrof dit 74% van het totaal aantal registraties. Het overgrote deel daarvan (66% van het totaal) betreft diefstal/verduistering en inbraak, de grootste subgroep binnen deze categorie is winkeldiefstal (42% van het totaal). De daaropvolgende categorieën zijn geweld (12%) en vernieling/openbare orde/openbaar gezag (10%). Levensmisdrijven vormen ongeveer 1% van het totaal aantal registraties. Hier geldt dat het over de gehele rapportageperiode voornamelijk om pogingen gaat; in 3% van de gevallen gaat het om een voltooid delict. Bij alle andere categorieën (anders dan levensmisdrijven) gaat het hoofdzakelijk om voltooide delicten. Het aandeel voltooide levensdelicten ligt hoger dan in eerdere jaren. Hierbij wordt opgemerkt dat de aantallen in beginsel laag zijn, waardoor een kleine absolute toename kan leiden tot een op het oog grote relatieve toename. Ook in 2023 lag het absolute aantal voltooide levensdelicten onder de 5, en voor de gehele rapportageperiode in totaal onder de 10.

De verhoudingen tussen de verschillende hoofdcategorieën misdrijven zijn gedurende de rapportageperiode redelijk constant, alleen in 2017 waren er relatief meer geweldsmisdrijven (18% van het totaal tegenover 12% in 2023) en minder vermogensmisdrijven (65% tegenover 74% in 2023). Het aandeel geregistreerde verdachten voor vermogensmisdrijven in de algemene Nederlandse bevolking was in 2022 (inclusief vreemdelingen) 32%, het aandeel voor geweldsmisdrijven 18% en voor de categorie vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag was dit 13% (Moolenaar et al., 2023). COA- en CNO-bewoners worden dus naar verhouding veel vaker verdacht van vermogensmisdrijven en juist minder vaak van geweldsmisdrijven. Dit kan mogelijk te maken hebben met de (andere) demografische samenstelling van de groep COA-bewoners. In vervolgonderzoek kan nader naar deze verklaring worden gekeken.

⁷ De cijfers over misdrijven voor 2023 worden pas later dit jaar gepubliceerd in een nieuwe editie van Criminaliteit en Rechtshandhaving. Daarom wordt gebruik gemaakt van cijfers over misdrijven uit 2022 zoals gepubliceerd in Moolenaar et al. (2023)

Tabel 4.1 Aantal registraties van verdachten van misdrijven per jaar uitgesplitst naar delictcategorie^a

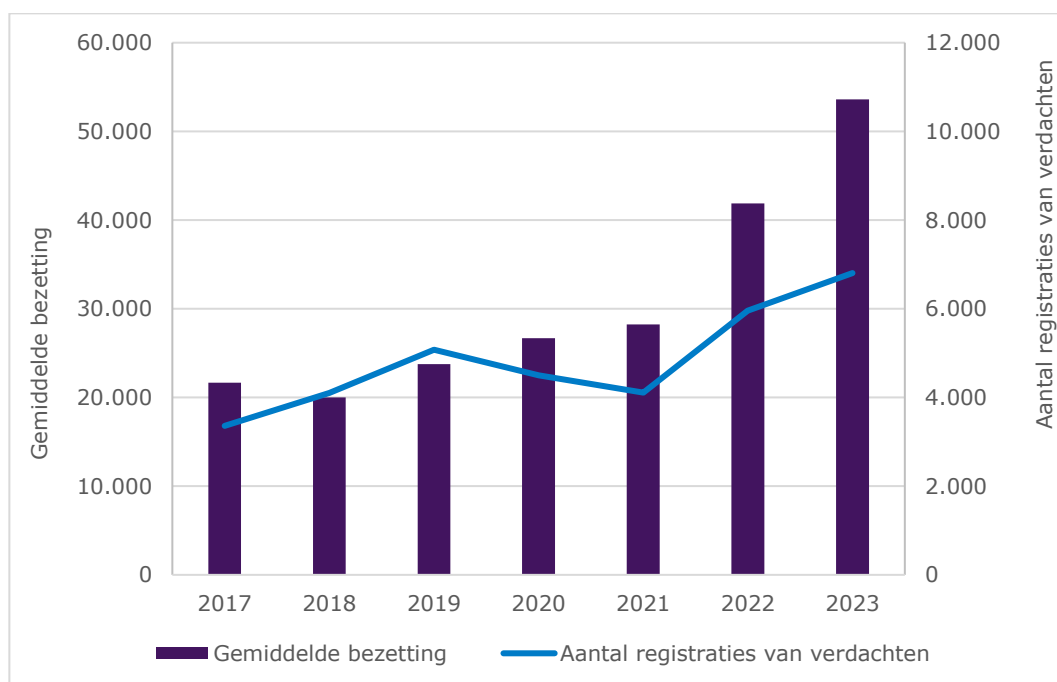
| Delictcategorie | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Vermogensmisdrijven | 2.175 | 3.000 | 3.955 | 3.325 | 3.025 | 4.605 | 5.045 |
| Diefstal/verduistering en inbraak | 2.005 | 2.830 | 3.725 | 3.070 | 2.800 | 4.195 | 4.525 |
| Bedrog | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| Valsheidsmisdrijven | 15 | 15 | 20 | 25 | 25 | 25 | 45 |
| Heling | 145 | 150 | 205 | 195 | 185 | 375 | 460 |
| Afpersing en afdreiging | 5 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| Witwassen | 5 | 5 | 5 | 35 | 15 | 15 | 5 |
| Vernieling/openbare orde/openbaar gezag | 465 | 465 | 460 | 445 | 415 | 490 | 675 |
| Vernieling en beschadiging | 180 | 215 | 210 | 215 | 195 | 190 | 275 |
| Openbare orde misdrijf | 185 | 165 | 170 | 150 | 145 | 195 | 275 |
| Brandstichting/ontploffing | 25 | 10 | 15 | 10 | 10 | 5 | 15 |
| Openbaar gezag misdrijf | 75 | 75 | 65 | 70 | 65 | 100 | 110 |
| Geweld | 590 | 525 | 520 | 545 | 535 | 660 | 815 |
| Mishandeling | 325 | 250 | 255 | 300 | 270 | 345 | 425 |
| Bedreiging en stalking | 190 | 200 | 170 | 185 | 175 | 180 | 230 |
| Seksueel misdrijf | 45 | 50 | 65 | 30 | 45 | 90 | 95 |
| Levensmisdrijf ^b | 25 | 25 | 25 | 30 | 40 | 40 | 60 |
| Vrijheidsbeneming/gijzeling | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Mensenhandel | 0 | 0 | 5 | 0 | 5 | 0 | 0 |
| Geweldsmisdrijf (overig) | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| Overige misdrijven wetboek van Strafrecht | 65 | 65 | 80 | 95 | 80 | 100 | 120 |
| Wegenverkeerswet | 20 | 5 | 15 | 25 | 15 | 25 | 40 |
| Opiumwet | 25 | 20 | 35 | 35 | 25 | 35 | 60 |
| Wapens en munitie | 20 | 15 | 10 | 25 | 25 | 40 | 45 |
| Overige wetten | 5 | 5 | 0 | 5 | 0 | 0 | 5 |
| Totaal | 3.360 | 4.105 | 5.075 | 4.500 | 4.110 | 5.960 | 6.805 |

a De delicten die onder de genoemde categorieën vallen, worden toegelicht op <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/misdrijven/standaardclassificatie-misdrijven--politie---2010>

b Voor levensmisdrijven gaat het in 97% van de gevallen om een poging. Zie de eerdere toelichting in de tekst.

We kijken hoe het aantal registraties van verdachten zich verhoudt tot de gemiddelde bezetting (figuur 4.1). In 2023 nam de gemiddelde bezetting in de COA-locaties toe met 28% ten opzichte van 2022. Het aantal registraties van verdachten nam voor deze periode toe met 14% (van 6.000 in 2022 naar 6.800 in 2023). Vergelijken we 2023 met 2017 dan zien we dat het aantal registraties van verdachten ongeveer twee keer zo groot werd (een toename van 103%) en de gemiddelde bezetting ongeveer tweeënhalf keer (een toename van 147%). Zowel over de periode als geheel als over het meest recente jaar geldt dat de stijging van het aantal registraties van verdachten kleiner is dan de stijging van de gemiddelde bezetting. Voor de jaren 2020 en 2021 is een afname van het aantal registraties van verdachten te zien, mogelijk gerelateerd aan COVID-19. Het meest recente duidingsonderzoek bij dit overzicht (Noyon et al., 2024) laat zien dat een langere verblijfsduur niet gerelateerd is aan een hogere betrokkenheid bij misdrijven.

Figuur 4.1 Gemiddelde bezetting per jaar afgezet tegen het aantal registraties van verdachten van misdrijven per jaar



Tabel 4.2 geeft het aantal registraties van verdachten per jaar weer naar type locatie. In lijn met het feit dat de categorie 'asielprocedure' de grootste bezetting kent (zie ook hoofdstuk 2), woont ook het hoogste aantal verdachten op deze locaties. Het relatieve aandeel voor deze categorie lag in 2023 op 87%. Bekijken we deze categorie meer in detail, dan zien we dat het grootste deel van de registraties van verdachten betrekking heeft op bewoners van een azc (42% van het totaal aantal registraties van verdachten in 2023 en 48% binnen de categorie asielprocedure). Dit is ook het type opvang met de hoogste gemiddelde bezetting in dat jaar. Het aantal registraties van verdachten op een pbl is zeer beperkt (0,3% van het totaal aantal verdachtenregistraties voor 2023).

In 2023 ging het in 12% van de registraties van verdachten om bewoners van amv-locaties, terwijl slechts 6% van de gemiddelde bezetting in dat jaar voor rekening van deze opvangvorm kwam. In 2022 ging dat om respectievelijk 10% en 4%.

Een vergelijkbare situatie geldt voor bewoners van locaties met verhoogd toezicht (ebtl en htl). Hoewel de gemiddelde bezetting op deze locaties in het niet valt bij die van de standaard asielprocedure, worden er relatief veel bewoners als verdachten geregistreerd. Mogelijk heeft dit te maken met de problematiek van de personen hier verblijven. Zoals toegelicht in bijlage 3, worden alleen overlastgevende asielzoekers op een ebt/htl gehuisvest. In absolute zin gaat het om kleine aantallen.

Zoals in hoofdstuk 2 wordt beschreven is vanaf 2022 het aantal mensen in noodopvang en crisisonoodopvang flink gestegen (naar 36% van de gemiddelde bezetting in 2023, in 2022 was dit nog 20%). Ongeveer 820 verdachtenregistraties hadden in 2023 betrekking op een persoon die op een (crisis)noodopvanglocatie verbleef. Dat was 12% van het totaal aantal verdachtenregistraties. De (crisis)noodopvanglocaties zijn meegeteld in de aantallen in tabel 4.2.

Tabel 4.2 Aantal registraties van verdachten van misdrijven per jaar uitgesplitst naar opvangvorm van de verdachte ten tijde van het misdrijf

| Opvangvorm | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| amv | 435 | 685 | 1.040 | 950 | 590 | 605 | 785 |
| Asielprocedure | 2.815 | 3.080 | 3.775 | 3.430 | 3.425 | 5.210 | 5.900 |
| Handhaving en toezicht | 0 | 200 | 210 | 50 | 65 | 60 | 40 |
| In afwachting van uitzetting | 75 | 95 | 30 | 25 | 15 | 65 | 70 |
| In afwachting van uitzetting gezin | 30 | 45 | 20 | 25 | 10 | 20 | 10 |
| Overig | 0 | 5 | 0 | 20 | 10 | 0 | 5 |
| Totaal | 3.360 | 4.105 | 5.075 | 4.500 | 4.110 | 5.960 | 6.805 |

Noot: de types opvanglocaties die onder de genoemde categorieën vallen, worden toegelicht in de methodologische verantwoording (bijlage 2). In 2023 is de pbl geïntroduceerd (20 registraties van verdachten). Deze valt onder de categorie asielprocedure.

De politie kan registraties van verdachten op verschillende wijzen afhandelen, zie tabel 4.3. Verreweg het grootste deel van de registraties wordt ingezonden naar het OM, in 2023 was dit 85%. Een klein gedeelte wordt door de politie ingestuurd naar HALT of door middel van een politiestrafbeschikking afgedaan (2%). Andere afhandelingen zijn samen genomen in de categorie 'Overig'. In de methodologische verantwoording (bijlage 2) staat beschreven wat onder deze categorie valt.

Tabel 4.3 Aantal afhandelingen van registratie van verdachte van misdrijven per jaar uitgesplitst naar type afhandeling^a

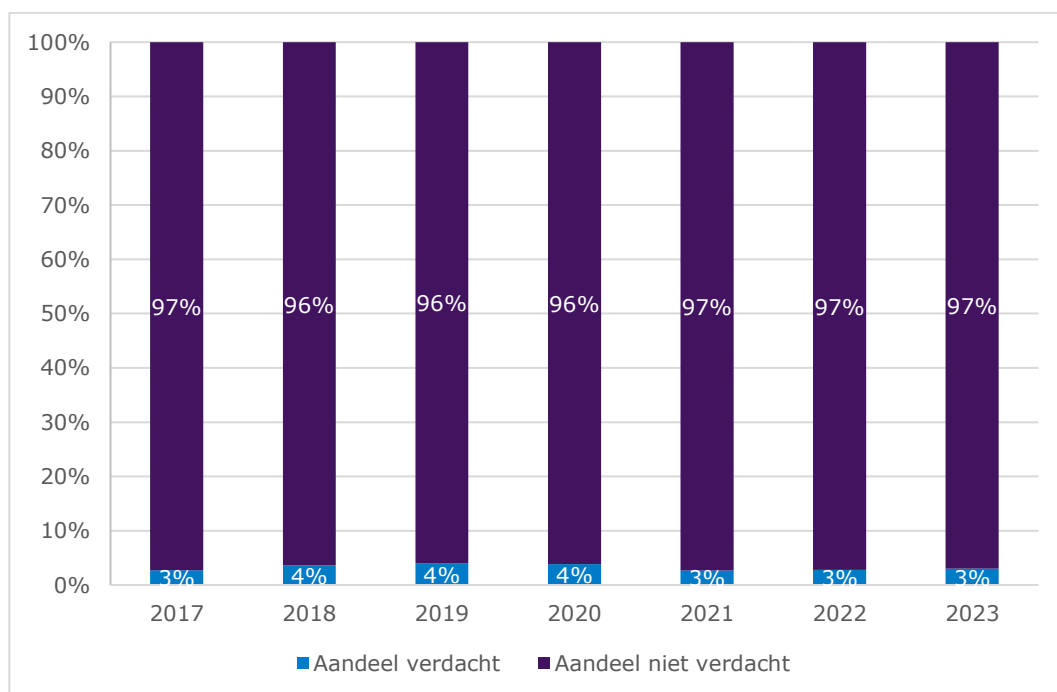
| Type afhandeling | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Inzenden OM | 3.025 | 3.810 | 4.705 | 4.255 | 3.820 | 5.290 | 5.755 |
| Inzenden HALT / Politiestrafbeschikking | 110 | 70 | 45 | 40 | 40 | 80 | 110 |
| Overig | 220 | 220 | 325 | 200 | 250 | 590 | 940 |
| Eindtotaal | 3.360 | 4.105 | 5.075 | 4.500 | 4.120 | 5.695 | 6.805 |

a De afdoeningen die onder de genoemde categorieën vallen, worden toegelicht in de methodologische verantwoording (bijlage 2).

4.2 Vreemdelingen die de politie als verdachte registreerde

Een klein deel van de COA-bewoners is verdachte van een misdrijf, dit is te zien in figuur 4.2. In 2023 was het aandeel dat verdachte is van een misdrijf 3,1%, in zowel 2022 als 2017 was dit 2,9%. Het hoogste aandeel in de rapportageperiode was 4,3% in 2019. Bij de 34.000 registraties van verdachten voor de gehele rapportageperiode zijn in totaal 13.000 unieke verdachten geregistreerd. Ten opzichte van de 270.000 unieke personen die in de rapportageperiode op een COA-locatie woonden gaat dat om 4,9%. Dit getal wijkt af van de gerapporteerde aandelen betrokkenen per jaar omdat het mogelijk is dat personen die in meerdere kalenderjaren in een COA-opvang verblijven in het ene jaar verdacht worden van een misdrijf maar in het andere niet.

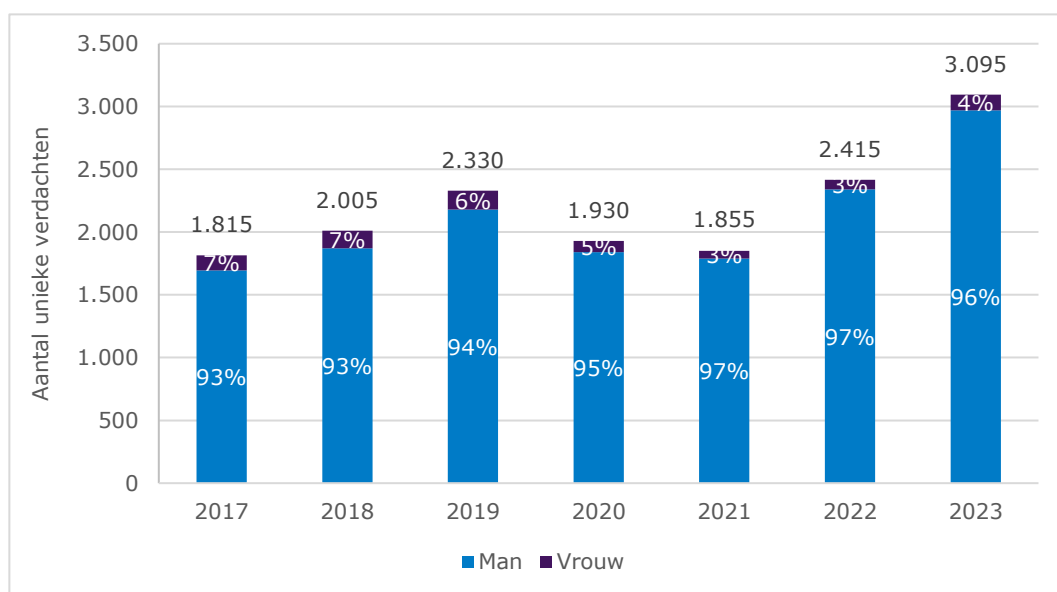
Figuur 4.2 Aandeel unieke verdachten van misdrijven per jaar



Figuur 4.3 geeft het verloop weer van het aantal unieke verdachten per jaar uitgesplitst naar geslacht. Doordat vreemdelingen in meerdere jaren als verdachte van een misdrijf kunnen worden geregistreerd, is de som van de afzonderlijke jaren hoger dan het aantal unieke verdachten over de gehele rapportageperiode. In 2022⁸ waren er in de algemene Nederlandse bevolking 158.000 unieke verdachten (Moolenaar et al., 2023). Daarvan was 1,5% (2.400) een COA-bewoner.

Het aantal unieke verdachten in 2023 is ten opzichte van 2017 met 71% toegenomen, terwijl de bezetting qua unieke personen in die periode toenam met 57% en de gemiddelde bezetting met 148%. Ten opzichte van 2022 is het aantal unieke verdachten in 2023 met 28% gestegen terwijl de bezetting toenam met 18% en de gemiddelde bezetting toenam met 28%. De toename van het aantal unieke verdachten loopt daarmee gelijk op met de toename van de gemiddelde bezetting. Het percentage van de doelgroep dat in 2023 verdachte was van een misdrijf was 3,1%.

Figuur 4.3 Aantal unieke verdachten van misdrijven per jaar uitgesplitst naar geslacht



Zoals figuur 4.3 laat zien, is de overgrote meerderheid van de verdachten van een misdrijf een man. In 2023 lag het aandeel mannen op 96% en vrouwen op 4%. In 2017 lag dit percentage voor vrouwen nog op 7%. Met name de laatste jaren is het aandeel vrouwen afgenomen. Overigens zijn mannen ook oververtegenwoordigd onder de doelgroep (zie hoofdstuk 2). Toch lijkt het erop dat mannen niet alleen oververtegenwoordigd zijn onder de verdachten van misdrijven vanwege het grote aantal mannen in de doelgroep: 4,2% van de mannen op een COA-locatie was in 2023 verdachte van een misdrijf, tegenover 0,5% van de vrouwen. In de algemene Nederlandse bevolking was in 2022 83% van de unieke verdachten een man (Moolenaar et al., 2023), terwijl de verhouding tussen mannen en vrouwen in de totale bevolking vrijwel in evenwicht is. Ook in deze groep zijn mannelijke verdachten dus

⁸ De cijfers over misdrijven voor 2023 worden pas later dit jaar gepubliceerd in een nieuwe editie van Criminaliteit en Rechtshandhaving. Daarom wordt gebruik gemaakt van cijfers over misdrijven uit 2022 zoals gepubliceerd in Moolenaar et al. (2023).

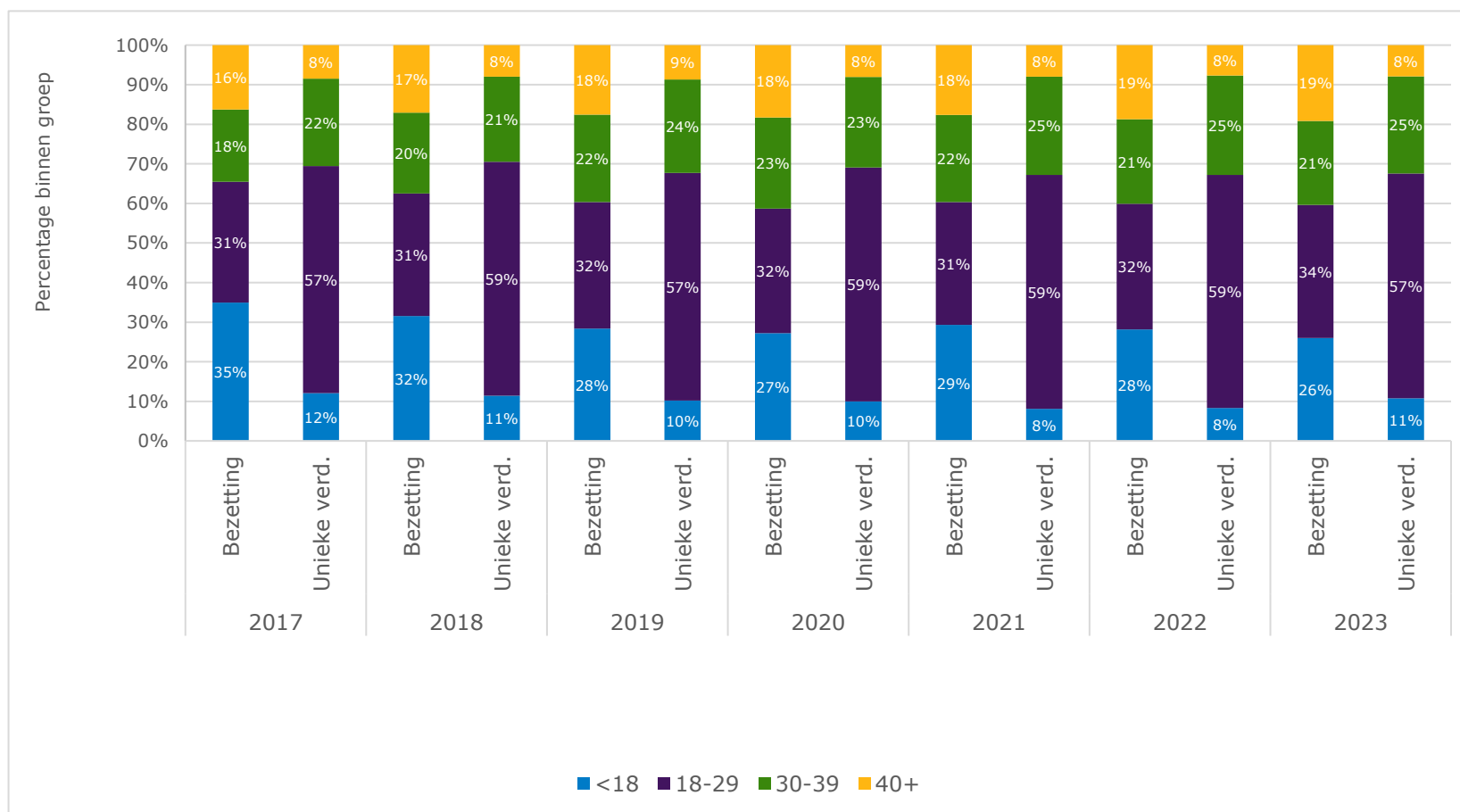
oververtegenwoordigd, maar onder COA- en CNO-bewoners is de oververtegenwoordiging van mannen nog groter.

Ook voor wat betreft leeftijd zien we onder verdachten van misdrijven een duidelijk patroon. Meer dan de helft (57%) van de COA- en CNO-bewoners die verdacht werden van een misdrijf in 2023, is tussen de 18 en 29 jaar oud, een kwart is tussen de 30 en 39 jaar oud en 11% is minderjarig (zowel amv als niet-amv) (zie figuur 4.4). In de algemene Nederlandse bevolking was in 2022 het aandeel unieke minderjarige verdachten ook 11% (Moolenaar et al., 2023). Kijken we naar het aandeel COA- en CNO-bewoners binnen een leeftijdsgroep, dan zien we dat 5% van de jongvolwassen (18-29 jaar) bewoners van COA- en CNO-locaties verdachte was van een misdrijf in 2023, terwijl dit voor rond de 1% van de jongste (18-) en oudste (40+) bewoners gold. Deze aandelen van leeftijdscategorieën zijn redelijk constant over de rapportageperiode. Dit geeft aan dat we ook onder COA-bewoners geen verjonging van daders waarnemen, in tegenstelling tot wat soms wordt gesuggereerd in het publieke debat over criminaliteit in Nederland (zie Beijers et al., 2024 voor een discussie).

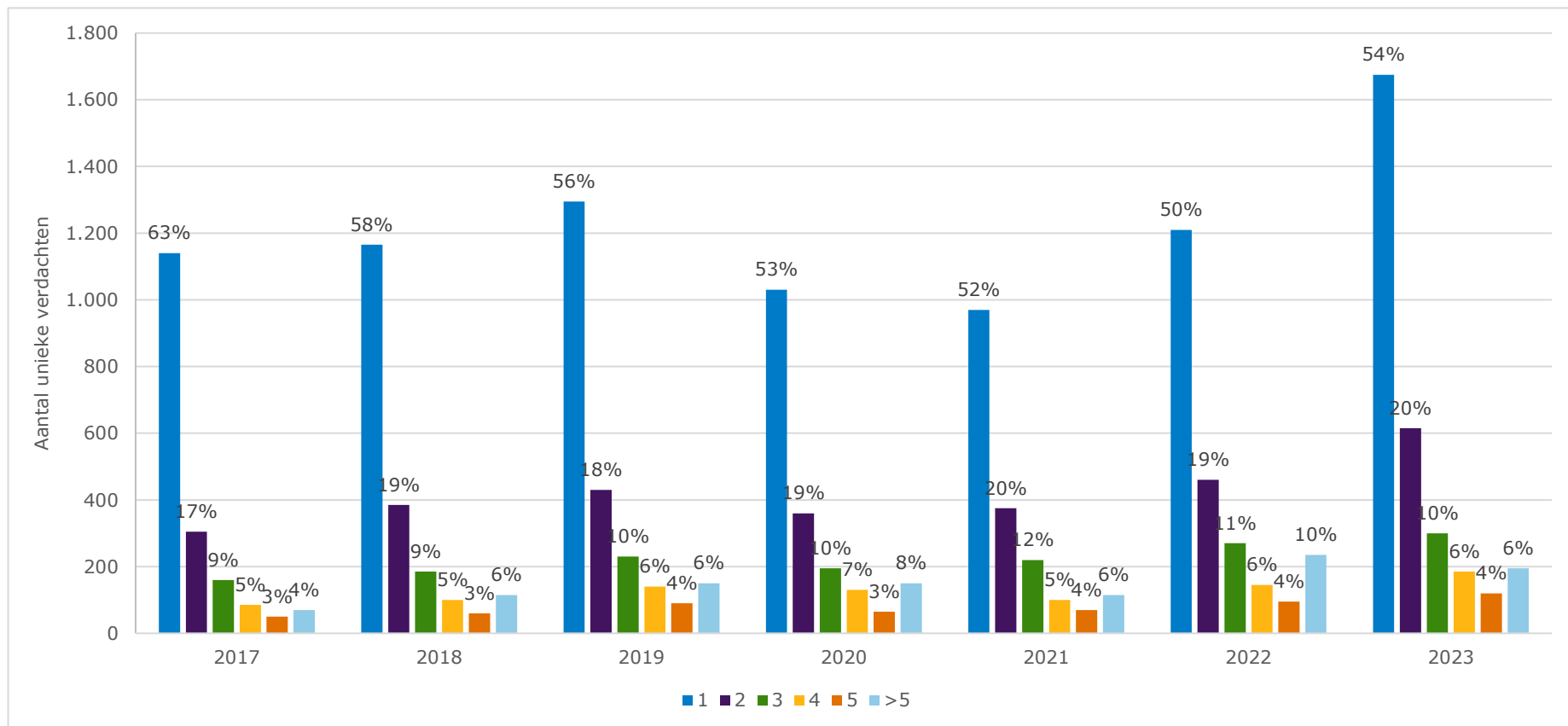
Het relatieve aandeel verdachte vreemdelingen dat in een jaar verdacht is van maar één misdrijf is afgenomen van 63% in 2017 naar 54% in 2023 (zie figuur 4.5). In 2023 was 20% verdachte van twee misdrijven, en 6% van meer dan vijf misdrijven. In 2017 was dit respectievelijk 17% en 4%. Het aantal verdachten van meer dan vijf misdrijven is na een piek in 2022 van 10% weer gedaald naar 6% in 2023.⁹

⁹ Overigens ligt het aantal personen dat wordt verdacht van meer dan één misdrijf gedurende zijn/haar gehele verblijf op een COA-locatie hoger, omdat in dit rapport wordt uitgegaan van het aantal unieke personen per kalenderjaar (zie de methodologische verantwoording in bijlage 2), terwijl eenzelfde persoon ook in meerdere jaren verdachte kan zijn van een misdrijf.

Figuur 4.4 Leeftijdsverdeling van personen in de doelgroep (bezetting) per jaar en van unieke verdachten van misdrijven per jaar



Figuur 4.5 Verdeling van unieke verdachten van misdrijven per jaar op basis van hoe vaak zij geregistreerd zijn als verdachte van een misdrijf binnen hetzelfde jaar



Tabel 4.4 geeft een overzicht van het aandeel unieke verdachten per jaar naar nationaliteit. Het cijfer in de voorlaatste kolom geeft aan hoeveel procent van alle 3.100 verdachten in 2023 tot de gegeven nationaliteit behoort. Het cijfer in de laatste kolom geeft aan hoeveel procent binnen de nationaliteit verdachte is van een misdrijf. Zoals de tabel laat zien, waren de grootste groepen verdachten in 2023 Algerijnse, Marokkaanse en Syrische verdachten die respectievelijk 38%, 13% en 12% van alle verdachte vreemdelingen in dat jaar uitmaakten. Turkse, Iraakse en Gambiaanse bewoners van COA- en CNO-locaties (die nog wel in de top 15 van de bezetting staan, zie tabel 2.1) waren met relatieve aandelen van 1% zeer beperkt als verdachte betrokken bij misdrijven.

Zetten we de unieke verdachten af tegen de bezetting per nationaliteit, dan verschijnt een ander beeld. Zoals eerder besproken (zie paragraaf 3.1), vormen Syrische migranten de grootste groep bewoners van COA- en CNO-locaties over de gehele rapportageperiode. Deze oververtegenwoordiging van Syriërs binnen de doelgroep vertaalt zich in het relatief hoge aandeel misdrijven met Syrische verdachten. Zetten we het aantal verdachte vreemdelingen echter af tegen de totale groep Syrische bewoners van COA- en CNO-locaties, dan zien we dat 1% van de Syriërs op COA- en CNO-locaties in 2023 verdachte was van een misdrijf (zie de laatste kolom van tabel 4.4).

Tabel 4.4 Aantal unieke verdachten van een misdrijf per jaar uitgesplitst naar nationaliteit, en percentage unieke verdachten van een misdrijf t.o.v. de omvang van de nationaliteit in de doelgroep in 2023

| Nationaliteit | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2023 % totaal | 2023 % t.o.v. nationaliteit |
|-------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|-----------------------------|
| Algerijnse | 315 | 475 | 600 | 515 | 610 | 910 | 1.165 | 38% | 44% |
| Marokkaanse | 290 | 400 | 540 | 455 | 435 | 410 | 400 | 13% | 30% |
| Syrische | 115 | 75 | 65 | 85 | 75 | 205 | 380 | 12% | 1% |
| Tunesische | 40 | 125 | 130 | 110 | 155 | 145 | 195 | 6% | 29% |
| Moldavische | 20 | 50 | 95 | 20 | 0 | 25 | 95 | 3% | 9% |
| Libische | 115 | 150 | 150 | 100 | 55 | 75 | 80 | 3% | 15% |
| Eritrese | 85 | 50 | 40 | 30 | 15 | 35 | 80 | 3% | 2% |
| Nigeriaanse | 20 | 15 | 55 | 70 | 65 | 75 | 70 | 2% | 3% |
| Belarussische | 20 | 55 | 60 | 40 | 55 | 45 | 50 | 2% | 22% |
| Jemenitische | 5 | 10 | 10 | 10 | 5 | 30 | 45 | 1% | 1% |
| Somalische | 20 | 15 | 15 | 20 | 20 | 30 | 45 | 1% | 1% |
| Onbekend | 10 | 15 | 20 | 25 | 20 | 40 | 40 | 1% | 2% |
| Turkse | 5 | 5 | 5 | 15 | 5 | 15 | 35 | 1% | 1% |
| Iraakse | 100 | 90 | 60 | 35 | 40 | 35 | 35 | 1% | 1% |
| Gambiaanse | 10 | 20 | 30 | 30 | 40 | 35 | 35 | 1% | 6% |
| Overige nationaliteiten | 650 | 465 | 450 | 370 | 250 | 305 | 345 | 11% | 1% |
| Totaal | 1.815 | 2.005 | 2.330 | 1.930 | 1.855 | 2.415 | 3.095 | 100% | |

Noot: deze tabel verschilt van die in de vorige editie om twee redenen. De eerste reden is dat de samenstelling en volgorde van de top 15 in 2023 afwijkt van de top 15 in 2022. De tweede reden is dat de nationaliteiten voor deze editie zijn geleverd door de het ministerie. Deze gegevens wijken iets af van de voor de vorige editie door IND geleverde nationaliteiten. Zie verder de methodologische verantwoording in bijlage 2.

Omgekeerd laat deze benadering zien dat een aantal kleinere nationaliteitsgroepen juist relatief vaak als verdachte betrokken is bij misdrijven. Zo was in 2023 44% van de Algerijnse, 30% van de Marokkaanse en 29% van de Tunesische bewoners verdachte van tenminste een misdrijf. Ook onder Belarussische (22%) en Libische (15%) bewoners van COA- en CNO-locaties zien we een relatief hoog aandeel verdachten van misdrijven binnen de nationaliteitsgroep. Hoewel de precieze percentages wisselen van jaar tot jaar hadden deze nationaliteiten de afgelopen zes jaar steeds hoge aandelen van verdachten bij een misdrijf.

Door kenmerken van nationaliteitsgroepen nader te bekijken, kan ook meer inzicht worden verkregen in de oververtegenwoordiging van bepaalde nationaliteiten onder de verdachten van misdrijven. Het duidingsonderzoek bij de vorige editie van dit overzicht (Noyon et al., 2024) laat zien dat verschillen in inwilligingspercentages deels ten grondslag liggen aan de waargenomen verschillen tussen nationaliteiten in betrokkenheid bij verdachtenregistraties. Het effect van inwilligingspercentage biedt

echter geen volledige verklaring voor verschillen tussen nationaliteiten. Door middel van toekomstig kwalitatief onderzoek kan hier inzicht in worden verkregen. Het duidingsonderzoek laat ook zien dat dat mannen, jongvolwassenen (en minderjarigen) en alleenreizenden vaker betrokken zijn bij incidenten of misdrijven. De samenstelling van de nationaliteitsgroepen speelt dus een rol bij het risico op oververtegenwoordiging onder de verdachten van misdrijven.

4.3 Door het OM afgehandelde misdrijfzaken

Als de politie besluit om een misdrijf in te sturen voor vervolging, wordt dit door het OM verder afgehandeld. Het aantal misdrijfzaken bij het OM (per jaar) ligt over het algemeen lager dan het aantal registraties van verdachten door de politie, omdat meerdere registraties van dezelfde verdachte door het OM kunnen worden behandeld in één misdrijfzaak.

De registraties van verdachten die in de periode 2017 tot en met 2023 volgens de politie werden ingezonden naar het OM (zie tabel 4.3) konden worden gekoppeld aan in totaal 17.000 misdrijfzaken met een afdoening door het OM in de periode 2019 tot en met 2023. Sommige registraties van verdachten die volgens de politie zijn ingestuurd naar het OM konden niet worden gekoppeld (zie de methodologische verantwoording in bijlage 2 voor een uitgebreide beschrijving).

We hanteren voor het bepalen van de afhandeling van misdrijfzaken door het OM en de rechter de terugkijkmethode (zie de methodologische verantwoording in bijlage 2). Deze methode sluit aan bij de gebruikelijke manier van rapporteren over de strafrechtketen zoals in de publicatie *Criminaliteit en Rechtshandhaving* (Moolenaar et al., 2023) en maakt vergelijking daarmee mogelijk. In de terugkijkmethode wordt gekeken naar het jaar van de beslissing door het OM of de rechter in een zaak, ongeacht of dit misdrijf in hetzelfde of een eerder jaar is gepleegd.

In 2023 heeft het OM 4.300 misdrijfzaken afgedaan waarvan de verdachte op het moment van plegen op een COA-locatie verbleef, 13% meer dan in 2022 (zie tabel 4.5). Dit kunnen ook zaken zijn die in eerdere jaren gepleegd zijn en dat dit aantal niet een-op-een aansluit bij het aantal door de politie geregistreerde verdachten in 2023. Het aantal personen dat op COA- en CNO-locaties woont is met 18% gestegen in 2023 ten opzichte van het jaar ervoor (zie hoofdstuk 2). In 2019 werden 3.300 zaken afgedaan en in de twee daaropvolgende jaren iets minder zaken.

In Moolenaar et al. (2023) wordt benoemd dat in 2020 en 2021, onder invloed van de COVID-19-maatregelen, het aantal ingeschreven zaken bij het OM voor de algemene Nederlandse bevolking daalde. Ook wordt beschreven dat het criminaliteitsbeeld veranderde; het aantal verdachten van delicten als (winkel)diefstal, inbraak, en mishandeling nam af als gevolg van de lockdown. Vooral de eerste twee genoemde delictscategorieën komen onder verdachte COA-bewoners veel voor. Tabel 4.5 laat zien dat in 74% van de zaken in 2023 het OM de beslissing heeft genomen om te dagvaarden, in 1% wordt er voor een strafbeschikking of transactie gekozen, en in een kwart van de zaken wordt er voorwaardelijk of onvoorwaardelijk geseponneerd (27%). Als we kijken naar alle 183.000 afdoeningen van het OM in 2022 (Moolenaar et al., 2023), dan zien we dat er in de algemene bevolking minder vaak wordt gedagvaard (44%), vaker wordt geseponneerd (35%) en er vaker sprake is van een strafbeschikking of transactie (21%). Mogelijk heeft dit te maken met het type

misdrijf dat gepleegd is. We zagen al dat COA-bewoners naar verhouding vaker verdachte zijn van vermogensmisdrijven. Mogelijk speelt ook een rol hoe kansrijk de tenuitvoerlegging van een strafbeschikking of transactie (in beide gevallen doorgaans een boete of taakstraf) door het OM wordt geacht. Verder onderzoek zou hier nader op kunnen inzoomen.

Tabel 4.5 Door het Openbaar Ministerie afgehandelde misdrijfzaken per jaar uitgesplitst naar type afdoening^a

| Type afdoening | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Dagvaarding | 2.395 | 2.035 | 2.015 | 2.695 | 3.175 |
| Sepot | 765 | 810 | 755 | 1.030 | 1.065 |
| Strafbeschikking/transactie | 110 | 75 | 65 | 55 | 50 |
| Overig | 5 | 5 | 0 | 0 | 0 |
| Totaal | 3.275 | 2.925 | 2.835 | 3.780 | 4.285 |

a De afdoeningen die onder de genoemde categorieën vallen, worden toegelicht in de methodologische verantwoording (bijlage 2).

Tabel 4.6 Door het Openbaar Ministerie afgehandelde misdrijfzaken per jaar uitgesplitst naar delictcategorie^a

| Delictcategorie | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Vermogensmisdrijven | 2.615 | 2.300 | 2.155 | 3.025 | 3.230 |
| Diefstal/verduistering en inbraak | 2.495 | 2.180 | 2.025 | 2.830 | 3.010 |
| Bedrog | 5 | 0 | 5 | 5 | 20 |
| Valsheidsmisdrijven | 5 | 5 | 15 | 15 | 10 |
| Heling | 105 | 90 | 85 | 165 | 170 |
| Afpersing en afdreiging | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Overige vermogensmisdrijven | 5 | 20 | 20 | 10 | 15 |
| Vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag | 270 | 240 | 265 | 285 | 390 |
| Vernieling en beschadiging | 115 | 115 | 135 | 115 | 165 |
| Tegen de openbare orde | 115 | 90 | 95 | 125 | 160 |
| Brandstichting/ontploffing | 5 | 10 | 10 | 5 | 5 |
| Tegen het openbaar gezag | 30 | 25 | 25 | 40 | 65 |
| Gewelds- en seksuele misdrijven | 335 | 340 | 365 | 400 | 555 |
| Mishandeling | 185 | 210 | 230 | 235 | 340 |
| Bedreiging en stalking | 90 | 80 | 100 | 95 | 130 |
| Seksuele misdrijven | 45 | 25 | 20 | 60 | 60 |
| Misdrijven tegen het leven ^b | 15 | 20 | 15 | 15 | 25 |
| Overige gewelds- en seksuele misdrijven | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Overige misdrijven Wetboek van Strafrecht | 40 | 25 | 30 | 40 | 45 |
| Verkeersmisdrijven | 0 | 0 | 5 | 10 | 20 |
| Drugsmisdrijven | 15 | 15 | 15 | 15 | 30 |
| (Vuur)wapenmisdrijven | 5 | 5 | 0 | 5 | 10 |
| Misdrijven overige wetten | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Totaal | 3.275 | 2.925 | 2.835 | 3.780 | 4.285 |

a De delicten die onder de genoemde categorieën vallen, worden toegelicht op

<https://www.criminaliteitinbeeld.nl/classificaties-en-indelingen/cm>

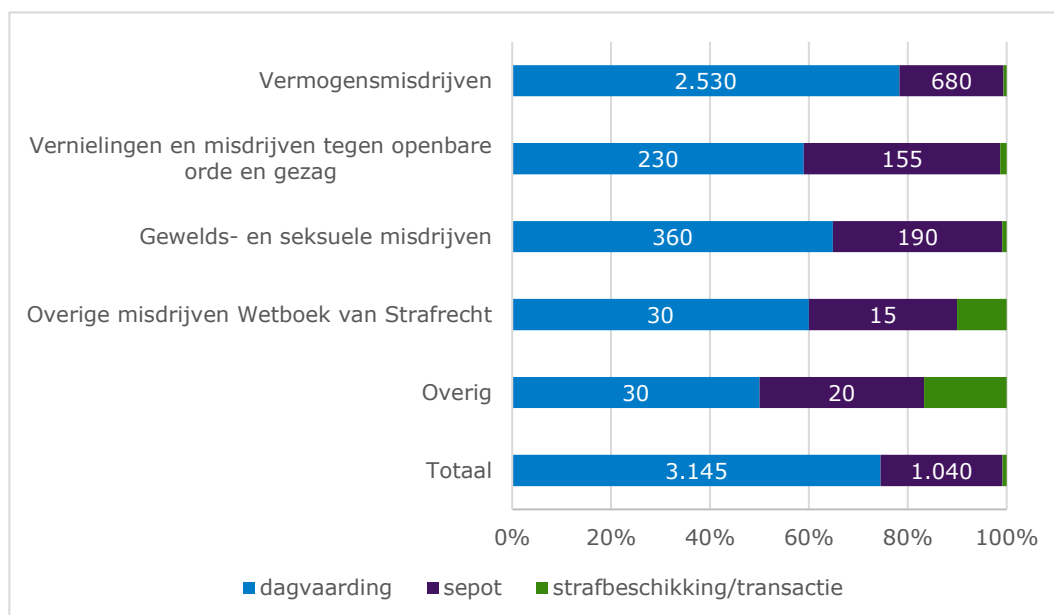
b Zoals beschreven in 4.1 gaat het bij misdrijven tegen het leven grotendeels om pogingen.

Als we kijken naar de types misdrijfzaken die zijn afgedaan door het OM in 2023 (tabel 4.6) dan komt de indeling grofweg overeen met de registraties van verdachten (zie tabel 4.1). Verreweg de grootste groep in 2023 betreft vermogensmisdrijven (75%),

waarbij de categorie diefstal/verduistering en inbraak 70% van het totale aantal afgehandelde misdrijfzaken betreft. De grootste categorieën daarna zijn gewelds- en seksuele misdrijven (13%, waarbij mishandeling 8% van het totaal inneemt), en vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag (9%). Het aandeel vermogensmisdrijven fluctueert in de rapportageperiode tussen de 75% en 80%. Het aandeel gewelds- en seksuele misdrijven is toegenomen van 10% in 2019 naar 13% in 2023, waarbij het aandeel seksuele misdrijven 1,4% van het totaal is in 2023. Het aandeel vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag is toegenomen van 8% naar 9%.

Als nader ingezoomd wordt op de verschillende wijzen van afdoening voor de hoofdcategorieën uit de delictindeling uit het Wetboek van Strafrecht (zie figuur 4.6) is te zien dat vermogensmisdrijven het vaakst worden gedagvaard (in 78% van de gevallen) en vernielingen en misdrijven tegen de openbare orde en gezag het minst vaak (in 58% van de gevallen). Zoals al eerder benoemd, is er in slechts een klein percentage van de gevallen sprake van een strafbeschikking of transactie. Uitsplitsingen over alle misdrijfzaken in Nederland zijn niet beschikbaar, omdat in Moolenaar et al. (2023) niet alle OM-afdoeningen naar delictcategorie worden uitgesplitst.

Figuur 4.6 Door het Openbaar Ministerie afgehandelde misdrijfzaken in 2023 voor de hoofdcategorieën uit de delictindeling uitgesplitst naar type afdoening^a



^a De categorie overig bevat de volgende delictcategorieën: verkeersmisdrijven, drugsmisdrijven, (vuur)wapenmisdrijven, misdrijven overige wetten.

Noot: voor de leesbaarheid van de figuur zijn de aantallen strafbeschikkingen/transacties weggelaten. Zoals te zien gaat dit om kleine aantallen.

4.4 Door de rechtbank afgehandelde misdrijfzaken

Als het OM besluit om in een misdrijfzaak te dagvaarden, dan wordt deze zaak door de rechtbank behandeld. Dit kan in hetzelfde jaar zijn als dat het OM heeft besloten tot dagvaarden, maar het kan ook dat de uitspraak van de rechter in een later jaar volgt. De cijfers in deze paragraaf sluiten daarom niet een-op-een aan bij die in de vorige paragraaf.

In 2023 heeft de rechter in eerste aanleg 2.700 misdrijfzaken afgedaan waarvan de verdachte op het moment van plegen op een COA-locatie verbleef (zie tabel 4.7). In 2019 waren dit er nog 2.100, en in 2020 en 2021 lag het aantal ongeveer een vijfde lager dan in 2019. In Moolenaar et al. (2023) wordt benoemd dat voor de algemene Nederlandse bevolking in 2020 en 2021 er ook sprake was van een lager aantal afdoeningen door de rechter dan in 2019. Een verklaring hiervoor zijn de COVID-19-maatregelen en de hieruit volgende gedeeltelijke en tijdelijke sluiting van de gerechten en een lager aantal dagvaardingen.

In 96% van de zaken in 2023 sprak de rechter een schuldigverklaring¹⁰ uit, en in 3,5% van de gevallen was er sprake van een vrijspraak of ontslag van rechtsvervolging. In 0,5% van de gevallen was er een andere uitspraak. Als we kijken naar de verhoudingen voor alle uitspraken van de rechter in 2022 (Moolenaar et al., 2023), dan zien we dat er minder vaak een schuldigverklaring werd uitgesproken (91%) voor de algemene Nederlandse bevolking. Mogelijk heeft dit verschil te maken met het soort misdrijf dat voornamelijk gepleegd wordt door COA- en CNO-bewoners en de daarmee samenhangende bewijsvoering. Dit zou in toekomstig onderzoek nader bekeken kunnen worden.

Tabel 4.7 Door de rechter in eerste aanleg afgehandelde misdrijfzaken per jaar uitgesplitst naar type afdoening.

| Type afdoening | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Schuldigverklaring | 2.035 | 1.630 | 1.550 | 2.210 | 2.560 |
| Vrijspraak | 80 | 75 | 80 | 105 | 95 |
| Ontslag van rechtsvervolging | 0 | 0 | 5 | 5 | 5 |
| Overige uitspraken | 5 | 5 | 10 | 5 | 10 |
| Totaal | 2.120 | 1.705 | 1.645 | 2.325 | 2.665 |

Noot: de afdoeningen die onder de genoemde categorieën vallen, worden toegelicht in de methodologische verantwoording (bijlage 2).

Als we kijken naar de types misdrijfzaken die zijn afgedaan door de rechter in eerste aanleg in 2023 (tabel 4.8) dan komt de indeling ongeveer overeen met de registratie van de politie (zie tabel 4.1) en het OM (zie tabel 4.6). Verreweg de grootste groep in 2023 betreft vermogensmisdrijven (81%), waarbij de categorie diefstal/verduistering 76% van het totale aantal door de rechter afgehandelde misdrijfzaken betreft. De grootste categorieën daarna zijn gewelds- en seksuele misdrijven (11%, waarvan mishandeling 7% van het totaal inneemt), en vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag (6%). In de rapportageperiode fluctueert het aandeel

¹⁰ De rechter spreekt een schuldigverklaring uit in een zaak als de verdachte voor minimaal één van de feiten schuldig wordt verklaard. Het kan dus zijn dat een verdachte voor meerdere feiten wordt vrijgesproken, maar schuldig wordt verklaard in de zaak.

vermogensmisdrijven tussen 79% en 86%, voor de gewelds- en seksuele misdrijven ligt het aandeel tussen de 8% en 11%. Het aandeel vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag is afgenomen van 7% in 2019 naar 6% in 2023.

Tabel 4.8 Door de rechter in eerste aanleg afgehandelde misdrijfzaken per jaar uitgesplitst naar delictcategorie

| Delictcategorie | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Vermogensmisdrijven | 1.745 | 1.410 | 1.300 | 1.990 | 2.160 |
| Diefstal/verduistering en inbraak | 1.680 | 1.345 | 1.245 | 1.890 | 2.020 |
| Bedrog | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| Valsheidsmisdrijven | 0 | 5 | 10 | 10 | 10 |
| Heling | 65 | 55 | 40 | 90 | 115 |
| Afpersing en afdreiging | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Overige vermogensmisdrijven | 0 | 5 | 10 | 5 | 5 |
| Vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag | 140 | 90 | 140 | 105 | 155 |
| Vernieling en beschadiging | 80 | 45 | 75 | 50 | 75 |
| Tegen de openbare orde | 40 | 25 | 45 | 35 | 55 |
| Brandstichting/ontploffing | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 |
| Tegen het openbaar gezag | 20 | 15 | 15 | 15 | 25 |
| Gewelds- en seksuele misdrijven | 180 | 175 | 175 | 185 | 300 |
| Mishandeling | 110 | 110 | 105 | 105 | 190 |
| Bedreiging en stalking | 45 | 45 | 45 | 55 | 65 |
| Seksuele misdrijven | 15 | 15 | 10 | 20 | 30 |
| Misdrijven tegen het leven ^a | 5 | 5 | 10 | 10 | 10 |
| Overige gewelds- en seksuele misdrijven | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Overige misdrijven Wetboek van Strafrecht | 35 | 15 | 15 | 30 | 25 |
| Verkeersmisdrijven | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| Drugsmisdrijven | 10 | 5 | 5 | 10 | 10 |
| (Vuur)wapenmisdrijven | 5 | 0 | 5 | 0 | 5 |
| Misdrijven overige wetten | 10 | 15 | 10 | 5 | 5 |
| Totaal | 2.120 | 1.705 | 1.645 | 2.325 | 2.665 |

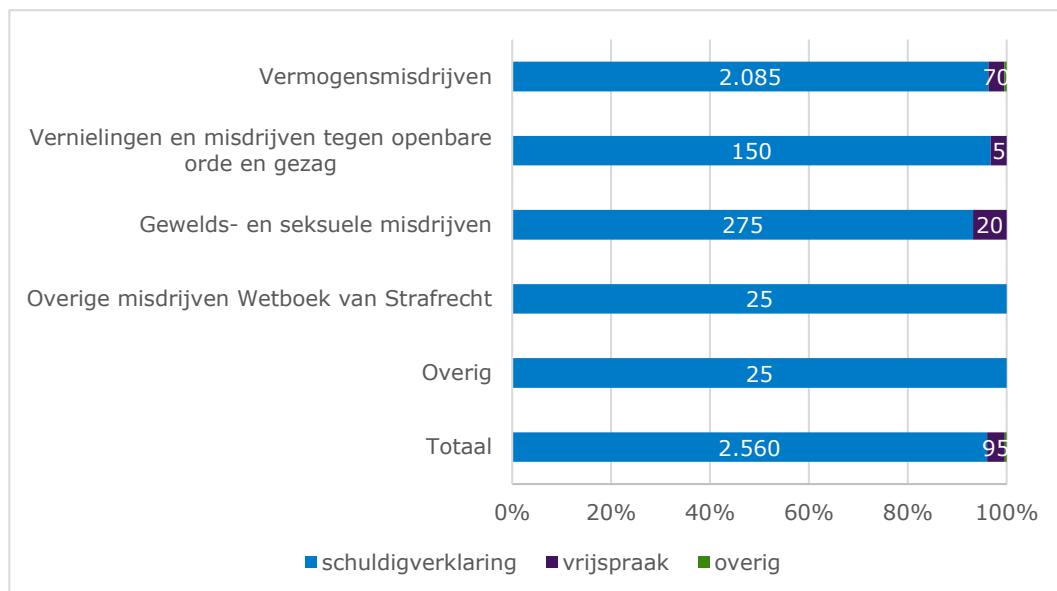
a Zoals beschreven in 4.1 gaat het bij misdrijven tegen het leven grotendeels om pogingen.

Noot: de delicten die onder de genoemde categorieën vallen, worden toegelicht op

<https://www.criminaliteitinbeeld.nl/classificaties-en-indelingen/cm>

Als we kijken naar de percentages schuldigverklaringen door de rechter voor de hoofdcategorieën uit de delictindeling in figuur 4.7 en de percentages schuldigverklaringen in 2022, zoals gerapporteerd voor de algemene Nederlandse bevolking in Moolenaar et al. (2023), dan zien we dat deze voor bewoners van COA- en CNO-locaties hoger liggen. Zo wordt in 2023 93% van de verdachten van een gewelds- of seksueel misdrijf die worden gedagvaard schuldig bevonden, terwijl dit in 2022 voor 87% van alle verdachten van dit delicttype in Nederland geldt. Voor vermogensmisdrijven liggen deze percentages respectievelijk op 96% en 91%.

Figuur 4.7 Door de rechter in eerste aanleg afgehandelde misdrijfzaken in 2022 voor de hoofdcategorieën uit de delictindeling uitgesplitst naar type afdoening^a



a De categorie overig bevat de volgende delictcategorieën: verkeersmisdrijven, drugsmisdrijven, (vuur)wapenmisdrijven, misdrijven overige wetten.

In het geval van een schuldigverklaring met strafoplegging kan de rechter één of meerdere sancties opleggen (zie tabel 4.9). Het aantal hoofdstraffen kan daardoor iets afwijken van het aantal schuldigverklaringen. In 2023 was 86% van de opgelegde straffen (hoofdstraffen plus bijkomende straffen) een gevangenisstraf of jeugddetentie, 7% betrof een geldboete en 5% een taakstraf. Merk op dat deze straffen ook (deels) voorwaardelijk kunnen worden opgelegd. In 2019 lag het aandeel vrijheidsstraffen en jeugddetenties lager (73%) en het aantal geldboetes hoger (20%), ten opzichte van 2022 is slechts een kleine verschuiving te zien en blijven de aandelen ongeveer gelijk. In 2023 is in 310 gevallen een maatregel tot schadevergoeding opgelegd, meer dan in 2019 en 2022 (in beide jaren 195 keer). In enkele gevallen wordt volwassen TBS, plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ) of plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD) opgelegd. In totaal gaat dat in de hele rapportageperiode om minder dan 10 gevallen. In de algemene Nederlandse bevolking (Moolenaar et al., 2023) was in 2022 het aandeel gevangenisstraf/jeugddetentie fors lager (39%) en de aandelen taakstraf (30%) en geldboete (17%) hoger. Nader onderzoek moet uitwijzen of dit verklaard kan worden uit het type misdrijf dat gepleegd wordt door COA- en CNO-bewoners, de afweging van de rechter over hoe kansrijk de tenuitvoerlegging van de verschillende sancties is, of dat andere factoren een rol spelen.

Tabel 4.9 Door de rechter in eerste aanleg in misdrijfzaken opgelegde sancties per jaar uitgesplitst naar type straf

| Type straf | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Hoofdstraf | 2.065 | 1.625 | 1.580 | 2.225 | 2.575 |
| Leerstraf | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Vrijheidsstraf | 1.330 | 1.140 | 1.110 | 1.845 | 2.145 |
| Jeugd detentie | 205 | 165 | 135 | 105 | 110 |
| Geldboete | 410 | 240 | 240 | 180 | 180 |
| Werkstraf | 120 | 75 | 95 | 95 | 140 |
| Bijkomende straf | 25 | 25 | 25 | 40 | 50 |
| Ontzegging rijbevoegdheid | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| Verbeurdverklaring | 25 | 25 | 25 | 40 | 45 |
| Totaal | 2.090 | 1.650 | 1.600 | 2.265 | 2.625 |

5 Conclusie en discussie

In 2023 verbleven 98.370 unieke vreemdelingen voor enige tijd op een COA- of CNO-locatie. Een klein deel van hen (respectievelijk 9% en 3%) is in dat jaar betrokken geweest bij een agressie- of geweldsincident of verdacht van een misdrijf. Gedurende de totale rapportageperiode verbleven 270.000 unieke vreemdelingen voor enige tijd op een COA- of CNO-locatie. Ook voor deze groep geldt dat een klein deel gedurende hun verblijf betrokken geweest bij een agressie of geweldsincident of verdacht van een misdrijf (respectievelijk 10% en 5%). Dit hoofdstuk vat de belangrijkste bevindingen samen betreffende de geregistreeerde incidenten en misdrijven, en de COA- en CNO-bewoners die hierbij betrokken waren.

5.1 Belangrijkste bevindingen

5.1.1 Incidenten

In 2023 registreerde COA in totaal 13.395 gevallen van fysiek, verbaal of non-verbaal geweld, verbale suïcidedreiging of zelfdestructieve acties (inclusief honger- en dorststakingen). Dit is een toename van 43% ten opzichte van 2022. Naast deze toename van het aantal incidenten is er sprake van een toename van 18% in het aantal unieke vreemdelingen dat door het COA is opgevangen en een toename van 28% van de gemiddelde bezetting. Vergeleken met 2017, het eerste jaar van de rapportageperiode, is het verschil met het aantal unieke personen (57% meer) en de gemiddelde bezetting (2,5 keer of 148% meer) in 2023 groter dan tussen 2022 en 2023. Ook het aantal incidenten nam sterker toe tussen 2017 en 2023 dan tussen 2022 en 2023. In 2023 werden 2,8 keer zoveel (of 175% meer) incidenten geregistreerd dan in 2017.

Het grootste deel van de in 2023 geregistreeerde incidenten betrof verbaal (42%) en fysiek (34%) geweld. Zoals het geval was in voorgaande jaren, vond de meerderheid van de geregistreeerde incidenten (67%) plaats op locaties die onderdeel uitmaken van de standaard asielpcedure (col, pol en azc). Dit zijn ook de opvangtypes met de hoogste gemiddelde bezetting (93% van de totale bezetting in 2023). Ook op amv-locaties werden relatief veel incidenten geregistreerd (31%). Dit is opvallend omdat de gemiddelde bezetting van amv-locaties in 2023 slechts 6% bedroeg. Mogelijk hangt dit samen met de hoge mate van controle op amv-locaties, waardoor incidenten eerder worden opgemerkt en geregistreerd. Een andere mogelijkheid is dat dit samenhangt met de samenstelling van de groep amv's, bijvoorbeeld voor wat betreft geslacht, nationaliteit en verblijfsrecht. Toekomstig onderzoek kan hier meer inzicht in bieden.

In 2023 legde het COA 8.815 keer een maatregel op naar aanleiding van een van de incidenten die zijn meegenomen in het onderhavige rapport. Dit is een toename van 53% in vergelijking met 2022. Dit kan deels verklaard worden door de toename van de gemiddelde bezetting en het aantal incidenten in 2023. Over de gehele rapportageperiode is het aantal opgelegde maatregelen overigens veel sterker toegenomen dan het aantal geregistreeerde incidenten. Het aantal opgelegde maatregelen is sinds 2017 bijna verviervoudigd terwijl het aantal geregistreeerde incidenten in die periode slechts 2,8 keer groter is. Dit is een indicatie dat de manier waarop COA-medewerkers omgaan met incidenten is veranderd in de afgelopen jaren.

Van de 98.370 unieke vreemdelingen die het COA opving in 2023 werd 9% geregistreerd als betrokkene bij een (fysiek, verbaal of non-verbaal) agressie of geweldsincident. Dit aandeel is vergelijkbaar met het aandeel betrokkenen in 2022. Zoals in eerdere jaren is het grootste deel van deze 8.965 unieke betrokkenen in 2023 man (88%) en jonger dan 30 (64%). De meest voorkomende nationaliteit onder betrokkenen bij geweldsincidenten is Syrisch, met 37%. Dit hangt waarschijnlijk samen met het grote aantal Syrische COA-bewoners; als we het aantal unieke betrokkenen afzetten tegen de totale groep Syriërs, zien we dat 9% van de Syrische COA-bewoners in 2023 werd geregistreerd als betrokkene bij een incident. Dit is gelijk aan het gemiddelde. Nationaliteiten waarbij we bovengemiddeld veel registraties van betrokkenheid bij geweldsincidenten waarnemen, zijn Algerijns (31%), Tunesisch (30%), Marokkaans (27%), Libisch (21%), Gambiaans (19%) en Nigeriaans (14%). Recent WODC-onderzoek heeft aangetoond dat deze verschillen tussen nationaliteiten deels toe te schrijven zijn aan verschillen in gemiddelde inwilligingspercentages (Noyon et al., 2024). Ook de groepssamenstelling is mogelijk van belang, bijvoorbeeld met betrekking tot geslacht en leeftijd. Uiteindelijk geldt ook voor deze nationaliteiten dat de meerderheid niet werd geregistreerd als betrokkene bij een incident in 2023.

5.1.2 *Misdrijven*

In 2023 legde de politie in totaal 6.800 registraties van verdachten vast waarbij de verdachte op het moment van het plegen van het misdrijf op een COA- of CNO-locatie verbleef. Dit is een toename van 14% ten opzichte van een jaar eerder. Dit ligt in lijn met de toename van het aantal opgevangen personen van 18% en de toename van de gemiddelde bezetting met 28%. Vergelijken we 2023 met 2017 dan zien we dat het aantal verdachtenregistraties ongeveer twee keer zo groot werd terwijl de gemiddelde bezetting van COA-locaties in die periode ongeveer tweeënhalf keer groter werd.

Zoals het geval was in voorgaande jaren, zijn vermogensmisdrijven het meest voorkomende delicttype waar COA-bewoners van worden verdacht. In 2023 maakte dit type 74% uit van de verdachtenregistraties onder COA-bewoners. Onder de totale Nederlandse bevolking was het aandeel verdachten van vermogensmisdrijven in 2022¹¹ 32% van alle verdachten. Het aandeel geregistreerde verdachten van geweldsmisdrijven onder COA- en CNO-bewoners ligt met 12% in verhouding juist relatief laag vergeleken met de algemene Nederlandse bevolking (18% in 2022). Er zijn verschillen in de demografische samenstelling van deze groepen die mogelijk kunnen verklaren waarom de percentages van elkaar verschillen.

In totaal registreerde de politie in 2023 3.100 unieke verdachten van misdrijven binnen de doelgroep. Dit correspondeert met 3,1% van de unieke personen die in 2023 werden opgevangen op een COA-locatie. Dit aandeel is redelijk constant gedurende de rapportageperiode. Van de unieke verdachten in Nederland in 2022¹² was 1,5% COA-bewoner. De samenstelling van de groep van verdachten is vergelijkbaar met de hierboven beschreven betrokkenen bij incidenten. Opnieuw zijn de meeste verdachten van misdrijven azc-bewoners, terwijl ook bewoners van amv-locaties en de locaties met verhoogd toezicht (ebtl en htl) relatief vaak voorkomen onder de verdachten. Ook verdachten van misdrijven zijn overwegend man (96%) en

¹¹ De cijfers over misdrijven voor 2022 worden pas later dit jaar gepubliceerd in een nieuwe editie van Criminaliteit en Rechtshandhaving. Daarom wordt hier gebruik gemaakt van cijfers over misdrijven uit 2022 zoals gepubliceerd in Moolenaar et al. (2023).

¹² De cijfers over misdrijven voor 2022 worden pas later dit jaar gepubliceerd in een nieuwe editie van Criminaliteit en Rechtshandhaving. Daarom wordt hier gebruik gemaakt van cijfers over misdrijven uit 2022 zoals gepubliceerd in Moolenaar et al. (2023).

jongvolwassen: 57% van de verdachte COA-bewoners is tussen de 18 en 29 jaar oud. Nationaliteiten met relatief hoge aandelen verdachten zijn Algerijns (44%), Marokkaans (30%) en Tunesisch (29%). Zoals het recent verschenen duidingsonderzoek heeft aangetoond (Noyon et al., 2024), zijn verschillen in aandelen verdachtenregistraties tussen nationaliteiten deels te verklaren door te kijken naar inwilligingspercentages. Een andere mogelijke verklaring ligt in 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.

Voor wat betreft de cijfers over misdrijven voor het OM en de Rechtspraak is er gekeken naar de afhandelingen per 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 2023 werden 4.300 zaken afgedaan door het OM waarbij de verdachte woonachtig was op een COA- of CNO-locatie ten tijde van het misdrijf. In de meerderheid van deze zaken (74%) werd besloten om te dagvaarden – dit is relatief hoog ten opzichte van de algemene Nederlandse bevolking, waarbij in 2022 44% van de zaken voor de rechter kwam.

In 2023 deed de rechter uitspraak in 2.700 zaken waarbij de verdachte ten tijde van het misdrijf woonachtig was op een COA- of CNO-locatie. Ten opzichte van de algemene Nederlandse bevolking werden de verdachten relatief vaker schuldig bevonden (96% in 2023 versus 91% voor de Nederlandse bevolking in 2022). In het geval van een strafoplegging legde de rechter bovendien relatief vaker een gevangenisstraf of jeugddetentie op aan COA- en CNO-bewoners (86% van de opgelegde straffen in 2023) dan aan de algemene Nederlandse bevolking (39% in 2022). Mogelijk hangen de genoemde verschillen in afdoening (zowel door het OM als de rechter) samen met de aard van de gepleegde misdrijven of speelt de afweging hoe kansrijk de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel wordt geacht een rol.

5.2 Datakwaliteit

De data die gebruikt zijn voor het samenstellen van dit rapport zijn afkomstig uit registratiesystemen die niet specifiek ingericht zijn voor rapportagedoeleinden. De gepresenteerde cijfers beschrijven dat wat in de registraties is vastgelegd, maar wat niet geregistreerd wordt, kan ook niet gemeten worden. In het algemeen geldt dat de kwaliteit van gerapporteerde cijfers afhangt van de kwaliteit van de registraties. Bij het interpreteren van de cijfers moet hier rekening mee gehouden worden. Een hoge datakwaliteit is niet vanzelfsprekend. In de discussie over het hoge aantal gerapporteerde incidenten op amv- en handhaving en toezichtlocaties werd al genoemd dat er mogelijk sprake is van een registratie-effect op bepaalde locaties. Zo gaven medewerkers in een eigen onderzoek van COA aan dat zij registraties van geweldsincidenten volledig achten, maar dit is niet systematisch onderzocht (COA, 2020b). Tijdens de analyse bleek tevens dat de geregistreerde opvangvorm van unieke vreemdelingen in sommige gevallen overlapt. Het komt voor dat gegevens ontbreken of tegenstrijdig zijn, of dat gegevens uit gekoppelde registraties niet goed op elkaar aansluiten. Soortgelijke problemen zijn inherent aan het werken met gegevens die verzameld zijn voor intern gebruik (op operationeel niveau) in plaats van voor onderzoeks- en rapportage-doeleinden. Bijlage 2 beschrijft hoe met de data- en

methodologische problemen is omgegaan in deze rapportage. Voor dit rapport impliceert dit dat gerapporteerde cijfers in toekomstige edities kunnen afwijken van die in deze editie, als gevolg van mogelijke correcties.

5.3 Suggesties voor toekomstig onderzoek

De afgelopen jaren heeft het WODC onderhavig incidenten- en misdrijvenoverzicht verzorgd als onderdeel van een meerjarig project. Dit project omvat ook jaarlijkse duidingsonderzoeken, waarvan het meest recente onlangs is verschenen (Noyon et al., 2024). Ook de komende jaren zal het WODC dit soort diepgravender analyses blijven verzorgen. Het streven is het jaarlijkse overzicht op termijn online te publiceren in de vorm van een website, waardoor er meer aandacht besteed kan worden aan de duidingsonderzoeken. Waar cijfermatig inzicht in de schaal van het overlastprobleem immers onmisbaar is voor beleid, geldt hetzelfde voor inzicht in achterliggende verbanden en motivaties van overlastgevers. In deze behoefte voorzien de duidingsonderzoeken.

De eerder verschenen duidingsonderzoeken richtten zich op het verband tussen betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties (Noyon et al., 2023) en achtergrondkenmerken van betrokkenen (Noyon et al., 2024). Dit laatstgenoemde onderzoek besteedde ook specifiek aandacht aan het effect van verblijfsduur op betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties en het belang van gemiddelde inwilligingspercentages voor het verklaren van verschillen tussen nationaliteiten. Toekomstige duidingsonderzoeken kunnen zich richten op zowel beleidsmatige vraagstukken als op het analyseren van patronen die naar voren komen in de jaarlijkse incidenten- en misdrijvenoverzichten.

Met betrekking tot beleidsmatige vraagstukken kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een analyse van locatienkenmerken. Het is goed mogelijk dat kenmerken van opvanglocaties als afstand tot de bebouwde kom, locatiegrootte en bezettingsgraad maar ook het type opvanglocaties (bijv. in het geval van (crisis)noodopvang) invloed hebben op het gedrag van COA-bewoners. Hetzelfde geldt voor kenmerken van de bewonersgroep, bijvoorbeeld met betrekking tot het aandeel jonge mannen, de diversiteit van de groep in termen van nationaliteit en het aandeel afgewezen asielzoekers. Als uit onderzoek blijkt dat dit soort kenmerken een (gedeeltelijke) verklaring kunnen bieden voor overlastgevend gedrag, kan hier rekening mee gehouden worden in het organiseren van het Nederlandse asielopvangstelsel, zodat een voedingsbodem voor ongewenst gedrag zoveel mogelijk vermeden wordt. Ook kan kennis over dit soort kenmerken ingezet worden in gesprekken met gemeentes over nieuw te openen opvanglocaties en het type bewoners dat hier geplaatst zou worden. Vanwege het longitudinale karakter zijn de data daarnaast uitermate geschikt om het effect van beleidswijzigingen (zoals bijvoorbeeld de spreidingswet) te onderzoeken.

Naast dit soort theoriegestuurde vragen kunnen ook resultaten uit de incidenten- en misdrijvenoverzichten en de duidingsonderzoeken aanknopingspunten bieden voor toekomstig onderzoek – uiteraard zonder de beleidsmatige relevantie uit het oog te verliezen. Een mogelijke onderzoeksrichting is bijvoorbeeld het gedrag van mensen die de opvanglocatie met onbekende bestemming verlaten ('mob gaan'). Uit het recentste duidingsonderzoek (Noyon et al., 2024) bleek dat een langere verblijfsduur niet leidt tot hogere betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties. Een mogelijke verklaring voor deze ietwat verrassende bevinding is dat mensen die een hoger risico

lopen op betrokkenheid bij dergelijk overlastgevend gedrag mob gaan in de eerste maanden na aanvang van hun verblijf, waardoor de groep potentiële overlastgevers op de langere termijn kleiner wordt. Toekomstig duidingsonderzoek kan zich richten op de vraag of mensen die mob gaan inderdaad vaker betrokken zijn bij incidenten en verdacht worden van misdrijven. Daarnaast komt het regelmatig voor dat mensen die mob zijn gegaan, terugkeren op een COA-locatie. Mogelijk crimineel gedrag dat in de tussenliggende periode plaatsvindt, maakt geen onderdeel uit van de onderhavige rapportage, omdat deze zich uitsluitend richt op incidenten en misdrijven die plaatsvonden tijdens het verblijf van de betrokkene op een opvanglocatie. Ook verdachtenregistraties die plaatsvonden tussen opvangperiodes in zouden betrokken kunnen worden in toekomstig onderzoek.

Resultaten uit de onderhavige rapportage die zich zouden lenen voor een verdiepende analyse zijn de bovengemiddelde betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties op amv-locaties en verschillen in de afdoening van misdrijven door het OM tussen COA-bewoners en de algemene Nederlandse bevolking. Met betrekking tot amv's zou een vergelijking tussen amv's die op een amv-locatie verblijven en amv's die vanwege hun leeftijd op een regulier azc verblijven mogelijk inzicht kunnen geven in de vraag of de bovengemiddelde registraties voor deze doelgroep toe te schrijven zijn aan een registratie-effect of aan andere kenmerken van de groep. Op basis van IND-data is het mogelijk om amv's te onderscheiden in de data en deze vraag te onderzoeken.

Met betrekking tot de afdoening van misdrijven van COA-bewoners zou een diepgravender analyse gemaakt kunnen worden waarbij in de vergelijking met de Nederlandse bevolking wordt gecontroleerd voor achtergrondkenmerken als leeftijd, geslacht en sociaaleconomische status. Daarnaast is het mogelijk dat ook andere factoren een rol spelen in het verschil in juridische afdoening tussen COA-bewoners en de algemene Nederlandse bevolking. Hierbij kan gedacht worden aan zaken als etnisch profileren of discriminatie. Naast de hier gebruikte kwantitatieve methoden zou kwalitatief onderzoek een relevante aanvulling kunnen vormen om de verschillen tussen COA-bewoners en de algemene Nederlandse bevolking te onderzoeken. Te denken valt aan interviews of focusgroepen met openbaar aanklagers, rechters en strafrechtadvocaten. Op dit moment lopen er al onderzoeken bij het WODC die zich richten op oververtegenwoordiging van bepaalde groepen in de strafrechtketen.

Tot slot kunnen thema's voor vervolgonderzoek ook gestuurd worden door kenmerken van de data. De IND data bevatten gegevens over uitspraken op asielaanvragen, inclusief de data waarop dit plaatsvond. Met behulp hiervan kan een gerichtere analyse uitgevoerd worden van het verband tussen verblijfsduur en betrokkenheid bij overlastgevend gedrag. In plaats van een verband waarbij het risico op betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties simpelweg toeneemt met elke dag dat iemand op een COA-locatie verblijft, is het namelijk aannemelijker dat bepaalde gebeurtenissen *triggers* kunnen vormen voor overlastgevend gedrag. Een voorbeeld hiervan is de afwijzing van een asielaanvraag of een lange wachttijd op een uitspraak. Deze mogelijkheden kunnen verder bekeken worden in toekomstig onderzoek.

Het thema van overlast door asielzoekers staat al jaren hoog op de politieke agenda en staat centraal in de periodieke rapportages van het WODC. Het is echter belangrijk om tijdens het lezen van dit rapport in gedachten te houden dat de ervaren overlast wordt veroorzaakt door een kleine minderheid van alle mensen die door het COA worden opgevangen. Enerzijds onderstreept dit het belang van doelgroepsgericht

beleid, dat zich uitsluitend richt op de kleine minderheid die daadwerkelijk overlast veroorzaakt. Tegelijkertijd kan dit ook reden zijn om de focus van toekomstig onderzoek niet te leggen op de kleine groep overlastgevers, maar juist op de tienduizenden COA-bewoners die niet terugkomen in de incidenten- en verdachtenregistraties, en mogelijk overlast ondervinden of zelfs slachtoffer zijn van de hier beschreven misdragingen. Meer inzicht in hun perspectief op de problematiek en hun beleving van de omstandigheden op COA-locaties kan bijdragen aan beleid dat de leefbaarheid voor iedereen vergroot.

Summary

Incidents and Crimes by Residents of COA and Emergency Reception Centres 2017-2023

A great deal of attention has been given to nuisance behaviour of asylum migrants – in public and political debate as well as within organisations dedicated to migrant issues, the police and the Netherlands Public Prosecution Service (Openbaar Ministerie). Although previous editions of the incident and crime report have repeatedly demonstrated that the group showing nuisance behaviour is only a tiny minority of the tens of thousands of asylum migrants who are given reception each year in the Netherlands, the behaviour of this small group has an outsized impact. Nuisance behaviour can have a damaging effect on the daily life of other residents of reception centres, the working conditions of Central Agency for the Reception of Asylum Seekers (COA) staff, the daily life of local inhabitants of cities and towns where reception centres are located, and ultimately public support for the reception of asylum seekers in the Netherlands. In order to devise effective policy capable of combatting nuisance behaviour, and in order to support constructive public debates about it in all fairness, factual information is essential. The incident and crime report contributes to this goal.

Since 2022, the WODC (Research and Data Centre) is responsible for drafting the incident and crime report as part of a long-term research programme. Within this programme, the WODC also carries out in-depth studies whose purpose is to provide an interpretation of findings of the annual reports. Recently, the second in-depth study was published, which examined the background characteristics of those involved in incidents and suspected of crimes. Future in-depth studies may be dedicated to policy-relevant issues, such as the significance of the features of individual reception centres, but also to specific target groups, such as unaccompanied minors or asylum-seekers who leave reception centres in the Netherlands without a known destination. Another possible topic is a comparative study of suspects among the COA population and suspects among the general Dutch population.

In the current report, data concerning the registration of suspects and the legal resolution of cases are pegged against data drawn from the general Dutch population. It must be observed, however, that this was only done to put them in some sort of context and not for comparison purposes. These would not, after all, be true comparisons because we did not control for the demographic composition of the populations being compared. Previous studies have demonstrated that differences in crime rates between asylum migrants and other suspects in the Netherlands disappear when background characteristics such as age and sex are taken into account. Each year, we retrospectively recalculate the statistics for all years in the reporting period. For the current report, we recalculated the statistics based on data we received at the beginning of 2024. We do this so that, within each report, it is possible to compare the totals and percentages for the different years because they have all been defined the same way and calculated based on the same kind of data. Because the data used for the report originate from living systems, which may also undergo changes retrospectively, the figures concerning previous reporting years may be different than reported in those editions. For the current edition of the report it should also be noted that we were able to draw a more complete picture of incidents than

previous editions because of the inclusion of data about incidents for which the location remained unknown, and because definitions were altered in some places. We implemented this retroactively for all the reporting years. These differences are explained in the notes to the relevant tables and figures as well as in the methodological appendix to the report.

Target group

In the period from 2017 through 2023, a total of 270,000 unique individual foreign nationals were resident in a COA or emergency reception centre. Since 2018, the average daily occupancy has only risen from 20,000 in 2018 to 53,600 in 2023. This increase in occupancy has been caused by a combination of the increased inflow of new asylum seekers, the increased waiting times for application processing by the Immigration and Naturalisation Service, and a stagnation in the exit of holders of resident permits due to shortages in the housing market. As a result, COA residents are often counted in the statistics for multiple years.

Nearly 75% of the target group are males. Young adults aged 18-29 formed the largest age group in 2023 (34%). In second place is a large group of minors, which accounted for 26% of the target group in 2023. This category includes both unaccompanied minors and children with their families.

The residents of COA or emergency reception centres during the reporting period held nationalities from over 170 different countries of origin. In 2023, the most common nationalities were Syrian, Turkish, Yemeni, Eritrean, and Somalian. The nationalities with the largest share of occupancy change over the years. Nationalities in the top 15 in 2023 that were not yet among the predominant nationalities in 2017 are Yemenis, Nigerians, Pakistanis, and Colombians. A large percentage (39%) of the residents of COA or emergency reception centres in 2023 held the Syrian nationality, which makes it the most common nationality. The Syrian nationality remains far and away the largest national group over the entire reporting period.

In 2023, a total of 98,370 individual foreign nationals resided for a period of time at a COA or emergency reception centre. A small proportion of them (9% and 3% respectively) were participants in an incident involving aggression or violence or suspected of a crime in that year.

Incidents involving the residents of COA and emergency reception centres

Never before was the occupancy of COA and emergency reception centres as high as it was during the reporting period. We saw that the average daily occupancy in 2023 rose by 28% in relation to the year before. Along with this rise in occupancy, we also observed a 43% increase in the number of incidents. In total, COA registered 13,395 incidents involving verbal suicide threats, self-destructive actions, and physical, verbal and non-verbal aggression and violence in 2023. This marks a rise in relation to the year before when just 9,370 incidents were registered. Nonetheless, also in 2023, only a small minority of the target group was involved in aggression or violence incidents (9%).

The majority of residents of COA and emergency reception centres involved in an incident in 2023 were living at an asylum seekers' centre. Almost a third of the incidents involved residents of locations for unaccompanied minors, while this type of reception accounted for only 6% of average occupancy in 2023. The high number of incidents that were registered in asylum seekers' centres may be explained by the fact that the majority of people live in this type of locations (thus a statistical explanation). The large proportion of incidents registered in locations for unaccompanied minors and locations with increased supervision – specifically referred to respectively as extra guidance and supervision locations (EBTLs) and enforcement and supervision locations (HTLs) – may possibly be explained by the higher degree of control and supervision at these locations (thus a registration effect), as well as by the fact that asylum seekers who cause public disorder reside there (in the case of EBTLs and HTLs). In 2023, the COA imposed 8,815 measures on foreign nationals due to incidents included in the current report, an increase of 53% over 2022. This can partially be explained by the increase in average occupancy and the number of incidents in 2023. The number of measures imposed increased much more sharply, however, across the entire reporting period than did the number of registered incidents. The number of measures imposed has nearly quadrupled since 2017, while the number of registered incidents in the same period was only 2.8 times higher. This is an indication that the way COA staff members deal with incidents has changed in recent years.

Of the 8,965 individual residents of COA or emergency reception centres who were involved in an incident (excluding verbal suicide threats and self-destructive actions) in 2023, the vast majority were male (88%) and the largest proportion under the age of 30 (64%). In 2023, Syrians were involved in 37% of all incidents; Syrians also formed the largest nationality within the target group in 2023 at 39%. On the other hand, we saw that only 9% of all Syrian residents of COA and emergency reception centres were involved in an incident in 2023. A relatively high number of incidents involved people of the following nationalities: Algerians (31% of Algerian residents of COA and emergency reception centres), Tunisians (30%), Moroccans (27%), Libyans (21%), Gambians (19%), and Nigerians (14%). This may correlate with an overrepresentation of men and young adults among these groups. It should be mentioned, however, that for these nationalities too the majority of residents were not involved in an incident in 2023.

Crimes of which residents of COA and emergency reception centres are suspected

In 2023, the police reported 6,800 registrations of suspects who at the time the crime was committed were resident at a COA or emergency reception location. This represents an increase of 14% over 2022. As previously stated, average daily occupancy increased by 28% between 2022 and 2023.

Residents of COA and emergency reception centres were primarily suspected of property crimes: in 2023, 74% of the suspects registered by the police involved this type of offence. This percentage is higher than for the general Dutch population in 2022¹³ (32%). At the same time, the percentage of registered suspects involved in violent crimes among residents of COA and emergency reception centres is relatively

¹³ The figures regarding offences in 2023 will be published later this year in a new edition of *Criminality and Law Enforcement*. For this reason, we used the data for criminal offences in 2022 as published in the 2023 edition (Moolenaar, D. E. G., Choenni, R., & Van den Braak, S. W. (2023). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2022*. WODC)

low (12% as opposed to 18% for the Dutch population). Here we would like to note that there are many demographic differences between these groups (for instance with regards to age structure and socio-economic background) that could explain why the percentages are so different.

In total, the police registered 3,100 individual criminal suspects within the target group in 2023. This corresponds to 3.1% of the unique residents of COA and emergency reception locations in 2023. This share is reasonably constant across the whole reporting period. Of all unique criminal suspects in the Netherlands in 2022, 1.5% were residents of a COA or emergency reception centre. The structure of the group of suspects is similar to the group of those involved in incidents described above: the majority of criminal suspects were residents of asylum seekers' centres, while also residents of unaccompanied minor locations and locations with increased supervision occur relatively frequently, although the residents of this type of reception centre only form a small percentage of average occupancies. Criminal suspects are predominantly male (96%) and young adults: 57% of suspected COA and emergency reception centre residents are between the ages of 18 and 29. Nationalities with relatively high percentages of criminal suspects are Algerian (44% of Algerian residents of COA and emergency reception centres were criminal suspects in 2023), Moroccan (30%), and Tunisian (29%). As demonstrated by the in-depth study published earlier this year, differences between nationalities in the percentages of suspect registrations can partially be explained by asylum application acceptance rates. Another possible explanation may be the composition of these national groups, certainly given the fact that males and young adults are overrepresented among criminal suspects in the Dutch population at large.

With regard to the findings concerning the processing of criminal offences by the Public Prosecution Service and the judiciary, we looked at the number of cases processed per year. This may also include cases that were committed in prior years. With this method of calculation, however, the number of suspects registered by the police in a given year, the number of criminal cases resolved by the Public Prosecution Service in the same year, and the number of criminal cases handled by the judiciary do not coincide. Such a discrepancy is unavoidable in this kind of annual monitoring report, given the time it takes the Public Prosecution Service and judiciary to process cases.

In 2023, the Public Prosecution Service handled 4,300 cases in which the suspect was a resident at a COA or emergency reception centre at the time the crime was committed. In the majority of these cases (74%), the decision was made to issue a summons to appear in court; this figure is relatively high in comparison with the general Dutch population, of which only 44% of cases were brought before the court in 2022.

In 2023, the court issued a judgment in 2,700 cases in which the suspect was a resident at a COA or emergency reception location at the time the crime was committed. In comparison with the Dutch population in general, suspects who were COA or emergency reception centre residents were found guilty slightly more frequently (96% in 2023 versus 91% of the Dutch population in 2022). With regard to sentencing, however, courts handed down a prison sentence or detention for young offenders much more frequently to residents of COA and emergency reception centres (86% in 2023) than to members of the Dutch population (39% in 2022). It is possible that the aforementioned differences in legal resolution – both by the Public Prosecution Service and the courts – have to do with the nature of the crimes committed, or

perhaps the consideration of how successfully the enforcement of an alternative sentence or measure could be carried out.

Suggestions for future editions and additional studies

The findings presented in this report provide several working hypotheses for more in-depth investigations. Topics that could come under consideration in future include:

- The difference in the type of crimes that are committed by the general Dutch population and by residents of COA and emergency reception centres, and the degree to which this explains the difference in legal resolution.
- Other explanations for the difference in legal resolution between suspects resident at COA and emergency reception locations and suspects among the general Dutch population, e.g. factors relating to the methods used by the police and other parties within the criminal law system.
- Foreign nationals charged with crimes who are not resident at a COA location at the time the crime was committed (migrants who leave reception centres only to return some time later).
- The influence of triggers on nuisance behaviour (e.g. the rejection of an asylum application).
- Features of the specific reception centre in relation to the number of incidents and crimes and their nature (e.g. a centre's average level of occupancy; the living conditions or subgroup formation among large numbers of people of the same background, sex or residence status).
- The connection between the type of asylum procedure (accelerated, general or extended procedure) that the suspect or person involved underwent and the number of incidents or crimes.
- Victimhood (and willingness to report to the police) among residents and staff at reception centres.

Data-related and methodological choices

In order to interpret the findings properly, it is important to note that the data used in composing this report were drawn from operational registration systems that are dedicated to the primary process and not intended for research purposes. This must be taken into account when interpreting the findings.

The data for calculations drawn from the registration systems of the various organisations involved were requested by WODC and linked at the individual level. All totals in the tables and the figures are rounded off to the nearest multiple of five in order to reduce the possibility of this information being used to identify specific individuals. The totals in the text are rounded off to the nearest thousand, hundred or multiple of ten, depending on how large the number is. For calculating percentages, the totals from the tables were always used and not those from the text. The exact rounding method is explained along with other methodological considerations in the methodological appendix to this report.

Literatuur

- Beijers, J. E. H., Tollenaar, N., & Van der Laan, A. M. (2024). *Ontwikkelingen in ernstig geweld door jeugdigen in de periode 2010 tot en met 2021*. WODC.
- CBS (2024a). *Asielverzoeken; nationaliteit, vanaf 1975*. Gedownload 20 mei 2024 via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/80059ned/table?ts=1716205906187>
- CBS (2024b). *Alleenstaande minderjarige vreemdeling; nationaliteit, geslacht en leeftijd*. Gedownload 20 mei 2024 via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82045NED/table?ts=1716206180458>
- COA (z.d.-a). *Noodopvang en tijdelijke gemeentelijke opvang*. Geraadpleegd 17 mei 2024 via <https://www.coa.nl/nl/noodopvang-en-tijdelijke-gemeentelijke-opvang>
- COA (z.d.-b). *Incidentenregistraties*. Geraadpleegd 16 maart 2022 via <https://www.coa.nl/nl/incidentenregistraties>.
- COA (z.d.-c). *Asiel*. Geraadpleegd 30 maart 2022 via <https://www.coa.nl/nl/asiel>.
- COA (z.d.-d). *Opvanglocaties tijdens de asielprocedure*. Geraadpleegd 30 maart 2022 via <https://www.coa.nl/nl/opvanglocaties-tijdens-de-asielprocedure>.
- COA (z.d.-e). *Huisvesting van statushouders*. Geraadpleegd 30 maart 2022 via <https://www.coa.nl/nl/huisvesting-van-statushouders>.
- COA (z.d.-f). *Opvanglocaties voor terugkeer*. Geraadpleegd 30 maart 2022 via <https://www.coa.nl/nl/opvanglocaties-voor-terugkeer>.
- COA (z.d.-g). *Verhuizen*. Geraadpleegd 30 maart 2022 via <https://www.coa.nl/nl/verhuizen>.
- COA (z.d.-h). *Hotel- en accommodatieregeling (HAR)*. Geraadpleegd 8 april 2022 via <https://www.coa.nl/nl/hotel-en-accommodatieregeling-har>.
- COA (2020a). *Huisregels op COA-opvanglocaties (Huisregels)*. Geraadpleegd 20 april 2022 via <https://www.coa.nl/sites/default/files/2021-03/COA-huisregels.pdf>.
- COA (2020b). *Sociale veiligheid van bewoners*. Geraadpleegd 20 april 2022 via <https://open.overheid.nl/repository/ronl-1c45c0fc-3adc-4c26-90e5-f2a1f738c229/1/pdf/Rapport%20Sociale%20veiligheid%20van%20bewoners.pdf>.
- COA (2023). *Maatregelenbeleid*. Geraadpleegd 28 mei 2024 via <https://www.coa.nl/sites/default/files/2023-09/Maatregelenbeleid%20COA.pdf>
- De Jongste, W. F. (2022). *Het Nederlandse strafrechtstelsel*. In R. F. Meijer, D.E.G. Moolenaar, R. Choenni, & S.W. van den Braak (Red.), *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2021* (pp. 15–21). WODC. Cahier 2022-12.
- IND (z.d.-a). *Asiel aanvragen in Nederland*. Geraadpleegd 28 februari 2022 via <https://ind.nl/asiel/Paginas/Asiel-aanvragen-in-Nederland.aspx>.
- IND (z.d.-b). *Verlengde asielprocedure (VA)*. Geraadpleegd 28 februari 2022 via <https://ind.nl/Paginas/Verlengde-asielprocedure.aspx>.
- IND (z.d.-c). *Asielprocedures*. Geraadpleegd 28 februari 2022 via <https://ind.nl/Paginas/Asielprocedures.aspx>.
- IND (z.d.-d). *Herhaalde asielaanvraag (HASA)*. Geraadpleegd 28 februari 2022 via <https://ind.nl/Paginas/Herhaalde-asielaanvraag.aspx>.
- IND (2024a). *Richtlijn Tijdelijke Bescherming Oekraïne*. Geraadpleegd 8 april 2024 via <https://ind.nl/nl/oekraïne/richtlijn-tijdelijke-bescherming-oekraïne#inschrijven-bij-de-gemeente>
- IND (2024b). *Beslistermijnen*. Geraadpleegd 17 mei 2024 via <https://ind.nl/nl/na-uw-aanvraag/beslistermijnen#beslistermijn-per-aanvraag>

- Kruize, P., & Gruter, P. (2022). *Incidenten en misdrijven op en rond COA-locaties Een duiding van COA- en politiecijfers over de periode 2018-2019*. Bureau Ateno.
- Latenko, A., Vink, M. E., Barsegyan, V., Schans, D., & Van den Braak, S. W. (2023). *Incidenten en misdrijven door bewoners van COA- en crisis-noodopvanglocaties 2017-2022*. WODC.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2022). *De Staat van Migratie 2022*. Gedownload 21 mei 2024 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/07/07/tk-bijlage-de-staat-van-migratie-2022>
- Moolenaar, D. E. G., Choenni, R., & Van den Braak, S. W. (2023). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2022*. WODC.
- Nijboer, I., & Gastel, M. van (2018). *Evaluatie opvangmodel Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen*. ABDTOPConsult.
- Noyon, S. M., Latenko, A., Vink, M. E., & Van den Braak, S. W. (2022). *Incidenten en misdrijven door COA-bewoners 2017-2021*. WODC.
- Noyon, S. M., Latenko, A., & Vink, M. E. (2023). *Van incident tot misdrijf? Het verband tussen betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties onder COA-bewoners 2017-2021*. WODC.
- Noyon, S. M., Barsegyan, V., & Vink, M. E. (2024). *Inzicht in incidenten en misdrijven onder COA-bewoners. Een kwantitatief onderzoek naar de achtergrondkenmerken van betrokkenen*. WODC.
- RefugeeHelp (2023). *Tijdelijke huisvesting*. Geraadpleegd 8 april 2024 via <https://www.refugeehelp.nl/nl/ukrainian-refugee/article/100046-tijdelijke-huisvesting>
- Rijksoverheid (z.d.-a). *Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland*. Geraadpleegd 8 april 2024 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne/cijfers-opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne-in-nederland>
- Rijksoverheid (z.d.-b). *Welke landen staan op de lijst van veilige landen van herkomst (asielzoekers)?* Geraadpleegd 19 april 2022 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/lijst-van-veilige-landen-van-herkomst>.
- Van der Burg, E. (17 mei 2024). *Stand van zaken PBL*. [Brief aan de Tweede Kamer, referentie 5381774]. Geraadpleegd 22 mei 2024 via <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-144d144045992a8b8cb53c60446c1b79f70ac3ec/pdf>

Bijlage 1 Begrippenlijst

| | |
|-------------|---|
| Amv | Alleenstaande minderjarige vreemdeling |
| azc | Asielzoekerscentrum, zie bijlage 3 |
| B8 | Hoofdstuk B8/3 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (procedure voor slachtoffers van mensenhandel, zie bijlage 3) |
| BVH | Basisvoorziening Handhaving |
| BVV | Basisvoorziening vreemdelingen |
| CNO | risisnoodopvang; tegenwoordig Tijdelijke Gemeentelijke Opvang, zie paragraaf 1.4. |
| COA | Centraal Orgaan opvang Asielzoekers |
| COA-bewoner | Bewoner van een COA- of CNO-locatie |
| col | Centrale ontvangstlocatie, zie bijlage 3 |
| COMPAS | Communicatiesysteem Openbaar Ministerie Parket Administratie Systeem |
| Ebtl | Extra begeleiding en toezichtlocatie, zie bijlage 3 |
| gl | Gezinslocatie, zie bijlage 3 |
| GPS | Geïntegreerd Processysteem Strafrecht |
| Htl | Handhaving en toezichtlocatie, zie bijlage 3 |
| IBIS | Integraal bewoners informatie systeem |
| IND | Immigratie- en Naturalisatiedienst |
| kwv | Kleinschalige woonvoorziening, zie bijlage 3 |
| OM | Openbaar Ministerie |
| pbl | Pre procesbeschikbaarheidslocatie, zie paragraaf 1.4 |
| poa | Procesopvanglocatie voor amv's, zie bijlage 3 |
| pol | Procesopvanglocatie, zie bijlage 3 |
| pv | Proces-verbaal |
| RAC-min | Rhapsody Centraal-min |
| Rov | Reglement onthouding verstrekkingen |
| Rva | Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen |
| Tgo | Tijdelijke gemeentelijke opvang, zie ook crisisnoodopvang |
| Tuvo | Tussenvoorziening |
| v-nummer | Vreemdelingennummer |
| vbl | Vrijheidsbeperkende locatie, zie bijlage 3 |
| WODC | Wetenschappelijk Onderzoek en Datacentrum |

Bijlage 2 Methodologische verantwoording

Opzet

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft het WODC overlastgevend gedrag onder bewoners van COA-locaties in kaart gebracht. Hierbij is gekeken naar zowel incidenten die plaatsvonden op opvanglocaties als crimineel gedrag door COA-bewoners op of buiten deze locaties. Doel van de onderhavige rapportage was om vast te stellen hoe vaak bewoners van COA- en CNO-locaties betrokken zijn bij incidenten of misdrijven, wat de kenmerken zijn van betrokkenen en hoe overlastgevend gedrag zich heeft ontwikkeld over de afgelopen jaren. Om deze vragen te kunnen beantwoorden, was data nodig uit verschillende bronnen. Ten eerste heeft het COA gegevens geleverd over door hen opgevangen vreemdelingen en die op CNO-locaties, geregistreerde incidenten op deze locaties en opgelegde maatregelen. Daarnaast heeft het Directoraat-Generaal van het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: het ministerie) gegevens geleverd over de nationaliteit van COA-bewoners. In de vorige editie kwamen de gegevens over de nationaliteiten van de IND, met als gevolg dat de cijfers over de nationaliteiten in de huidige editie iets afwijken van wat vorig jaar is gerapporteerd. Het ministerie heeft de ketennationaliteit geleverd, deze is vaker gevuld dan de nationaliteit van de IND gegevens, en kan hier ook van verschillen. Voor het beschrijven van criminaliteit onder bewoners van COA- en CNO-locaties is uitgegaan van een databestand geleverd door de Nationale Politie. Informatie over de afhandeling van misdrijven door het Openbaar Ministerie en de rechtbank krijgt het WODC ieder kwartaal geleverd ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek en statistiek. Hieronder wordt in detail beschreven hoe de doelgroep is bepaald en hoe de verschillende databestanden aan elkaar zijn gekoppeld.

Doelgroep

De doelgroep van deze rapportage is bepaald op basis van de in januari 2024 door het COA geleverde data uit het registratiesysteem. De doelgroep is beperkt tot mensen die tussen 1 januari 2017 en 31 december 2023 op enig moment op een COA-locatie of in een CNO verbleven. Dit is vastgesteld op basis van door het COA geleverde informatie over de in- en uitstroom van vreemdelingen. Vreemdelingen worden daarin met een uniek identificatienummer, het v-nummer, van elkaar onderscheiden. Als bij een v-nummer een uitstroombdatum ontbreekt, is de datum van het einde van de opvangovereenkomst gebruikt om te bepalen of iemand al vertrokken is. Het aangeleverde databestand bevat ook gegevens van mensen die wel bij COA geregistreerd waren maar niet daadwerkelijk op een COA-opvangvorm verbleven. Om deze reden werd de doelgroep verder beperkt en werden enkel opvangtypes meegenomen die onder verantwoordelijkheid van het COA vielen. Een uitzondering hierop zijn crisisonoodopvanglocaties, die in de regel onder verantwoordelijkheid van gemeenten vallen. Een overzicht van de opvangvormen die zijn meegenomen in de data is te vinden onder de beschrijving van uitsplitsingen verderop in dit hoofdstuk. In tegenstelling tot vorig jaar zijn er dit jaar geen gegevens geleverd over de bewoners van B8 locaties (slachtoffers van mensenhandel).

In sommige gevallen waren in het aangeleverde bestand wel persoonskenmerken van vreemdelingen geregistreerd, maar ontbraken de bijbehorende v-nummers. Deze

vreemdelingen kunnen niet accuraat van elkaar onderscheiden worden. Deze registraties zijn daarom ook buiten de doelgroep gelaten. Het gaat om een klein aantal gevallen.

Naast missende data bevatte het databestand ook een aantal mogelijke registratiefouten. Zo staan sommige personen meerdere keren bij dezelfde opvangvorm geregistreerd met overlappende in- en uitstroomdatums. In dat geval is alleen de eerste instroom- en laatste uitstroomdatum genomen om er één verblijfsperiode van te maken. Ook komt het voor dat personen bij verschillende opvangvormen tegelijkertijd geregistreerd staan, voor de tellingen is een opvangvorm gekozen op basis van datum instroom en lengte van verblijf. Als verblijven overlappen, wordt de instroomdatum van het latere verblijf gecorrigeerd naar één dag na de uitstroomdatum van het eerdere verblijf. Als een opvangperiode een andere opvangperiode omsluit, wordt de kortere opvangperiode verwijderd.

Koppeling aan incidentenregistratie

Na het bepalen van de doelgroep op basis van de bezetting konden de relevante incidenten worden vastgesteld. Het COA leverde gegevens over incidenten uit het registratiesysteem IBIS. Hierbij werd alleen gekeken naar incidenten waarbij de betrokkene ten tijde van het voorval stond ingeschreven als bewoner van een COA-locatie die onder de opvangvormen van de doelgroep valt (zie ook verderop). Incidenten gepleegd door personen die zich ten tijde van het incident tussen opvangvormen bevonden, zijn dus niet meegenomen. CNO- en tgo-locaties vallen onder de verantwoordelijkheid van gemeenten, die geen toegang hebben tot IBIS. Incidenten die plaatsvonden op dit type locaties zijn alleen gerapporteerd als deze geregistreerd zijn door COA-medewerkers, bijvoorbeeld als deze ter plaatse waren of bij overplaatsing naar een COA-locatie.

Ten opzichte van de vorige editie zijn incidenten toegevoegd met een onbekende locatie. Dit gaat om incidenten die plaatsvonden buiten een COA-locatie, en incidenten die in de registratie niet aan een hoofdlocatie zijn te relateren. Incidenten buiten een COA-locatie kunnen bijvoorbeeld plaatsvinden op een voetbalveld of in de stad. Het COA registreert incidenten die buiten de opvanglocatie plaatsvinden als deze invloed kunnen hebben op de sfeer of situatie op de locatie zelf. Ook in de incidentenregistraties die COA zelf publiceert, worden deze incidenten meegenomen. Om hier zo veel mogelijk bij aan te sluiten, geldt dat nu ook voor de onderhavige rapportage. Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat de registratie van incidenten buiten een COA-locatie onvolledig zal zijn omdat deze incidenten per definitie buiten het zicht van COA-medewerkers plaatsvinden. Incidenten per definitie buiten het zicht van COA-medewerkers plaatsvinden. Als de betrokkene 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. Ook incidenten waarbij v-nummers zijn geregistreerd die niet in de bezetting terugkomen, zijn uit de data gefilterd. Het kan zijn dat dit registratiefouten betreft of dat dit mogelijk anderszins voormalige COA-bewoners betreft die op bezoek zijn gekomen.

Koppeling aan maatregelenregistratie

Aan de hand van de hierboven gedefinieerde doelgroep en afbakening van incidenten zijn de relevante registraties van door het COA getroffen maatregelen geselecteerd. Hierbij zijn alleen maatregelen meegenomen behorende bij de incidenten die in dit rapport zijn opgenomen.

Er zijn gevallen waarbij er meerdere maatregelen per incident en per betrokkene (v-nummer) zijn geregistreerd. Dit kunnen maatregelen zijn die voor een ander incident gelden, een dubbele registratie betreffen, of een lichte maatregel (afkoelperiode) die is opgelegd voorafgaand aan de daadwerkelijke maatregel. Er is geen uniek identificatienummer voor een maatregel, dus het is moeilijk om te onderscheiden of het een dubbele registratie betreft of dat er meerdere maatregelen zijn opgelegd voor eenzelfde incident. In het geval van dubbele registraties van meerdere maatregelen van dezelfde soort per incident en betrokkene is ervan uitgegaan dat dit een registratiefout betreft; deze gevallen zijn zodoende niet meegenomen. Verschillende soorten maatregelen per incident en betrokkene zijn wel meegenomen.

Koppeling aan misdrijvenregistratie

Om te kunnen bepalen welke bewoners van een COA-locatie verdachte zijn (geweest) van een misdrijf zijn de gegevens over de bezetting van het COA gekoppeld aan de politieregistratie van verdachten. Hiertoe heeft het WODC de v-nummers van alle unieke vreemdelingen uit de COA-bezetting per verblijfsperiode verstrekt aan de politie. Dit is gedaan voor de jaren 2017 tot en met 2023. Op basis van deze v-nummers heeft de politie een selectie uit BVH gemaakt van registraties van verdachten van een misdrijf tijdens het betreffende verblijf. Per registratie zijn door de politie uit dit systeem gegevens geleverd over de delictcategorie, de afhandeling door de politie, het PV-nummer en het parketnummer van de zaak als deze naar het OM is ingezonden.

Koppeling aan gegevens over vervolging en berechting

Gegevens over de afhandeling van misdrijven door het OM en de rechter zijn verkregen uit RAC-min. Dit is een (beperkte) afslag van gegevens uit de registratiesystemen COMPAS en GPS waarin OM en Rechtspraak strafzaken registreren. Hoewel de politiedataset gekoppeld kon worden aan de COA-doelgroep met gebruik van v-nummers, is dit niet mogelijk voor gegevens over vervolging en berechting, omdat er in RAC-min geen v-nummers staan. Daarom is de doelgroep indirect gekoppeld via de politiegegevens via het parketnummer dat bij registraties van verdachten die zijn ingezonden naar het OM is geregistreerd. Deze parketnummers zijn opgezocht in RAC-min. Een zaak is meegenomen in de meting, als deze in RAC-min kan worden teruggevonden en hierin als misdrijf staat geregistreerd. Het kan zijn dan een niet teruggevonden registratie wel bekend is bij het OM maar in behandeling is en daarom nog geen afdoening heeft.

Een klein deel van de parketnummers in de politieregistratie bevat een parketcode volgens de herziene versie van de gerechtelijke kaart. Deze parketnummers komen niet voor in RAC-min, dat alleen parketnummers bevat met parketcodes van voor de herziening. Daarom zijn de parketnummers met een parketcode 'nieuwe stijl' in de politiedataset vertaald naar parketnummers 'oude stijl' en vervolgens gekoppeld.

Telwijze

Doelgroep

De gehanteerde teleenheid voor de bezettingscijfers is het aantal geregistreerde v-nummers. Voor de totale bezetting wordt elk v-nummer één keer per jaar geteld. Voor de gemiddelde bezetting wordt elk v-nummer één keer per dag per opvangvorm geteld.

Voor het berekenen van de gemiddelde bezetting zijn de door het COA geleverde in- en uitstroombatums gebruikt. Aan de hand van deze datums kon per opvangvorm geteld worden welke v-nummers op welke dag aanwezig waren. Uit deze dagelijkse bezetting is het gemiddelde per jaar berekend door de bezetting van alle dagen op te tellen en te delen door het aantal dagen in dat jaar.

De gemiddelde bezetting geeft een indicatie van hoeveel mensen zich in (welk type) opvangvormen bevonden gedurende het jaar. Dit geeft ook een indicatie van hoe lang personen op een locatie verblijven. De methodiek maakt piekmomenten binnen een jaar niet meer zichtbaar. Deze zijn ook niet meegewogen in de cijfers omdat er voor deze editie ook niet naar de beschikbare capaciteit en bezettingsgraad is gekeken.

Incidenten en maatregelen

Incidenten worden geregistreerd aan de hand van het incidentnummer, een uniek identificatienummer per incident. De teleenheid van incidenten is unieke incidenten. Als een incident meerdere keren voorkomt in de registratie, dan is deze maar één keer geteld.

Ook bij de maatregelen is uitgegaan van unieke (types) maatregelen bij unieke incidenten, omdat er zoals hierboven toegelicht geen uniek identificatienummer voor een maatregel is. Er kunnen wel meerdere betrokkenen en maatregelen zijn per incident. Er is dus geen een-op-een relatie tussen incidenten, betrokkenen en maatregelen. Hierdoor verschillen de gerapporteerde aantallen betrokkenen en maatregelen van het aantal incidenten.

Voor de incidenten zijn de volgende registraties niet meegeteld: verzuim COA meldplicht, vermissing, overlijden (natuurlijke oorzaak) en medische noodzaak (alle soorten). Ook overtredingen van de COA-huisregels zijn niet meegenomen. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 2 is hiervoor gekozen om zowel inhoudelijke als methodologische redenen. Deze maken dan ook geen onderdeel meer uit van de datalevering van het COA aan het WODC. Suicide wordt niet door het COA zelf geregistreerd, maar door de GGD. Het WODC heeft deze met ingang van de editie van 2023 buiten beschouwing gelaten. Alle gepresenteerde tabellen en grafieken zijn daarom ook exclusief suicide. Honger- en/of dorststakingen vallen onder zelfdestructieve acties.

Bij het tellen van de maatregelen zijn alle types maatregelen die het COA oplegt meegenomen, inclusief alternatieve maatregelen.

Registraties van verdachten

Voor het in beeld brengen van criminaliteit door COA-bewoners is de gehanteerde teleenheid een registratie van een verdachte (door de politie). Een dergelijke registratie bevat gegevens over de verdachte en het gepleegde misdrijf. Dit is een veelgebruikte teleenheid voor het meten van de criminaliteit in Nederland (Moolenaar et al., 2023). Als bij een misdrijf meerdere verdachten worden geregistreerd, dan zijn er ook meerdere registraties van verdachten. Er is dus geen een-op-een relatie tussen misdrijven en verdachtenregistraties. Het is daarnaast ook mogelijk dat eenzelfde persoon in meerdere registraties van verdachten voorkomt. Als een persoon niet langer verdacht is van een misdrijf, wordt de bijbehorende registratie niet meer aan het WODC geleverd.

Een registratie van een verdachte wordt geteld als de pleegdatum binnen een verblijfsperiode van de betreffende verdachte valt. Het WODC levert per v-nummer de verblijfsperiode(n) binnen de rapportageperiode aan de politie.

In de strafrechtketen is het gebruikelijk om in jaarlijkse rapportages over criminaliteit een terugkijkmethode te hanteren. Bij deze methode (geïllustreerd in figuur B2.1) wordt gekeken naar misdrijven die binnen een bepaalde peilperiode (bijv. een jaar) zijn gepleegd of naar zaken die binnen een bepaalde peilperiode zijn afgerond. Deze methode gebruiken we in dit rapport voor het tellen van het aantal geregistreerde verdachten. De cijfers zijn daarmee vergelijkbaar met die in rapportages over criminaliteit door de algemene Nederlandse bevolking (waaronder Moolenaar et al., 2023).

Unieke verdachten en betrokkenen

De gehanteerde teleenheid is een unieke verdachte of betrokkene. Een unieke verdachte of betrokkene is te herkennen in de politiedataset of incidentenregistratie op basis van het geregistreerde v-nummer. In de tellingen is uitgegaan van unieke personen per jaar. Een unieke verdachte die in meerdere jaren verdacht wordt van een misdrijf wordt in dat geval ook meerdere keren geteld (maar slechts één keer in het betreffende jaar). Het werkelijke aantal unieke verdachten is dus lager dan de optelling van het aantal unieke verdachten per jaar. Hetzelfde geldt voor het werkelijke aantal betrokkenen en het aantal unieke betrokkenen bij incidenten.

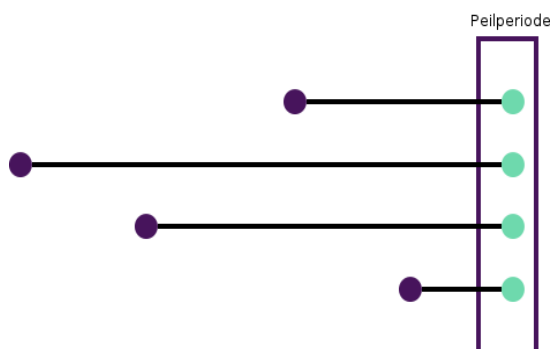
Bij het tellen van het aantal unieke betrokkenen bij incidenten per jaar is alleen gekeken naar incidenten met betrekking tot agressie en geweld. Betrokkenen bij zelfdestructieve acties of verbale suïcidedreigingen zijn hierin niet meegenomen.

Afgehandelde misdrijfzaken door OM en Rechtspraak

Voor het in beeld brengen van de afhandeling van criminaliteit door het OM en de Rechtspraak (in eerste aanleg) is de teleenheid een strafzaak (geïdentificeerd door een parketnummer). Een strafzaak heeft altijd betrekking op één verdachte, maar kan meerdere feiten bevatten. Het tellen van zaken is tevens in lijn met andere rapportages uit de strafrechtketen, zoals Criminaliteit en Rechtshandhaving (Moolenaar et al., 2023).

In onderhavige rapportage is gebruik gemaakt van de terugkijkmethode voor het tellen van de afhandeling van misdrijfzaken, omdat dit in lijn is met andere rapportages uit de strafrechtketen en vollediger is voor latere jaren. Door deze keuze wordt mogelijk gerapporteerd over asielmigranten die wellicht niet meer op een COA-locatie verblijven ten tijde van de afdoening (maar daar dus wel zaten tijdens het plegen van het misdrijf), omdat de afhandeling van misdrijfzaken lang kan duren. De telwijze is hetzelfde als gehanteerd in de publicatie Criminaliteit en Rechtshandhaving (Moolenaar et al., 2023).

Figuur B2.1 Visualisatie van de terugkijkmethode



De bewoners van de COA-locaties uit de doelgroep zijn een deelverzameling van de gehele Nederlandse bevolking, waardoor de cijfers in de genoemde publicatie als referentiekader gebruikt kunnen worden.

De rapportageperiode voor deze cijfers is anders dan voor de andere cijfers in de rapportage, namelijk 2019 tot en met 2023. Aangezien de terugkijkmethode is gehanteerd, zijn zaken geteld op het moment van de beslissing van het OM of de rechter (in eerste aanleg). Deze zaken kunnen gepleegd zijn in het jaar van de beslissing of in een eerder jaar. Daarom zijn zaken die vanaf 2017 ter kennisname van de politie zijn gekomen, meegenomen in de meting (en geteld als er in de periode 2019 tot en met 2023 een beslissing is genomen). Door deze telwijze sluiten het aantal registraties van verdachten door de politie in een bepaald jaar, het aantal afgehandelde misdrijfzaken door het OM in hetzelfde jaar, en het aantal afgehandelde misdrijfzaken door de rechter in dat jaar, niet op elkaar aan. Deze cijfers zijn niet zondermeer met elkaar te vergelijken.

Het kan voorkomen dat zaken die voor 2017 ter kennisname van de politie zijn gekomen pas tussen 2019 en 2023 zijn afgehandeld door het OM en/of de rechter. Deze zaken vallen buiten de meting. Het gaat hierbij echter om kleine aantallen.

Uitsplitsingen

Opvangtype

De doelgroep bestaat uit vreemdelingen die op COA- en CNO-locaties verblijven. In de rapportage is ervoor gekozen de verschillende opvangtypes te groeperen aan de hand van de volgende indeling: asielprocedure (bestaande uit col, pol, azc en pbl), amv (bestaande uit poa en regio-opvang), handhaving en toezicht (bestaande uit ebt1 en htl), in afwachting van uitzetting (vbl), in afwachting van uitzetting gezin (gl) en overig (bestaande uit recreatieve markt capaciteit en aanvullende opvang).

Bij het uitsplitsen van incidenten naar type opvangvorm wordt uitgegaan van het type opvanglocatie waar de betrokkenen verbleven (en dus niet waar het incident heeft plaatsgevonden). Hiervoor is gekozen om deze definitie consistent te houden met de tellingen voor misdrijven, omdat deze lang niet altijd op een COA-locatie worden gepleegd. Omdat er meerdere betrokkenen per incident kunnen zijn, is de som van het aantal gerapporteerde incidenten per opvangvorm hoger dan het gerapporteerde aantal incidenten (waarbij is uitgegaan van unieke incidenten).

Type maatregel

De maatregelen zijn gecategoriseerd in drie soorten: rov-maatregelen (i.e. inhoudingen van verstrekkingen), ebtI- en htl-maatregelen (i.e. overplaatsing naar een locatie met verhoogd toezicht) en alternatieve maatregelen (bijv. een correctiegesprek).

Rov-maatregelen gelden voor COA-bewoners die onder de doelgroep van de Rva 2005 vallen. Vreemdelingen in een vbl of gl kunnen naar analogie aan de rov-maatregelen vergelijkbare maatregelen opgelegd krijgen. Deze scharen wij hier onder de categorie rov-maatregelen.

Alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv)

In deze rapportage is ervoor gekozen om geen aparte cijfers te rapporteren over amv's. Dit komt doordat het in de aangeleverde data niet goed vast te stellen was over welke periode iemand de status amv had. De status van amv kan voor sommige vreemdelingen meerdere keren per jaar veranderen. Bovendien is het moeilijk om te duiden hoe een amv verschilt van een reguliere vreemdeling. Ook kan de amv-status niet meer van toepassing zijn (bijv. vanwege de aankomst van familieleden of een correctie van de amv-status). Hierdoor kan de amv-status mogelijk veranderen, maar er kunnen ook amv's zijn die hun status behouden maar verhuizen vanuit de amv-opvang naar een reguliere opvangvorm. Om deze reden is ervoor gekozen incidenten en misdrijven uit te splitsen naar type opvanglocatie en daarbij ook opvanglocaties voor amv's weer te geven. Daarnaast wordt er ook uitgesplitst op leeftijd om minderjarige vreemdelingen te kunnen onderscheiden van meerderjarige vreemdelingen. In toekomstige edities van dit rapport zal het mogelijk zijn om amv's te onderscheiden in de data op basis van gegevens van de IND.

Leeftijd

Bij het rapporteren over unieke personen in de doelgroep, unieke betrokkenen en unieke verdachten wordt uitgesplitst op leeftijd. Voor de bezetting en incidenten gebruiken we de door het COA aangeleverde geboortedatum. Voor de misdrijven gaan we uit van de leeftijd op de pleegdatum.

Voor v-nummers die terugkomen in de politieregistratie is een geboortedatum beschikbaar. De pleegleeftijd is bepaald op basis van de pleegdatum en de geboortedatum van de verdachte. Als een vreemdeling binnen een jaar meerdere keren als verdachte is geregistreerd, is de pleegleeftijd van de chronologisch eerste registratie in het jaar gekozen. Voor de visualisaties met betrekking tot leeftijd zijn onbekende (ontbrekende) waarden buiten beschouwing gelaten.

Geslacht

Bij het rapporteren over unieke personen in de doelgroep, unieke betrokkenen en unieke verdachten wordt uitgesplitst op geslacht. Deze gegevens zijn geleverd door het COA.

Nationaliteit en veilig land van herkomst

Bij het rapporteren over unieke personen in de doelgroep, unieke betrokkenen en unieke verdachten wordt uitgesplitst op nationaliteit. Deze informatie is aangeleverd door het ministerie per v-nummer. In de editie van 2023 werden deze gegevens geleverd door de IND. Omdat de wijze van vaststelling door het ministerie en de IND iets verschilt, kunnen in deze editie verschillen optreden in de cijfers per nationaliteit ten opzichte van de cijfers zoals gerapporteerd in de editie van 2023. Het ministerie

heeft informatie geleverd over de ketennationaliteit. De ketennationaliteit is de nationaliteit die volgens een gestandaardiseerde methode voor rapportagedoeleinden wordt bepaald in het geval voor een vreemdeling meerdere nationaliteiten bekend zijn binnen de migratieketen. Het ministerie heeft per persoon de meest actuele ketennationaliteit geselecteerd, tenzij de meest actuele ketennationaliteit Nederlander, Onbekend of Vastgestelde niet-Nederlander is, in dat geval is teruggekeken in de tijd naar de meest recente ketennationaliteit die ongelijk daaraan is. Als dat niets opleverde is als nationaliteit Onbekend genoteerd.

Er is voor gekozen om niet over 'veiligelanders' te rapporteren. In plaats daarvan is er uitgebreider op nationaliteit gerapporteerd. Dit is ten eerste omdat per v-nummer niet eenduidig kon worden vastgesteld of de persoon afkomstig is uit een veilig land of niet (mede doordat de nationaliteit niet altijd goed is geregistreerd en de lijst van veilige landen kan veranderen). Een andere inhoudelijke reden is het verband tussen de situatie in een land en de status van veilig land. Logischerwijs volgt een verandering van een land van veilig naar onveilig (of andersom) op veranderde omstandigheden in het respectievelijke land, maar het is onduidelijk op welke termijn dit gebeurt. Er zit dus een vertraging in de registratie van veilige herkomstlanden en het is niet duidelijk wat dit betekent voor het perspectief van de betrokken vreemdeling. Ten tweede kunnen ook vreemdelingen uit herkomstlanden die veilig worden geacht gegronde redenen voor asiel hebben, wat betekent dat het komen uit een veilig land van herkomst alleen niet afdoende is om uitspraken te doen over de kansrijkheid van een individuele asielaanvraag.

Delictindeling

De delictcategorie voor het rapporteren over door de politie afgehandelde registraties van verdachten is gebaseerd op de door de politie aangeleverde CBS delictindeling.¹⁴ In onderhavige rapportage wordt gerapporteerd tot twee niveaus diep om de tabellen zowel leesbaar als informatief te houden.

Voor de cijfers over de afhandeling van misdrijfzaken door het OM en de rechter is gebruik gemaakt van de zwaarste artikel methode die ook in Moolenaar et al. (2023) wordt gebruikt (zie bijlage 3.3 - vervolgings- en berechtingsgegevens van deze publicatie). De gebruikte delictindeling staat beschreven in bijlage 2 van de genoemde publicatie. In onderhavige rapportage wordt één niveau minder diep uitgesplitst om de tabellen leesbaar te houden en te zorgen dat de gerapporteerde percentages statistisch relevant zijn.

Type afdoening politie

De verschillende soorten afdoeningen door de politie zijn als volgt gegroepeerd: inzenden OM, inzenden HALT en politiestrafbeschikking, en overig (voor alle andere geregistreerde afdoeningen: casusoverleg, geringe hoeveelheid drugs voor eigen gebruik, gesignaleerd, overgang andere opsporingsinstantie, reprimande, retour OM beoordelaar, valse naam, onbekend en leeg).

¹⁴ Voor meer informatie zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/misdrijven/standaardclassificatie-misdrijven--politie---2010>

Type afdoening OM en Rechtspraak

De wijze van tellen en de gehanteerde berekeningswijze voor de afhandeling van misdrijfzaken door het OM en de Rechtspraak staat beschreven in bijlage 3.3 (vervolgings- en berechtingsgegevens) van Moolenaar et al. (2023).

De afdoeningen door het OM zijn als volgt gegroepeerd: dagvaarding, sepot (bestaande uit technisch, administratief, voorwaardelijk en beleidssepot), strafbeschikking en transactie, en overig (bestaande uit oproepen te terechtzitting n.a.v. verzet, administratief beëindigd, voeging en overige beslissingen).

De afdoeningen door de rechter zijn hetzelfde gegroepeerd als gerapporteerd in Moolenaar et al. (2023).

Afronding

De cijfers in de tekst, tabellen en grafieken zijn afgerond. Dit is een standaardpraktijk voor rapportages van het WODC. Er is voor gekozen om de tabellen en grafieken af te ronden op vijftallen. Een nul in een tabel kan een daadwerkelijke nul zijn of een afgeronde nul (een aantal van 1 of 2). De totalen zijn berekend aan de hand van de onafgeronde waarden en daarna afgerond. Bij deze methodiek is het mogelijk dat een eindtotaal in een tabel niet overeenkomt met de som van de bovenliggende waarden in de tabel, maar het voorkomt wel grote optelfouten vanwege de afronding. In de tekst is er grover afgerond. Afhankelijk van de grootte van het getal, wordt er op duizend-, honderd- of tientallen afgerond. Getallen boven de 10.000 zijn afgerond op duizendtallen, getallen tussen 10.000 en 1.000 op honderdtallen, en getallen onder de 1.000 op tientallen, in enkele gevallen was het relevant om in de tekst niet af te ronden. Percentages zijn in principe afgerond op hele getallen. Alleen waar het relevant wordt geacht (bijv. bij kleine verschillen tussen percentages), wordt er op één decimaal afgerond.

Bijlage 3 Asielproces

Om asiel aan te vragen, dienen vreemdelingen naar het aanmeldcentrum in Ter Apel te reizen, waar zij in persoon een aanvraag kunnen indienen bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Vreemdelingen die Nederland per vliegtuig of boot bereiken, kunnen een asielaanvraag indienen bij het aanmeldcentrum op Schiphol. Het aanmeldproces kent verschillende stappen: na de aanvraag volgt een medische intake, een tuberculoseonderzoek en het eerste gesprek met de IND, het zogeheten aanmeldgehoor (IND, z.d.-a).

Direct na de asielaanvraag worden asielzoekers door het COA gehuisvest in de centrale ontvangstlocatie (col) in Ter Apel of Budel (COA, z.d.-c). In de regel volgt het aanmeldgehoor op de derde dag (IND, z.d.-a), waarna mensen verhuizen naar een procesopvanglocatie (pol) (COA, z.d.-c). Hier verblijven asielzoekers gedurende de nu volgende 'rust- en voorbereidingstermijn', die een paar weken tot maanden duurt (VWN, 2021), en tijdens de looptijd van de beoordeling van hun asielaanvraag (IND, z.d.-a). Afhankelijk van de situatie duurt de beoordeling van de asielaanvraag in principe 6 of 9 dagen (ibid.); bijzonder complexe situaties worden beoordeeld in de verlengde asielprocedure, die 6 maanden in beslag neemt en verlengd kan worden tot maximaal 18 maanden (IND, z.d.-b). In de praktijk neemt de beoordeling van asielaanvragen meer tijd in beslag. De IND schrijft hierover op zijn website: 'Vanaf 27 september 2022 is de wettelijke beslistermijn van 6 maanden tijdelijk verlengd met 9 maanden. Dit gold voor asielaanvragen waarvan de termijn van 6 maanden op 27 september 2022 nog niet voorbij was. En geldt voor asielaanvragen die gedaan worden tussen 27 september 2022 en uiterlijk 1 januari 2025' (IND, 2024b).

Mensen die de verlengde procedure volgen, verhuizen naar een asielzoekerscentrum (azc), evenals mensen van wie de asielprocedure al is afgerond. Dit geldt zowel voor afgewezen asielzoekers als voor degenen van wie de asielaanvraag is ingewilligd. Deze laatste groep, die nu geen asielzoekers meer zijn maar statushouders, verblijft op het azc totdat er woonruimte voor hen is gevonden in een gemeente (COA, z.d.-d). Vanwege de gemeentelijke taakstelling (COA, z.d.-e) zal dit vaak elders in Nederland zijn.

Afgewezen asielzoekers moeten Nederland in principe binnen vier weken verlaten. Doen zij dit niet, dan kunnen zij overgeplaatst worden naar een vrijheidsbeperkende locatie (vbl), van waaruit zij Nederland kunnen worden uitgezet (COA, z.d.-d). Voor afgewezen gezinnen met minderjarige kinderen in afwachting van uitzetting bestaan speciale gezinslocaties (COA, z.d.-f).

De Nederlandse overheid hanteert een lijst met zogenoemde veilige landen, waarin volgens de overheid geen sprake is van 'vervolgning vanwege bijvoorbeeld ras of geloof; foltering; onmenselijke behandeling' (Rijksoverheid, z.d.-b). Asielzoekers met een nationaliteit uit een van deze landen of asielzoekers die in een ander Europees land al asiel hebben gekregen, vallen onder de vereenvoudigde procedure, een verkorte procedure voor asielzoekers die weinig kans maken op een Nederlandse asielvergunning (IND, z.d.-c). Als de IND meer tijd nodig heeft voor onderzoek en na het gehoor in de vereenvoudigde procedure nog niet kan beslissen over de aanvraag, dan wordt deze verder behandeld in de algemene asielprocedure die hierboven is beschreven.

Voor elk van de hierboven beschreven procedures geldt dat vreemdelingen in beroep kunnen gaan indien hun asielaanvraag wordt afgewezen (IND, z.d.-a). In het geval dat hun persoonlijke situatie of die in het herkomstland is veranderd, is er ook de mogelijkheid tot het indienen van een herhaalde asielaanvraag (IND, z.d.-d). Ook gedurende de behandeling van deze zaken blijft het COA verantwoordelijk voor de huisvesting. Afhankelijk van de situatie en het verloop van de procedure verblijven vreemdelingen dus enkele weken tot soms jaren op een COA-locatie. Gedurende het asielp proces verhuizen asielzoekers verschillende keren tussen locaties. Dit kan vaker voorkomen als locaties bijvoorbeeld tussentijds sluiten, als mensen tijdelijk in een noodopvang verblijven, of als asielzoekers overgeplaatst worden naar een locatie met verscherpt toezicht (zie hieronder) (COA, z.d.-g).

Opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Onder de asielzoekers die jaarlijks naar Nederland komen, zijn ook minderjarigen die zonder begeleiding van een ouder of voogd reizen, zogenoemde alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's). In de periode van 2017 tot en met 2021 ging dit om 5% tot 15% van het totale aantal eerste asielaanvragen (CBS, 2024a; 2024b). Ook amv's die asiel aanvragen, volgen grotendeels de hierboven beschreven procedure. Vanwege hun leeftijd ziet de opvang er voor deze groep echter wat anders uit. Bij aankomst in Nederland krijgen alle amv's een voogd toegewezen van voogdijinstelling Stichting Nidos (hierna: Nidos). Kinderen die jonger zijn dan 15 of bijzonder kwetsbare kinderen ouder dan 15 worden door Nidos opgevangen in een gastgezin (idealiter met eenzelfde culturele achtergrond als het kind). Voor andere kinderen van 15 jaar of ouder is het COA verantwoordelijk voor de opvang. Kinderen bij wie het vermoeden bestaat dat zij het slachtoffer zijn van mensenhandel, of hier gevaar voor lopen, worden (ongeacht hun leeftijd) opgevangen in een beschermde opvangfaciliteit van het COA, de zogeheten B8-opvang. Andere amv's van tussen de 15 en 18 jaar oud verhuizen naar een procesopvanglocatie voor amv's (poa), waar zij tijdens de algemene asielp procedure verblijven (Nijboer & Van Gastel, 2018). Ook amv's verhuizen naar een andere locatie na het afronden van de algemene asielp procedure. Sinds 2016 wordt er onderscheid gemaakt naar uitkomst van de procedure: amv's van wie de asielaanvraag is ingewilligd, worden door Nidos opgevangen in kinderroepen of kleinschalige wooneenheden, en worden begeleid met het oog op (verdere) integratie in Nederland. Amv's van wie de asielaanvraag is afgewezen, verhuizen naar een kleinschalige woonvoorziening (kwv) (ook wel regio-opvang) van COA. Ook amv's van wie de aanvraag beoordeeld wordt in de verlengde asielp procedure, verblijven in de kwv (ibid.). In tegenstelling tot volwassen asielzoekers van wie de aanvraag is afgewezen, hebben afgewezen amv's recht op opvang tot hun 18e verjaardag indien er geen adequate opvang beschikbaar is in het land van herkomst. Het komt dus voor dat afgewezen amv's meerdere jaren op een COA-locatie verblijven. In die tijd krijgen zij begeleiding die hen voorbereidt op een toekomst buiten Nederland en hebben zij ook recht op onderwijs (ibid.).

Overige opvangvormen

De hierboven beschreven procedure en opvangvormen gelden voor het grootste deel van de asielzoekers in Nederland. In uitzonderingssituaties verblijven mensen ook in andere vormen van opvang. Toenemende aantallen asielzoekers en stagnatie van uitplaatsing vanwege een krappe woningmarkt kunnen ertoe leiden dat de bezetting op reguliere COA-locaties oploopt. In zulke gevallen maakt het COA (en in sommige gevallen gemeentes of veiligheidsregio's) afspraken met particuliere partijen over tijdelijke opvanglocaties voor asielzoekers, bijvoorbeeld in vakantieparken of gymzalen. Ook worden statushouders die wachten op huisvesting in de gemeente soms tijdelijk opgevangen in hotels of vakantiewoningen (COA, z.d.-h).

Bijlage 4 De Nederlandse strafrechtketen

Als iemand een gedraging doet die volgens de wet niet toegestaan is, dan krijgt diegene mogelijk te maken met het Nederlandse strafrechtstelsel (zie voor een uitgebreidere toelichting De Jongste, 2021). Er is dan sprake van een strafbaar feit waarop in de wet straf is gesteld (strafbedreiging) en dat aanleiding kan geven tot strafvervolging. Strafbare feiten worden ook wel delicten genoemd en zijn beschreven in het Wetboek van Strafrecht. Daarnaast zijn strafbare feiten opgenomen in bijzondere wetten die gaan over bepaalde situaties zoals deelname aan het verkeer of handelen in verdovende middelen. In het strafrecht wordt hierbij onderscheid gemaakt naar twee soorten strafbare feiten: overtredingen en misdrijven. Overtredingen zijn relatief lichte feiten, zoals openbare dronkenschap en rijden zonder rijbewijs. Misdrijven zijn ernstigere feiten, zoals verkrachting, mishandeling, inbraak en diefstal. Er is vastgelegd in de wet of een strafbaar feit een misdrijf of een overtreding is.

De strafrechtketen bestaat uit organisaties die samen belast zijn met de handhaving van het strafrecht in Nederland: van opsporing via vervolging en berechting tot en met de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Het strafrechtelijke proces begint als de politie of een opsporingsambtenaar kennisneemt van een vermoedelijk gepleegd strafbaar feit. De politie kan op drie manieren geattendeerd worden op overtredingen en misdrijven: ze constateert ze zelf tijdens de normale dienstuitvoering, burgers doen er melding van (ze constateren iets maar zijn geen slachtoffer) of burgers die slachtoffer zijn, doen aangifte van het strafbare feit.

De geregistreerde criminaliteit in Nederland bestaat uit alle misdrijven die door de politie worden vastgelegd (in een zogenoemd proces-verbaal). Bij een deel van deze misdrijven wordt er een (of meerdere) verdachte(n) gevonden. De analyses in dit duidingsonderzoek hebben betrekking op door de politie geregistreerde verdachten van misdrijven. Een deel van deze personen zal op een later moment vrijgesproken worden.

Niet bij alle ter kennis van de politie gekomen misdrijven kunnen (verdere) opsporingshandelingen worden verricht. Een deel van de zaken wordt in behandeling genomen en een deel niet. Een opsporingsonderzoek wordt idealiter afgerond met een verdachte (of verdachten) waartegen voldoende wettelijk bewijs is verzameld. Daarna start de verdere afhandeling van vervolging en bestraffing in de strafrechtketen. De politie mag, als er eenmaal een verdachte is gevonden, de zaak zelf afdoen met een reprimande (een waarschuwing), een Halt-verwijzing (een interventie voor jongeren), of een strafbeschikking (een boete).

Zaken kunnen ook ter vervolging aangeboden worden aan het Openbaar Ministerie (OM). Het OM kan vervolgens besluiten om een zaak niet verder te vervolgen (dit heet ook wel seponeren) of de zaak zelf af te doen middels een transactie of strafbeschikking (vaak een boete of taakstraf). De zaak kan door het OM ook voorgelegd worden aan de rechter. Dit heet dagvaarden. De Rechtspraak bestaat uit diverse instanties en vrijwel alle zaken beginnen in eerste instantie (in 'eerste aanleg') bij een rechtbank. De rechtbank doet een uitspraak en kan besluiten een sanctie (een straf of maatregel) op te leggen, zoals een geldboete of gevangenisstraf. Een rechter kan oordelen iemand vrij te spreken als het strafbare feit niet wettig en overtuigend is bewezen. Als het bewezenverklaarde feit niet strafbaar is, dan volgt er ontslag van

rechtsvervolging. Het kan ook zijn dat iemand schuldig verklaard wordt, maar toch geen straf krijgt vanwege de geringe ernst van het feit, de persoonlijkheid van de dader, of specifieke omstandigheden. Als een van de partijen (OM en/of verdachte) het oneens is met de uitspraak van de rechter, kan de zaak via een hoger beroep terechtkomen bij het gerechtshof en vervolgens door middel van cassatie bij de Hoge Raad.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC), Kennisinstituut voor de rechtsstaat, is een onafhankelijk kennisinstituut dat valt onder het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het WODC draagt bij aan behoud en verbetering van de rechtsstaat via het (laten) uitvoeren van kwalitatief hoog wetenschappelijk onderzoek. En door het aanbieden van gevraagde en ongevraagde kennis, verbeterpunten en (waar mogelijk) denkrichtingen.

Meer informatie:

www.wodc.nl