



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum

Cahier 2022-6

Incidenten en misdrijven door COA-bewoners 2017-2021

Cahier 2022-6

Incidenten en misdrijven door COA-bewoners 2017-2021

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

Cahier

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

Voorwoord

Sinds 2016 ontvangt de Tweede Kamer jaarlijks een overzicht van geregistreerde incidenten en misdrijven met betrekking tot asielmigranten op en rondom COA-locaties. Tot en met het rapportagejaar 2020 werd deze rapportage verzorgd door het ministerie van Justitie in samenwerking met betrokken partijen uit de migratie- en strafrechtketen. Om in de toekomst discussies over de opzet van onderzoek en rapportage zo veel mogelijk te beperken en tevens het overzicht van een wetenschappelijke basis te voorzien, heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid het WODC verzocht om voortaan genoemd overzicht op te stellen. Dit rapport is de eerste editie die onder verantwoordelijkheid van het WODC tot stand is gekomen en beslaat de rapportageperiode 2017-2021.

Openheid en transparantie zijn essentieel voor het maatschappelijk draagvlak voor het asielbeleid. Dit rapport heeft daarom als doel om overlast door asielmigranten zo duidelijk mogelijk in beeld te brengen. Daarbij is het goed om op te merken dat in deze rapportage hier en daar andere keuzes zijn gemaakt dan in eerdere edities. Dit betekent dat de hier gerapporteerde cijfers en trends niet zonder meer vergelijkbaar zijn met die uit eerdere edities. De gehanteerde definities, en de overwegingen daarbij, worden vanzelfsprekend uitgebreid beschreven in de methodologische verantwoording in de bijlage. Het WODC zal de komende jaren deze rapportage (jaarlijks) blijven uitbrengen. Deze en toekomstige edities zullen zo veel mogelijk van jaar tot jaar vergelijkbaar zijn. Door een rapportageperiode van vijf jaar aan te houden, wordt in deze editie al inzicht gegeven in de meerjarige ontwikkeling van zowel incidenten als misdrijven door COA-bewoners. Deze ontwikkelingen worden gerelateerd aan de ontwikkelingen in de (gemiddelde) bezetting van COA-locaties. Waar mogelijk worden ook vergelijkingen gemaakt met criminaliteitscijfers over de algemene Nederlandse bevolking, om zo de gepresenteerde cijfers in perspectief te kunnen plaatsen.

Bij het samenstellen van dit rapport en het analyseren van de cijfers kwamen diverse relevante aanvullende uitsplitsingen en interessante onderwerpen voor verdiepend onderzoek naar boven. Deze konden nu niet opgepakt worden binnen de beperkte doorlooptijd. Een voorbeeld is het verband tussen incidenten en misdrijven. Hoewel beide onderwerpen in deze rapportage aan bod komen, is dit enkel wegens pragmatische redenen – het feit dat beiden dezelfde doelgroep betreffen. Dit rapport suggereert uitdrukkelijk niet dat er een verband is tussen betrokkenheid bij incidenten op een COA-locatie en crimineel gedrag op of buiten de locatie. Deze en andere punten laten we graag voor verder onderzoek. In het komende jaar zal het WODC verder werken aan het verfijnen van onderhavige rapportage en zal onderzocht worden hoe nog beter vorm kan worden gegeven aan het nader duiden van de gerapporteerde cijfers.

Graag wil ik dank uitspreken aan alle bij de totstandkoming van dit rapport betrokken personen. In de eerste plaats de medewerkers van COA en politie die ervoor gezorgd hebben dat we de voor dit rapport benodigde data hebben ontvangen. Daarnaast bedank ik graag alle leden van de Klankbordgroep die namens COA, IND, Politie, OM, Rechtspraak en DGM nuttige feedback hebben gegeven.

Prof. dr. G.J.L.M. (Gerty) Lensvelt-Mulders
Directeur WODC

Inhoud

	Samenvatting	6
1	Inleiding	11
2	Beleidscontext	13
2.1	Het Nederlandse asiel- en opvangsysteem	13
2.1.1	Wonen op een COA-locatie	14
2.2	Opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen	15
2.3	Overige opvangvormen	15
2.3.1	Overlastgevende asielzoekers	16
2.4	COA-opvang tijdens de COVID-19-pandemie	17
3	Vreemdelingen op COA-locaties	19
3.1	Beschrijving van de doelgroep	19
3.2	Bezetting van COA-locaties	21
4	Incidenten waarbij COA-bewoners zijn betrokken	23
4.1	Doelgroep van dit hoofdstuk	23
4.2	Door het COA geregistreerde incidenten	24
4.3	Door het COA getroffen maatregelen naar aanleiding van incidenten	27
4.4	Vreemdelingen van wie het COA een incident registreerde	28
5	Misdrijven waarvan COA-bewoners worden verdacht	34
5.1	De Nederlandse strafrechtketen	34
5.2	Doelgroep van dit hoofdstuk	35
5.3	Door de politie geregistreerde verdachten	35
5.4	Vreemdelingen die de politie als verdachte registreerde	39
5.5	Door het OM afgehandelde misdrijfzaken	43
5.6	Door de rechtbank afgehandelde misdrijfzaken	46
6	Conclusie en discussie	51
6.1	Belangrijkste bevindingen	51
6.1.1	Incidenten	51
6.1.2	Misdrijven	52
6.2	Datakwaliteit	53
6.3	Suggesties voor toekomstig onderzoek	53
	Literatuur	56
	Summary	58
Bijlage 1	Begrippenlijst	63
Bijlage 2	Methodologische verantwoording	64

Samenvatting

Inleiding

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

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

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

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

Definities en verschil met eerdere edities

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

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

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

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

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

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

Doelgroep

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

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

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

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

Incidenten waarbij COA-bewoners zijn betrokken

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

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

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

Misdrijven waarvan COA-bewoners worden verdacht

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

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

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

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

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

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

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

Suggesties voor toekomstige edities en aanvullend (duidings)onderzoek

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

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

1 Inleiding

In de periode 2017-2021 werden ongeveer 98.000¹ eerste asielaanvragen ingediend in Nederland (CBS, 2022a). Terwijl deze duizenden mensen wachten op de uitslag van hun asielprocedure, worden zij in de regel opgevangen door het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Ook na afronding van de (eerste) asielprocedure is het COA vaak nog enige tijd verantwoordelijk voor de opvang. Een klein deel van de bewoners van COA-locaties veroorzaakt overlastgevend gedrag. Dit uit zich bijvoorbeeld in incidenten op of buiten de COA-locatie. In de media wordt bijvoorbeeld bericht over agressief gedrag in het openbaar vervoer en winkeldiefstal in publieke ruimten rondom het aanmeldcentrum in Ter Apel (e.g. Middel, 2022). Maar ook binnen de COA-locatie kunnen incidenten plaatsvinden tussen bewoners of jegens medewerkers. Dit rapport brengt incidenten waarbij bewoners van COA-locaties betrokken zijn geweest en misdrijven waarvan COA-bewoners verdacht werden in de periode 2017-2021 in kaart.

Bij dit rapport dient opgemerkt te worden dat het nadrukkelijk het karakter van een monitor heeft. Een monitor kenmerkt zich door een beschrijvend karakter, waarmee een algemeen beeld wordt geschetst. Door over de jaren eenzelfde opzet aan te houden, kunnen opeenvolgende publicaties vergeleken worden. Aanvullende analyses zullen onderwerp zijn van (toekomstige) verdiepende studies (zie ook paragraaf 6.3) en vallen buiten de scope van dit rapport.

De onderhavige rapportage heeft als doel incidenten op COA-locaties (in relatie tot de totale groep COA-bewoners) te beschrijven en daarmee een algemeen beeld te schetsen van de situatie op COA-locaties. Daarnaast geeft het een overzicht van de misdrijven waarvan bewoners tijdens hun verblijf op COA-locaties verdacht werden. Door een rapportageperiode van vijf jaar aan te houden, worden daarbij ontwikkelingen over de tijd in kaart gebracht.

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

Hoewel deze en toekomstige edities van het incidenten- en misdrijvenoverzicht vergelijkbaar zullen zijn van jaar tot jaar, heeft het WODC een andere werkwijze gehanteerd dan APM. Dit betekent dat de hier gerapporteerde cijfers en trends niet zonder meer vergelijkbaar zijn met die uit eerdere edities. De precieze werkwijze die tot de hier gerapporteerde cijfers heeft geleid, staat beschreven in de methodologische verantwoording (bijlage 2). In het algemeen geldt dat de hier gerapporteerde cijfers lager zijn dan die in eerdere edities van het overzicht vanwege een beperktere definitie van de doelgroep.

Ten behoeve van de duiding van de cijfers is het daarnaast van belang op te merken dat de data die gebruikt zijn voor het samenstellen van dit rapport afkomstig zijn uit operationele registratiesystemen die gericht zijn op het primaire proces en niet bedoeld zijn voor rapportagedoeleinden. Daarnaast betreffen de gepresenteerde cijfers

¹ De aantallen in de lopende tekst van dit rapport zijn afgerond op duizendtallen, honderdtallen of tientallen afhankelijk van de grootte van het getal.

een momentopname (met peilmomenten tussen februari en april 2022). Het overzicht kan andere cijfers laten zien als het later opnieuw wordt vastgesteld, doordat de onderliggende data kunnen zijn bijgewerkt.

De opbouw van het rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 beschrijft de achtergrond van het asielproces in Nederland en de verschillende opvangvormen die er bestaan. Hoofdstuk 3 gaat in op de doelgroep van dit rapport: de bewoners van COA-locaties. Dit hoofdstuk beschrijft waar de mensen in de doelgroep vandaan komen, hoe oud zij zijn, enzovoorts. Hoofdstuk 4 en 5 vormen de kern van het rapport. Hoofdstuk 4 beschrijft incidenten waarbij bewoners van COA-locaties betrokken zijn geweest, getroffen maatregelen en kenmerken van de betrokken vreemdelingen. Hoofdstuk 5 beschrijft misdrijven waarvan COA-bewoners verdacht werden, kenmerken van de betrokken vreemdelingen, en de afhandeling van deze misdrijven door de politie, het Openbaar Ministerie en de rechter. Hoofdstuk 6 vat de belangrijkste bevindingen samen en geeft suggesties voor vervolgonderzoek.

2 Beleidscontext

Iedereen kan asiel aanvragen in Nederland. Afhankelijk van het verloop van het proces, neemt dit enkele weken tot maanden – en soms jaren – in beslag. Zoals ook naar voren komt in onderstaande beschrijving, kunnen verschillende instanties betrokken zijn bij de opvang gedurende deze periode. Het onderhavige rapport richt zich op vreemdelingen die opgevangen worden door het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en incidenten en misdrijven die plaatsvinden tijdens het verblijf op een COA-locatie.

2.1 Het Nederlandse asiel- en opvangsysteem

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 tuberculose onderzoek 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.a). In de regel volgt het aanmeldgehoor op de derde dag (IND, z.d.a), waarna mensen verhuizen naar een *procesopvanglocatie* (pol) (COA, z.d.a). Hier verblijven asielzoekers gedurende de nu volgende 'rust- en voorbereidingstermijn', die een paar weken tot maanden duurt (VWN, 2021a), 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 zes of negen dagen (IND, z.d.a); bijzonder complexe situaties worden beoordeeld in de verlengde asielprocedure, die zes maanden in beslag neemt en verlengd kan worden tot maximaal achttien maanden (IND, z.d.b).

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.b).

Vanwege de gemeentelijke taakstelling (COA, z.d.c), zal dit vaak elders in Nederland zijn. Statushouders kunnen binnen drie maanden na het verkrijgen van hun verblijfsvergunning nareis van gezinsleden aanvragen. Indien dit verzoek wordt ingewilligd, krijgen de overgekomen gezinsleden een afgeleide asielvergunning. Het grootste gedeelte van de procedure vindt plaats terwijl de familieleden nog in het buitenland zijn, maar ook zij reizen na aankomst in Nederland in principe in eerste instantie naar Ter Apel voor een korte procedure. Gedurende die procedure is COA verantwoordelijk voor hun opvang. Mocht het niet mogelijk zijn om na afronding van de afgeleide asielprocedure bij de referent te verblijven, dan blijven zij op een azc totdat er geschikte woonruimte gevonden is (VWN, 2021b).

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.b). Voor afgewezen gezinnen met minderjarige kinderen in afwachting van uitzetting bestaan speciale *gezinslocaties* (gl) (COA, z.d.d).

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.). 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 mensen die in een ander Europees land al een asielaanvraag hebben ingediend, geldt dat dat land verantwoordelijk is voor het behandelen van de asielaanvraag. Voor asielzoekers voor wie dit geldt, wordt in een korte procedure (de zogeheten Dublin procedure) bekeken welk land de aanvraag moet afhandelen. Als dit het Europese land blijkt te zijn waar iemand eerder asiel aanvroeg, en het betreffende land gaat akkoord, dan moet de vreemdeling binnen zes maanden worden overgedragen (Lassche, 2019). Mocht dit niet (op tijd) gebeuren, of mocht tijdens de Dublin procedure blijken dat Nederland toch verantwoordelijk is voor het behandelen van de asielaanvraag, dan doorlopen deze mensen de hierboven beschreven algemene (of verlengde) asielprocedure (IND, z.d.c).

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.

2.1.1 Wonen op een COA-locatie

Het recht op opvang van asielzoekers en andere vreemdelingen en de verstrekkingen die zij gedurende de opvang krijgen, is vastgelegd in de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (Rva 2005).

Het leven op het azc ziet er grotendeels uit zoals dat van mensen die zelfstandig wonen: COA-bewoners zijn zelf verantwoordelijk voor het huishouden en krijgen eeten leefgeld om bijvoorbeeld boodschappen mee te doen of kleding te kopen. Kinderen gaan gewoon naar school (COA, z.d.e). Zolang iemand (nog) geen verblijfsvergunning heeft, is het niet mogelijk om te werken maar mensen mogen wel vrijwilligerswerk doen, in of buiten het azc (COA, z.d.f). Daarnaast biedt COA verschillende activiteiten aan gericht op participatie en activering (COA, z.d.e). Statushouders kunnen vast beginnen met voorbereiding op het inburgeringsprogramma (COA, z.d.g). Ook biedt COA begeleiding die is afgestemd op de situatie van de bewoner (COA, z.d.h).

Het leven op de pol lijkt op dat op het azc. In de pol krijgen bewoners meestal eetgeld, zodat ze zelf kunnen koken. Het activiteitenaanbod is in de pol wel beperkt, doordat de (beoogde) verblijfsduur vaak kort is. Volwassenen kunnen hier starten met een cursus Nederlands en mogen vrijwilligerswerk op de locatie doen. Kinderen gaan naar school en voor hen is er een aanbod van sport, spel, kunst en muziek. Asielzoekers met een grote kans op een vergunning beginnen in de pol al met integratie en participatie (COA, z.d.b).

Met name op het azc verblijven mensen in verschillende stadia van de procedure: zowel asielzoekers die nog geen uitslag hebben ontvangen van hun eerste aanvraag (als ze in de verlengde procedure zitten) als afgewezen asielzoekers, statushouders en nareizigers. Het aantal mensen dat gelijktijdig op een asielzoekerscentrum verblijft, hangt daarom ook samen met verschillende factoren: als er een hogere instroom is van asielzoekers, beïnvloedt dit uiteraard de bezetting, maar ook drukte bij de IND en krapte op de woningmarkt (waardoor statushouders langer moeten wachten op uitplaatsing naar de gemeente) kunnen leiden tot hogere bezettingscijfers. Gedurende het asielproces 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 paragraaf 2.3.1) (COA, z.d.i).

2.2 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 tussen 2017 en 2020 ging dit om 5% tot 7% van het totale aantal eerste asielaanvragen (CBS, 2022a; 2021). 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 voogdij-instelling 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 asielprocedure verblijven (Nijboer & Van Gastel, 2018). Ook amv's verhuizen naar een andere locatie na het afronden van de algemene asielprocedure. Sinds 2016 wordt er onderscheid gemaakt naar uitkomst van de procedure: amv's van wie de asielaanvraag is ingewilligd, worden door Nidos opgevangen in kindergroepen 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) of *regio-opvang* van COA. Ook amv's van wie de aanvraag beoordeeld wordt in de verlengde asielprocedure, 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 18^e 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.).

2.3 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. Zoals eerder genoemd, kunnen toenemende aantallen

asielzoekers en stagnatie van uitplaatsing vanwege een krappe woningmarkt ertoe leiden dat de bezetting op reguliere COA-locaties oploopt. In zulke gevallen maakt het COA 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.j).

2.3.1 Overlastgevende asielzoekers

In sommige gevallen veroorzaken asielzoekers overlast op COA-locaties of daarbuiten. In het geval van een of van meerdere incidenten, kunnen overlastgevende asielzoekers (afhankelijk van de ernst van de situatie) worden overgeplaatst naar een locatie met verscherpt toezicht (COA, 2021). Vanaf eind 2017 vond dit plaats op zogenoemde extra begeleiding en toezichtlocaties (ebtl) – sinds februari 2020 gebeurt dit op de handhaving en toezichtlocatie (htl) in Hoogeveen (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2021). Tijdens het verblijf in de htl, dat voor maximaal drie maanden kan worden opgelegd, moeten asielzoekers zich dagelijks melden en werken aan verbetering van hun gedrag. Ook gelden strikte regels, is de opvang sober van aard en worden voorzieningen in natura uitgekeerd (COA, 2021). De htl is geen gevangenis; het is bewoners toegestaan om de locatie te verlaten, maar er geldt wel een 'zogenaamde vrijheidsbeperkende maatregel', die 'bepaalt waar zij wel of niet mogen komen' (COA, z.d.k). Net als voor alle andere opvangvormen geldt voor de htl dat opvang een recht is en dat asielzoekers er zelf voor kunnen kiezen om van dat recht af te zien. Mochten zij echter op een later moment weer gebruik willen maken van opvang, dan zullen zij eerst teruggeplaatst worden in de htl (COA, 2021).

Sinds mei 2019 is de zogenoemde Top-X aanpak van kracht, waarbij verschillende ketenpartners samenwerken om overlastgevers in het vizier te krijgen en individueel aan te pakken. Maandelijks stellen COA en de politie gezamenlijk een lijst op van de grootste overlastgevers, waarna 'samen met partners als gemeenten, politie en het OM besproken [wordt] welke maatregelen worden genomen om personen op de Top-X lijst aan te pakken' (*Kamerstukken II 2019/20, 19 637, nr. 2572, p. 3*). Een COA-bewoner kan op de Top-X lijst geplaatst worden als hij of zij:

- 1 in de afgelopen drie jaar ten minste vijf keer als verdachte is aangemerkt door de politie;
 - 2 betrokken is geweest bij één of meerdere *high impact crimes* (i.e. 'straatrovers, roofovervallen, inbraken aangevuld met geweld, moord, doodslag en zedendelicten');
 - 3 een misdrijf heeft gepleegd tegen een ambtenaar met een publieke taak;
 - 4 en/of 'door het COA als (stelselmatig) overlastgevend [wordt] beschouwd' (ibid.).
- Mogelijke maatregelen die kunnen worden getroffen tegen personen op de Top-X lijst zijn 'een versnelde afdoening van de asielaanvraag, het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel en/of een gebiedsontzegging, het opleggen van een hoogfrequente meldplicht, het doen van aangifte tegen daders van misdrijven in het kader van Veilige Publieke Taak, het voordragen voor een persoonsgerichte aanpak door de politie en het toepassen van snelrecht' (ibid., p. 3-4). Per maand staan er gemiddeld 350 unieke personen op de Top-X lijst (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2021).

2.4 COA-opvang tijdens de COVID-19-pandemie

Het hierboven beschreven Nederlandse asiel- en opvangsysteem schetst de 'normale' situatie. Zoals echter zoveel onderdelen van de Nederlandse maatschappij, is ook de migratieketen sinds het voorjaar van 2020 geraakt door de COVID-19-pandemie. Deze pandemie heeft de situatie op de COA-locaties op verschillende manieren beïnvloed. Ten eerste hebben de naar aanleiding van de pandemie genomen maatregelen geleid tot een verminderde instroom van asielmigranten: vanwege internationale reisbeperkingen bereikten minder mensen het land (*Kamerstukken II 2019/20*, 19 637, nr. 2601). Ook lag tussen half maart en eind april 2020 de asielprocedure stil, wat betekent dat er geen tot weinig nieuwe asielmigranten instroomden in de COA-opvang. Dit was duidelijk terug te zien in de immigratiecijfers: waar 1.860 mensen een eerste asielaanvraag indienden in april 2019, gold dit voor slechts 270 mensen in april 2020 (CBS, 2022b).

Mensen die Nederland toch bereikten en asiel wilden aanvragen, werden tijdelijk opgevangen in een speciaal ingerichte noodopvanglocatie. Op termijn werd het mogelijk vanuit deze locatie door te stromen naar COA-locaties en de asielprocedure aan te vangen (*Kamerstukken II 2019/20*, 35 300 VI, nr. 126).

Ook voor nareizigers was het niet mogelijk om Nederland te bereiken wegens de reisbeperkingen. Bovendien lag de consulaire dienstverlening in het buitenland grotendeels stil, wat enerzijds betekende dat beoogde nareizigers van wie het verzoek was ingewilligd vaak niet de benodigde documentatie konden ophalen, en anderzijds dat mensen bij wie aanvullend onderzoek (bijv. DNA-onderzoek of interviews) nodig was, niet bij de Nederlandse consulaten terecht konden (*Kamerstukken II 2020/21*, 19 637 en 25 295, nr. 2690). Na het grotendeels loslaten van de internationale reisbeperkingen, zag het COA dan ook een verhoogde instroom van nareizigers (*Kamerstukken II 2020/21*, 19 637, nr. 2768).

Tegelijkertijd leidde de COVID-19-pandemie wegens verschillende redenen waarschijnlijk juist tot een hogere bezettingsgraad op de COA-locaties. Ten eerste werden asielprocedures bij de IND vertraagd door praktische problemen gerelateerd aan de COVID-19-maatregelen (zoals beperkingen op locaties of bij vervoer vanwege het moeten houden van afstand) (*Kamerstukken II 2020/21*, 19 637, nr. 2682) en moesten gehoren regelmatig uitgesteld worden vanwege ziekte van een van de partijen (IND-medewerker, asielzoeker, tolk, of advocaat) (*Kamerstukken II 2020/21*, 19 637 en 25 295, nr. 2690). Vanwege de uitzonderlijke situatie werd de wettelijke beslistermijn bij de IND met zes maanden verlengd (*Kamerstukken II 2019/20*, 19 637, nr. 2605). Het is aannemelijk dat de wachttijd op de COA-locaties toenam door deze verschillende factoren.

Daarnaast werd huisvesting in de gemeente van statushouders (verder) bemoeilijkt (Broekers-Knol & Ollongren, 2020), onder meer door praktische obstakels vanwege de COVID-19-maatregelen (VNG, 2021). Hierdoor was de uitstroom van statushouders beperkt; een andere factor die mogelijk heeft bijgedragen aan een hogere bezettingsgraad op de COA-locaties.

Bovendien stagneerde de terugkeer van afgewezen asielzoekers. Dit laatste had te maken met eerdergenoemde reisbeperkingen maar ook, toen reizen op vertoon van een negatieve PCR-test weer mogelijk was, met weigering onder migranten om de test af te laten nemen (*Kamerstukken II 2021/21*, 19 637, nr. 2824). In de periode januari 2021 tot februari 2022 werden bijna 1.500 terugkeervluchten geannuleerd wegens weigering onder de beoogde terugkeerders (ibid.). Om dezelfde reden konden in deze periode de overdracht van 560 migranten in het kader van het Dublinverdrag niet doorgaan (ibid.). In deze gevallen werd de overdrachtstermijn overschreden (zie

paragraaf 2.1), en moesten de asielaanvragen van deze personen worden afgehandeld in de algemene (of verlengde) asielprocedure. Omdat de overdrachtstermijn van Dublinzaken niet verlengd werd hangende de reisbeperkingen, werden ook zo'n 1.500 andere migranten opgenomen in de Nederlandse asielprocedure, hoewel een ander Europees land hier volgens het verdrag verantwoordelijk voor was (*Kamerstukken II* 2020/21, 19 637 en 25 295, nr. 2690).

Terwijl deze factoren de bezettingsgraad van de COA-locaties beïnvloedden, veranderde ook de situatie op de opvanglocaties zelf vanwege de pandemie. Zo moesten COA-bewoners uiteraard de richtlijnen van het RIVM opvolgen, maar werden ook activiteiten afgelast en moesten mensen meer op hun eigen kamer verblijven. COA-medewerkers mochten geen kamerbezoeken meer afleggen en gaven aan om deze reden moeilijker inzicht te hebben in de persoonlijke situatie van de bewoners (Van den Berg et al., 2021). Voor veel mensen zal dit een verslechtering van de leefbaarheid betekend hebben, maar er dient ook opgemerkt te worden dat dit voor specifieke groepen soms juist niet zo was. Zo wees een recent onderzoek uit dat voor sommige LBHTI+ migranten het moeten verblijven op de eigen kamer juist bijdroeg aan een gevoel van veiligheid (ibid.). Ook sommige bekeerlingen zagen de positieve kanten van de COVID-19-maatregelen: zij konden kerkdiensten online volgen, ook als zij naar een opvanglocatie elders verhuisden (ibid.).

Hoewel de in dit rapport beschreven resultaten niet los gezien kunnen worden van de context van de pandemie, is op basis van de hier gepresenteerde cijfers niet vast te stellen wat de invloed hiervan is geweest op incidenten en misdrijven onder COA-bewoners.

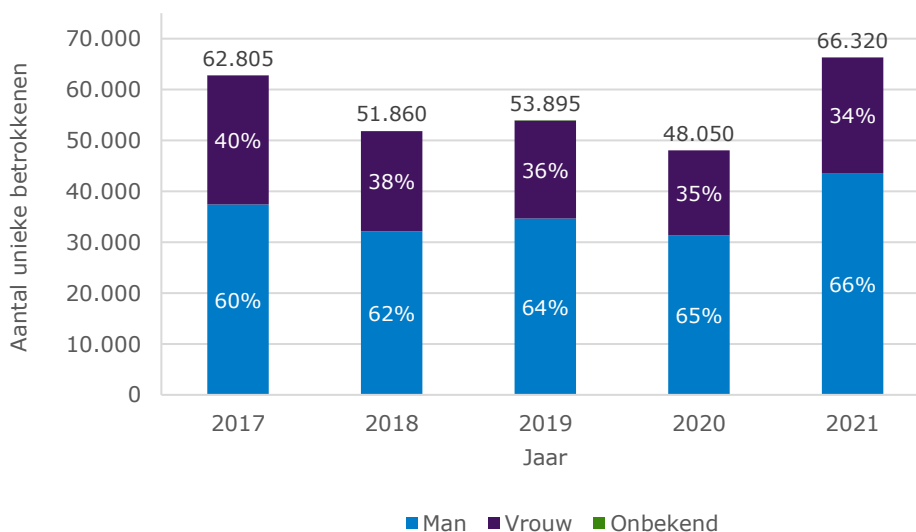
3 Vreemdelingen op COA-locaties

In de periode van 2017 tot en met 2021 verbleven in totaal 179.000 unieke vreemdelingen op enig moment op een COA-locatie. Zij vormen de doelgroep van dit rapport. Zoals in detail beschreven in de methodologische bijlage, gaat het hier alleen om de COA-locaties beschreven in hoofdstuk 2, en niet om andere opvangvormen voor asielzoekers of statushouders (die niet onder de verantwoordelijkheid van COA vallen).

3.1 Beschrijving van de doelgroep

Figuur 3.1 geeft het aantal unieke personen weer dat op jaarbasis op COA-locaties verbleef gedurende de rapportageperiode. Zoals de figuur laat zien, varieert de bezetting van COA-locaties van jaar tot jaar. Het laagste bezettingscijfer in de rapportageperiode was 48.000 in 2020,² tegenover het maximum van 66.000 in 2021. Dit is een toename van 38%. Vergelijken we de bezetting van 2021 met die van vier jaar eerder, in 2017, dan is het verschil met 6% (oftewel 63.000 tegenover 66.000) een stuk kleiner. Zoals beschreven in hoofdstuk 2, wordt de variatie in de bezetting 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. Het aantal unieke vreemdelingen op COA-locaties in de rapportageperiode ligt met 179.000 inderdaad een stuk lager dan de som van de afzonderlijke jaren – die is 283.000. Dit betekent dat vreemdelingen vaak in meerdere jaren in de gepresenteerde statistieken voorkomen.

Figuur 3.1 Aantal unieke personen in de doelgroep per jaar uitgesplitst naar geslacht

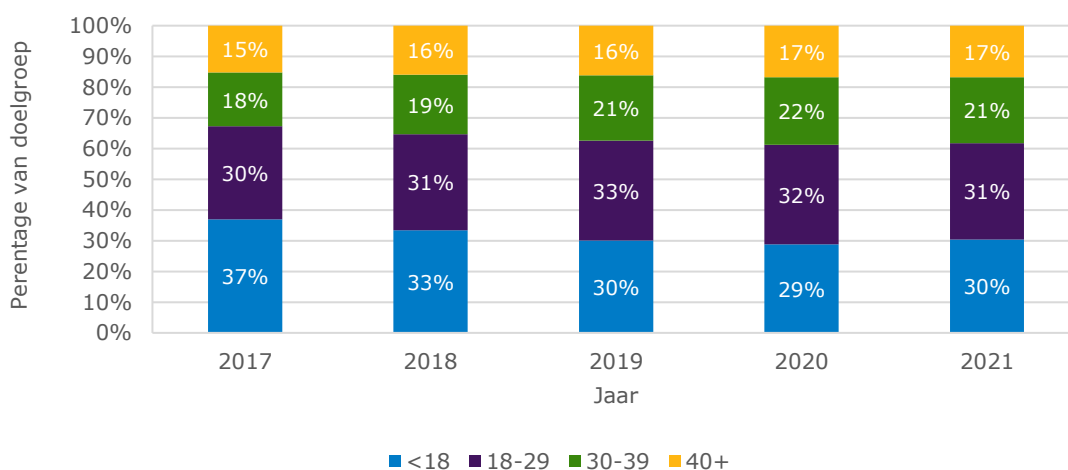


² Vanwege een beperktere definitie van de doelgroep ligt dit aantal lager dan in voorgaande edities. Zie ook de methodologische verantwoording in bijlage 2.

De doelgroep bestaat voor zo'n twee derde uit mannen (zie figuur 3.1); een aandeel dat iets is toegenomen sinds het begin van de rapportageperiode, toen dit nog 60% was.

Jongvolwassenen (in de leeftijd van 18-29 jaar) vormen met 31% de grootste leeftijdsgroep in 2021 (zie figuur 3.2). Dit aandeel is redelijk constant over de rapportageperiode. Daarnaast is er een grote groep minderjarigen: 30% van de doelgroep in 2021. Dit betreft zowel alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) als kinderen die met hun ouder(s) of voogd(en) in de COA-locatie verblijven. Het aandeel kinderen is wat afgenomen sinds 2017, toen dit nog 37% bedroeg. De groepen vreemdelingen in de leeftijd 30-39 jaar en 40 jaar of ouder in 2021 zijn met respectievelijk 21% en 17% kleiner.

Figuur 3.2 Leeftijdsverdeling van unieke personen binnen de doelgroep per jaar



De personen die tijdens de rapportageperiode in de COA-locaties verbleven, hadden de nationaliteiten van meer dan 170 verschillende herkomstlanden. De top 15 meest voorkomende nationaliteiten in 2021 staat weergegeven in Tabel 3.1. Deze vijftien nationaliteiten maken samen 85% van de totale doelgroep uit (56.365 / 66.320). In 2017 besloeg deze zelfde groep 81% (50.980 / 62.805) van de totale groep mensen op een COA-locatie en in 2019 slechts 72% (38.890 / 53.895). Dit illustreert dat de belangrijkste nationaliteiten verschuiven over de tijd. Nationaliteiten in de top 15 van 2021 die nog niet tot de belangrijkste nationaliteiten behoorden in 2017 zijn Jemenitisch, Nigeriaans, Pakistaans en Gambiaans. Ook zijn er relatief veel vreemdelingen van wie de nationaliteit onbekend is.³ Omgekeerd behoorden Georgisch, Armeens, Soedanees, Guinees en Albanees tot de belangrijkste nationaliteiten in 2017 terwijl deze landen in 2021 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 bijna verzesvoudigd in de rapportageperiode, van 800 in 2017 tot 4.700 in 2021.

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

Grofweg een derde van de mensen die in 2021 op een COA-locatie verbleven, had de Syrische nationaliteit, dat daarmee de meest voorkomende nationaliteit was. Dit geldt voor de gehele rapportageperiode: hoewel het relatieve aandeel Syriërs varieert van 18% (9.930 / 53.895) in 2019 tot 37% (23.030 / 62.805) in 2017, is Syrisch gedurende de gehele rapportageperiode met afstand de grootste nationaliteit.

Tabel 3.1 Aantal unieke personen op COA-locaties per jaar uitgesplitst naar nationaliteit

Nationaliteit	2017	2018	2019	2020	2021
Syrische	23.030	11.365	9.930	10.780	22.190
Turkse	800	2.000	2.630	3.105	4.725
Afghaanse	3.305	2.705	2.175	1.860	4.645
Eritrese	7.310	6.960	5.640	4.660	4.410
Iraanse	2.775	3.670	4.260	3.815	3.480
Jemenitische	325	850	1.395	1.745	2.860
Iraakse	4.150	3.190	2.505	2.090	2.705
Nigeriaanse	565	945	2.940	2.570	2.440
Algerijnse	1.415	1.575	1.745	1.495	1.680
Somalische	785	745	675	645	1.470
Marokkaanse	1.655	1.435	1.665	1.305	1.465
Pakistaanse	470	635	855	970	1.280
Onbekend	545	510	590	670	1.215
Staatloos	3.525	1.530	1.030	1.025	1.160
Gambiaanse	325	505	850	660	630
Overige nationaliteiten	11.825	13.245	15.005	10.650	9.955
Totaal	62.805	51.860	53.895	48.050	66.320

3.2 Bezetting van COA-locaties

Tabel 3.2 geeft de gemiddelde bezetting per jaar weer per type opvanglocatie berekend uit de dagelijkse bezetting.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-locaties op een algemener niveau. Zoals de tabel weergeeft, verblijven de meeste mensen op COA-locaties die deel uitmaken van de reguliere asielprocedure: 94% van de dagelijkse bezetting komt voor rekening van centrale ontvangstlocaties (col), procesopvanglocaties (pol) en asielzoekerscentra (azc). Waar het aantal unieke vreemdelingen op COA-locaties, zoals eerder genoemd, met 6% steeg in de rapportageperiode, nam de dagelijkse bezetting van col, pol en azc toe met 33%. Dit is een

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.

indicatie dat de gemiddelde verblijfsduur op COA-locaties is toegenomen in die periode. De bezetting van amv-locaties en locaties voor gezinnen in afwachting van uitzetting nam daarentegen juist af tussen 2017 en 2022.

Opvallend is dat met name de bezetting van de pol (en in mindere mate de col) relatief is gestegen in de rapportageperiode. Waar in 2017 nog 81% van de COA-bewoners op een azc verbleef, was dit in 2020 54% en in 2021 70%. In die laatste jaren varieerde het aandeel COA-bewoners op de col van 1% in 2017 tot 3% in 2020 en 6% in 2021. Het aandeel pol-bewoners 5% in 2017 tot 37% in 2020 en 18% in 2021. Dit suggereert dat de toegenomen bezetting vooral samenhangt met langere wachttijden bij de IND (in plaats van stagnatie in de uitstroom van statushouders naar de gemeente).

Tabel 3.2 Gemiddelde bezetting per jaar uitgesplitst naar opvangvorm^a

Opvangvorm	2017	2018	2019	2020	2021
Asielprocedure	18.880	17.480	21.735	24.885	25.085
Azc	17.585	14.800	13.840	14.365	18.645
Pol	1.055	2.450	7.575	9.835	4.810
Col	295	275	320	750	1.700
In afwachting van uitzetting gezin	1.680	1.540	1.085	975	855
Amv	750	590	535	385	525
Overig	95	150	145	210	165
In afwachting van uitzetting	225	205	180	210	130
Handhaving en toezicht	0	30	35	25	30
Totaal	21.630	19.985	23.725	26.685	26.790

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

4 Incidenten waarbij COA-bewoners zijn betrokken

Een klein deel van de bewoners van COA-locaties is tijdens het verblijf betrokken bij zogenoemde incidenten. COA-medewerkers registreren sinds 2015 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.l). 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, 2021).

4.1 Doelgroep van dit hoofdstuk

De doelgroep van dit hoofdstuk betreft de incidenten in de periode 2017 tot en met 2021 waarbij vreemdelingen betrokken zijn geweest die gedurende die periode op specifieke types COA-locaties verbleven (zie hoofdstuk 3). In de methodologische verantwoording (bijlage 2) is uitgebreid beschreven hoe de doelgroepselectie heeft plaatsgevonden.

In dit rapport wordt, in tegenstelling tot eerdere edities, 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 (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 huisregels, wat betekent dat een overtreding op de ene locatie niet per definitie als overtreding geregistreerd zou worden op een ander type locatie. Tot slot zijn er twijfels over de datakwaliteit. Een recent onderzoek van COA wijst uit dat medewerkers de registratie van overtredingen van huisregels onvolledig achten, terwijl deze voor geweldsincidenten wel betrouwbaar zou zijn (COA, 2020b).

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. De absolute aantallen over suïcide zijn opgevraagd via de GGD; daarbij is er geen aanvullende informatie gevraagd over deze personen. Omdat het om lage aantallen (minder dan vijf in 2021) gaat en deze voorvallen niet te relateren zijn aan de tellingen in dit hoofdstuk, wordt hierover niet gerapporteerd.

Naast de incidenten waarbij bewoners van COA-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) of in enkele gevallen om incidenten die plaatsvinden in de wachtruimte van de col. Omdat deze groepen buiten de doelgroep van het onderhavige rapport vallen, worden deze incidenten hier verder buiten beschouwing gelaten.

4.2 Door het COA geregistreerde incidenten

In de rapportageperiode zijn in totaal 29.000 incidenten op COA-locaties geregistreerd waarvan de betrokkenen op een COA-locatie binnen de doelgroep verbleven. Zoals weergegeven in tabel 4.1 gaat het hierbij vooral om episodes van verbaal alsook van fysiek geweld. In 2021 betrof dit respectievelijk 42% en 31% van de geregistreerde incidenten in dat jaar. Waar het aandeel fysiek geweld redelijk constant is over de rapportageperiode (29% in 2017 versus 31% in 2021), is er een relatieve toename van verbale geweldsincidenten van tien procentpunt (van 32% in 2017 naar 42% in 2021). Deze relatieve toename gaat samen met een afname van het aandeel incidenten van verbale suïcidedreiging (van 19% in 2017 naar 13% in 2021) en het aandeel zelfdestructieve acties (van 12% in 2017 naar 7% in 2021).

Tabel 4.1 Aantal geregistreerde incidenten per jaar uitgesplitst naar type incident

Incident	2017	2018	2019	2020	2021
Verbale suïcidedreiging	925	835	950	740	750
Agressie en geweld tegen personen fysiek	1.420	1.380	1.655	1.840	1.825
Agressie en geweld tegen personen non-verbaal	390	520	600	590	480
Agressie en geweld tegen personen verbaal	1.555	1.935	2.610	2.725	2.480
Zelfdestructieve actie	580	495	500	445	390
Totaal	4.870	5.165	6.315	6.340	5.920

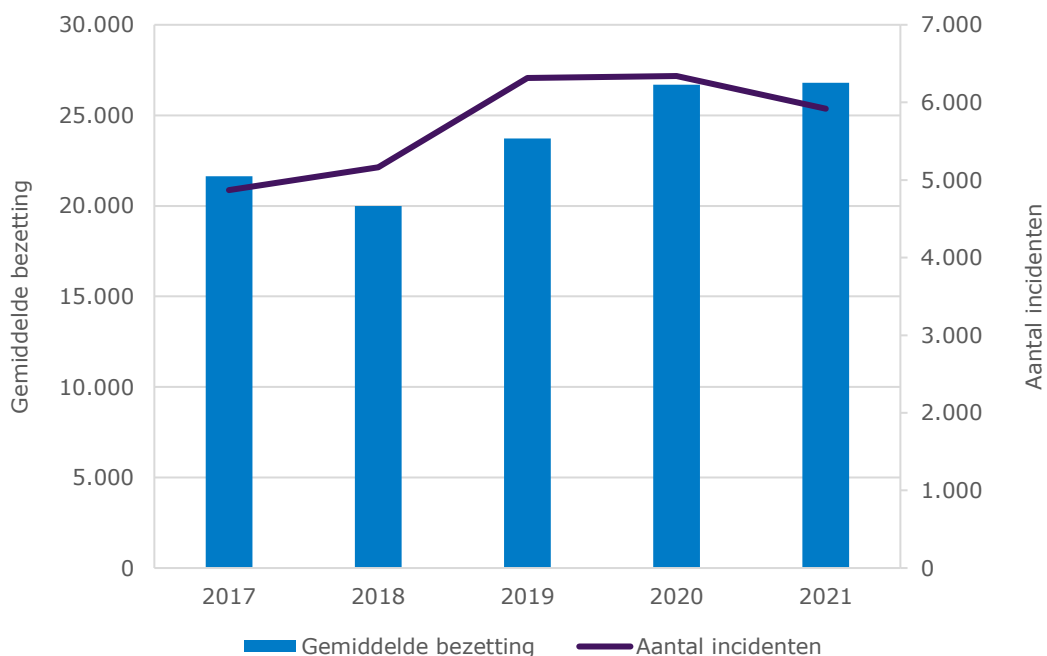
Kijken we naar de absolute cijfers, dan valt op dat er in 2021 een lichte daling is van het totaal aantal incidenten ten opzichte van 2020, terwijl het totaal aantal personen dat dat jaar op een COA-locatie verbleef een stuk hoger is. Vergelijken we 2021 met 2017, jaren met vergelijkbaardere bezettingscijfers, dan valt juist op dat het aantal incidenten met 22% is toegenomen. We kunnen dus niet spreken van een een-op-eenrelatie tussen bezetting en incidenten.

Mogelijk hangt de toename van het aantal jaarlijkse incidenten sinds 2017 samen met de toegenomen tijd die mensen gemiddeld doorbrengen op een COA-locatie (zie hoofdstuk 3; zie ook Kruize & Gruter, 2022). De gemiddelde bezetting van COA-locaties geeft een indicatie van de verblijfsduur van asielmigranten: als het aantal unieke personen afneemt, maar de gemiddelde bezetting van COA-locaties stijgt, betekent dit dat mensen meer tijd doorbrengen in de opvang (zie ook paragraaf 3.1).

Figuur 4.1 zet het aantal incidenten per jaar af tegen de gemiddelde bezetting in de COA-locaties. Zoals de figuur laat zien, zijn 2020 en 2021 vergelijkbaar voor wat betreft de gemiddelde bezetting. Vergelijken we 2021 met 2017, dan zien we dat het aantal incidenten met 22% is toegenomen en de gemiddelde bezetting met 24%. Op basis van deze gegevens lijken veranderingen in het aantal incidenten dus beter te verklaren te zijn vanuit veranderingen in de gemiddelde bezetting (en daarbij de verblijfsduur) dan vanuit veranderingen in het totaal aantal unieke vreemdelingen dat op enig moment door COA opgevangen is.

De relatie tussen (gemiddelde) bezetting en incidenten is mogelijk beïnvloed door de geldende COVID-19-maatregelen in 2020 en 2021. De richting van dit effect is onduidelijk. Enerzijds was uitstroom uit de COA-locaties beperkt en liepen de wachttijden bij de IND op, wat mogelijk heeft geleid tot een langere verblijfsduur op de opvanglocaties (zie ook paragraaf 2.4). Terwijl de kans op incidenten hiermee toeneemt (hoe langer iemand ergens verblijft, hoe hoger de kans op betrokkenheid bij een incident), heeft dit mogelijk ook zijn weerslag gehad op de sfeer op de opvanglocaties en de mentale gesteldheid van COA-bewoners. Dit zou weer kunnen leiden tot meer incidenten. Los van het werkelijke aantal incidenten dat plaatsvond, is het ook mogelijk dat de rapportage van incidenten is beïnvloed door de COVID-19-maatregelen, bijvoorbeeld vanwege verminderde mogelijkheden tot toezicht door COA-medewerkers. Het is op basis van de cijfers in dit rapport niet vast te stellen op welke manier de COVID-19-maatregelen (de rapportage van) incidenten op COA-locaties hebben beïnvloed en hoe dit samenhangt met de verblijfsduur van COA-bewoners.

Figuur 4.1 Gemiddelde bezetting per jaar afgezet tegen het aantal incidenten per jaar



Tabel 4.2 geeft het aantal 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 4.1). Door het aantal incidenten uit tabel 4.1 af te zetten tegen het aantal betrokkenen uit tabel 4.2, zien we dat er jaarlijks gemiddeld ongeveer 1,3 betrokkenen zijn per incident (bijv. 7.980 / 5.920 in 2021).

Gezien het feit dat de categorie 'asielprocedure' de grootste bezetting kent (zie ook hoofdstuk 3), is het een weinig verrassende bevinding dat het grootste aantal betrokkenen bij incidenten op een van deze locaties verblijft. Het relatieve aandeel voor deze categorie varieert van 57% van het totale aantal incidenten in 2017 tot 70% in 2021. Bekijken we deze categorie meer in detail, dan valt op dat het grootste deel van de betrokkenen (51% van het totaal aantal betrokkenen in 2021 en 72% 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.

Opvallend is het hoge aantal incidenten waar bewoners van amv-locaties bij betrokken zijn. Hoewel het relatieve aandeel sterk is afgenomen in de rapportageperiode (van 38% in 2017 tot 24% in 2021), is het opvallend dat bij bijna een kwart van de incidenten vreemdelingen betrokken zijn die op amv-locaties verblijven, terwijl slechts 2% van de gemiddelde bezetting in 2021 voor rekening van deze opvangvorm kwam. 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 handhaving & toezichtlocaties (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 het type vreemdelingen dat hier verblijft. Zoals toegelicht in hoofdstuk 2, worden alleen overlastgevendende asielzoekers op een htl gehuisvest. Het is mogelijk dat deze groep ook tijdens het verblijf op de htl meer incidenten veroorzaakt dan gemiddeld.

Tabel 4.2 Aantal betrokkenen bij incidenten per jaar uitgesplitst naar opvangvorm van de betrokkene ten tijde van het incident^a

Opvangvorm	2017	2018	2019	2020	2021
Asielprocedure	3.485	3.895	5.125	5.950	5.605
Amv	2.345	1.805	2.145	2.375	1.945
Handhaving en toezicht	15	600	655	220	235
In afwachting van uitzetting gezin	250	220	160	220	125
In afwachting van uitzetting	70	90	85	60	40
Overig	0	10	30	65	30
Totaal	6.160	6.620	8.205	8.890	7.980

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

4.3 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, 2021). 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) maatregelen die een tijdelijke inhouding van leefgeld of voorzieningen inhouden (zogenoemde rov-maatregelen⁵); (2) maatregelen waarbij mensen onder verscherpt toezicht worden geplaatst (dus op een htl of ebtI); en (3) alternatieve maatregelen, zoals een correctiegesprek, waarschuwingsbrief of leermaatregel. Hierbij geldt dat deze laatstgenoemde 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.

In 2021 heeft COA 3.800 keer een maatregel opgelegd naar aanleiding van een van de 5.900 incidenten in 2021 die zijn meegenomen in het onderhavige rapport (zie tabel 4.3). 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. Ook het omgekeerde kan voorkomen: bij sommige incidenten worden meerdere maatregelen opgelegd (bijv. een afkoelperiode gevolgd door een correctiegesprek). Er is dus geen een-op-eenrelatie tussen geregistreerde incidenten en maatregelen (COA, persoonlijke communicatie, 22 maart 2022).

Tabel 4.3 Aantal opgelegde maatregelen per jaar uitgesplitst naar type maatregel

Type maatregel	2017	2018	2019	2020	2021
Alternatieve maatregel	1.050	1.015	1.445	1.895	1.885
Rov-maatregel	1.155	1.020	1.315	1.680	1.725
EbtI- of htl-maatregel	5	245	250	210	205
Totaal	2.210	2.280	3.010	3.785	3.810

Tabel 4.3 laat zien dat de opgelegde maatregel in 2021 in bijna de helft van de gevallen een alternatieve maatregel betrof. Overplaatsing van een vreemdeling naar de htl gebeurt in 5% van de gevallen. Het beeld voor 2020 is vergelijkbaar maar er is een verschil met de jaren daarvoor, toen de htl-maatregel relatief vaker werd opgelegd. Het lage aantal ebtI-maatregelen in 2017 is hoogstwaarschijnlijk toe te schrijven aan het feit dat de ebtI pas eind 2017 werd ingevoerd (zie hoofdstuk 2) en is dus niet gerelateerd aan de ernst van overtredingen in dat jaar. Overigens is het totale

⁵ Vreemdelingen die op een vbl of gl verblijven, kunnen naar analogie soortgelijke maatregelen opgelegd krijgen. Deze scharen wij hier onder de categorie rov-maatregelen.

aantal maatregelen dat werd opgelegd wel sterk toegenomen sinds 2017 (van 2.200 naar 3.800). Dit is een stijging van 73%. Zoals eerder vermeld, nam het aantal geregistreerde incidenten in die periode toe met 22%. Dit is een indicatie dat de manier waarop COA-medewerkers omgaan met incidenten is veranderd in de afgelopen jaren.

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 4.4. Bij gerapporteerde verbale suïcidedreiging en zelfdestructieve acties is dit in de regel een alternatieve maatregel (respectievelijk 90% en 71% van de opgelegde maatregelen na dit type incidenten). Ook in het geval van verbaal en non-verbaal geweld worden vaak alternatieve maatregelen opgelegd (52% voor beide types incidenten) maar bij deze incidenten zien we ook veel inhoudingen van verstrekkingen (respectievelijk 44% en 43%). Ook in het geval van fysiek geweld worden soms alternatieve maatregelen opgelegd, maar in beperktere mate (43%), terwijl hier de htl-maatregel en inhouding van verstrekkingen relatief vaker voorkomen (respectievelijk 8% en 49%).

Tabel 4.4 Aantal opgelegde maatregelen over de gehele rapportageperiode uitgesplitst naar type incident

Type incident	Alternatieve maatregel	Ebtl- of htl-maatregel	Rov-maatregel	Totaal
Agressie en geweld tegen personen fysiek	3.060	3.530	555	7.145
Agressie en geweld tegen personen non-verbaal	685	575	70	1.330
Agressie en geweld tegen personen verbaal	3.205	2.720	265	6.190
Verbale suïcidedreiging	160	15	5	175
Zelfdestructieve actie	180	50	20	255
Totaal	7.290	6.895	910	15.095

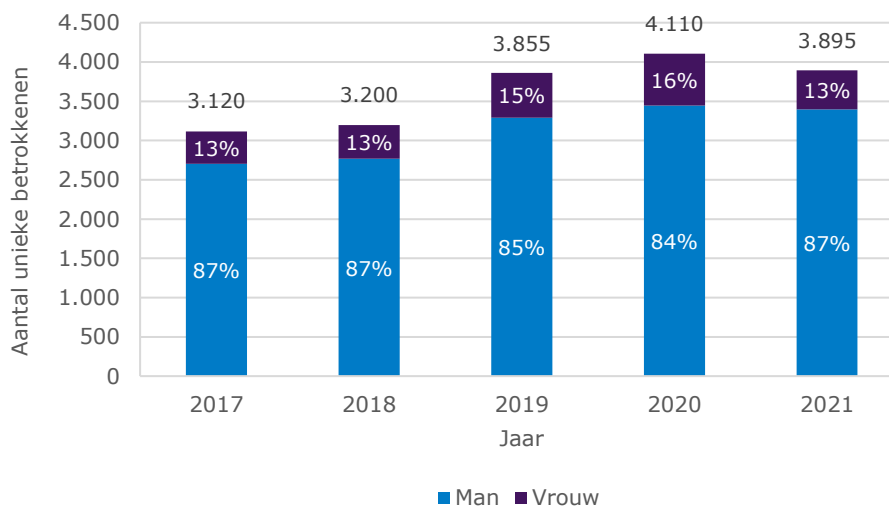
4.4 Vreemdelingen van wie het COA een incident registreerde

Bij de 22.000 in de rapportageperiode geregistreerde fysieke, verbale of non-verbale geweldsincidenten zijn in totaal 15.000 unieke betrokkenen geregistreerd. Het gaat hier om personen die niet als slachtoffer bij deze incidenten betrokken waren (zie de methodologische verantwoording in bijlage 2). Dit betreft ook alleen betrokkenen bij de genoemde types incidenten, en geen mensen die zelfdestructieve acties hebben uitgevoerd of verbale suïcidedreigingen hebben geuit.

Figuur 4.2 geeft het verloop weer van het aantal unieke betrokkenen per jaar bij deze types incidenten. Doordat vreemdelingen in meerdere jaren betrokken kunnen zijn bij incidenten, ligt het aantal unieke betrokkenen over de gehele rapportageperiode lager dan de som van de afzonderlijke jaren. Opvallend is dat er met 3.100 unieke betrokkenen in 2017 versus 3.900 in 2021 een flinke toename is in het aantal unieke betrokkenen per jaar sinds het begin van de rapportageperiode (25%) terwijl de bezetting in diezelfde periode slechts toenam met 6% (zie ook paragraaf 3.1). In termen van het aandeel unieke betrokkenen in relatie tot de totale doelgroep komt dit neer op een stijging van 5% naar 6% (dus: 6% van de COA-bewoners was in 2021 betrokken bij een of meerdere incidenten, in 2017 was dit nog 5%). Ten opzichte van 2020 is het aantal unieke betrokkenen daarentegen met 5% afgenomen (van 4.100 naar 3.900), terwijl de bezetting met 38% steeg. Dit correspondeert met een afname van het relatieve aandeel unieke betrokkenen onder de doelgroep van 9% tot 6%. Opnieuw blijkt dat we niet kunnen spreken van een een-op-eenrelatie tussen het aantal asielzoekers dat wordt opgevangen door COA en het aantal overlastgevende bewoners.

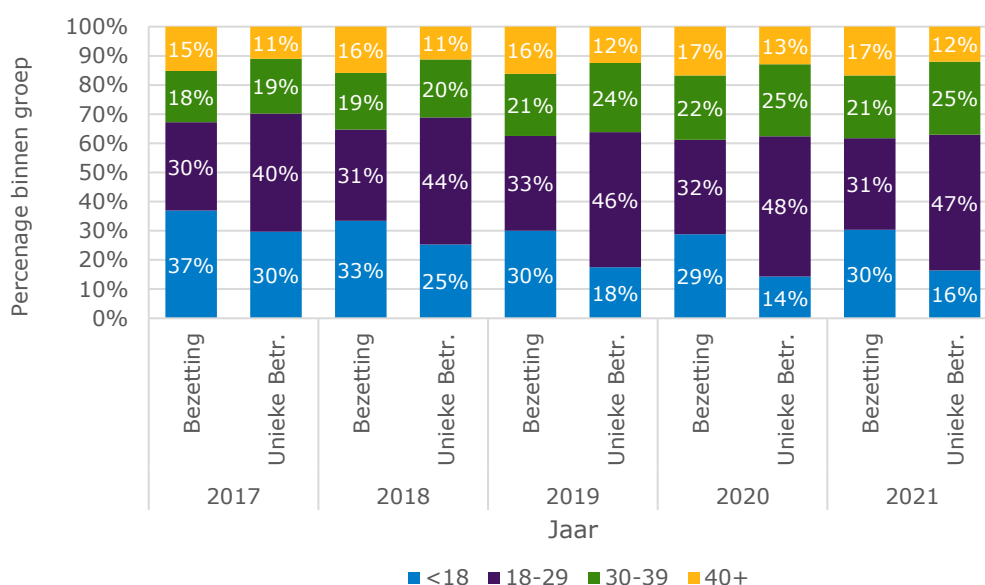
Zoals figuur 4.2 laat zien, zijn de meeste betrokkenen bij agressie- en geweldsincidenten mannen. In 2021 lag het aandeel mannen op 87%. Dit is een lichte stijging ten opzichte van 2020, toen 84% van de betrokkenen man was. Overigens zijn mannen ook oververtegenwoordigd onder de doelgroep (zie ook hoofdstuk 3). Toch lijkt het erop dat mannen niet alleen oververtegenwoordigd zijn onder de betrokkenen bij incidenten vanwege het grote aantal mannen in de doelgroep: 8% van de mannen op een COA-locatie was in 2021 betrokken bij een incident, tegenover 2% van de vrouwen.

Figuur 4.2 Aantal unieke betrokkenen bij incidenten per jaar uitgesplitst naar geslacht



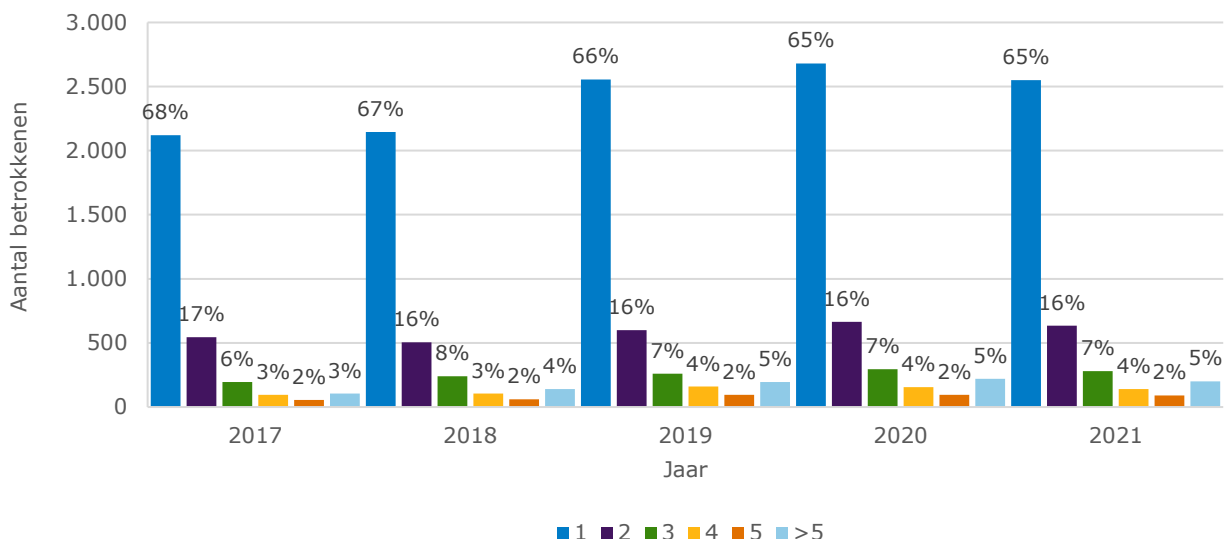
Ook voor wat betreft leeftijd zien we een duidelijk patroon onder betrokkenen bij agressie- en geweldsincidenten. Bijna de helft (47%) van de COA-bewoners die bij een incident betrokken zijn, is tussen de 18 en 29 jaar oud en een kwart is tussen de 30 en 39 jaar oud (zie figuur 4.3). Deze leeftijdsgroepen, die samen goed zijn voor grofweg de helft van de bezetting (zie hoofdstuk 3) zijn dus betrokken bij drie kwart van de geregistreerde incidenten. Kijken we naar het aandeel COA-bewoners per leeftijdsgroep dat betrokken is bij een incident, dan valt vooral de groep jongvolwassenen (18-29 jaar) op. Waar minder dan 5% van de jongste (18-) en oudste (40+) bewoners van COA-locaties betrokken is bij een incident in 2021, geldt dit voor 9% van de jongvolwassenen.

Figuur 4.3 Leeftijdsverdeling van personen in de doelgroep (bezetting) per jaar en van unieke betrokkenen bij incidenten per jaar



Voor alle jaren binnen de rapportageperiode geldt dat grofweg twee derde van de unieke betrokkenen bij slechts één agressie- of geweldsincident betrokken was (zie figuur 4.4). Ongeveer een zesde van de unieke betrokkenen was bij twee incidenten betrokken. Daarnaast is er een groep die bij vijf of meer van dit soort incidenten betrokken was binnen het kalenderjaar. Het is op basis van deze gegevens niet vast te stellen hoe de (frequentie van) betrokkenheid bij incidenten samenhangt met door COA opgelegde maatregelen na een eerste incident; noch of maatregelen het gewenste effect hebben. Toekomstig onderzoek kan hier meer inzicht in bieden.

Figuur 4.4 Verdeling van unieke betrokkenen bij incidenten per jaar op basis van hoe vaak zij geregistreerd zijn als betrokkene bij incidenten binnen hetzelfde jaar



Tabel 4.5 geeft een overzicht weer van het aandeel unieke betrokkenen per jaar naar nationaliteit. Zoals de tabel laat zien, was in 2021 19% van de unieke betrokkenen Syrisch (745 / 3.895). Ook waren er met respectievelijk 12% en 11% relatief veel Marokkaanse (455 / 3.895) en Algerijnse (425 / 3.895) betrokkenen. Jemenitische, Pakistaanse, Turkse en staatloze bewoners van COA-locaties waren met relatieve aandelen van 1% of lager slechts in beperkte mate betrokken bij de geregistreerde incidenten.

Zetten we de unieke betrokkenen af tegen de totale doelgroep naar nationaliteit, dan verschijnt een ander beeld. Zoals eerder besproken (paragraaf 3.1), vormen Syrische migranten de grootste groep bewoners van COA-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-locaties, dan zien we dat slechts 3% van de Syriërs op COA-locaties in 2021 betrokken was bij een incident (zie de laatste kolom van tabel 4.5).

Tabel 4.5 Aantal unieke betrokkenen bij incidenten per jaar uitgesplitst naar nationaliteit, en percentage unieke betrokkenen t.o.v. de totale omvang van de nationaliteit in de doelgroep in 2021^a

Nationaliteit	2017	2018	2019	2020	2021	2021: aandeel betrokkenen t.o.v. omvang nationaliteit
Marokkaanse	310	335	470	455	455	31%
Algerijnse	215	315	385	350	425	25%
Gambiaanse	25	55	105	155	130	21%
Nigeriaanse	35	85	395	470	370	15%
Onbekend	20	35	50	50	90	7%
Somalische	40	35	55	60	100	7%
Iraanse	160	155	240	255	195	6%
Iraakse	260	200	190	165	135	5%
Staatloos	80	70	60	75	40	3%
Syrische	490	375	400	610	745	3%
Eritrese	345	330	180	145	140	3%
Pakistaanse	10	10	25	30	40	3%
Afghaanse	370	235	130	135	100	2%
Jemenitische	10	15	55	65	50	2%
Turkse	20	25	40	50	35	1%
Overige nationaliteiten	725	930	1.075	1.045	840	8%
Totaal	3.120	3.200	3.855	4.110	3.895	

a De vijftien meeste voorkomende nationaliteiten in de bezetting in 2021 worden hier getoond.

Omgekeerd laat deze benadering zien dat een aantal kleinere nationaliteitsgroepen juist relatief vaak betrokken zijn bij incidenten. Zo is 31% van de Marokkaanse, 25% van de Algerijnse en 21% van de Gambiaanse bewoners betrokken bij ten minste een incident in 2021. Ook onder Tunesische (24%) en Libische (22%) bewoners van COA-locaties nemen we een relatief hoog aandeel betrokkenen bij incidenten waar binnen de nationaliteitsgroep. Hoewel de precieze percentages wisselen van jaar tot jaar valt op dat deze nationaliteiten de afgelopen vijf jaar steeds hoge aandelen kennen van betrokkenen bij een incident.

Opvallend is verder de sterke afname van het aandeel betrokkenen onder Afghaanse vreemdelingen tussen 2020 en 2021 (van 7% naar 2%). Deze ontwikkeling hangt mogelijk samen met de veranderde omstandigheden in Afghanistan in 2021 na de machtsgreep van de Taliban, waardoor de kenmerken van de groep Afghaanse asielmigranten mogelijk veranderd zijn. Dit is ook terug te zien in de sterke stijging in het ruwe aantal Afghaanse bewoners van COA-locaties in dat jaar (zie hoofdstuk 3). Een nadere blik op de data laat inderdaad zien dat het percentage mannen onder Afghaanse bewoners van COA-locaties tussen 2020 en 2021 wat is afgenomen (van

63% naar 58%) en dat er zich ook relatief minder jongvolwassenen onder deze groep bevinden (van 38% naar 28%).

Door kenmerken van nationaliteitsgroepen nader te bekijken, kan ook meer inzicht worden verkregen in de oververtegenwoordiging van bepaalde nationaliteiten onder de betrokkenen bij incidenten. Zo valt op dat de eerder genoemde oververtegenwoordigde nationaliteiten bijzonder hoge aandelen mannen kennen. Zoals beschreven in hoofdstuk 3, bestaat de doelgroep in 2021 voor 66% uit mannen. Onder Marokkaanse (93%), Algerijnse (97%), Gambiaanse (93%) en Tunesische (92%) bewoners van COA-locaties ligt dit aandeel aanzienlijk hoger. Daarnaast valt op dat het percentage jongvolwassenen relatief hoog is onder de genoemde nationaliteiten. Waar 31% van de gehele doelgroep in 2021 tussen de 18 en 29 jaar oud is (zie hoofdstuk 3), geldt dit voor 58% van de Marokkaanse, 58% van de Algerijnse, 73% van de Gambiaanse en 64% van de Tunesische bewoners van COA-locaties. Aangezien mannen en jongvolwassenen, zoals eerder besproken, vaker betrokken zijn bij incidenten dan vrouwen en andere leeftijdsgroepen, is de samenstelling van deze nationaliteitsgroepen een mogelijke verklaring voor hun oververtegenwoordiging onder de betrokkenen bij incidenten.

5 Misdrijven waarvan COA-bewoners worden verdacht

Naast incidenten op de COA-locatie kunnen bewoners ook misdrijven plegen op of buiten de opvanglocatie. Deze misdrijven worden niet per definitie gepleegd door personen die ook incidenten plegen. Het verband tussen incidenten en misdrijven is een onderwerp voor toekomstig onderzoek. Op basis van dit rapport kunnen hier geen uitspraken over worden gedaan.

5.1 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 strafvervolgning. 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. In de onderhavige rapportage wordt alleen over misdrijven gerapporteerd.

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.

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 rechtsvervolgning. 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 terecht komen bij het gerechtshof en vervolgens door middel van cassatie bij de Hoge Raad. In de onderhavige rapportage wordt alleen gerapporteerd over de afhandeling in eerste aanleg.

5.2 Doelgroep van dit hoofdstuk

In sommige gevallen worden vreemdelingen die op een COA-locatie verblijven, aangemerkt als verdachte van een misdrijf. De doelgroep van dit hoofdstuk betreft de vreemdelingen die in de periode 2017 tot en met 2021 op specifieke types COA-locaties verbleven (zie hoofdstuk 3) en die gedurende dit verblijf verdachte zijn geweest van één of meerdere misdrijven. In de methodologische verantwoording (bijlage 2) is uitgebreid beschreven hoe de doelgroepselectie heeft plaatsgevonden.

In dit rapport worden, in tegenstelling tot eerdere edities, alleen misdrijven meegenomen waarbij de verdachte op het moment van het (plegen van het) misdrijf ook daadwerkelijk op een COA-locatie verbleef. In de eerdere edities werden alle misdrijven in een jaar meegenomen van een vreemdeling die in dat jaar op enig moment op een COA-locatie verbleef. Dit konden dus ook misdrijven zijn die werden gepleegd als een vreemdeling niet meer of nog niet op een COA-locatie verbleef. We hebben voor deze beperktere scope gekozen omdat dit nauwkeuriger is, en omdat het hierdoor mogelijk is om voor toekomstige rapportages een betere vergelijking met de incidenten te maken, die immers ook voornamelijk plaatsvinden als iemand op een COA-locatie verblijft. Als gevolg van deze keuze zijn de hier gerapporteerde cijfers lager dan in eerdere edities.

5.3 Door de politie geregistreeerde verdachten

De geregistreeerde 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 geregistreeerde misdrijven is ook het aantal registraties van verdachten een veelgebruikte teleenheid voor het meten van de criminaliteit in Nederland (Meijer et al., 2021). Als bij een misdrijf meerdere verdachten worden geregistreeerd, dan zijn er meerdere registraties van verdachten. Er is dus geen een-op-eenrelatie 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 geregistreeerde 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. Het misdrijvenoverzicht 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 21.000 registraties van verdachten vastgelegd waarbij de verdachte een vreemdeling betrof die verbleef op een COA-locatie (zie tabel 5.1). Voor de algemene Nederlandse bevolking werden over 2020 in totaal 250.000 geregistreerde verdachten gerapporteerd (Meijer et al., 2021). Het aandeel hierin van de COA-bewoners (4.500 in 2020) is dus maar klein, ongeveer 2%.

Tabel 5.1 Aantal registraties van verdachten van misdrijven per jaar uitgesplitst naar delictcategorie^a

Delictcategorie	2017	2018	2019	2020	2021
Vermogensmisdrijven	2.185	3.000	3.960	3.335	2.930
Diefstal/verduistering en inbraak	2.015	2.835	3.725	3.075	2.710
Bedrog	0	0	0	0	0
Valsheidsmisdrijven	15	15	15	25	25
Heling	145	150	205	195	185
Afpersing en afdreiging	5	0	5	0	0
Witwassen	5	5	5	35	15
Vernieling/openbare orde/openbaar gezag	465	465	460	440	410
Vernieling en beschadiging	180	215	210	215	195
Openbare orde misdrijf	185	165	170	150	145
Brandstichting/ontploffing	25	10	15	10	10
Openbaar gezag misdrijf	75	75	65	65	65
Geweld	600	525	520	545	515
Mishandeling	325	250	255	300	265
Bedreiging en stalking	195	200	165	185	170
Seksueel misdrijf	45	50	65	30	40
Levensmisdrijf ^b	25	25	25	35	40
Vrijheidsbeneming/gijzeling	0	0	0	0	0
Mensenhandel	0	0	5	0	0
Geweldsmisdrijf (overig)	5	0	0	0	0
Overige misdrijven Wetboek van Strafrecht	65	65	80	95	70
Wegenverkeerswet	20	5	15	25	15
Opiumwet	25	20	35	35	20
Wapens en munitie	20	15	10	25	20
Overige wetten	5	5	0	5	0
Totaal	3.375	4.110	5.080	4.505	3.990

a De delicten die onder de genoemde categorieën vallen, worden toegelicht in bijlage 2 van Meijer et al. (2021).

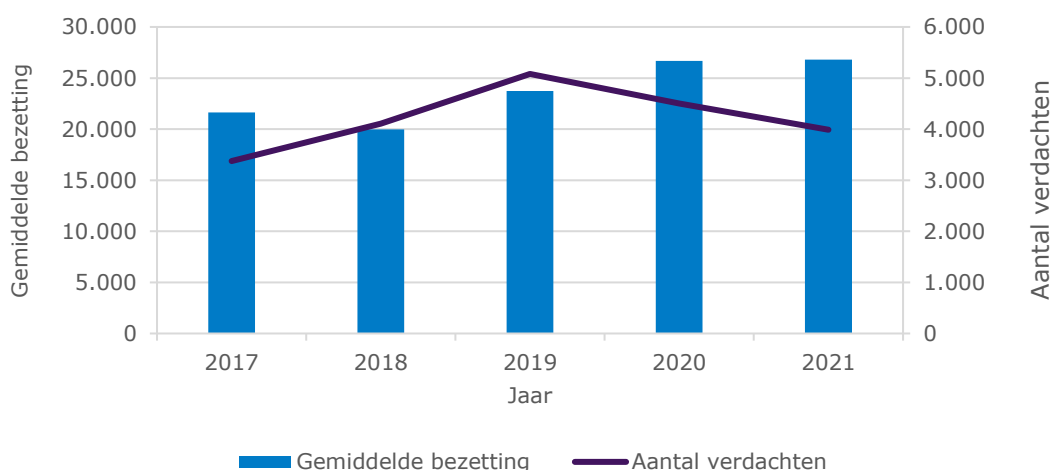
b Dit betreft grotendeels (98%) pogingen.

Zoals weergegeven in tabel 5.1 gaat het hierbij vooral om vermogensmisdrijven. In 2021 betrof dit 73% van het totaal aantal registraties. Het overgrote deel daarvan (68% van het totaal) betreft diefstal/verduistering en inbraak, de grootste subgroep binnen deze categorie is winkeldiefstal (43% van het totaal). De daaropvolgende categorieën zijn geweld (13%) 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 2% van de gevallen gaat het om een voltooid delict. Bij alle andere categorieën gaat het hoofdzakelijk om voltooide delicten.

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) en minder vermogensmisdrijven (65%) dan in 2021. Ter vergelijking, het aandeel vermogensmisdrijven voor alle verdachten uit de algemene Nederlandse bevolking in 2020 (inclusief vreemdelingen) was 35%, het aandeel geweld 20% en voor de categorie vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag was dit 13% (Meijer et al., 2021). COA-bewoners plegen dus naar verhouding veel vaker vermogensmisdrijven en juist iets minder vaak geweldsmisdrijven.

Kijken we naar de absolute cijfers dan valt op dat er in 2021 minder registraties van verdachten waren (4.000) dan in 2020 (4.500), terwijl de gemiddelde bezetting in de COA-locaties vergelijkbaar bleef (zie figuur 5.1). In 2019 was het aantal registraties van verdachten nog hoger (5.100). De grootste daling doet zich voor bij de vermogensmisdrijven, mogelijk is dit gerelateerd aan de in 2020 en 2021 geldende COVID-19-maatregelen. Ook door (Meijer et al., 2021) wordt voor de algemene Nederlandse bevolking voor 2020 een daling van een aantal soorten vermogensmisdrijven, waaronder winkeldiefstal, gerapporteerd. Er wordt geconstateerd dat de COVID-19-maatregelen waarschijnlijk aanmerkelijke invloed hebben gehad op de ontwikkeling van criminaliteit, o.a. door het vele thuisblijven, de winkelsluiting en het verminderde toerisme tijdens de lockdown. Vergelijken we 2021 met 2017 dan zien we dat het aantal registraties van verdachten met 18% is toegenomen en de gemiddelde bezetting met 24%. Mogelijk hangt de toename van het aantal jaarlijkse geregistreerde verdachten sinds 2017 samen met de toegenomen tijd die mensen gemiddeld doorbrengen op een COA-locatie (zie hoofdstuk 3).

Figuur 5.1 Gemiddelde bezetting per jaar afgezet tegen het aantal registraties van verdachten van misdrijven per jaar



Tabel 5.2 geeft het aantal registraties van verdachten per jaar weer naar type locatie. Gezien het feit dat de categorie 'asielprocedure' de grootste bezetting kent (zie ook hoofdstuk 3), is het een weinig verrassende bevinding dat het hoogste aantal verdachten op deze locaties woont. Het relatieve aandeel voor deze categorie lag in 2021 op 83%, in 2017 op 84% en in de tussenliggende jaren opvallend genoeg wat lager, rond de 75%. Bekijken we deze categorie meer in detail, dan valt op dat het grootste deel van de registraties van verdachten (58% van het totaal aantal registraties van verdachten in 2021 en 69% binnen de categorie asielprocedure) betrekking heeft op bewoners van een azc. Dit is ook het type opvang met de hoogste gemiddelde bezetting in dat jaar.

Opvallend is het hoge aantal registraties van verdachten onder bewoners van amv-locaties. Hoewel het relatieve aandeel enigszins fluctueert in de rapportageperiode (van het minimum van 13% in 2017 tot het maximum van 21% in 2020), is het opvallend dat het in 2021 in 15% van de registraties van verdachten gaat om bewoners van amv-locaties, terwijl slechts 2% van de gemiddelde bezetting in dat jaar voor rekening van deze opvangvorm kwam.

Een vergelijkbare situatie geldt voor bewoners van handhaving & toezichtlocaties (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 het type vreemdelingen dat hier verblijft. Zoals toegelicht in hoofdstuk 2, worden alleen overlastgevende asielzoekers op een ebt/htl gehuisvest.

Tabel 5.2 Aantal registraties van verdachten van misdrijven per jaar uitgesplitst naar opvangvorm van de verdachte ten tijde van het misdrijf^a

Opvangvorm	2017	2018	2019	2020	2021
Asielprocedure	2.825	3.080	3.775	3.435	3.310
Amv	440	685	1.045	950	580
Handhaving en toezicht	0	200	210	50	65
In afwachting van uitzetting	75	95	30	25	15
In afwachting van uitzetting gezin	30	45	20	25	10
Overig	0	5	0	20	10
Totaal	3.375	4.110	5.080	4.505	3.990

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

De politie kan registraties van verdachten op verschillende wijzen afhandelen, zie tabel 5.3. Verreweg het grootste deel van de registraties wordt ingezonden naar het OM, in 2021 was dit 91%. Een klein gedeelte wordt door de politie ingestuurd naar HALT of door middel van een politiestrafbeschikking afgedaan (1%). Andere afhandelingen zijn samen genomen in de categorie 'Overig'. In de methodologische verantwoording (bijlage 2) staat beschreven wat onder deze categorie valt.

Tabel 5.3 Aantal afhandelingen van registratie van verdachte van misdrijven per jaar uitgesplitst naar type afhandeling^a

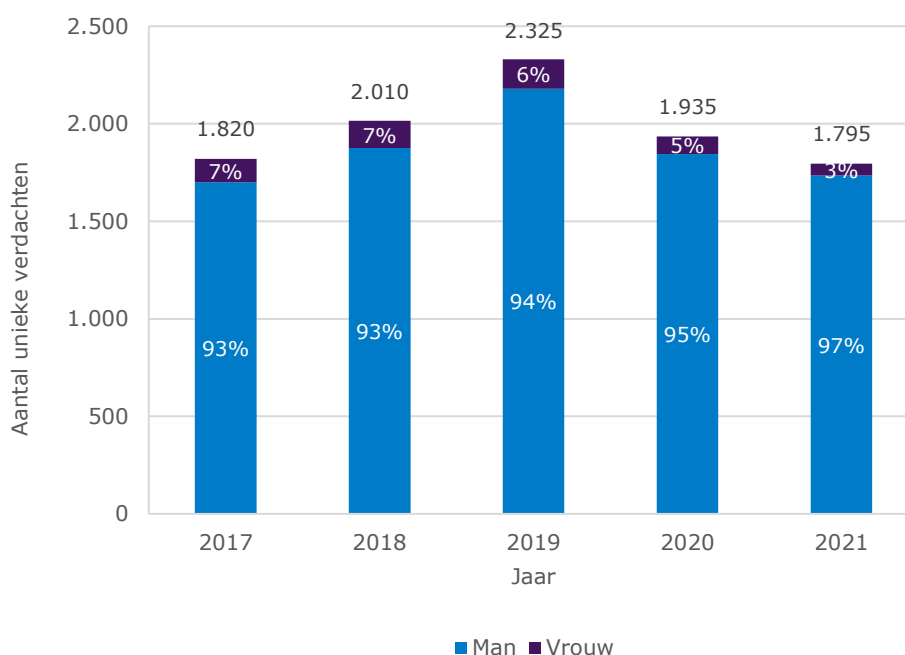
Type afhandeling	2017	2018	2019	2020	2021
Inzenden OM	3.040	3.805	4.675	4.240	3.640
Overig	225	230	355	225	310
Inzenden HALT / Politiestrafbeschikking	110	70	45	40	40
Totaal	3.375	4.110	5.080	4.505	3.990

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

5.4 Vreemdelingen die de politie als verdachte registreerde

Bij de 21.000 registraties van verdachten in de rapportageperiode zijn in totaal 8.900 unieke verdachten geregistreerd. Figuur 5.2 geeft het verloop weer van het aantal unieke verdachten per jaar. 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 2020 waren er in de algemene Nederlandse bevolking 147.540 unieke verdachten (Meijer et al., 2021). Daarvan was slechts 1% (1.935) een COA-bewoner. Het aantal unieke verdachten in 2021 is ongeveer gelijk aan dat in 2017 terwijl de bezetting in die periode toenam met 6%. Ten opzichte van 2020 is het aantal unieke verdachten in 2021 met 7% gedaald terwijl de bezetting toenam met 38%. Het percentage van de doelgroep dat in 2021 verdachte was van een misdrijf was 2,7%. Dit percentage schommelt in de rapportage periode tussen de 2,7% en de 4,3% (in 2019).

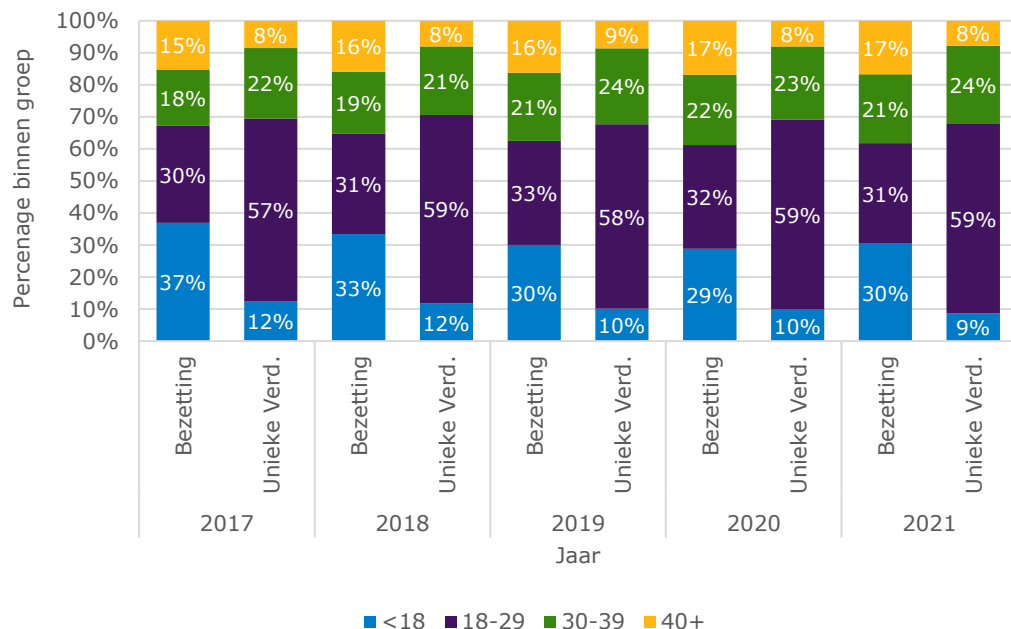
Figuur 5.2 Aantal unieke verdachten van misdrijven per jaar uitgesplitst naar geslacht



Zoals figuur 5.2 laat zien, is de overgrote meerderheid van de verdachten van een misdrijf een man. In 2021 lag het aandeel mannen op 97% en vrouwen op 3%. In 2017 lag dit percentage voor vrouwen nog op 7%. Met name de laatste twee jaar is het aandeel vrouwen afgenomen. Overigens zijn mannen ook oververtegenwoordigd onder de doelgroep (zie hoofdstuk 3). Toch lijkt het erop dat mannen niet alleen oververtegenwoordigd zijn onder de verdachten van misdrijven vanwege het grote aantal mannen in de doelgroep: 4,0% van de mannen op een COA-locatie was in 2021 verdachte van een misdrijf, tegenover 0,3% van de vrouwen. In de algemene Nederlandse bevolking was in 2020 82% van de unieke verdachten een man (Meijer et al., 2021). Ook in deze groep zijn mannelijke verdachten dus oververtegenwoordigd, maar onder COA-bewoners is de oververtegenwoordiging van mannen nog groter.

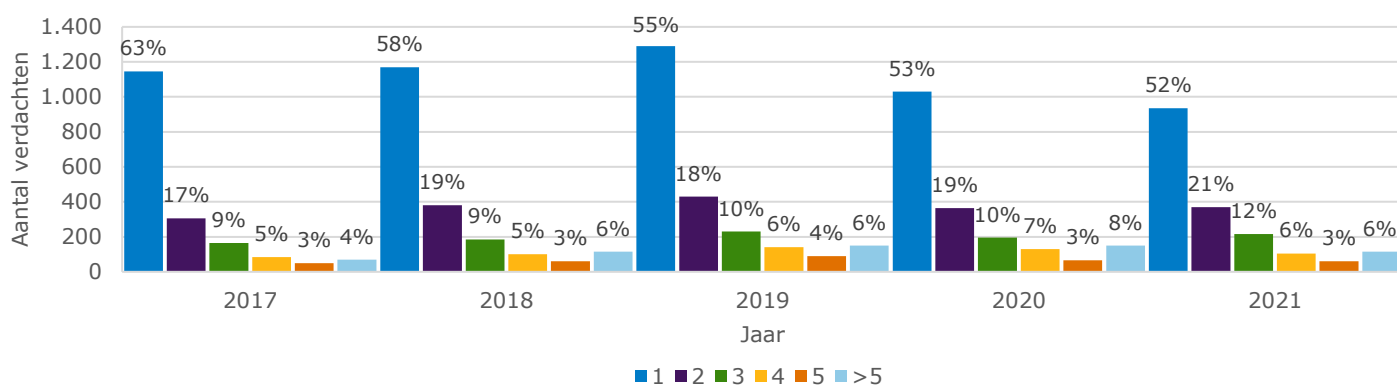
Ook voor wat betreft leeftijd zien we onder verdachten van misdrijven een duidelijk patroon. Meer dan de helft (59%) van de COA-bewoners die verdacht worden van een misdrijf in 2021, is tussen de 18 en 29 jaar oud, bijna een kwart is tussen de 30 en 39 jaar oud en 9% is minderjarig (zowel amv als niet-amv) (zie figuur 5.3). In de algemene Nederlandse bevolking was in 2020 het aandeel unieke minderjarige verdachten 10% (Meijer et al., 2021), dit ligt dus ongeveer gelijk. Kijken we naar het aandeel COA-bewoners per leeftijdsgroep dat verdachte is van een misdrijf, dan valt vooral de groep jongvolwassenen (18-29 jaar) op. Waar rond de 1% van de jongste (18-) en oudste (40+) bewoners van COA-locaties verdachte is van een misdrijf in 2021, geldt dit voor 5% van de jongvolwassenen.

Figuur 5.3 Leeftijdsverdeling van personen in de doelgroep (bezetting) per jaar en van unieke verdachten van misdrijven per jaar



Het percentage verdachte vreemdelingen dat in een jaar verdacht is van één misdrijf is afgenomen van 63% in 2017 naar 52% in 2021 (zie figuur 5.4). In 2021 was 21% verdachte van twee misdrijven, en 6% van meer dan vijf misdrijven. In 2017 was dit respectievelijk 17% en 4%. Opvallend is dat het aantal verdachten van meer dan vijf misdrijven sterk is gedaald in 2021. Overigens ligt het aantal personen dat wordt verdacht van meer dan één misdrijf gedurende zijn/haar 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 5.4 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 5.4 geeft een overzicht van het aandeel unieke verdachten per jaar naar nationaliteit. Zoals de tabel laat zien, waren de grootste groepen verdachten in 2021 Algerijnse, Marokkaanse en Tunesische verdachten die respectievelijk 33% (590 / 1.795), 24% (425 / 1.795) en 8% (185 / 1.795) van alle verdachte COA-bewoners in dat jaar uitmaakten. Marokko en Tunesië stonden op de lijst met veilige landen, Algerije is daar halverwege 2021 vanaf gehaald. Jemenitische, Pakistaanse, Turkse en staatloze bewoners van COA-locaties (die nog wel in de top 15 van de bezetting staan, zie tabel 3.1) waren met relatieve aandelen van ruim onder de 1% slechts zeer beperkt als verdachte betrokken bij misdrijven.

Tabel 5.4 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 2021^a

Nationaliteit	2017	2018	2019	2020	2021	2021: aandeel verdachten t.o.v. omvang nationaliteit
Algerijnse	315	475	600	515	590	35%
Marokkaanse	285	400	540	460	425	29%
Overige nationaliteiten	385	395	390	285	185	1%
Tunesische	40	125	130	110	145	33%
Syrische	115	75	60	85	75	0%
Nigeriaanse	20	15	55	70	60	3%
Libische	120	150	150	105	55	14%
Belarussische	20	55	60	40	55	28%
Gambiaanse	10	25	30	30	40	6%
Iraakse	100	90	55	35	35	1%
Iraanse	70	45	60	50	35	1%
Onbekend	10	10	25	25	20	2%
Somalische	20	15	15	20	20	1%
Guineese	20	15	15	25	20	4%
Georgische	205	75	90	50	15	9%
Eritrese	85	50	40	30	15	0%
Totaal	1.820	2.010	2.325	1.935	1.795	

a De vijftien meest voorkomende nationaliteiten onder unieke verdachten van een misdrijf in 2021 worden hier getoond.

Omgekeerd laat deze benadering zien dat een aantal kleinere nationaliteitsgroepen juist relatief vaak als verdachte betrokken is bij misdrijven. Zo is 35% van de Algerijnse, 33% van de Tunesische en 29% Marokkaanse bewoners verdachte van ten minste een misdrijf in 2021. Ook onder Belarussische (28%) en Libische (14%) bewoners van COA-locaties nemen we een relatief hoog aandeel verdachten bij misdrijven waar binnen de nationaliteitsgroep. Hoewel de precieze percentages wisselen van jaar tot jaar valt op dat deze nationaliteiten de afgelopen vier jaar steeds hoge aandelen kennen 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. De eerdergenoemde oververtegenwoordigde nationaliteiten kennen, zoals beschreven in hoofdstuk 3, bijzonder hoge aandelen mannen en jongvolwassenen. Aangezien mannen en jongvolwassenen, zoals eerder besproken niet alleen in de doelgroep van deze rapportage, maar ook in de algemene Nederlandse bevolking, vaker verdachte zijn van misdrijven dan vrouwen en andere leeftijdsgroepen, is de samenstelling van deze nationaliteitsgroepen een mogelijke verklaring voor hun oververtegenwoordiging als verdachten van misdrijven.

5.5 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 2021 volgens de politie werden ingezonden naar het OM (zie tabel 5.3) konden worden gekoppeld aan in totaal 9.100 misdrijfzaken met een afdoening door het OM in de periode 2019 tot en met 2021. 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, in tegenstelling tot eerdere edities, de terugkijkmethode (zie de methodologische verantwoording in bijlage 2). Deze methode sluit aan bij de gebruikelijke manier van rapporteren over de strafrechterketen zoals in de publicatie *Criminaliteit en Rechtshandhaving* (Meijer et al., 2021) 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 eerdere edities werd gekeken naar de afhandeling van misdrijven in hetzelfde jaar als dat ze gepleegd werden (cohortmethode). Een ander belangrijk verschil met de eerdere edities is dat we nu misdrijfzaken rapporteren (zoals gebruikelijk in rapportages over vervolging en berechting) en geen individuele delicten (feiten). Door deze keuzes zijn de cijfers in deze editie onvergelijkbaar met die in eerdere edities.

In 2021 heeft het OM 2.800 misdrijfzaken afgedaan waarvan de verdachte op het moment van plegen op een COA-locatie verbleef (zie tabel 5.5). Merk op dat dit ook zaken kunnen 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 2021. In 2019 werden 3.300 zaken afgedaan en in 2020 3.000. In Meijer et al. (2021) wordt benoemd dat in 2020, onder invloed van de COVID-19-maatregelen, het aantal ingeschreven zaken bij het OM voor de algemene Nederlandse bevolking daalde. Het aantal ingeschreven zaken daalde ten opzichte van 2019 met circa 8%, en het aantal beslissingen met 7%. Ook wordt beschreven dat het criminaliteitsbeeld veranderde; het aantal verdachten van delicten als (winkel)diefstal, inbraak, vernieling en mishandeling nam af als gevolg van de lockdown en de criminaliteit manifesteerde zich meer digitaal. Vooral de eerste twee genoemde delictscategorieën komen onder verdachte COA-bewoners veel voor.

Tabel 5.5 laat zien dat in 71% van de zaken het OM de beslissing heeft genomen om te dagvaarden, in 2% wordt er voor een strafbeschikking of transactie gekozen, en in ruim een kwart van de zaken wordt er voorwaardelijk (6%) of onvoorwaardelijk (21%) geseponeerd. Als we kijken naar de verhoudingen tussen de 176.000 afdoeningen van het OM in 2020 (Meijer et al., 2021), dan valt op dat er in de algemene bevolking minder vaak wordt gedagvaard (44%), vaker wordt geseponeerd (37%) en er vaker sprake is van een strafbeschikking of transactie (18%). 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 5.5 Door het Openbaar Ministerie afgehandelde misdrijfzaken per jaar uitgesplitst naar type afdoening^a

Type afdoening	2019	2020	2021
Dagvaarding	2.410	2.080	2.010
Sepot	765	810	755
Strafbeschikking/Transactie	110	75	65
Overig	5	5	5
Totaal	3.295	2.970	2.830

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

Als we kijken naar het type misdrijfzaak dat is afgedaan door het OM in 2021 (tabel 5.6) dan komt de indeling logischerwijs ongeveer overeen met de registraties van de politie (zie tabel 5.1). Verreweg de grootste groep in 2021 betreft vermogensmisdrijven (76%), waarbij de categorie diefstal/verduistering bijna 72% 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%). In de rapportageperiode is er sprake van een afname van het aandeel vermogensmisdrijven van 80% in 2019 naar 76% in 2021, terwijl het aandeel gewelds- en seksuele misdrijven is toegenomen van 10% naar 13%. Het aandeel vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag is toegenomen van 8% naar 9%.

Tabel 5.6 Door het Openbaar Ministerie afgehandelde misdrijfzaken per jaar uitgesplitst naar delictcategorie^a

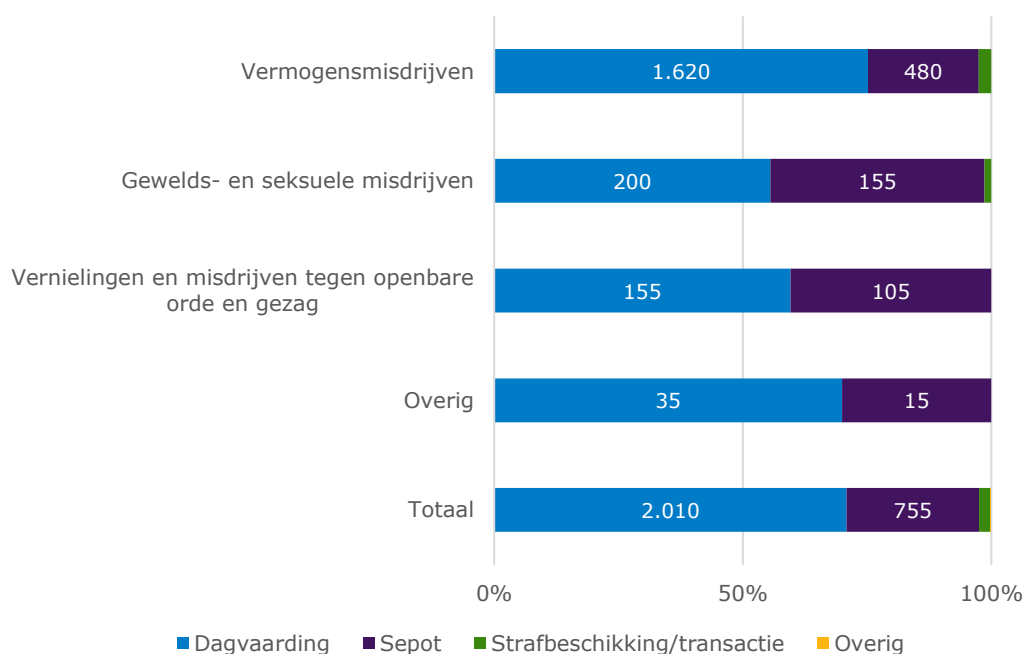
Delictcategorie	2019	2020	2021
Vermogensmisdrijven	2.630	2.335	2.155
Diefstal/verduistering en inbraak	2.510	2.215	2.030
Bedrog	5	0	5
Valsheidsmisdrijven	5	5	15
Heling	105	90	85
Afpersing en afdreiging	0	0	0
Overige vermogensmisdrijven	5	20	20
Vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag	270	240	265
Vernieling en beschadiging	115	115	135
Tegen de openbare orde	115	90	95
Brandstichting/ontploffing	5	10	10
Tegen het openbaar gezag	30	25	25
Gewelds- en seksuele misdrijven	340	340	360
Mishandeling	185	215	230
Bedreiging en stalking	90	80	95
Seksuele misdrijven	50	25	20
Misdrijven tegen het leven ^b	15	20	15
Overige gewelds- en seksuele misdrijven	0	0	0
Overige misdrijven Wetboek van Strafrecht	40	25	30
Verkeersmisdrijven	0	0	5
Drugsmisdrijven	15	15	15
(Vuur)wapenmisdrijven	5	5	0
Misdrijven overige wetten	0	0	0
Totaal	3.295	2.970	2.830

a De delicten die onder de genoemde categorieën vallen, worden toegelicht in bijlage 2 van Meijer et al. (2021).

b Dit betreft grotendeels pogingen, zie paragraaf 5.3.

Als nader ingezoomd wordt op de verschillende wijzen van afdoening voor de hoofdcategorieën uit de delictindeling (zie figuur 5.5) is te zien dat vermogensmisdriften het vaakst worden gedagvaard (in 75% van de gevallen) en gewelds- en seksuele misdrijven het minst vaak (in 56% van de gevallen). Zoals al eerder benoemd, is er in slechts een klein percentage van de gevallen sprake van een strafbeschikking of transactie. Een vergelijking met alle misdrijfzaken in Nederland is niet mogelijk, omdat in Meijer et al. (2021) niet alle OM-afdoeningen naar delictcategorie worden uitgesplitst.

Figuur 5.5 Door het Openbaar Ministerie afgehandelde misdrijfzaken in 2021 voor de hoofdcategorieën uit de delictindeling uitgesplitst naar type afdoening^a



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

5.6 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 2021 heeft de rechter in eerste aanleg 1.600 misdrijfzaken afgedaan waarvan de verdachte op het moment van plegen op een COA-locatie verbleef (zie tabel 5.7). In 2019 waren dit er nog 2.100, en in 2020 1.700. In Meijer et al. (2021) wordt benoemd dat er in 2020 door de Rechtspraak in Nederland 23% minder zaken zijn afgedaan 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 94% van de zaken sprak de rechter een schuldigverklaring⁶ uit, en in 5% van de gevallen was er sprake van een vrijspraak of ontslag van rechtsvervolgning. In minder dan 1% van de gevallen was er een andere uitspraak. Als we kijken naar de verhoudingen voor alle uitspraken van de rechter in 2020 (Meijer et al., 2021), dan valt op dat er wat minder vaak een schuldigverklaring werd uitgesproken (91%). Mogelijk heeft dit verschil te maken met het type misdrijf dat voornamelijk gepleegd wordt door COA-bewoners en de daarmee samenhangende bewijsvoering. Dit zou in toekomstig onderzoek nader bekeken kunnen worden.

Tabel 5.7 Door de rechter in eerste aanleg afgehandelde misdrijfzaken per jaar uitgesplitst naar type afdoening^a

Type afdoening	2019	2020	2021
Schuldigverklaring	2.025	1.625	1.520
Vrijspraak	80	75	80
Ontslag van rechtsvervolgning	0	0	5
Overige uitspraken	5	5	10
Totaal	2.110	1.705	1.615

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

Als we kijken naar het type misdrijfzaak dat is afgedaan door de rechter in eerste aanleg in 2021 (tabel 5.8) dan komt de indeling logischerwijs ongeveer overeen met de registratie van de politie (zie tabel 5.1) en het OM (zie tabel 5.6). Verreweg de grootste groep in 2021 betreft vermogensmisdrijven (79%), waarbij de categorie diefstal/verduistering ruim drie kwart 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 (8%). In de rapportageperiode is er sprake van een afname van het aandeel vermogensmisdrijven van 82% (in 2019) naar 79% (in 2021), terwijl de gewelds- en seksuele misdrijven zijn toegenomen van 9% naar 11%. Het aandeel vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag is toegenomen van 7% naar 8%.

⁶ 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.

Tabel 5.8 Door de rechter in eerste aanleg afgehandelde misdrijfzaken per jaar uitgesplitst naar delictcategorie^a

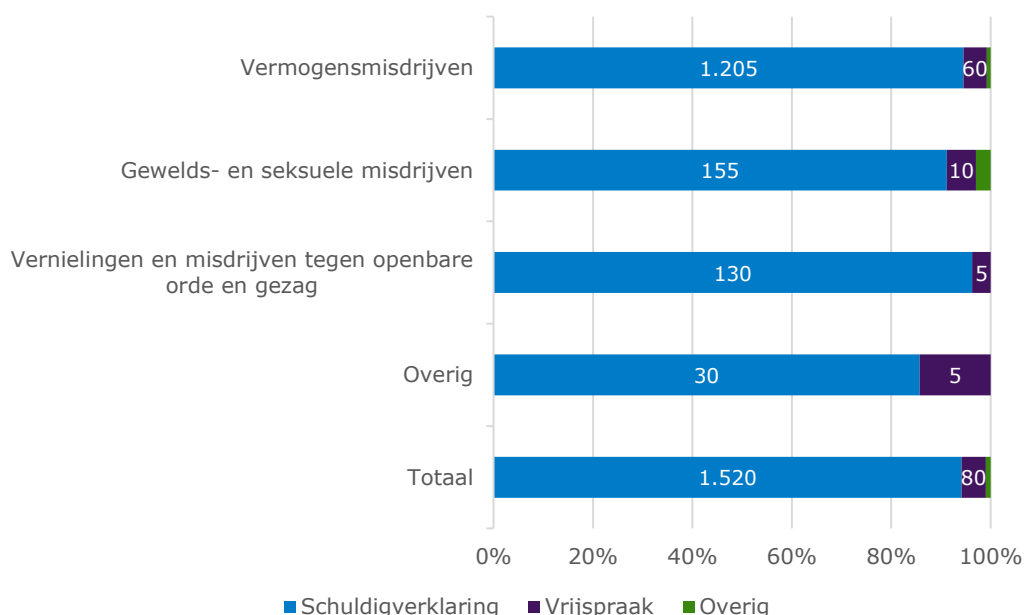
Delictcategorie	2019	2020	2021
Vermogensmisdrijven	1.740	1.410	1.275
Diefstal/verduistering en inbraak	1.670	1.345	1.215
Bedrog	0	0	0
Valsheidsmisdrijven	0	5	10
Heling	65	55	40
Afpersing en afdreiging	0	0	0
Overige vermogensmisdrijven	0	5	5
Vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag	140	90	135
Vernieling en beschadiging	75	45	75
Tegen de openbare orde	40	25	45
Brandstichting/ontploffing	5	5	5
Tegen het openbaar gezag	20	15	15
Gewelds- en seksuele misdrijven	180	175	170
Mishandeling	110	110	105
Bedreiging en stalking	45	45	45
Seksuele misdrijven	15	15	10
Misdrijven tegen het leven ^b	5	5	10
Overige gewelds- en seksuele misdrijven	0	0	0
Overige misdrijven Wetboek van Strafrecht	30	15	15
Verkeersmisdrijven	0	0	0
Drugsmisdrijven	10	5	5
(Vuur)wapenmisdrijven	5	0	5
Misdrijven overige wetten	10	15	10
Totaal	2.110	1.705	1.615

a De delicten die onder de genoemde categorieën vallen, worden toegelicht in bijlage 2 van Meijer et al. (2021).

b Dit betreft grotendeels pogingen, zie paragraaf 5.3.

Als de percentages schuldigverklaringen door de rechter voor de hoofdcategorieën uit de delictindeling in figuur 5.6 worden vergeleken met de percentages schuldigverklaringen in 2020, zoals gerapporteerd voor de algemene Nederlandse bevolking in (Meijer et al., 2021), valt op dat deze voor bewoners van COA-locaties wat hoger liggen. Zo wordt 91% van de doelgroep schuldig bevonden voor een gewelds- of seksueel misdrijf, terwijl dit voor 88% van alle verdachten in Nederland geldt. Voor vermogensmisdrijven liggen deze percentages respectievelijk op 95% en 92%.

Figuur 5.6 Door de rechter in eerste aanleg afgehandelde misdrijfzaken in 2021 voor de hoofdcategorieën uit de delictindeling uitgesplitst naar type afdoening^a



a De categorie overig bevat de volgende delictcategorieën: overige misdrijven Wetboek van Strafrecht, verkeersmisdrijven, drugs misdrijven, (vuur)wapenmisdrijven, misdrijven overige wetten.

In het geval van een schuldigverklaring met strafoplegging kan de rechter één of meerdere sancties opleggen (zie tabel 5.9). Het aantal straffen ligt daardoor hoger dan het aantal schuldigverklaringen (respectievelijk 1.570 en 1.520 in 2021). In 2021 was 77% van de opgelegde straffen (hoofdstraffen plus bijkomende straffen) een gevangenisstraf of jeugddetentie, 15% betrof een geldboete en 6% een taakstraf. In 2019 lag het aandeel vrijheidsstraffen en jeugddetenties lager (73%) en het aantal geldboetes hoger (20%). In de algemene Nederlandse bevolking (Meijer et al., 2021) is het aandeel gevangenisstraf/jeugddetentie lager (38%) en het aandeel taakstraf hoger (30%). Nader onderzoek moet uitwijzen of dit verklaard kan worden uit het type misdrijf dat gepleegd wordt door COA-bewoners, de afweging van de rechter over hoe kansrijk de tenuitvoerlegging van de verschillende sancties is, of dat er andere factoren zijn die een rol spelen.

Tabel 5.9 Door de rechter in eerste aanleg in misdrijfzaken opgelegde sancties per jaar uitgesplitst naar type straf

Type straf	2019	2020	2021
Hoofdstraf	2.055	1.625	1.545
Leerstraf	0	0	0
Vrijheidsstraf	1.320	1.140	1.085
Jeugddetentie	205	165	130
Geldboete	410	240	235
Werkstraf	120	75	95
Bijkomende straf	25	25	25
Verbeurdverklaring	25	25	25
Totaal	2.075	1.650	1.570

6 Conclusie en discussie

In 2021 verbleven 66.000 unieke vreemdelingen voor enige tijd op een COA-locatie. Zoals deze rapportage laat zien, is een klein deel van hen (respectievelijk 6% en 3%) in dat jaar betrokken geweest bij een incident of verdacht van een misdrijf. Dit hoofdstuk vat de belangrijkste bevindingen samen betreffende de geregistreerde incidenten en misdrijven, en de COA-bewoners die hierbij betrokken waren.

6.1 Belangrijkste bevindingen

6.1.1 Incidenten

In totaal registreerde COA in 2021 5.900 gevallen van verbale suïcidedreiging, zelfdestructieve acties en fysieke, verbale en non-verbale agressie en geweld. Dit is een afname ten opzichte van een jaar eerder, toen er nog 6.300 incidenten op COA-locaties werden geregistreerd. Deze afname is des te opvallender omdat het aantal unieke vreemdelingen dat werd opgevangen op een COA-locatie met 38% toenam in die periode. In beide jaren was de gemiddelde bezetting ongeveer gelijk. Een vergelijking van het aantal incidenten afgezet tegen zowel het aantal unieke vreemdelingen als de gemiddelde bezetting van COA-locaties in verschillende jaren laat zien dat er geen een-op-eenrelatie is tussen het aantal mensen dat op een COA-locatie verblijft en het aantal gerapporteerde incidenten. Het lijkt waarschijnlijker dat het aantal incidenten samenhangt met de duur van de tijd die mensen doorbrengen in de COA-opvang. De ontwikkeling van de gemiddelde bezetting van COA-locaties over de jaren heen suggereert dat deze duur sinds het begin van de rapportageperiode is toegenomen. Overigens is het mogelijk dat de relatie tussen de (gemiddelde) bezetting en incidenten beïnvloed is door de toen geldende COVID-19-maatregelen. Omdat de maatregelen zowel tot meer als minder (gerapporteerde) incidenten kunnen hebben geleid, is het moeilijk om deze relatie te interpreteren voor de jaren 2020 en 2021.

De meerderheid van de COA-bewoners die in 2021 betrokken waren bij een incident, verbleef op een azc. Daarnaast werden er relatief veel incidenten gerapporteerd met betrokkenen die verbleven op opvanglocaties voor amv's en op locaties met verhoogd toezicht (htl). Waar het hoge aantal incidenten met betrokkenen vanuit een azc waarschijnlijk te wijten is aan het feit dat hier ook de meeste vreemdelingen verblijven (en er dus een statistische verklaring is), hangt dit voor de amv- en handhaving en toezichtlocaties mogelijk samen met de hogere mate van controle en toezicht op deze locaties (een registratie effect dus) alsmede (in het geval van de htl) het type vreemdelingen dat hier verblijft.

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

deze groepen. Ook voor deze nationaliteiten geldt overigens dat de grote meerderheid van de vreemdelingen uit deze groepen niet betrokken was bij een incident in 2021.

6.1.2 *Misdrijven*

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

Het meest voorkomende type misdrijf waar COA-bewoners van verdacht worden in 2021, is vermogensmisdrijven (73%). Dit is hoger dan voor de algemene Nederlandse bevolking terwijl het aandeel geregistreerde verdachten van geweldsmisdrijven (13%) onder COA-bewoners in verhouding juist relatief laag ligt.

In totaal registreerde de politie in 2021 1.800 unieke verdachten van misdrijven binnen de doelgroep. De patronen van verdachten van misdrijven komen in zekere mate overeen met de hierboven beschreven patronen van betrokkenen bij incidenten. Opnieuw zijn de meeste verdachten van misdrijven azc-bewoners, terwijl ook bewoners van amv-locaties en de htl locatie relatief vaak voorkomen onder de verdachten. Ook verdachten van misdrijven zijn overwegend man (97%) en jongvolwassenen: 59% van de verdachte COA-bewoners is tussen de 18 en 29 jaar oud. Nationaliteiten met relatief hoge aandelen verdachten zijn Algerijns (35%), Tunesisch (33%) en Marokkaans (29%). Ook voor het geval van misdrijven hangt dit mogelijk samen met de samenstelling van deze nationaliteitsgroepen – zeker gezien het feit dat ook voor de algemene Nederlandse bevolking geldt dat mannen en jongvolwassenen oververtegenwoordigd zijn onder verdachten van misdrijven. Overigens was slechts 1% van de unieke verdachten in Nederland in 2020 COA-bewoner.

Voor wat betreft de afhandeling van misdrijven door het OM en de Rechtspraak is er gekeken naar de afhandelingen in een bepaald jaar. Dit kunnen ook zaken zijn die in eerdere jaren gepleegd zijn. Door deze telwijze sluiten het aantal registraties van verdachten door de politie in een bepaald jaar, het aantal door het OM afgehandelde misdrijfzaken in hetzelfde jaar, en het aantal door de rechter afgehandelde misdrijfzaken in dat jaar, niet op elkaar aan. In 2021 werden 2.800 zaken afgedaan door het OM waarbij de verdachte woonachtig was op een COA-locatie ten tijde van het misdrijf. In de meerderheid van deze zaken (71%) werd besloten om te dagvaarden – dit is relatief hoog in vergelijking met de algemene Nederlandse bevolking, waarbij in 2020 slechts 44% van de zaken voor de rechter kwam.

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

6.2 Datakwaliteit

Zoals toegelicht in de inleiding zijn de data die gebruikt zijn voor het samenstellen van dit rapport 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, en dat nationaliteiten en geboortedata in voorkomende gevallen gecorrigeerd werden ten opzichte van eerdere jaren. Soortgelijke problemen zijn inherent aan het werken met gegevens die verzameld zijn voor intern gebruik (op operationeel niveau) in plaats van voor onderzoeks- en rapportagedoeleinden. De methodologische verantwoording (bijlage 2) beschrijft hoe met de geconstateerde 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. Voorts blijft het WODC zich inspannen om de kwaliteit van de gerapporteerde cijfers te kunnen onderschrijven door de geleverde data kritisch te onderzoeken.

6.3 Suggesties voor toekomstig onderzoek

Zoals hierboven gesuggereerd, is er een mogelijk verband tussen verblijfsduur op de COA-opvang en de frequentie van incidenten. Eenzelfde redenering kan ook van toepassing zijn op de frequentie van misdrijven door COA-bewoners. Enerzijds is dit een statistisch construct: naarmate mensen meer tijd doorbrengen op een opvanglocatie, hebben zij ook meer gelegenheid om betrokken te raken bij een incident of misdrijf. Anderzijds is het goed mogelijk dat een langere verblijfsduur leidt tot frustratie bij de vreemdeling, met mogelijke incidenten of misdrijven tot gevolg. Toekomstig onderzoek moet meer inzicht bieden in de relatie tussen de verblijfsduur op de COA-locatie en de frequentie van incidenten en misdrijven. Hieraan gerelateerd zou het interessant zijn om de verblijfsstatus van de betrokken vreemdeling op te nemen in de analyse. Indien frustratie over (het verloop van) de asielprocedure leidt tot meer incidenten en/of misdrijven, is het de verwachting dat mensen die (snel) een verblijfsvergunning hebben gekregen minder vaak betrokken zijn bij incidenten en misdrijven dan vreemdelingen van wie de asielaanvraag meer tijd in beslag neemt of is afgewezen. Ook dit is een vraag waar toekomstig onderzoek meer inzicht in moet bieden. Eenzelfde redenering is van toepassing op het type procedure dat een asielzoeker doorloopt (bijv. versnelde, algemene of verlengde asielprocedure).

In het geval dat er een incident plaatsvindt, kan het COA maatregelen opleggen aan de betrokkene(n). Zoals in dit rapport beschreven, is dit een veel gevallen een alternatieve maatregel (bijvoorbeeld een correctiegesprek). De overgrote meerderheid van de betrokkenen is per kalenderjaar bij slechts één incident betrokken. Toekomstig

onderzoek kan ingaan op de vraag in welke mate dat samenhangt met de opgelegde maatregel na het eerste incident.

Ook het hoge aandeel betrokkenen bij incidenten en verdachten van misdrijven onder bepaalde nationaliteiten biedt mogelijkheden voor verdiepend onderzoek. Zo kan het nuttig zijn om de situatie in het herkomstland te betrekken in de analyse. Met name een veranderende aanmerking van een land van veilig naar onveilig (of andersom) kan gevolgen hebben voor het perspectief dat asielzoekers in Nederland hebben voor wat betreft de uitkomst van hun asielprocedure, en mogelijk de manier waarop zij deze beleven.

Verder kan het relevant zijn om incidenten op locatieniveau te beschouwen. In de hier beschreven statistiek is soms onderscheid gemaakt naar het type opvanglocatie, maar ook kenmerken van de specifieke locatie kunnen meespelen in het voorvallen van incidenten. Te denken valt aan de gemiddelde bezettingsgraad van een locatie, maar ook bijvoorbeeld leefomstandigheden of groepsvorming bij grote aantallen mensen met eenzelfde herkomst of geslacht. Ook deze vraag kan in toekomstig onderzoek verder verkend worden.

Daarbij kan ook rekening gehouden worden met mensen die juist niet op een COA-locatie verblijven op het moment dat zij een misdrijf plegen. Zoals verder uiteengezet in de methodologische verantwoording in bijlage 2, is er vanwege het nauwkeurig vaststellen van de doelgroep voor gekozen om in dit rapport alleen misdrijven te betrekken die zijn gepleegd terwijl de verdachte op een COA-locatie verbleef. De data wijzen echter uit dat er niet per definitie sprake is van continuïteit in verblijf bij COA. Er is een groep migranten die opvanglocaties verlaat om enige tijd later weer terug te keren. Aanvullend onderzoek is nodig om vast te stellen hoeveel misdrijven in deze tussenliggende periode worden gepleegd, wie hiervan verdacht wordt, en wat de aard is van deze delicten.

De analyse van de afhandeling van misdrijven door COA-bewoners wijst uit dat er verschillen zijn ten opzichte van de algemene Nederlandse bevolking met betrekking tot het aandeel dagvaardingen, het percentage verdachten dat schuldig bevonden wordt door de rechter en het type opgelegde straffen. Een mogelijke verklaring voor deze verschillen ligt in het type delicten dat wordt gepleegd door bewoners van COA-locaties. Dit zijn in vergelijking met de algemene Nederlandse bevolking relatief vaak vermogensmisdrijven en minder vaak geweldsmisdrijven. Toekomstig onderzoek moet uitwijzen of dit verschil in soorten misdrijven die worden gepleegd door de Nederlandse bevolking en door COA-bewoners het verschil in afhandeling kan verklaren, of dat er mogelijk andere factoren meespelen, zoals kenmerken van de doelgroep.

Tot slot is het relevant om het verband tussen incidenten en misdrijven te onderzoeken. Hoewel beide onderwerpen in deze rapportage aan bod komen, is dit enkel wegens pragmatische redenen – het feit dat beide onderwerpen dezelfde doelgroep betreffen. De onderhavige rapportage suggereert uitdrukkelijk niet dat er een verband is tussen betrokkenheid bij incidenten op een COA-locatie en crimineel gedrag op of buiten de locatie. Uiteraard is dit een vraag met aanzienlijke beleidsrelevantie: indien betrokkenheid bij incidenten een voorspeller is voor criminaliteit, maakt dit de vraag wie incidenten pleegt en hoe dit voorkomen kan worden, des te belangrijker. Toekomstig onderzoek moet uitwijzen of er inderdaad sprake is van een verband tussen beide types overlast en of dit wellicht alleen voor bepaalde incidenten en/of misdrijven geldt.

Overigens moet bij alle hier gedane suggesties voor verdiepende analyses rekening gehouden worden met het feit dat het aantal unieke vreemdelingen dat betrokken is bij een incident of misdrijf beperkt is: de overgrote meerderheid van de COA-bewoners komt niet voor in de incidenten- en verdachtenregistraties. Per vraag dient daarom bekeken te worden of er voldoende observaties zijn om verdere uitsplitsingen te maken, en wat hier de relevantie van is voor het Nederlandse opvangbeleid.

Literatuur

- Broekers-Knol, A., & Ollongren, K.H. (2020, 3 november). *Opgaven Huisvesting vergunninghouders en Opvang*. [Brief aan de commissarissen van de Koning en burgemeesters, referentie 3079494].
- CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek). (2021). *Alleenstaande minderjarige vreemdeling; nationaliteit, geslacht en leeftijd*. Geraadpleegd 30 maart 2022, via: opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/82045NED/table?dl=65533.
- CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek). (2022a). *Asielverzoeken; nationaliteit, vanaf 1975*. Geraadpleegd 30 maart 2022, via: opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/80059ned/table?dl=65539.
- CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek). (2022b). *Asielverzoeken en nareizigers; nationaliteit, geslacht en leeftijd*. Geraadpleegd 25 mei 2022, via: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83102ned/table?dl=68ABD>.
- COA (z.d.a). *Asiel*. Geraadpleegd 30 maart 2022, via: www.coa.nl/nl/asiel.
- COA (z.d.b). *Opvanglocaties tijdens de asielprocedure*. Geraadpleegd 30 maart 2022, via: www.coa.nl/nl/opvanglocaties-tijdens-de-asielprocedure.
- COA (z.d.c). *Huisvesting van statushouders*. Geraadpleegd 30 maart 2022, via: www.coa.nl/nl/huisvesting-van-statushouders.
- COA (z.d.d). *Opvanglocaties voor terugkeer*. Geraadpleegd 30 maart 2022, via: www.coa.nl/nl/opvanglocaties-voor-terugkeer.
- COA (z.d.e). *Dagelijkse activiteiten in en rond het azc*. Geraadpleegd 20 april 2022, via: www.coa.nl/nl/dagelijkse-activiteiten.
- COA (z.d.f). *Werken: vrijwilligerswerk en betaald werk*. Geraadpleegd 20 april 2022, via: www.coa.nl/nl/werken.
- COA (z.d.g). *Integratie en participatie*. Geraadpleegd 20 april 2022, via: www.coa.nl/nl/integratie.
- COA (z.d.h). *Begeleiding: voorbereiden op de toekomst*. Geraadpleegd 20 april 2022, via: www.coa.nl/nl/begeleiding-voorbereiden-op-de-toekomst.
- COA (z.d.i). *Verhuizen*. Geraadpleegd 30 maart 2022, via: www.coa.nl/nl/verhuizen.
- COA (z.d.j). *Hotel- en accommodatieregeling (HAR)*. Geraadpleegd 8 april 2022 via www.coa.nl/nl/hotel-en-accommodatieregeling-har.
- COA (z.d.k). *Opvanglocaties voor extra begeleiding en toezicht*. Geraadpleegd 11 april 2022, via: www.coa.nl/nl/opvanglocaties-voor-extra-begeleiding-en-toezicht.
- COA (z.d.l). *Incidentenregistraties*. Geraadpleegd 16 maart 2022, via: www.coa.nl/nl/incidentenregistraties.
- COA (2020a). *Huisregels op COA-opvanglocaties (Huisregels)*. Geraadpleegd 20 april 2022, via: www.coa.nl/sites/default/files/2021-03/COA-huisregels.pdf.
- COA (2020b). *Sociale veiligheid van bewoners*. Geraadpleegd 20 april 2022, via: open.overheid.nl/repository/ronl-1c45c0fc-3adc-4c26-90e5-f2a1f738c229/1/pdf/Rapport%20Sociale%20veiligheid%20van%20bewoners.pdf.
- COA (2021). *Maatregelenbeleid*. Geraadpleegd 16 maart 2022, via: www.coa.nl/sites/default/files/2022-01/Maatregelenbeleid%20COA.pdf.
- IND (z.d.a). *Asiel aanvragen in Nederland*. Geraadpleegd 28 februari 2022, via: www.ind.nl/asiel/Paginas/Asiel-aanvragen-in-Nederland.aspx.
- IND (z.d.b). *Verlengde asielprocedure (VA)*. Geraadpleegd 28 februari 2022, via: www.ind.nl/Paginas/Verlengde-asielprocedure.aspx.
- IND (z.d.c). *Asielprocedures*. Geraadpleegd 28 februari 2022, via: www.ind.nl/Paginas/Asielprocedures.aspx.

- IND (z.d.d). *Herhaalde asielaanvraag (HASA)*. Geraadpleegd 28 februari 2022 via www.ind.nl/Paginas/Herhaalde-asielaanvraag.aspx.
- Inspectie Justitie en Veiligheid. (2021). *Vervolgonderzoek naar de aanpak van overlastgevende asielzoekers*. Geraadpleegd 11 april 2022, via: www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/rapporten/2021/06/15/rapport-vervolgonderzoek-naar-de-aanpak-van-overlastgevende-asielzoekers.
- De Jongste, W. F. (2021). Het Nederlandse strafrechtstelsel. In R. F. Meijer, D.E.G. Moolenaar, R. Choenni, & S.W. van den Braak (Red.), *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2020* (pp. 14–21). Den Haag: WODC. Cahier 2021-22.
- Lassche, K. (2019). Dublin: Samenwerken over de grenzen van de eigen organisatie. *Vreemdelingenvisie*, 20. Geraadpleegd 25 mei 2022, via: www.vreemdelingenvisie.nl/vreemdelingenvisie/2019/07/dublin.
- Meijer, R. F., Moolenaar, D. E. G., Choenni, R., & Van den Braak, S. W. (Reds.). (2021). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2020*. Den Haag: WODC. Cahier 2021-22.
- Middel, M. (2022, 6 april). Het geduld in Ter Apel begint op te raken. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via: www.nrc.nl/nieuws/2022/04/06/ter-apel-voelt-zich-in-de-steek-gelaten-a4108734.
- Nijboer, I., & Van Gastel, M. (2018). *Evaluatie opvangmodel Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen*. Den Haag: ABDTOPConsult.
- Rijksoverheid (z.d.). *Welke landen staan op de lijst van veilige landen van herkomst (asielzoekers)?* Geraadpleegd 19 april 2022, via: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/lijs-tan-veilige-landen-van-herkomst.
- Van den Berg, M., Dinmohamed, S., Ganzevoort, R., Klaver, J., & Mack, A. (2021). *LHBTI's, bekeerlingen en religieverlaters in de asielopvang*. Regioplan beleidsonderzoek.
- VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten). (2021). *Q&A's uitplaatsen van vergunninghouders in tijden van Corona*. Geraadpleegd 25 mei 2022, via: www.vng.nl/publicaties/qas-over-huisvesting-vergunninghouders-ten-tijde-van-corona.
- VWN (VluchtelingenWerk Nederland). (2021a). *U wilt asiel aanvragen. Aanmeldfase en rust- en voorbereidingstermijn*. Geraadpleegd 30 maart 2022, via: www.vluchtelingenwerk.nl/sites/default/files/u32918/aanmeldfase_rv_nederlands_maart_2021.pdf.
- VWN (VluchtelingenWerk Nederland) (2021b). *De gezinsherenigingsprocedure voor houders van een asielvergunning*. Geraadpleegd 20 april 2022, via: www.vluchtelingenwerk.nl/sites/default/files/u32918/gha_nieuw.pdf.

Summary

Incidents and crimes among COA-inhabitants 2017-2021

Introduction

This report on incidents and crime by COA inhabitants is not the first of its kind. Up until 2021, this annual report was published by the 'Migration Analysis Field lab' (*Analyseproeftuin Migratieketen*; APM) of the Migration Coordination department of the Directorate-General for Migration of the Ministry of Justice and Security. As of the current edition, the Research and Documentation Centre WODC will publish this overview on a yearly basis. In the coming years, the WODC will further refine this product, while retaining the characteristics of monitor. The typical characteristic of a monitor is its descriptive nature, which allows to paint a general image. Adopting an identical approach throughout the years allows for comparison of subsequent publications. Additional analyses are beyond the scope of the present report and will be the topic of (future) in-depth studies.

The purpose of the report is twofold. Firstly, it describes incidents taking place at housing of the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers (COA), in relation to the total population of COA inhabitants. Hereby, the report provides a general impression of the situation at COA housing facilities. Secondly, the report outlines crimes of which the suspects were living at a COA facility at the time that the crime was committed. Where possible, we draw comparisons with crime figures for the general population of the Netherlands to put the numbers into perspective. Furthermore, adopting a five-year report period allows for tracing of developments over time.

While the current and future editions of this publication will be comparable from one year to the next, the WODC has adopted a somewhat different approach than APM in its previous reports. This implies that the figures and trends reported here cannot be compared to those included in earlier editions.

Furthermore, concerning the interpretation of the reported figures, it should be noted that this report is based on data obtained from registration systems serving operational purposes that are aimed at monitoring primary processes rather than reporting purposes. In addition, this report presents a momentary impression (with reference months between February and April 2022). It is well possible that the overview reveals different figures if composed again at a later moment due to an update of the underlying data sources.

Definitions and contrast with previous editions

The current report focuses on people who lived at a COA facility at some point between 1 January 2017 and 31 December 2021. Depending on the situation and legal status of the migrant, this may be at any of the following types of facilities. Most asylum seekers stay at (consecutively) a central reception centre (col), a process reception centre (pol), and a reception centre (azc). For unaccompanied minor asylum seekers (umas), COA provides specialized housing facilities, which are the process reception centres for umas (poa) and small-scale housing facilities (kwv). Migrants whose

asylum applications were rejected and who are awaiting deportation can be housed at a freedom-restricting centre or family centre (in the case of a family). The COA provides specialized housing with intense supervision and a strict regime for asylum seekers who cause exceptional trouble. As of 2020, this happens at the enforcement and supervision centre (htl), which has replaced the previous system of comparable nature (ebtI). Other housing types, including the col waiting room and housing that falls under municipal responsibility, are beyond the scope of the population for the present report. The same is true for aliens without an identification number. This definition of the target population differs from that adopted in previous editions of the monitor and generally leads to lower figures in this edition.

With regard to the reported incidents, we only considered incidents involving persons living at one of the COA facilities within the scope of the report (thereby being part of the target population) at the time the incident took place. We did not include incidents in the analysis involving persons who were between housing facilities at the time the incident took place. We also excluded cases where a migrant was involved as a victim while there were no others involved who were part of the target population. Moreover, when reporting on (unique) persons involved in incidents, we did not include victims. In contrast, earlier editions of this report from 2019 and before did include victims in the incident reports. Concerning the *type* of incident reported, we have included only cases of verbal suicide threats, aggression and violence against others (physical, nonverbal, and/or verbal), and self-destructive actions. As opposed to previous editions, we have excluded transgressions of the COA house rules as well as suicides from the analyses. Consequently, the number of reported incidents is significantly lower in this report than in previous editions.

Concerning measures following incidents, we have included only those measures that were taken following incidents included in the above definition. In doing so, we considered all types of measures that the COA has at their disposal. We can distinguish roughly three types of measures: rov (i.e. withdrawal of services), ebtI/htl (i.e. transfer to an enforcement and supervision centre), and alternative measures (e.g. a corrective conversation). Previous editions did not include the latter type of measures.

Regarding suspects of crimes among COA-inhabitants, this report only includes those crimes that were committed while the suspect was living at a COA facility. This corresponds with the definition that was used for the incidents. As a result of this decision, the number of reported crimes is lower than in previous editions, which included all crimes that were committed in the year that a person was living at a COA facility. This included crimes that were committed after the alien left the COA facility or before moving into a COA facility.

With regard to the settlement of crimes by the public prosecution and the courts, we based the figures on the number of criminal cases rather than the number of offences, as opposed to previous editions. Another difference is the adopted method: the current report uses the retrospective method rather than the cohort method, which was used in previous editions. The retrospective method looks at cases that were settled within a certain year (regardless of the year in which the crime was committed). Instead, the cohort method used in previous editions looked at settlements taking place in the same year that the crime was committed. As such, it is not possible to compare the results of the current report with those of earlier editions.

Target population

Between 2017 and 2021, a total of 179,000 unique persons lived at a COA facility at some point in time. The yearly total number of people staying at COA facilities varies from year to year. The lowest observed yearly total in the reference period was 48,000 in 2020, while 2021 showed the highest yearly total with 66,000 people. This is a 38% increase. This variation in complement is caused by a combination of factors including the arrival of new asylum seekers, increases in waiting times at the Immigration and Naturalisation Service (IND), and housing market shortages forming an obstacle for the outflow of asylum permit holders. For these reasons, unique persons often appear in several years in the statistics presented here.

Men form about two thirds of the target population. Young adults (aged 18-21) form 31% of the population in 2021, and are thereby the largest age group. There is also a large group of minors: 30% of the target population in 2021. This includes both umas and children in families.

The people who lived at COA facilities during the reference period had the nationalities of over 170 different origin countries. The most common nationalities in the population change over the years. The nationalities in the top 15 in 2021, by number of inhabitants, which do not appear among the 15 largest nationalities in 2017, are Yemeni, Nigerian, Pakistani, and Gambian. About a third of COA inhabitants in 2021 had Syrian citizenship, thereby forming the most common nationality. Syrians are by far the largest group across the entire reference period.

In 2021, 66,000 persons lived at a COA facility for some time. A small number among them (respectively 6% and 3%) was involved in an incident or were suspects of a crime in that year.

Incidents among COA inhabitants

In 2021, COA registered a total of 5,900 cases of verbal suicide threats, self-destructive actions and physical, verbal, and/or nonverbal violence. This is a decrease compared to the year before, when COA registered 6,300 incidents. This is especially remarkable since the number of unique persons that were living at a COA facility increased by 38% in that same year. The average daily occupancy however was comparable for both years. Comparing the number of incidents with both the total number of people staying at COA facilities and the average daily occupancy shows that there is no one-to-one relationship between the number of people staying with COA and the number of reported incidents. Rather, it could be possible that the number of incidents is related to the duration of the time spent at COA facilities. A comparison of the average daily occupancy of COA facilities over the years suggests that this duration has increased over the reference period. It should be noted that the relationship between (average) occupancy and incident rates might have been moderated by the measures that were introduced at the onset of the COVID-19 pandemic. Given that the measures could have had both positive and negative effects on the number of (reported) incidents, interpreting this relationship for the years 2020 and 2021. The majority of the 3,900 people involved in an incident in 2021 were living at an azc. In addition, there were relatively many reports of incidents involving people living at uma facilities and at the htl. The high number of reported incidents involving azc residents might be due to the fact that the majority of COA inhabitants live there (i.e. there is a statistical explanation). With regard to the uma facilities and the htl, this

could perhaps be due to the fact that there is increased supervision (i.e. a registration effect) or (in the case of the htl) to the type of people who live there.

The majority of people who were involved in an incident in 2021 were men (87%) and most (72%) were between 18 and 39 years of age. Among those involved in incidents in 2021, 19% were Syrian nationals, thereby forming the most commonly involved nationality for incidents. However, considering the number of Syrians in the target population reveals that only 3% of Syrian COA inhabitants were involved in an incident in 2021. Nationalities with a relatively high rate of involvement in incidents are Moroccan (31%), Algerian (56%), and Tunisian (24%). Possibly, this is related to an overrepresentation of men and young adults among these nationalities. Importantly, the large majority of COA inhabitants with these nationalities were not involved in an incident in 2021.

Suspects of crime among COA inhabitants

In 2021, the Dutch police registered 4,000 suspects of crimes who were living at a COA facility at the time the crime was committed. This number is lower than in the previous year, while the number of people living at COA facilities increased significantly in that same period. Hence, as was the case for incidents, we cannot speak of a one-to-one relationship between number of people living at COA facilities and suspects of crime. Again, it is possible that the duration of stay at a COA facility plays into this. Moreover, from 2020 onwards crime rates as well as policing and judicial proceedings were affected by the measures that were introduced following the outbreak of the COVID-19 pandemic.

The most common crime that COA inhabitants are suspected of are crimes against property (73%). This share is higher than for suspects in the general population of the Netherlands (35%), while the share of suspects of violent crimes among COA inhabitants is relatively low (13% of suspects as compared to 20% for the general Dutch population).

The characteristics of suspects of crimes mirror those of the previously described people involved in incidents at COA facilities to some extent. Again, most of the 1,800 suspects are living at the azc, and again we observe relatively high rates of suspects among inhabitants of uma facilities and the htl. Crime suspects, too, tend to be male (98%) and young adults, with 59% of suspected COA inhabitants being between 18 and 29 years old. Nationalities with relatively high shares of suspects within the group are Algerian (35%), Tunisian (33%), and Moroccan (29%). As was the case for incidents, this could in part be due to the age and gender composition of these nationalities. This is especially relevant since men and young adults are over-represented among crime suspects in the general Dutch population, too. Out of all unique crime suspects in the Netherlands in 2020, only 1% were COA inhabitants.

Regarding crimes, we report settlements in a given year. These figures may concern crimes that were committed in previous years. Adopting this approach implies that there is no correspondence between the number of suspects as registered by the police in a given year, the number of cases handled by the public prosecutor in that same year, and the number of settlements by the courts in that same year. In 2021, the public prosecution decided on 2,800 cases in which the suspect was living at a COA facility at the time the crime took place. In the majority of these cases (71%), the

prosecutor decided to issue a summons. Compared to the general population of the Netherlands, in which 44% of cases went to court, this is a relatively high share. In 2021, the courts ruled 1,600 cases in which the suspect was living at a COA facility at the time the crime took place. Compared to the general Dutch population, suspects were found guilty relatively more often (94% vs. 91% for the general Dutch population in 2020). Moreover, in case of a sentence, suspects in the target population were sentenced to (juvenile) prison more often (77%) than the general Dutch population (38% in 2020).

The observed differences in settlements at different levels could perhaps be due to the type of crimes committed and/or how likely the execution of a sentence or measure is considered to be.

Directions for future editions and research

The figures presented in this report give rise to a number of working hypotheses for future research. Some topics that might be included are:

- the potential relationship between the duration of stay at a COA facility and the frequency of incidents and crimes;
- the relationship between a migrant's legal status and involvement in incidents and crimes;
- the relationship between the number of incidents and crimes and the type of procedure (e.g. regular, accelerated, or extended asylum procedure) that those involved were enrolled in;
- the potential relationship between imposed measures following incidents and the frequency of incidents at COA facilities;
- the situation in countries of origin (with a particular focus on changes of status from a 'safe country' to an 'unsafe country' or vice versa) and the frequency and type of incidents and crimes;
- characteristics of specific facilities (e.g. the average occupancy rate, living conditions, or specific composition of inhabitants, such as large numbers of people with a similar origin or gender) and its relation to the number and type of incidents and crimes;
- crimes committed by aliens who do not live at a COA facility at the time the crime takes place (e.g. migrants who leave the facility to return at a later moment);
- the difference between types of crimes committed by COA inhabitants and the general population of the Netherlands, and the extent to which this explains the difference in settlements between the two groups;
- the potential relationship between incidents and crime, and the extent to which involvement in incidents at COA facilities predicts criminal behaviour.

Bijlage 1 Begrippenlijst

amv	alleenstaande minderjarige vreemdeling
APM	Analyseproeftuin Migratieketen
azc	asielzoekerscentrum, zie paragraaf 2.1
B8	Hoofdstuk B8/3 van de Vreemdelingendecretaire 2000 (procedure voor slachtoffers van mensenhandel, zie paragraaf 2.2)
BVH	Basisvoorziening Handhaving
BVV	Basisvoorziening Vreemdelingen
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
col	centrale ontvangstlocatie, zie paragraaf 2.1
COMPAS	Communicatiesysteem Openbaar Ministerie Parket Administratie Systeem
DGM	Directoraat-Generaal Migratie
ebtl	extra begeleiding en toezichtlocatie, zie paragraaf 2.3.1
gl	gezinslocatie, zie paragraaf 2.1
GPS	Geïntegreerd Processysteem Strafrecht
htl	handhaving en toezichtlocatie, zie paragraaf 2.3.1
IBIS	Integraal Bewoners Informatie Systeem
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
kvv	kleinschalige woonvoorziening, zie paragraaf 2.2
OM	Openbaar Ministerie
poa	procesopvanglocatie voor amv's, zie paragraaf 2.2
pol	procesopvanglocatie, zie paragraaf 2.1
pv	proces-verbaal
RAC-min	Rhapsody Centraal-min
rov	reglement onthouding verstrekkingen
Rva	Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen
Tuvo	Tussenvoorziening
v-nummer	vreemdelingsnummer
vbl	vrijheidsbeperkende locatie, zie paragraaf 2.1
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum

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-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, geregistreerde incidenten op COA-locaties en opgelegde maatregelen. Daarnaast heeft de Analyseproeftuin Migratieketen (APM) gegevens geleverd over de nationaliteit van COA-bewoners en de door de Rijksoverheid gehanteerde veilige herkomstlanden door de jaren heen. Voor het beschrijven van criminaliteit onder bewoners van COA-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. Hierbij zijn definities gehanteerd die afwijken van die in eerdere edities. Dit betekent dat het niet zonder meer mogelijk is de hier gepresenteerde cijfers te vergelijken met eerdere rapportages. De verschillen met eerdere edities worden hieronder nader toegelicht.

Doelgroep

De doelgroep van deze rapportage is bepaald op basis van de in maart 2022 door het COA geleverde data uit het registratiesysteem IBIS (in februari vond al een eerdere levering plaats die gebruikt is voor de uitvraag bij politie, zoals hieronder beschreven). De doelgroep is beperkt tot mensen die tussen 1 januari 2017 en 31 december 2021 op enig moment op een COA-locatie 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-locatie verbleven. Om deze reden werd de doelgroep verder beperkt en werden de volgende opvangtypes buiten beschouwing gelaten: gemeentelijk versnellingsarrangement 2, wachtruimte col, alternatieve tijdelijke capaciteit, kleinschalige wooneenheid, kleinschalige centrale opvangenheden en tuvo (Tynaarlo). Deze definitie van de doelgroep verschilt van degene die werd gehanteerd in eerdere edities en kan daarmee leiden tot lagere aantallen in de gerapporteerde cijfers.

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. Dit betrof minder dan 0,7% van het totale databestand.

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 uitstroombetalingen. In dat geval is alleen de eerste instroom en laatste uitstroombetaling genomen om er één verblijfsperiode van te maken. Ook komt het voor dat personen bij verschillende opvangvormen tegelijkertijd geregistreerd staan. Dit kwam voor bij veertig personen. Bij de berekening van de gemiddelde bezetting zijn deze personen dubbel geteld. Bij de telling van het aantal betrokkenen bij incidenten is er in deze gevallen voor gekozen de betreffende persoon eenmaal te tellen en uit te gaan van de langst geregistreerde verblijfsperiode. Bij het tellen van het aantal verdachten van misdrijven is uitgegaan van de kortste verblijfsperiode.

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. In dit opzicht wijkt de hier gehanteerde definitie af van die in eerdere edities, waarbij uitgegaan werd van COA-registraties op jaarbasis. Incidenten gepleegd door personen die zich ten tijde van het incident tussen opvangvormen bevonden zijn dus niet meegenomen. Dit betreft een deel van de incidenten door ongeveer 1.600 personen. 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. In eerdere edities zijn voor het jaar 2019 en eerder slachtoffers nog wel meegenomen in de cijfers. 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 mogelijkwijs voormalige COA-bewoners betreft die op bezoek zijn gekomen. Het gaat om ongeveer 25 personen die buiten de doelgroep vallen, maar wel in de incidentregistratie terugkomen. Als gevolg van deze keuzes, zijn minder incidenten meegenomen dan in eerdere edities.

Koppeling aan maatregelenregistratie

Aan de hand van de hierboven gedefinieerde doelgroep en afbakening van incidenten zijn de relevante registraties van 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. De dubbele registraties betreffen ongeveer 6% van de maatregelen in 2021. 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 in februari 2022 de v-nummers van alle unieke vreemdelingen uit de COA-bezetting per jaar verstrekt aan de politie. Dit is gedaan voor de jaren 2016 tot en met 2021. Op basis van deze v-nummers heeft de politie in februari 2022 een selectie uit BVH gemaakt van registraties van verdachten van een misdrijf in het betreffende jaar (op basis van datum kennisname). 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.

Ten tijde van de data-aanvraag bij de politie waren de precieze in- en uitstroomdatums nog niet geleverd door COA. Daarom zijn we bij de uitvraag uitgegaan van de door COA geleverde verblijfsjaren. Deze jaren komen echter niet altijd overeen met de gedetailleerdere in- en uitstroomdatums. Hierdoor is een klein aantal v-nummers (ongeveer 100) die verbleven op een locatie binnen de doelgroep niet gekoppeld met de politiedata. Het ging hier voornamelijk om vreemdelingen die in de maand december zijn ingestroomd bij het COA. De vreemdelingen zijn wel voor hun andere (daaropvolgende) verblijfsjaren opgenomen in de uitvraag. Het is onwaarschijnlijk dat al deze personen zouden voorkomen in de misdrijvenregistraties, maar het is niet mogelijk om een exacte indicatie te geven van het aantal misdrijven dat hierdoor niet in het onderhavige rapport is opgenomen.

De relevante misdrijven zijn afgebakend door alleen te kijken naar misdrijven waarbij de verdachte op het moment van het misdrijf ook daadwerkelijk op een COA-locatie verbleef. Om dit te bepalen is gebruikgemaakt van de gedetailleerde in- en uitstroomdatums van het COA. Een misdrijf is meegenomen als de pleegdatum tussen de datum instroom en datum uitstroom plaatsvond, of op of na de datum instroom als er geen datum uitstroom staat geregistreerd. Indien de verdachte op de pleegdatum op meerdere locaties (van een in de meting meegenomen opvangtype) staat geregistreerd, wordt de kortste bezetting met bijbehorende COA-locatie gekozen. In eerdere edities werden alle misdrijven in een jaar meegenomen waarvan een vreemdeling werd verdacht als die vreemdeling in dat jaar op enig moment op een COA-locatie verbleef. In onderhavige rapportage zijn daarmee minder misdrijven meegenomen dan in eerdere edities.

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. Uit de politiedataset zijn hiertoe alle registraties van verdachten geselecteerd met een jaar van kennisname tussen 2017 en 2021, die zijn ingezonden naar het OM en waarbij een parketnummer staat geregistreerd. Deze parketnummers zijn in april 2022 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. 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.

Voor het jaar 2021 zijn ongeveer 95% van de door de politie naar het OM ingezonden zaken teruggevonden in RAC-min. Het koppelingspercentage kon nog opgehoogd worden door het PV-nummer te gebruiken, maar omdat de koppeling op PV-nummers niet altijd tot unieke zaken leidt en tot relatief weinig extra gevonden zaken leidt, is hier voor deze rapportage geen gebruik van gemaakt.

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. Als een persoon op dezelfde dag op verschillende opvangvormen geregistreerd staat, dan worden deze allemaal geteld. Dit komt voor bij veertig v-nummers.

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. Deze aanpak verschilt van die in vorige edities, waarin alleen de totale bezetting werd gerapporteerd.

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. Er zijn opvangvormen (zoals de handhaving en toezichtlocaties) die voor een deel van het jaar gesloten waren, waardoor het jaargemiddelde vertekent (en lager is dan de gemiddelde bezetting gedurende de tijd dat de opvang daadwerkelijk geopend was).

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-eenrelatie 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). In tegenstelling tot voorgaande edities zijn ook overtredingen van de COA-huisregels niet meegenomen. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 4 is hiervoor gekozen om zowel inhoudelijke als methodologische redenen. Suïcide wordt niet door het COA zelf geregistreerd, maar door de GGD. Het WODC heeft alleen jaartotalen zonder persoonskenmerken opgevraagd, omdat het aantal suïcides dusdanig klein is dat een verdere uitsplitsing geen nut heeft. Alle gepresenteerde tabellen en grafieken zijn daarom ook exclusief suïcide. Als gevolg van deze keuzes is het aantal incidenten in onderhavige rapportage flink lager dan in eerdere edities.

Bij het tellen van de maatregelen zijn alle types maatregelen die het COA oplegt meegenomen. In eerdere edities werd niet over alternatieve maatregelen gerapporteerd, in onderhavige rapportage wel.

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 (Meijer et al., 2021). Als bij een misdrijf meerdere verdachten worden geregistreerd, dan zijn er ook meerdere registraties van verdachten. Er is dus geen een-op-eenrelatie tussen misdrijven en verdachtenregistraties. Het is daarnaast ook mogelijk dat eenzelfde persoon in meerdere registraties van verdachten voorkomt.

Een registratie van een verdachte wordt geteld op basis van het door de politie geregistreerde jaar. Dit jaar is gebaseerd op de datum kennisname. In een klein deel van de registraties, namelijk 160 gevallen (<0,5%), wijkt het jaar van plegen af van het jaar van kennisname.

In de strafrechtketen is het gebruikelijk om in jaarlijkse rapportages over criminaliteit een terugkijkmethode te hanteren. Bij deze methode (geïllustreerd in figuur B.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 is in deze en eerdere edities ook gebruikt voor het tellen van het aantal geregistreerde verdachten. Deze cijfers zijn daarom vergelijkbaar met die in rapportages over criminaliteit door de algemene Nederlandse bevolking (waaronder Meijer et al., 2021).

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.

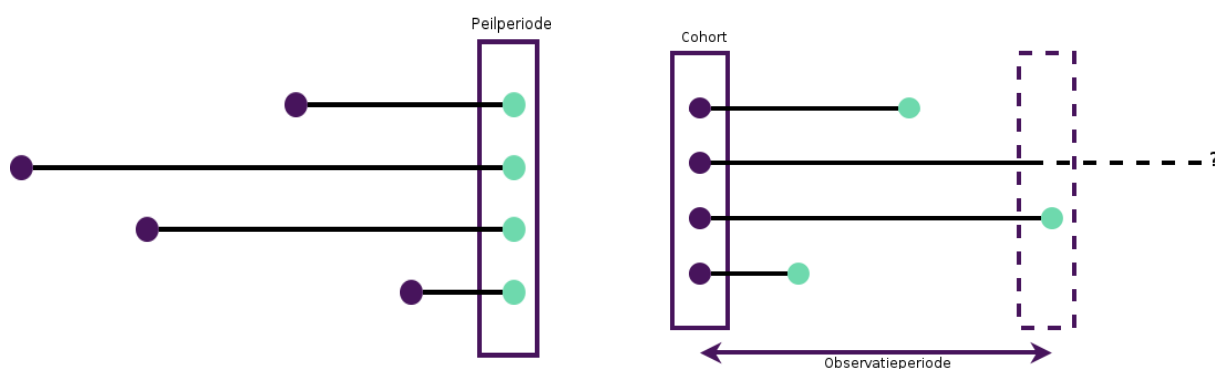
Afgehandelde misdrijfzaken door OM en Rechtspraak

Voor het in beeld brengen van de afhandeling van criminaliteit door het OM en de Rechtspraak (in eerste aanleg) is de teleenheid een strafzaak (een parketnummer). Een strafzaak heeft altijd betrekking op één verdachte, maar kan meerdere feiten bevatten. In eerdere edities werden feiten geteld en geen zaken. Een van de redenen voor het tellen van zaken in plaats van feiten is dat de registraties betrouwbaarder zijn voor zaken.

Het tellen van zaken is tevens in lijn met andere rapportages uit de strafrechtketen, zoals Criminaliteit en Rechtshandhaving (Meijer et al., 2021). Hiervoor hebben we een terugkijkmethode gebruikt. In voorgaande edities is voor het tellen van de afdoening van feiten door het OM en de rechter niet de terugkijkmethode, maar een andere methode gehanteerd. Eerder werd een specifieke groep feiten met een pleegdatum in een bepaald rapportagejaar geselecteerd (een cohort) en vervolgens het aantal

afdoeningen daarvan geteld in hetzelfde rapportagejaar. Dit wordt ook wel een cohortmethode genoemd. Voor het bepalen van de strafrechtelijke afdoening van een zaak wordt in deze methode vaak een observatieperiode gehanteerd (zie figuur B.1). In voorgaande edities is niet voor alle feiten dezelfde observatieperiode gebruikt, er is namelijk alleen gekeken naar afdoeningen in hetzelfde jaar. Voor misdrijven die later in een jaar gepleegd zijn, was de observatieperiode dus korter dan voor misdrijven die aan het begin van een jaar gepleegd zijn.

Figuur B.1 Visualisatie van de terugkijkmethode (links) en cohortmethode (rechts)



In onderhavige rapportage is gebruikgemaakt 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* (Meijer et al., 2021). 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 2021. 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 2021 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 zonder meer met elkaar te vergelijken.

Het kan voorkomen dat zaken die voor 2017 ter kennisname van de politie zijn gekomen pas tussen 2019 en 2021 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-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 en azc), amv (bestaande uit B8, poa en regio-opvang), handhaving en toezicht (bestaande uit ebtI en htI), in afwachting van uitzetting (vbl), in afwachting van uitzetting gezin (gl) en overig (bestaande uit recreatieve markt capaciteit en aanvullende opvang). De kenmerken van de verschillende opvangtypes staan beschreven in hoofdstuk 2.

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 voorzieningen), ebtI- en htI-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 soortgelijke maatregelen opgelegd krijgen. Deze scharen wij hier onder de categorie rov-maatregelen.

Alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv)

In tegenstelling tot eerdere edities van de incidentenmonitor is er in deze rapportage voor 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. Daarbovenop wordt er ook uitgesplitst op leeftijd om minderjarige vreemdelingen te kunnen onderscheiden van meerderjarige vreemdelingen.

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 in het bestand over de bezetting geregistreerde leeftijd (voor het meeste recente jaar waarin een vreemdeling op een COA-locatie verbleef). Voor de misdrijven gaan we uit van de leeftijd op de pleegdatum. Sommige v-nummers hebben meerdere leeftijdsregistraties per jaar. Soms wordt de leeftijd tijdens het verblijf gecorrigeerd. Hierdoor is ervoor gekozen om de meest recente registratie van de leeftijd te gebruiken. De leeftijd in eerdere jaren is op basis

hiervan (opnieuw) berekend. Als er meerdere leeftijden binnen een jaar zijn geregistreerd, is de hoogste leeftijd genomen.

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. Dit gaat om minder dan tien personen in de gehele bezetting van het jaar 2021.

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. In het geval van meerdere registraties van geslacht wordt de meest recente registratie gebruikt.

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 in maart 2022 aangeleverd door APM per v-nummer en is afkomstig uit BVV. Er zijn vaak meerdere nationaliteiten geregistreerd per persoon. Voor een deel kan dit komen doordat deze nationaliteit bij aankomst van de vreemdeling niet accuraat vastgesteld kon worden. Het is niet altijd mogelijk om een persoon bij binnenkomst goed te identificeren. Hierdoor komen in de data veel personen voor van wie de nationaliteit (in eerste instantie) onbekend is. Het komt ook voor dat personen de Nederlandse nationaliteit hebben door naturalisatie. Voor nationaliteit wordt daarom de laatste bekende registratie gebruikt, tenzij deze de Nederlandse is (mogelijke naturalisatie), dan wordt de op een-na-laatste registratie gebruikt.

Er is voor gekozen om niet meer 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 inhoudelijk 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 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.⁷ In onderhavige rapportage wordt gerapporteerd tot twee niveaus diep om de tabellen zowel leesbaar als informatief te houden.

⁷ Voor meer informatie zie: www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/misdrijven/standaard-classificatie-misdrijven--politie---2010.

Voor de cijfers over de afhandeling van misdrijfzaken door het OM en de rechter is gebruikgemaakt van de zwaarste artikel methode die ook in Meijer et al. (2021) 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).

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 Meijer et al. (2021). 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 Meijer et al. (2021).

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 één of twee). 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. 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.

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

Meer informatie:

www.wodc.nl