



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Datacentrum

Cahier 2024-12

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

Samenvatting

Cahier 2024-12

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

Samenvatting

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.

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 (ebtl) en handhaving en toezichtlocaties (htl)) mogelijksterwijs samen met de hogere mate van controle en toezicht op deze locaties (een registratie effect dus) alsmede (in het geval van de ebtl en htl) 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 suïcidedreigingen 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.

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