Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Cahier 2023-10

# Incidenten en misdrijven door bewoners van COA- en crisis-noodopvanglocaties 2017-2022

Wetenschappelijk onderzoek- en kennisinstituut voor het ministerie van Justitie en Veiligheid

Cahier 2023-10

# Incidenten en misdrijven door bewoners van COA- en crisis-noodopvanglocaties 2017-2022

A. Latenko
M.E. Vink
V. Barsegyan
D. Schans
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.

Alle rapporten van het WODC zijn gratis te downloaden van WODC Repository.

# Inhoud


| | | |
|---|---|---|
| | **Samenvatting** | **5** |
| **1** | **Inleiding** | **10** |
| 1.1 | Probleemstelling en doel rapportage | 11 |
| 1.2 | Doelgroep | 11 |
| 1.3 | Afbakening en duiding | 12 |
| 1.4 | Beleidscontext | 13 |
| 1.5 | Opbouw rapport | 13 |
| **2** | **Vreemdelingen op COA- en CNO-locaties** | **15** |
| 2.1 | Beschrijving van de doelgroep | 15 |
| 2.2 | Bezetting van COA- en CNO-locaties | 18 |
| **3** | **Incidenten waarbij COA- en CNO-bewoners zijn betrokken** | **20** |
| 3.1 | Doelgroep van dit hoofdstuk | 20 |
| 3.2 | Door het COA geregistreerde incidenten | 21 |
| 3.3 | Door het COA getroffen maatregelen naar aanleiding van incidenten | 23 |
| 3.4 | Vreemdelingen van wie het COA een incident registreerde | 25 |
| **4** | **Misdrijven waarvan COA- en CNO-bewoners worden verdacht** | **31** |
| 4.1 | Door de politie geregistreerde verdachten | 31 |
| 4.2 | Vreemdelingen die de politie als verdachte registreerde | 35 |
| 4.3 | Door het OM afgehandelde misdrijfzaken | 39 |
| 4.4 | Door de rechtbank afgehandelde misdrijfzaken | 42 |
| **5** | **Conclusie en discussie** | **47** |
| 5.1 | Belangrijkste bevindingen | 47 |
| 5.1.1 | Incidenten | 47 |
| 5.1.2 | Misdrijven | 47 |
| 5.2 | Datakwaliteit | 49 |
| 5.3 | Suggesties voor toekomstig onderzoek | 49 |
| | **Summary** | **52** |
| | **Literatuur** | **55** |
| **Bijlage 1** | **Begrippenlijst** | **58** |
| **Bijlage 2** | **Methodologische verantwoording** | **59** |
| **Bijlage 3** | **Asielproces** | **67** |
| **Bijlage 4** | **De Nederlandse strafrechtketen** | **71** |

# Samenvatting

De aanpak van criminaliteit en overlastgevend gedrag door asielzoekers staat hoog op de agenda van zowel de overheid en de organisaties in de migratieketen als van de politie en het Openbaar Ministerie (OM), mede om het draagvlak voor de opvang van asielzoekers niet te ondermijnen. Een goed onderbouwde aanpak is echter alleen mogelijk wanneer er een gedegen inzicht bestaat in de aard van de problematiek zoals die zich in Nederland voordoet, zowel op locaties van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) als daarbuiten. In deze editie is er ook gekeken naar de problematiek rondom de in 2022 geopende crisisnoodopvanglocaties (CNO).
Sinds 2016 worden periodiek cijfermatige overzichten aan de Kamer gestuurd waarin in eerste instantie incidenten op en rondom COA-locaties en later ook misdrijven waarvan asielzoekers verdacht worden en de afhandeling daarvan door politie, OM en rechter in eerste aanleg worden gerapporteerd. 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. Sinds 2022 worden de rapportages verzorgd door het WODC als onderdeel van een meerjarig onderzoeksprogramma. In 2022 is een start gemaakt om de cijfers uit de rapportages te voorzien van verdere verklarende analyses (Noyon et al., 2023). De komende jaren zal het WODC in overleg met de betrokken beleidsdirecties verder gaan met het doorontwikkelen van de cijfermatige rapportage en de verklarende analyses met als doel vanaf 2024 deze twee tegelijkertijd te publiceren om zo een beter beeld te kunnen presenteren van de onderliggende problematiek. Waar de onderhavige rapportage alleen nog een overzicht geeft van de algemene cijfermatige situatie en een indicatie van betrokken groepen gebaseerd op demografische gegevens, kunnen toekomstige verklarende analyses niet alleen meer inzicht geven in verschillen in achtergrondkenmerken van betrokkenen maar ook in verschillen tussen locaties, effecten van opgelegde maatregelen en veranderingen door de tijd heen. Daarnaast merken we op dat we de cijfers met betrekking tot misdrijven waarvan bewoners van COA- en CNO-locaties worden verdacht, weliswaar in perspectief plaatsen door ook cijfers over de algemene Nederlandse bevolking te geven, maar dat hierbij niet gecorrigeerd is voor verschillen in de opbouw van beide populaties (waaronder leeftijd, geslacht en sociaaleconomische achtergrond). Ook dit aspect nemen we mee bij de doorontwikkeling van deze rapportage.

Ten aanzien van de onderhavige rapportage is het van belang om aan te geven dat de aantallen en percentages in iedere cijfermatige rapportage opnieuw berekend worden aan de hand van dataleveringen die we begin 2023 hebben ontvangen. Dit doen we zodat binnen een rapportage de aantallen en percentages voor de verschillende jaren vergelijkbaar zijn, omdat ze allemaal op basis van dezelfde gegevens en definities zijn berekend. Doordat de voor de rapportage gebruikte gegevens afkomstig zijn uit levende systemen, waarin ook achteraf nog wijzigingen kunnen plaatsvinden, kunnen ook cijfers over eerdere rapportagejaren anders zijn dan in eerdere edities gerapporteerd. Voor deze editie van de rapportage geldt daarnaast dat er ten opzichte van de vorige editie een aanpassing aan de doelgroep is doorgevoerd (het meenemen van bewoners van CNO-locaties) en dat er op sommige punten definities zijn aangepast. Dit hebben we voor alle rapportagejaren met terugwerkende kracht doorgevoerd. Deze verschillen zijn toegelicht bij de relevante tabellen en figuren en ook wordt in de methodologische verantwoording (bijlage 2) een uitgebreide toelichting gegeven op de gemaakte keuzes bij het weergeven van de cijfers voor deze rapportage.

## Doelgroep

In de periode van 2017 tot en met 2022 verbleven in totaal 224.000 unieke vreemdelingen op enig moment op een COA- of CNO-locatie. Kijken we naar de gemiddelde bezetting dan zien wij dat deze sinds 2018 alleen maar is gestegen van 20.000 naar 39.000 in 2022. Deze stijging 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 ruim twee derde uit mannen. Jongvolwassenen in de leeftijd van 18-29 jaar vormen met 32% de grootste leeftijdsgroep in 2022. Daarnaast is er een grote groep minderjarigen: 28% van de doelgroep in 2022. Dit kunnen zowel alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) als kinderen in gezinnen zijn.

De personen die tijdens de rapportageperiode op de COA- of CNO-locaties verbleven, hadden de nationaliteiten van meer dan 170 verschillende herkomstlanden. In 2022 waren de meest voorkomende nationaliteiten Syrisch, Afghaans, Turks, Jemenitisch en Eritrees. De nationaliteiten met het grootste aandeel in de bezetting veranderen in de loop van de tijd. Nationaliteiten die in de top 15 van 2022 staan, maar in 2017 nog niet tot de voornaamste nationaliteiten behoorden, zijn Jemenitisch, Nigeriaans, Pakistaans en Russisch. Een groot aandeel (38%) van de mensen die in 2022 op een COA- of CNO-locatie verbleven, had de Syrische nationaliteit; daarmee de meest voorkomende nationaliteit. Syrisch is gedurende de gehele rapportageperiode met afstand de grootste nationaliteit.

In 2022 verbleven 83.000 unieke vreemdelingen voor enige tijd op een COA- of CNO-locatie. Een klein deel van hen (respectievelijk 7% en 3%) is in dat jaar betrokken geweest bij een incident of verdacht van een misdrijf.

## Incidenten waarbij COA- en CNO-bewoners zijn betrokken

Niet eerder in de rapportageperiode was de bezetting van COA- en CNO-locaties zo hoog. We zien dat de gemiddelde bezetting ten opzichte van een jaar eerder met 39% is gestegen. In lijn met deze stijging van de bezetting zien wij een stijging van 42% in het aantal incidenten. In totaal registreerde COA in 2022 8.700 incidenten van verbale suïcidedreiging, zelfdestructieve acties en fysieke, verbale en non-verbale agressie en geweld. Dit is een toename ten opzichte van een jaar eerder, toen er nog 6.200 incidenten op werden geregistreerd. Desalniettemin was ook in 2022 slechts een klein deel van de doelgroep betrokken bij een incident (7%).

De meerderheid van de COA- en CNO-bewoners die in 2022 betrokken waren bij een incident, verbleef op een azc. We zien dat bij bijna een kwart van de incidenten vreemdelingen betrokken zijn die op amv-locaties verblijven, terwijl 4% van de gemiddelde bezetting in 2022 voor rekening van deze opvangvorm kwam. Waar het hoge aantal incidenten met betrokkenen vanuit een azc mogelijk afhangt van het feit dat hier ook de meeste vreemdelingen verblijven (en er dus waarschijnlijk een statistische verklaring is), hangt dit voor de amv- en handhaving en toezichtlocaties (htl) mogelijkerwijs samen met de hogere mate van controle en toezicht op deze locaties (een registratie effect dus) alsmede (in het geval van de htl) dat daar overlastgevende asielzoekers verblijven.

De 5.900 unieke vreemdelingen die in 2022 betrokken waren bij een incident (verbale suïcidedreigingen en zelfdestructieve acties zijn uitgesloten) zijn overwegend man (87%) en het grootste deel is tussen de 18 en 39 jaar oud (64%). In 2022 was 32% van de unieke betrokkenen bij incidenten Syrisch; Syriërs komen ook het meest voor met 38% van de doelgroep in 2022. Aan de andere kant zien we dat slechts 6% van alle Syrische COA- en CNO-bewoners betrokken was bij een incident in 2022. Nationaliteiten met relatief hoge aandelen betrokkenen zijn onder andere Marokkaans (27% van de Marokkaanse COA- en CNO-bewoners), Algerijns (27%) en Nigeriaans (15%). Mogelijk hangt dit samen met een oververtegenwoordiging van mannen en jongvolwassenen onder deze groepen. Ook voor deze nationaliteiten geldt overigens dat de meerderheid van de vreemdelingen uit deze groepen in 2022 niet betrokken was bij een incident.

## Misdrijven waarvan COA- en CNO-bewoners worden verdacht

In 2022 legde de politie 5.700 registraties van verdachten vast waarbij de verdachte op het moment van het plegen van het misdrijf op een COA-locatie verbleef. Dit is een stijging van 38% en deze ligt in lijn met de stijging van de gemiddelde bezetting van 39%.

COA- en CNO-bewoners worden vooral verdacht van vermogensmisdrijven, in 2022 is er bij 77% van de geregistreerde verdachten sprake van dit type delict. Dit percentage is hoger dan voor de algemene Nederlandse bevolking in 2021[1] (31%) terwijl het aandeel geregistreerde verdachten van geweldsmisdrijven onder COA- en CNO-bewoners juist relatief laag ligt (11% t.o.v. 19% voor de Nederlandse bevolking). Hierbij merken we op dat er veel demografische verschillen tussen deze groepen zijn

[1] De cijfers over misdrijven in 2022 worden pas later dit jaar gepubliceerd in een nieuwe editie van Criminaliteit en Rechtshandhaving. Daarom wordt gebruikgemaakt van cijfers over misdrijven uit 2021 zoals gepubliceerd in Meijer et al. (2022).

(waaronder leeftijdsopbouw en sociaaleconomische achtergrond) die mogelijk kunnen verklaren waarom de percentages zo van elkaar verschillen.
In totaal registreerde de politie in 2022 2.300 unieke verdachten van misdrijven binnen de doelgroep. De samenstelling van de groep van verdachten is vergelijkbaar met de hierboven beschreven betrokkenen bij incidenten. Opnieuw zijn er onder azc-bewoners de meeste verdachten van misdrijven, terwijl ook bewoners van amv-locaties en htl's opnieuw relatief vaak voorkomen onder de verdachten; de bewoners van deze opvangvormen maken maar een klein deel uit van de gemiddelde bezetting. Verdachten van misdrijven zijn overwegend man (97%) en jongvolwassen: 59% van de verdachte COA- en CNO-bewoners is tussen de 18 en 29 jaar oud. Nationaliteiten met relatief hoge aandelen verdachten zijn Algerijns (44% van de Algerijnse COA- en COA-bewoners was in 2022 verdachte van een misdrijf), Marokkaans (33%) en Tunesisch (31%). 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 over-vertegenwoordigd zijn onder verdachten van misdrijven. Van de unieke verdachten in Nederland in 2021 was 1% COA-bewoner.

Voor wat betreft de cijfers over de afhandeling van misdrijven door het OM en de rechtspraak is er gekeken naar het aantal afhandelingen per jaar. Dit kunnen ook zaken zijn die in eerdere jaren gepleegd zijn. Door deze telwijze sluiten het aantal registraties van verdachten door de politie in een bepaald jaar, het aantal door het OM afgehandelde misdrijfzaken in hetzelfde jaar, en het aantal door de rechter afgehandelde misdrijfzaken in dat jaar niet op elkaar aan.
In 2022 werden 3.700 zaken afgedaan door het OM waarbij de verdachte woonachtig was op een COA- of CNO-locatie ten tijde van het misdrijf. In de meerderheid van deze zaken (71%) werd besloten om te dagvaarden – dit is relatief hoog in vergelijking met de algemene Nederlandse bevolking, waarbij in 2021 slechts 43% van de zaken voor de rechter kwam.

In 2022 deed de rechter uitspraak in 2.300 zaken waarbij de verdachte ten tijde van het misdrijf woonachtig was op een COA- of CNO-locatie. In vergelijking met de algemene Nederlandse bevolking werd de verdachte relatief vaker schuldig bevonden (95% versus 90% voor de Nederlandse bevolking in 2021). In het geval van een strafoplegging legde de rechter bovendien relatief vaker een gevangenisstraf of jeugddetentie op aan COA- en CNO-bewoners (86%) dan aan de Nederlandse bevolking (39% in 2021). Mogelijk hangen de genoemde verschillen in afdoening (zowel door het OM als de rechter) samen met de aard van de gepleegde misdrijven of speelt de afweging hoe kansrijk de tenuitvoerlegging van een (alternatieve) straf of maatregel wordt geacht een rol.

## Suggesties voor toekomstige edities en aanvullend (duidings)onderzoek

De in dit rapport gepresenteerde cijfers geven enkele werkhypotheses 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.
- Het verband tussen het type procedure dat de betrokkenen en verdachten doorlopen (bijv. versnelde, algemene of verlengde asielprocedure) en het aantal incidenten en misdrijven.

- 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- en CNO-bewoners en de mate waarin dit het verschil in de afhandeling ervan kan verklaren.

### Data-gerelateerde en methodologische verantwoording

Ten behoeve van de duiding van de cijfers is het van belang op te merken dat de data die gebruikt zijn voor het samenstellen van dit rapport afkomstig zijn uit operationele registratiesystemen die gericht zijn op het primaire proces en niet bedoeld zijn voor rapportagedoeleinden. Bij het interpreteren van de cijfers moet hier rekening mee worden gehouden.
De voor het berekenen van de cijfers benodigde data uit de registratiesystemen van de verschillende betrokken organisaties zijn door het WODC opgevraagd en gekoppeld op persoonsniveau. Alle cijfers in tabellen en figuren zijn afgerond op vijftallen om de kans op herleidbaar naar personen te verminderen. De aantallen in de tekst zijn op duizend-, honderd- of tientallen afgerond afhankelijk van het hoe groot het cijfer is. Voor de berekening van percentages zijn altijd de aantallen uit de tabellen gebruikt en niet die uit de tekst. De exacte methodiek van de afronding wordt samen met andere methodologische afwegingen toegelicht in bijlage 2.

# 1 Inleiding

De aanpak van criminaliteit en overlastgevend gedrag door asielzoekers staat hoog op de agenda van zowel de overheid en de organisaties in de migratieketen als van de politie en het Openbaar Ministerie (OM), mede om het draagvlak voor de opvang van asielzoekers niet te ondermijnen. Een goed onderbouwde aanpak is echter alleen mogelijk wanneer er een gedegen inzicht bestaat in de aard van de problematiek zoals die zich in Nederland voordoet, zowel op locaties van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) als daarbuiten. In deze editie is er ook gekeken naar de problematiek rondom de in 2022 geopende crisisnoodopvanglocaties (CNO).

Sinds 2016 worden periodiek cijfermatige overzichten aan de Kamer gestuurd waarin in eerste instantie incidenten op en rondom COA-locaties en later ook misdrijven waarvan asielzoekers verdacht worden en de afhandeling daarvan door politie, OM en rechter in eerste aanleg worden gerapporteerd. 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. Sinds 2022 worden de rapportages verzorgd door het WODC als onderdeel van een meerjarig onderzoeksprogramma. In 2022 is een start gemaakt om de cijfers uit de rapportages te voorzien van verdere verklarende analyses (Noyon et al., 2023). De komende jaren zal het WODC in overleg met de betrokken beleidsdirecties verder gaan met het doorontwikkelen van de cijfermatige rapportage en de verklarende analyses, met als doel vanaf 2024 deze twee tegelijkertijd te publiceren, om zo een beter beeld te kunnen presenteren van de onderliggende problematiek. Waar de onderhavige rapportage alleen nog een overzicht geeft van de algemene cijfermatige situatie en een indicatie van betrokken groepen gebaseerd op demografische gegevens, kunnen toekomstige verklarende analyses niet alleen meer inzicht geven in verschillen in achtergrondkenmerken van betrokkenen maar ook in verschillen tussen locaties, effecten van opgelegde maatregelen en veranderingen door de tijd heen. Daarnaast merken we op dat we de cijfers met betrekking tot misdrijven waarvan bewoners van COA- en CNO-locaties worden verdacht, weliswaar in perspectief plaatsen door ook cijfers over de algemene Nederlandse bevolking te geven, maar dat hierbij niet gecorrigeerd is voor verschillen in de opbouw van beide populaties (waaronder leeftijd, geslacht en sociaaleconomische achtergrond). Ook dit aspect nemen we mee bij de doorontwikkeling van deze rapportage.

Ten aanzien van de onderhavige rapportage is het van belang om aan te geven dat de aantallen en percentages in iedere cijfermatige rapportage opnieuw berekend worden aan de hand van dataleveringen die we begin 2023 hebben ontvangen. Dit doen we zodat binnen een rapportage de aantallen en percentages voor de verschillende jaren vergelijkbaar zijn, omdat ze allemaal op basis van dezelfde gegevens en definities zijn berekend. Doordat de voor de rapportage gebruikte gegevens afkomstig zijn uit levende systemen, waarin ook achteraf nog wijzigingen kunnen plaatsvinden, kunnen ook cijfers over eerdere rapportagejaren anders zijn dan in eerdere edities gerapporteerd. Voor deze editie van de rapportage geldt daarnaast dat er ten opzichte van de vorige editie een aanpassing aan de doelgroep is doorgevoerd (het meenemen van bewoners van CNO-locaties) en dat er op sommige punten definities zijn aangepast. Dit hebben we voor alle rapportagejaren met terugwerkende kracht doorgevoerd. Deze verschillen zijn toegelicht bij de relevante tabellen en figuren en ook wordt in de methodologische verantwoording (bijlage 2) een uitgebreide toelichting gegeven op de gemaakte keuzes bij het weergeven van de cijfers voor deze rapportage.

## 1.1 Probleemstelling en doel rapportage

Net als in de vorige editie (Noyon et al., 2022) luidt de centrale probleemstelling van deze rapportage: Wat is de aard van de incidenten op COA-locaties en misdrijven gepleegd door COA-bewoners in Nederland en welke ontwikkelingen door de tijd heen zijn er op dit gebied te zien? Voor 2022 zijn hier in deze rapportage de gerapporteerde incidenten en misdrijven gepleegd door bewoners van de in 2022 geopende crisisnood-opvanglocaties (CNO) aan toegevoegd. Het doel van de onderhavige rapportage is tweeledig. Ten eerste worden incidenten op COA- en CNO-locaties beschreven en wordt daarmee een algemeen beeld geschetst van de frequentie van incidenten en de trend hierin door de jaren heen. Daarnaast geeft de rapportage een overzicht van de misdrijven waarvan bewoners tijdens hun verblijf op COA- of CNO-locaties verdacht werden. Om deze cijfers in perspectief te kunnen plaatsen, worden waar mogelijk ook criminaliteitscijfers gepresenteerd over de algemene Nederlandse bevolking. Door een rapportageperiode van meerdere jaren aan te houden, kunnen bovendien ontwikkelingen over de tijd in kaart gebracht worden.

## 1.2 Doelgroep

De doelgroep van het onderhavige rapport beperkt zich tot mensen die tussen 1 januari 2017 en 31 december 2022 in de systemen van het COA geregistreerd stonden en op enig moment op een COA- of een CNO-locatie verbleven; dan wel als (uitgeprocedeerde) asielzoeker, dan wel als statushouder. Dit kunnen verschillende soorten locaties zijn afhankelijk van de situatie en verblijfsstatus van een vreemdeling: voor de meeste asielzoekers zijn dit een centrale ontvangstlocatie (col), procesopvang-locatie (pol) of asielzoekerscentrum (azc) en onder bepaalde omstandigheden nood-opvanglocaties. 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 vrijheidsbeperkende 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). Meer informatie over de het Nederlandse

asiel- en opvangsysteem is te vinden in bijlage 3. Andere opvangtypes, waaronder de wachtruimte van de col en opvangvormen die onder de verantwoordelijkheid van gemeenten vielen, zijn bij het bepalen van de doelgroep buiten beschouwing gelaten. Een uitzondering hierop zijn de crisisnoodopvanglocaties. Deze staan ook geregistreerd in de systemen van het COA en zijn wel meegenomen in de doelgroep ook al vallen ze niet onder de verantwoordelijkheid van het COA maar onder het beheer van gemeenten en veiligheidsregio's. Vreemdelingen zonder identificatienummer (v-nummer) zijn buiten beschouwing gelaten.

## 1.3 Afbakening en duiding

Voor wat betreft de onderhavige rapportage zijn, net zoals in de voorgaande editie (Noyon et al., 2022), alleen incidenten meegenomen met betrekking tot verbale suïcidedreiging, agressie en geweld tegen personen (fysiek, non-verbaal en/of verbaal) en zelfdestructieve acties. Overtredingen van de COA-huisregels en suïcides zijn wederom niet meegenomen. Deze keuze wordt uitgebreider toegelicht in de methodologische verantwoording (bijlage 2). Voor wat betreft de criminaliteit waar vreemdelingen van verdacht worden, zijn 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 van de doelgroep en de telwijze die in de vorige editie is gehanteerd.
Er worden in deze rapportage alleen gegevens gepresenteerd van bij het COA geregistreerde asielzoekers en statushouders. Incidenten of misdrijven die plaatsvonden voordat personen onder de verantwoordelijkheid van het COA vielen, bijvoorbeeld gedurende de tijd dat asielzoekers buiten bij het aanmeldcentrum in Ter Apel hebben gewacht, zijn niet meegenomen in deze rapportage. De problematiek rondom het aanmeldcentrum in Ter Apel en de ervaren lokale overlast zou een onderwerp kunnen zijn voor vervolgonderzoek.
Daarnaast blijft ook het grootste deel van Oekraïense vluchtelingen die in 2022 naar Nederland kwamen, buiten beschouwing in deze rapportage. Hoewel het om een substantiële groep gaat (ca. 89.000 Oekraïners staan geregistreerd bij Nederlandse gemeenten), werden zij zelden opgevangen op een COA- of CNO-locatie. De meeste Oekraïners die vanwege de oorlog naar Nederland kwamen, kregen namelijk tijdelijk bescherming door de Richtlijn Tijdelijke Bescherming van de Europese Unie en mogen in ieder geval tot 4 maart 2024 in Nederland blijven. Door deze regeling hoeven Oekraïners geen asielprocedure te doorlopen en verblijven zij niet op een azc (CBS, 2023). Ruim 60.000 Oekraïense ontheemden worden door gemeenten opgevangen. De overige Oekraïners worden door particulieren (andere Oekraïners of door Nederlandse gastgezinnen) opgevangen (SER, 2022).
Het rapport geeft, gezien de kwantitatieve aard, geen antwoord op de vraag waarom asielzoekers overlastgevend gedrag vertonen. Het eerste duidingsonderzoek binnen dit onderzoeksprogramma dat in 2023 is verschenen (Noyon et al., 2023), laat zien dat er een verband is tussen incidenten en misdrijven. COA-bewoners die betrokken waren bij een incident worden gemiddeld vaker verdacht van een misdrijf dan bewoners die nooit betrokken waren bij een incident en het aandeel verdachten neemt toe met elk incident waar iemand bij betrokken was. Het gaat overigens om kleine aantallen: de overgrote meerderheid van de COA- en CNO-bewoners wordt nooit verdacht van een misdrijf. Ook het type incident is van belang, waarbij met name mensen die betrokken waren bij fysieke geweldsincidenten gemiddeld vaker voorkomen in de verdachtenregistraties. Dit lijkt in het bijzonder te gelden voor misdrijven als vernieling en geweldsdelicten. Toekomstige duidingsonderzoeken zullen dieper ingaan op de

omstandigheden waaronder incidenten en misdrijven zich voordoen en op de achterliggende drijfveren van betrokkenen.
Ten behoeve van de duiding van de cijfers is het daarnaast van belang op te merken dat de data die gebruikt zijn voor het samenstellen van dit rapport afkomstig zijn uit operationele registratiesystemen die gericht zijn op het primaire proces en niet bedoeld zijn voor rapportagedoeleinden. Bij het interpreteren van de cijfers moet hier rekening mee worden gehouden. Daarnaast betreffen de gepresenteerde cijfers een momentopname (met peilmomenten tussen februari en april 2022). De voor het berekenen van de cijfers benodigde gegevens zijn door het WODC opgevraagd en gekoppeld op persoonsniveau. Alle cijfers in tabellen en figuren zijn afgerond op vijftallen om herleidbaar te verminderen. In de tekst is afgerond op verschillende aantallen, afhankelijkheid van hoe groot het getal is. Dit wordt samen met andere methodologische afwegingen toegelicht in bijlage 2.

## 1.4 Beleidscontext

In de voorgaande rapportage (Noyon et al., 2022) stonden de gevolgen van de COVID-19-pandemie nog centraal. Vanaf de tweede helft van 2021 en in 2022 was er een duidelijke toename te zien van het aantal asielaanvragen ten opzichte van 2020. Aan de ene kant werd deze toename verklaard door de vervallen COVID-19-restricties wat ervoor zorgde dat meer mensen konden reizen en een asielaanvraag konden indienen. Er was met name een stijging in het aantal asielaanvragen van nareizigers (gezinsleden van statushouders in Nederland) in het kader van gezinshereniging te zien. Gezinshereniging was door COVID-19-maatregelen lange tijd niet mogelijk en we kunnen dus spreken van een inhaalslag. Aan de andere kant was er een toename in het aantal eerste asielaanvragen door verschillende geopolitieke ontwikkelingen, zoals de verslechterde situatie in Afghanistan. Bovendien kampte de IND met een achterstand in het beoordelen van asielaanvragen terwijl tegelijkertijd de uitstroom naar gemeentes stagneerde door tekorten op de woningmarkt waardoor mensen langer in de opvang verbleven.
Ondanks de uitbreiding van opvangplekken sinds de zomer van 2021, bleek de opvangcapaciteit van het COA (zowel reguliere opvang als noodopvang) onvoldoende om de sterke groei van asielaanvragers aan te kunnen. Het kabinet stelde daarom in juni 2022 de nationale crisisstructuur in werking om snel de crisisnoodopvang te realiseren. In deze nationale crisisstructuur realiseren veiligheidsregio's/gemeenten crisisnoodopvanglocaties. De CNO staan onder verantwoordelijkheid en beheer van gemeenten/veiligheidsregio's, niet onder verantwoordelijkheid van het COA.
In deze rapportage brengen we in kaart of de toename van het aantal asielaanvragen en de daarmee gepaard gaande opvangcrisis in 2022 hun weerslag hebben gehad op het aantal geregistreerde incidenten en misdrijven waar bewoners van COA- en CNO-locaties bij betrokken waren. Dit doen wij door een cijfermatig overzicht te geven. Op basis hiervan kunnen geen uitspraken worden gedaan over de (causale) relatie tussen de crisis in de noodopvang en het aantal incidenten en misdrijven. Dit zou onderwerp kunnen zijn van vervolgonderzoek binnen het onderzoeksprogramma rondom overlastgevend gedrag door COA- en CNO-bewoners.

## 1.5 Opbouw rapport

De opbouw van het rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 gaat in op de doelgroep van dit rapport: de bewoners van COA- en CNO-locaties. Dit hoofdstuk beschrijft waar de

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

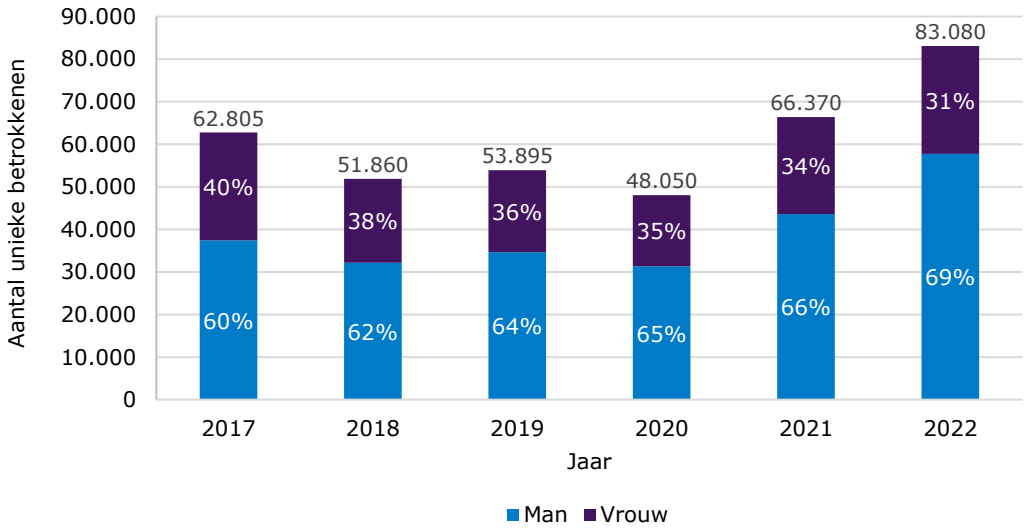
# 2 Vreemdelingen op COA- en CNO-locaties

In de periode van 2017 tot en met 2022 verbleven in totaal 224.000 unieke vreemdelingen op enig moment op COA- en CNO-locaties. Zij vormen de doelgroep van dit rapport. Zoals in detail beschreven in de methodologische bijlage (bijlage 2), gaat het hier alleen om de COA- en CNO-locaties beschreven in hoofdstuk 1, en niet om andere opvangvormen voor asielzoekers of statushouders.
Asielzoekers vallen ook buiten de doelgroep zolang ze nog niet aangemeld zijn, bijvoorbeeld voor de periode dat ze bij het aanmeldcentrum in Ter Apel buiten wachten. Ook vallen asielzoekers buiten de doelgroep als ze op een andere manier opvang verkrijgen in Nederland. Het grootste deel van Oekraïense vluchtelingen die in 2021-2022 naar Nederland kwamen, blijven daarom buiten beschouwing in deze rapportage. Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven werden zij zelden opgevangen door het COA of op CNO-locaties.

## 2.1 Beschrijving van de doelgroep

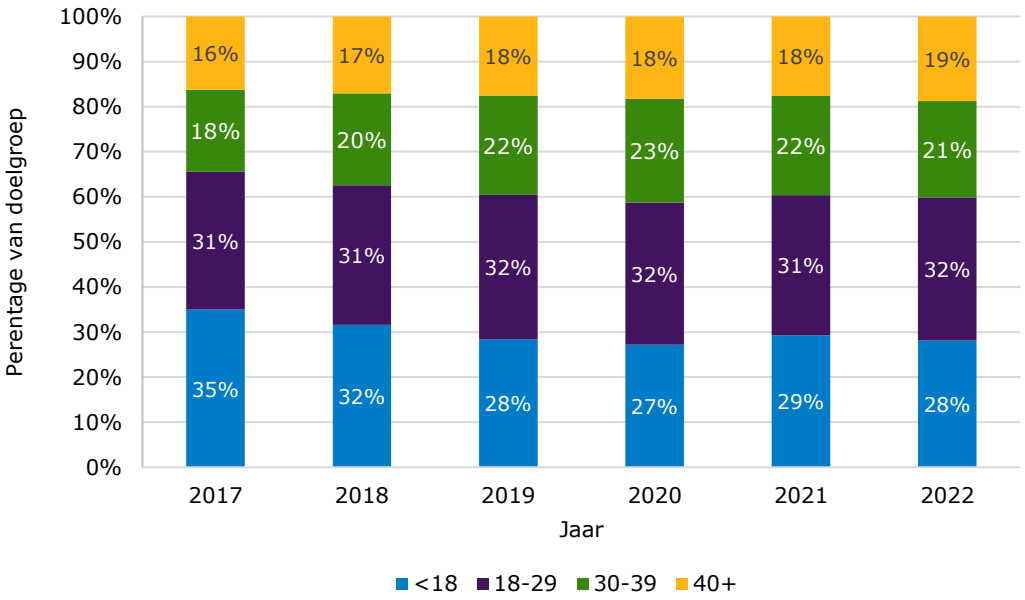
Figuur 2.1 geeft het aantal unieke personen weer dat op jaarbasis op COA- en CNO-locaties verbleef gedurende de rapportageperiode. Zoals de figuur laat zien, varieert de bezetting van COA- en CNO-locaties van jaar tot jaar. Het aantal personen dat op COA- en CNO-locaties verblijft is in 2022 met 25% gestegen ten opzichte van 2021 van 66.000 naar 83.000 unieke personen. Vergelijken we de bezetting van 2022 met die van 2017, dan is er een stijging van 32%. De variatie in de bezetting wordt veroorzaakt door een combinatie van instroom van nieuwe asielzoekers, oplopende wachttijden bij de IND, en een stagnatie in uitstroom van statushouders vanwege de krapte op de woningmarkt. Dit blijkt ook uit het aantal unieke vreemdelingen op COA- en CNO-locaties dat in de gehele rapportageperiode met 224.000 een stuk lager ligt dan de som van de afzonderlijke jaren (die is 366.000). Dit betekent dat personen vaak in meerdere jaren in de gepresenteerde statistieken voorkomen en dus gedurende meerdere maanden of zelfs jaren op de locaties verblijven.

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




De doelgroep bestaat voor ruim twee derde uit mannen (zie figuur 2.1); 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 in 2022 met 32% de grootste leeftijdsgroep (zie figuur 2.2). Dit aandeel is redelijk constant over de rapportage-periode. Daarnaast is er een grote groep minderjarigen: 28% van de doelgroep in 2022. Dit betreft zowel alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) als kinde-ren die met hun ouder(s) of voogd(en) in de COA-locaties verblijven. Het aandeel kinderen is wat afgenomen sinds 2017, toen dit nog 35% bedroeg. De groepen mensen in de leeftijd 30-39 jaar en 40 jaar of ouder in 2022 zijn met respectievelijk 21% en 19% kleiner.

**Figuur 2.2 Leeftijdsverdeling van unieke personen binnen de doelgroep per jaar**




*Opmerking*: De figuur verschilt van die van de vorige editie. De belangrijkste reden hiervoor is dat de leeftijden voor deze editie anders zijn aangeleverd door het COA: op basis van geboortedata in plaats van in jaren. Dit heeft gezorgd voor kleine verschuivingen in de leeftijdsgroepen.

De personen die tijdens de rapportageperiode in de COA- en CNO-locaties verbleven, hadden de nationaliteiten van meer dan 170 verschillende herkomstlanden. De veertien meest voorkomende nationaliteiten in 2022 en de categorie van personen van wie de nationaliteit onbekend is, staan weergegeven in tabel 2.1. Deze veertien nationaliteiten maken samen 85% van de totale doelgroep uit (70.840/83.080). Deze veertien nationaliteiten besloegen in 2017 76% van de totale groep mensen op een COA-locatie en in 2019 slechts 70%. Dit illustreert dat de belangrijkste nationaliteiten verschuiven over de tijd. Nationaliteiten in de top 15 van 2022 die nog niet tot de belangrijkste nationaliteiten behoorden in 2017 zijn Jemenitisch, Nigeriaans, Pakistaans en Russisch. Ook zijn er relatief veel vreemdelingen van wie de nationaliteit onbekend is.[2] Omgekeerd behoorden Georgisch, Armeens, Soedanees, Guinees en Albanees tot de belangrijkste nationaliteiten in 2017 terwijl deze landen in 2022 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 verachtvoudigd in de rapportageperiode, van 800 in 2017 tot 6.000 in 2022. Het aantal Afghaanse bewoners laat sinds 2020, na een aanvankelijke daling, ook weer een forse stijging zien.
Meer dan een derde van de mensen die in 2022 op een COA-locatie verbleven, had de Syrische nationaliteit; daarmee de meest voorkomende nationaliteit. Dit geldt voor de gehele rapportageperiode: hoewel het relatieve aandeel Syriërs varieert van 19% in 2019 tot 37% in 2017, en 38% in 2022, is Syrisch gedurende de gehele rapportageperiode met afstand de grootste nationaliteit.

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

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

| Nationaliteit | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Syrische | 23.410 | 11.500 | 10.030 | 10.835 | 22.265 | 31.320 |
| Afghaanse | 3.295 | 2.705 | 2.185 | 1.860 | 4.645 | 6.390 |
| Turkse | 820 | 2.020 | 2.660 | 3.140 | 4.775 | 5.965 |
| Jemenitische | 325 | 845 | 1.385 | 1.740 | 2.850 | 4.265 |
| Eritrese | 7.290 | 6.930 | 5.615 | 4.645 | 4.400 | 4.230 |
| Iraanse | 2.785 | 3.675 | 4.265 | 3.815 | 3.485 | 2.995 |
| Somalische | 795 | 745 | 680 | 650 | 1.480 | 2.780 |
| Iraakse | 4.155 | 3.195 | 2.500 | 2.095 | 2.715 | 2.540 |
| Onbekend | 395 | 395 | 505 | 565 | 1.045 | 2.360 |
| Nigeriaanse | 550 | 930 | 2.885 | 2.515 | 2.405 | 2.205 |
| Algerijnse | 1.390 | 1.545 | 1.725 | 1.480 | 1.670 | 1.905 |
| Pakistaanse | 470 | 635 | 855 | 970 | 1.280 | 1.745 |
| Marokkaanse | 1.640 | 1.420 | 1.650 | 1.285 | 1.455 | 1.245 |
| Russische | 495 | 575 | 720 | 620 | 595 | 895 |
| Overige nationaliteiten | 14.985 | 14.740 | 16.235 | 11.840 | 11.310 | 12.245 |
| **Totaal** | **62.805** | **51.860** | **53.895** | **48.050** | **66.370** | **83.080** |

*Opmerking*: Deze tabel verschilt van die in de vorige editie om twee redenen. De eerste reden is dat de samenstelling en volgorde van de top 15 in 2022 afwijkt van de top 15 in 2021. De tweede reden is dat de nationaliteiten voor deze editie zijn geleverd door de IND. Deze gegevens wijken iets af van de voor de vorige editie door APM geleverde nationaliteiten. Zie verder de methodologische verantwoording in bijlage 2.

## 2.2 Bezetting van COA- en CNO-locaties

Tabel 2.2 geeft de gemiddelde bezetting per jaar weer per type opvanglocatie berekend uit de dagelijkse bezetting[3]. Deze tabel geeft een indruk van de dagelijkse bezetting per opvangvorm los van piek- en dalmomenten in het jaar. Omdat er geen rekening gehouden is met het aantal opvanglocaties van een bepaald type, kunnen hiermee geen uitspraken worden gedaan over de bezettingsgraad per specifieke locatie. Wel geeft dit een indruk van de bezetting van de verschillende types COA- en CNO-locaties op een algemener niveau. Zoals de tabel weergeeft, verbleven de meeste mensen in 2022 op COA- en CNO-locaties die deel uitmaken van de reguliere asielprocedure: 94% van de gemiddelde bezetting komt voor rekening van centrale ontvangstlocaties (col), procesopvanglocaties (pol) en asielzoekerscentra (azc). Waar het aantal unieke personen op COA- en CNO-locaties, zoals eerder genoemd, met 32% steeg in de rapportageperiode, nam de gemiddelde bezetting van col, pol en azc toe met 95% (van 19.000 in 2017 naar 37.000 in 2022). Dit is een indicatie dat de gemiddelde verblijfsduur op COA- en CNO-locaties is toegenomen in die periode. De gemiddelde bezetting van amv-locaties is ook gestegen met 89%. De gemiddelde

[3] 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.

bezetting van locaties voor gezinnen in afwachting van uitzetting nam daarentegen juist af tussen 2017 en 2022.
Verder zien we dat met name de gemiddelde bezetting van de pol (en in mindere mate de col) relatief is gestegen in de rapportageperiode. Waar in 2017 nog 81% van de COA- en CNO-bewoners op een azc verbleef, was dit in 2021 69% en in 2022 57%. In die laatste jaren varieerde het aandeel COA- en CNO-bewoners op de col van 1% in 2017 tot 6% in 2021 en 2022. Het aandeel pol-bewoners varieerde van 5% in 2017 tot 18% in 2021 en 31% in 2022. 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).
In 2022 zijn (crisis)noodopvanglocaties veel gebruikt voor het opvangen van vreemdelingen. De (crisis)noodopvanglocaties zijn geen afzonderlijke opvangvorm, dus een deel van de bewoners die geteld zijn in tabel 2.2 verblijven op (crisis)noodopvanglocaties. In eerdere jaren was het aandeel van bewoners op een noodopvang maximaal 1%. In 2022 bestond de gemiddelde bezetting voor 4% uit bewoners van cno's en voor 13% uit bewoners van noodopvanglocaties. In 2022 zat dus 17% van de gemiddelde bezetting in (crisis)noodopvanglocaties.

### Tabel 2.2 Gemiddelde bezetting per jaar uitgesplitst naar opvangvorm

| Opvangvorm | 2017 | | 2018 | | 2019 | | 2020 | | 2021 | | 2022 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % |
| Asielprocedure, waarvan: | 18.930 | 87 | 17.525 | 87 | 21.795 | 92 | 24.885 | 93 | 26.435 | 94 | 36.920 | 94 |
| AZC | 17.580 | 81 | 14.800 | 74 | 13.875 | 58 | 14.325 | 54 | 19.625 | 69 | 22.205 | 57 |
| POL | 1.055 | 5 | 2.445 | 12 | 7.600 | 32 | 9.810 | 37 | 5.085 | 18 | 12.180 | 31 |
| COL | 295 | 1 | 275 | 1 | 320 | 1 | 745 | 3 | 1.725 | 6 | 2.535 | 6 |
| Amv | 750 | 3 | 590 | 3 | 535 | 2 | 385 | 1 | 565 | 2 | 1.415 | 4 |
| In afwachting van uitzetting gezin | 1.685 | 8 | 1.545 | 8 | 1.090 | 5 | 975 | 4 | 920 | 3 | 665 | 2 |
| In afwachting van uitzetting | 225 | 1 | 205 | 1 | 180 | 1 | 210 | 1 | 135 | 0 | 125 | 0 |
| Handhaving en toezicht | 0 | 0 | 30 | 0 | 35 | 0 | 25 | 0 | 30 | 0 | 30 | 0 |
| Overig | 95 | 0 | 150 | 1 | 145 | 1 | 210 | 1 | 165 | 1 | 55 | 0 |
| **Totaal** | **21.685** | | **20.040** | | **23.785** | | **26.685** | | **28.250** | | **39.205** | |

*Opmerking*: Deze tabel verschilt van die in de vorige editie; de cijfers vallen iets hoger uit. Het verschil komt doordat voor de vorige editie de relevante verblijfsperiodes zijn geselecteerd aan de hand van de door het COA aangeleverde jaren en vervolgens zijn de exacte instroom- en uitstroomdata gebruikt om het gemiddelde te berekenen. Dit jaar zijn alleen de exacte instroom- en uitstroomdata gebruikt voor de berekening; de verwachting is dat dit accurater is.

# 3 Incidenten waarbij COA- en CNO-bewoners zijn betrokken

Een klein deel van de bewoners van COA- en CNO-locaties is tijdens het verblijf betrokken bij zogenoemde incidenten. COA-medewerkers registreren de incidenten die plaatsvinden op de opvanglocaties. Incidenten kunnen van verschillende aard zijn en worden door COA ook als zodanig vastgelegd. Er wordt onderscheid gemaakt tussen overtredingen van de COA huisregels, verstoringen van de openbare orde en (mogelijk) strafbare feiten (COA, n.d. m). 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).

## 3.1 Doelgroep van dit hoofdstuk

De doelgroep van dit hoofdstuk betreft de incidenten in de periode 2017 tot en met 2022 waarbij vreemdelingen betrokken zijn geweest die gedurende die periode op specifieke types COA-locaties verbleven (zie hoofdstuk 1 en 2). In de methodologische verantwoording (bijlage 2) is uitgebreid beschreven hoe de doelgroepselectie heeft plaatsgevonden.
In dit rapport wordt de categorie overtredingen van de huisregels buiten beschouwing gelaten. Hier is in eerste instantie voor gekozen vanwege de aard van de overtredingen. Waar verstoringen van de openbare orde en (mogelijk) strafbare feiten aanwijsbaar overlastgevend zijn, omvat de categorie 'overtredingen van COA huisregels' ook gedragingen van heel andere aard zoals het niet schoonhouden van de woonruimte of het gebruik van kaarsen (COA, 2020a). Naast deze inhoudelijke reden, is er ook een meer analytische reden om overtredingen van huisregels buiten beschouwing te laten. Zo gelden op locaties van verschillende aard (bijv. een azc en een htl) ook verschillende handhaving op huisregels, wat betekent dat bij een overtreding op de ene locatie niet per definitie dezelfde maatregel geregistreerd zou worden als op een ander type locatie. Tot slot zijn er twijfels over de datakwaliteit. Een 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.
Naast de incidenten waarbij bewoners van COA- en CNO-locaties betrokken waren, worden er ook incidenten geregistreerd die zijn veroorzaakt door mensen die op dat moment niet op een COA-locatie woonachtig zijn. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om mensen die zich tijdelijk tussen opvangvormen bevinden (die de COA-opvang hebben verlaten om op een later moment weer terug te keren). Ook kunnen er incidenten plaatsvinden voordat personen onder de verantwoordelijkheid van het COA vallen, hieronder valt de periode waarin asielzoekers buiten bij het aanmeldcentrum in Ter Apel hebben gewacht. Omdat deze groepen buiten de doelgroep van het onderhavige rapport vallen, worden deze incidenten hier verder buiten beschouwing gelaten.

## 3.2 Door het COA geregistreerde incidenten

In de rapportageperiode van zes jaar zijn in totaal 37.000 incidenten op COA- en CNO-locaties geregistreerd waarvan een van de betrokkenen op een locatie binnen de doelgroep verbleven. Zoals weergegeven in tabel 3.1 gaat het hierbij vooral om episodes van verbaal alsook van fysiek geweld. In 2022 betrof dit respectievelijk 44% en 32% van de geregistreerde incidenten in dat jaar. Waar het aandeel fysiek geweld redelijk constant is over de rapportageperiode (29% in 2017 versus 32% in 2022), is er een relatieve toename van verbale geweldsincidenten van tien procentpunt (van 32% in 2017 naar 44% in 2022). Deze relatieve toename gaat samen met een afname van het aandeel incidenten van verbale suïcidedreiging (van 19% in 2017 naar 10% in 2022) en het aandeel zelfdestructieve acties (van 12% in 2017 naar 6% in 2022).

**Tabel 3.1 Aantal geregistreerde incidenten per jaar uitgesplitst naar type incident**

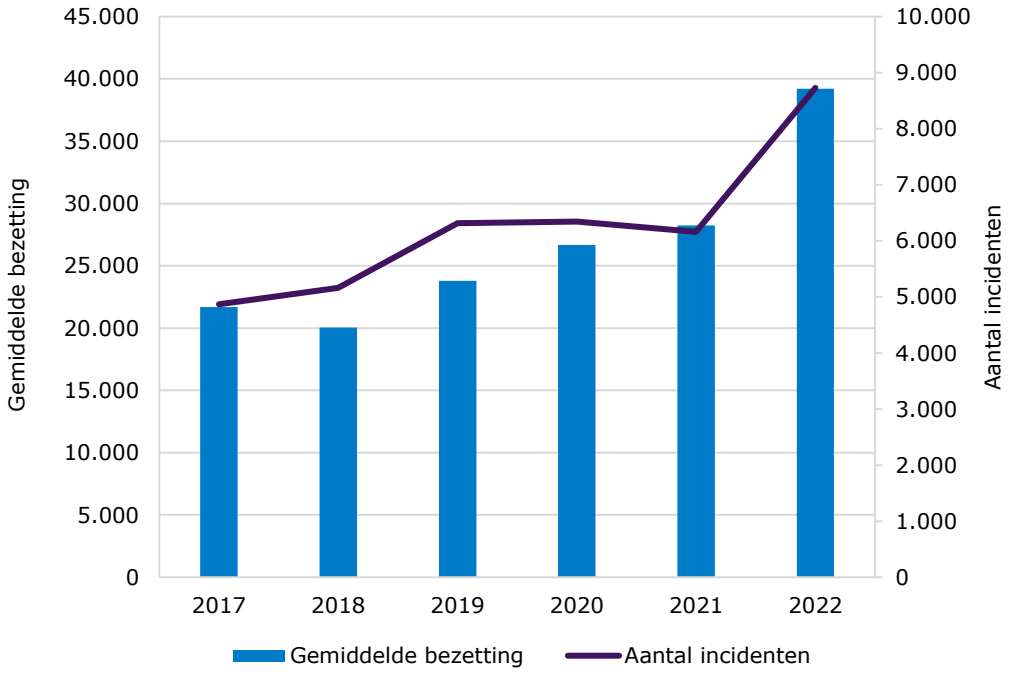
| Categorie incident | 2017 | | 2018 | | 2019 | | 2020 | | 2021 | | 2022 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % |
| Agressie en geweld tegen personen verbaal[a] | 1.555 | 32 | 1.935 | 37 | 2.610 | 41 | 2.730 | 43 | 2.565 | 42 | 3.800 | 44 |
| Agressie en geweld tegen personen fysiek[b] | 1.420 | 29 | 1.380 | 27 | 1.655 | 26 | 1.840 | 29 | 1.875 | 30 | 2.755 | 32 |
| Agressie en geweld tegen personen non-verbaal[c] | 390 | 8 | 520 | 10 | 600 | 10 | 590 | 9 | 510 | 8 | 845 | 10 |
| Verbale suïcidedreiging | 925 | 19 | 835 | 16 | 950 | 15 | 740 | 12 | 800 | 13 | 830 | 10 |
| Zelfdestructieve actie | 580 | 12 | 495 | 10 | 500 | 8 | 445 | 7 | 410 | 7 | 495 | 6 |
| **Totaal** | **4.870** | | **5.165** | | **6.315** | | **6.345** | | **6.160** | | **8.730** | |

a Schelden, dreigen met woorden.
b Slaan, schoppen, trappen e.d.
c Agressieve houding of gebaren.

De gemiddelde bezetting van COA- en CNO-locaties geeft een indicatie van de verblijfsduur van asielmigranten: als het aantal unieke personen afneemt, maar de gemiddelde bezetting van COA- en CNO-locaties stijgt, betekent dit dat mensen meer tijd doorbrengen in de opvang (zie ook paragraaf 3.1). Figuur 3.1 zet het aantal incidenten per jaar af tegen de gemiddelde bezetting in de COA- en CNO-locaties. In 2022 is er ten opzichte van 2021 een stijging van het totaalaantal incidenten van 42% (van 6.200 in 2021 naar 8.700 in 2022). Deze is vergelijkbaar met de toename van 39% van de gemiddelde bezetting in COA- en CNO-locaties. Vergelijken we 2022 met 2017, dan zien we dat het aantal incidenten met 79% is toegenomen en de gemiddelde bezetting met 81%. Op basis van deze cijfers lijken veranderingen in het aantal incidenten dus voor een groot deel te verklaren te zijn vanuit veranderingen in de gemiddelde bezetting (en daarbij de verblijfsduur). Veranderingen in het totaalaantal unieke vreemdelingen dat op enig moment door COA opgevangen is, lijken daarentegen een minder goede verklaring te zijn voor veranderingen in het aantal incidenten

(Noyon et al., 2022). De toename van het aantal jaarlijkse incidenten sinds 2017 hangt daarnaast samen met de toegenomen tijd die mensen gemiddeld doorbrengen op een COA-locatie (zie hoofdstuk 2; zie ook Kruize & Gruter, 2022). Andere factoren die een rol spelen bij de toename van het aantal incidenten (en die waarschijnlijker spelen bij een hogere gemiddelde bezetting) zijn langere wachttijden, meer onzekerheid over en lagere kwaliteit van opvang en hoge bezettingsgraden.
De relatie tussen (gemiddelde) bezetting en incidenten is mogelijk beïnvloed door de geldende COVID-19-maatregelen in 2020 en 2021. In de vorige editie zijn mogelijke verklaringen besproken die tot hogere of lagere registraties van incidenten konden leiden (Noyon et al., 2022). Dit jaar zien we de trend die voor de COVID-19-pandemie begon (een stijging van de gemiddelde bezetting en een vergelijkbare relatieve stijging van incidenten) zich voortzetten.

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




Tabel 3.2 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 3.1). Door het aantal incidenten uit tabel 3.1 af te zetten tegen het aantal betrokkenen uit tabel 3.2, zien we dat er jaarlijks gemiddeld ongeveer 1,4 betrokkenen zijn per incident (bijv. 12.620/8.730 in 2022).
In lijn met het feit dat de categorie 'asielprocedure' de grootste bezetting kent (zie ook tabel 2.2 in hoofdstuk 2), verblijft het grootste aantal betrokkenen bij incidenten op een van deze locaties. Het relatieve aandeel voor deze categorie varieert van 58% van het totale aantal betrokkenen bij incidenten in 2017 tot 72% in 2022. Bekijken we deze categorie meer in detail, dan zien we dat het grootste deel van de betrokkenen (43% van het totaalaantal betrokkenen in 2022 en 60% 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 36% in 2017 tot 24% in 2022), waren in 2022 bij bijna een kwart van de incidenten vreemdelingen betrokken die op amv-locaties verbleven, terwijl slechts 4% van de gemiddelde bezetting in 2022 voor rekening van deze opvangvorm kwam (zie tabel 2.2). Overigens is ook de kans dat incidenten door bewoners van amv-locaties worden geregistreerd groter dan voor andere opvangvormen, omdat er intensievere begeleiding op de locaties aanwezig is (cf. Kruize & Gruter, 2022). Een vergelijkbare situatie geldt op de 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 de demografische samenstelling van de bewoners van amv- en handhaving- en toezichtlocaties, zie bijlage 3 voor meer toelichting over het asielproces en de opvanglocaties.
In 2022 is de bezetting van de (crisis)noodopvanglocaties flink gestegen naar 17% van de gemiddelde bezetting. Vanuit deze locaties zijn in 2022 1.860 betrokkenen geregistreerd, dit betreft ongeveer 15% van alle betrokkenen bij incidenten[4]. De gemiddelde bezetting van CNO-locaties bedraagt 4% van de doelgroep en zij zijn verantwoordelijk voor ongeveer 1% van alle incidenten. De (crisis)noodopvanglocaties zijn meegeteld in de aantallen in tabel 3.2.

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

| Opvangvorm | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Asielprocedure | 4.115 | 4.520 | 5.840 | 6.470 | 6.455 | 9.045 |
| amv | 2.550 | 1.910 | 2.225 | 2.420 | 2.075 | 3.045 |
| Handhaving en toezicht | 20 | 595 | 660 | 225 | 245 | 285 |
| In afwachting van uitzetting gezin | 315 | 255 | 180 | 230 | 145 | 155 |
| In afwachting van uitzetting | 125 | 120 | 90 | 80 | 50 | 85 |
| Overig | 0 | 10 | 35 | 65 | 30 | 0 |
| **Eindtotaal** | **7.130** | **7.410** | **9.025** | **9.490** | **9.005** | **12.620** |

*Opmerking:* De cijfers over de jaren 2017-2021 in deze tabel verschillen van die in de vorige editie (2017-2021), omdat er suïcidedreigingen en zelfdestructieve acties deels niet zijn meegenomen in de vorige editie. Dit ging om een koppelfout, deze tabel kan beschouwd worden als een correctie op de in de vorige editie gepubliceerde tabel.

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

## 3.3 Door het COA getroffen maatregelen naar aanleiding van incidenten

COA ziet zichzelf expliciet als begeleidingsinstantie en streeft er daarom naar elke bewoner te begeleiden op een manier die bij de persoonlijke situatie past. Het opleggen van maatregelen moet bezien worden vanuit het kader van deze individuele aanpak (COA, 2021). Hierbij past een inzet van maatregelen die in beginsel uitgaat

[4] De gemeenten/veiligheidsregio's die verantwoordelijk zijn voor de CNO-locaties hebben niet per se toegang tot het centrale registratiesysteem waarmee COA incidenten registreert. Het daadwerkelijke aantal van incidenten op deze locaties ligt mogelijk veel hoger.

van het gedrag van de bewoner: 'Bij het interveniëren op overlastgevend gedrag staat bij het COA de begeleiding centraal en kiest het COA in eerste instantie voor interventies die het gedrag beïnvloeden. Pas als die interventies geen gewenst effect hebben wordt overgegaan op maatregelen die een prikkel moeten zijn om het gedrag alsnog te veranderen' (ibid., p. 3). Als het gedrag van een COA-bewoner echter een gevaar vormt voor anderen, worden maatregelen ingezet waarbij niet het gedrag van de bewoner maar de veiligheid van derden centraal staat (ibid.).
Afhankelijk van de aard van een incident kan het COA-personeel verschillende maatregelen treffen. Hierbij kan grofweg onderscheid gemaakt worden tussen 1) alternatieve maatregelen, zoals een correctiegesprek, waarschuwingsbrief of leermaatregel; 2) maatregelen die een tijdelijke inhouding van leefgeld of voorzieningen inhouden (zogenoemde rov-maatregelen[5]); en 3) maatregelen waarbij mensen onder verscherpt toezicht worden geplaatst (dus op een htl of ebtl). 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.

### Tabel 3.3 Aantal opgelegde maatregelen per jaar uitgesplitst naar type maatregel

| Type maatregel | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Alternatieve maatregel | 1.050 | 1.015 | 1.445 | 1.895 | 1.935 | 2.920 |
| GLO/ROV maatregel | 1.155 | 1.020 | 1.315 | 1.680 | 1.770 | 2.355 |
| EBTL- en HTL maatregel | 5 | 245 | 250 | 210 | 210 | 220 |
| **Eindtotaal** | **2.210** | **2.280** | **3.010** | **3.785** | **3.915** | **5.490** |

Tabel 3.3 laat zien dat het COA 5.490 keer een maatregel heeft opgelegd in 2022 naar aanleiding van een van de 8.730 incidenten in 2022 die zijn meegenomen in het onderhavige rapport (tabel 3.1). In sommige gevallen heeft er dus een incident plaatsgevonden waarbij geen maatregel is opgelegd. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren in het geval van meerdere opeenvolgende incidenten. Ook het omgekeerde kan voorkomen: bij sommige incidenten worden meerdere maatregelen opgelegd (bijv. een afkoelperiode gevolgd door een correctiegesprek). Er is dus naast de inhoudelijke relatie tussen geregistreerde incidenten en maatregelen, geen een-op-een getalsmatig verband (COA, persoonlijke communicatie, 22 maart 2022).
Tabel 3.3 laat zien dat de opgelegde maatregel in 2022 in circa 50% van de gevallen een alternatieve maatregel betrof. Overplaatsing van een vreemdeling naar de htl gebeurt in 4% van de gevallen. Het lage aantal ebtl-maatregelen in 2017 is hoogstwaarschijnlijk toe te schrijven aan het feit dat de ebtl pas eind 2017 werd ingevoerd (zie bijlage 3) en is dus niet gerelateerd aan de ernst van overtredingen in dat jaar.
Het aantal opgelegde maatregelen is in 2022 met 40% toegenomen in vergelijking met 2021. Dit kan deels verklaard worden door de toename van de gemiddelde bezetting en het aantal incidenten in 2022. Overigens is het totale aantal maatregelen dat werd opgelegd over de gehele rapportageperiode veel sterker toegenomen dan het aantal geregistreerde incidenten. Het aantal opgelegde maatregelen steeg van 2.210 in 2017 naar 5.490 in 2022. Dit is een stijging van 148%. Zoals eerder vermeld, nam het aantal geregistreerde incidenten in die periode toe met 79% (zie tabel 3.1). Dit is een

[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.

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 3.4. Bij gerapporteerde verbale suïcidedreiging en zelfdestructieve acties is dit in de regel een alternatieve maatregel (respectievelijk 90% en 72% van de opgelegde maatregelen na dit type incidenten). Ook in het geval van verbaal en non-verbaal geweld worden vaak alternatieve maatregelen opgelegd (respectievelijk 53% en 52%) maar bij deze incidenten zien we ook veel inhoudingen van verstrekkingen (44% voor beide types incidenten). Ook in het geval van fysiek geweld worden vaak alternatieve maatregelen opgelegd (45%), terwijl hier de htl-maatregel en inhouding van verstrekkingen relatief vaker voorkomen (respectievelijk 7% en 48%).

**Tabel 3.4 Percentage opgelegde maatregelen uitgesplitst naar type incident in 2017-2022[a]**

| Type incident | Alternatieve maatregel | GLO/ROV maatregel | EBTL- en HTL maatregel |
|---|---|---|---|
| Agressie en geweld tegen personen fysiek | 45% | 48% | 7% |
| Agressie en geweld tegen personen verbaal | 53% | 44% | 4% |
| Agressie en geweld tegen personen non-verbaal | 52% | 44% | 4% |
| Zelfdestructieve actie | 72% | 20% | 7% |
| Verbale suïcidedreiging | 90% | 8% | 3% |
| **Eindtotaal** | **50%** | **45%** | **5%** |

*Opmerking*: De kolommen voor de GLO/ROV en EBTL/HTL-maatregelen waren in de vorige editie per abuis omgewisseld. Dat is in deze editie gecorrigeerd.

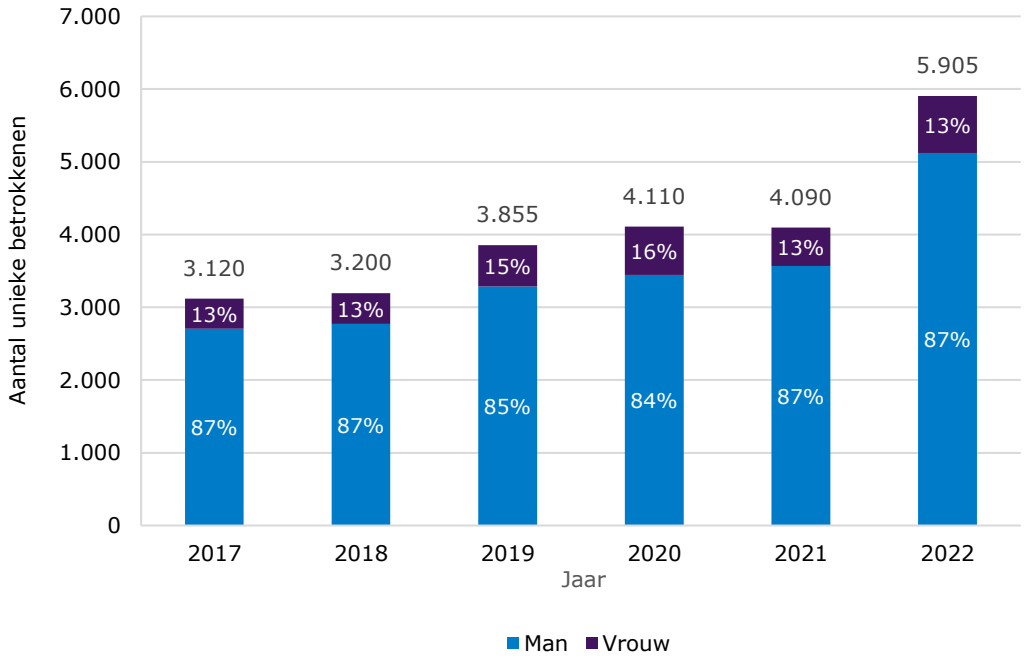
a De percentages per rij tellen niet per definitie op tot 100% omdat alle percentage op basis van afgeronde getallen worden berekend.

## 3.4 Vreemdelingen van wie het COA een incident registreerde

Bij de 30.000 in de rapportageperiode geregistreerde fysieke, verbale of non-verbale geweldsincidenten (tabel 3.1) zijn in totaal 20.000 unieke betrokkenen geregistreerd; de som van afzonderlijke jaren is 24.000, omdat sommige betrokkenen in meerdere jaren bij incidenten betrokken waren. 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 incidenten met betrekking tot agressie en geweld, en geen mensen die zelfdestructieve acties hebben uitgevoerd of verbale suïcidedreigingen hebben geuit. Hiervoor is gekozen om gericht te kijken welke unieke betrokkenen vooral overlast veroorzaken die andere bewoners of personeel direct raakt. Zelfdestructieve acties en suïcidedreigingen veroorzaken ook (emotionele) overlast voor anderen maar de intentie en oorzaak van deze acties is per definitie geheel anders.
Figuur 3.2 geeft het verloop weer van het aantal unieke betrokkenen per jaar bij deze types incidenten. Met 3.100 unieke betrokkenen in 2017 versus 5.900 in 2022 is er een flinke toename in het aantal unieke betrokkenen per jaar sinds het begin van de rapportageperiode (een stijging van 89%). Ten opzichte van 2021 is het aantal unieke betrokkenen met 44% toegenomen (van 4.090 naar 5.905), terwijl de bezetting met

25% steeg (figuur 2.1) en de gemiddelde bezetting met 39% steeg (tabel 2.2). Dit correspondeert met een kleine toename van het relatieve aandeel unieke betrokkenen onder de doelgroep van 6% naar 7%. Dat betekent dat 7% van de COA- en CNO-bewoners in 2022 betrokken was bij een of meerdere incidenten, in 2021 was dit nog 6% (en in 2017 5%).
Zoals figuur 3.2 laat zien, zijn de meeste betrokkenen bij agressie- en geweldsincidenten mannen. Het aandeel van mannen bedraagt ongeveer 86%, met kleine variaties. Overigens zijn mannen ook oververtegenwoordigd onder de doelgroep (zie ook figuur 2.1 in hoofdstuk 2). Toch lijkt het erop dat mannen niet alleen oververtegenwoordigd zijn onder de betrokkenen bij incidenten vanwege het grote aantal mannen in de doelgroep: 9% van de mannen op een COA-locatie was in 2022 betrokken bij een incident, tegenover 3% van de vrouwen (figuren 2.1 en 3.2).

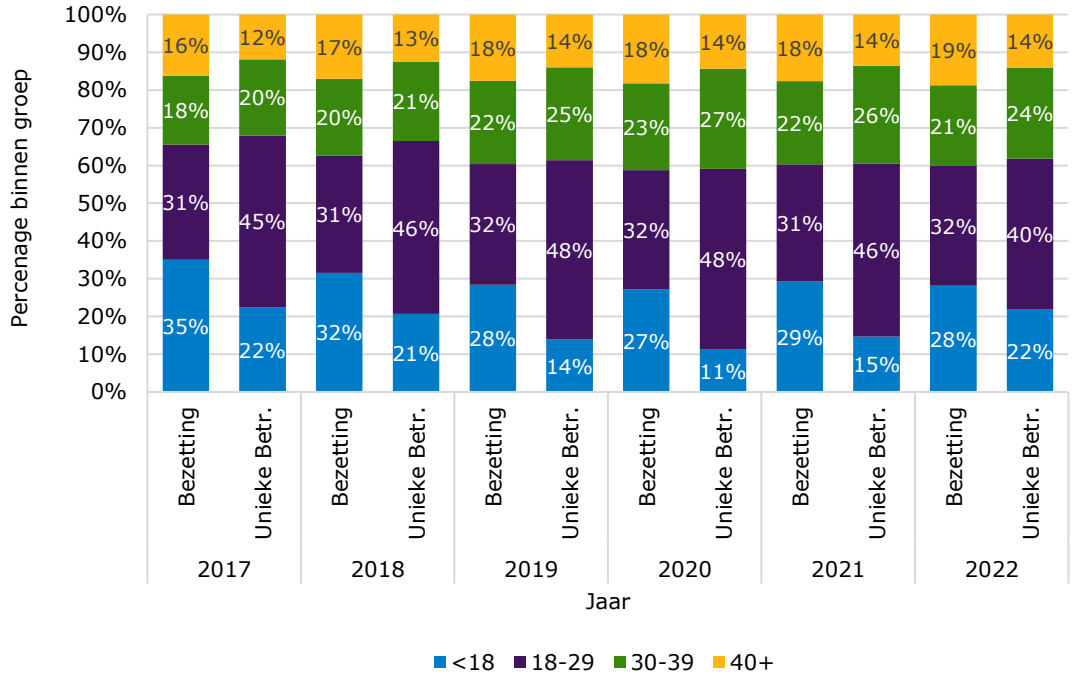
**Figuur 3.2 Aantal unieke betrokkenen bij incidenten (agressie en geweld tegen personen) per jaar uitgesplitst naar geslacht[a]**




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

Ook voor wat betreft leeftijd zien we een duidelijk patroon onder betrokkenen bij agressie- en geweldsincidenten. Ongeveer 40% van de COA- en CNO-bewoners die bij een incident betrokken zijn, is tussen de 18 en 29 jaar oud en bijna een kwart is tussen de 30 en 39 jaar oud in 2022 (zie figuur 3.3). Deze leeftijdsgroepen, die samen goed zijn voor grofweg de helft van de bezetting (zie hoofdstuk 2) zijn dus betrokken bij ongeveer 64% van de geregistreerde incidenten.

**Figuur 3.3 Leeftijdsverdeling van personen in de doelgroep (bezetting) per jaar en van unieke betrokkenen bij incidenten per jaar**

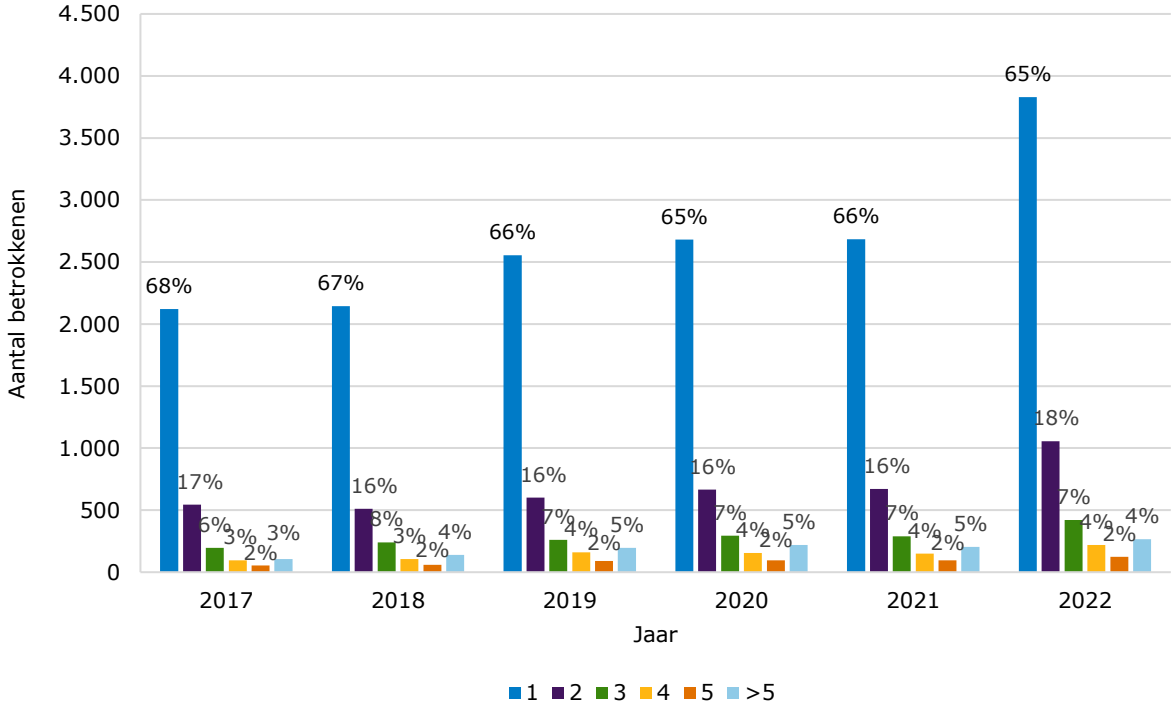



*Opmerking*: De figuur verschilt van die in de vorige editie. De belangrijkste reden hiervoor is dat de leeftijden voor deze editie anders zijn aangeleverd door het COA: op basis van geboortedata in plaats van in jaren. Dit heeft gezorgd voor kleine verschuivingen in de leeftijdsgroepen.

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 3.4). Zestien tot achttien procent van de unieke betrokkenen was bij twee incidenten betrokken. Daarnaast is er een groep (4%) die bij vijf of meer van dit soort incidenten betrokken was binnen het kalenderjaar.[6] In het duidingsonderzoek (Noyon et al., 2023) is het verband tussen incidenten en misdrijven onderzocht. De analyses in dit duidingsonderzoek laten zien dat er een sterk verband is tussen betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties.

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

**Figuur 3.4 Verdeling van unieke betrokkenen bij incidenten per jaar op basis van hoe vaak zij geregistreerd zijn als betrokkene bij incidenten binnen hetzelfde jaar**




Tabel 3.5 geeft een overzicht van het aandeel unieke betrokkenen per jaar naar nationaliteit. Het cijfer in de voorlaatste kolom geeft aan hoeveel procent van alle 5.900 betrokkenen bij incidenten in 2022 tot de gegeven nationaliteit behoort. Het cijfer in de laatste kolom geeft aan hoeveel procent binnen de nationaliteit betrokken was bij een incident. Zoals de tabel laat zien, was in 2022 33% van de unieke betrokkenen Syrisch. Ook waren er veel betrokkenen bij enkele andere nationaliteiten zoals Algerijnse (9%), Marokkaanse (6%) en Nigeriaanse (6%).

**Tabel 3.5 Aantal unieke betrokkenen bij incidenten per jaar uitgesplitst naar nationaliteit, en percentage unieke betrokkenen t.o.v. alle betrokkenen en de totale omvang van de nationaliteit in de doelgroep in 2022[a]**

| Nationaliteit | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2022 % totaal | 2022 % t.o.v. natio-naliteit |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Marokkaanse | 310 | 330 | 465 | 450 | 470 | 335 | 6% | 27% |
| Algerijnse | 210 | 310 | 375 | 345 | 445 | 505 | 9% | 27% |
| Nigeriaanse | 35 | 80 | 390 | 460 | 380 | 330 | 6% | 15% |
| Russische | 20 | 35 | 35 | 60 | 45 | 90 | 2% | 10% |
| Somalische | 40 | 35 | 55 | 60 | 110 | 285 | 5% | 10% |
| Eritrese | 345 | 335 | 185 | 145 | 150 | 305 | 5% | 7% |
| Onbekend | 20 | 30 | 45 | 45 | 70 | 150 | 3% | 6% |
| Jemenitische | 10 | 15 | 55 | 65 | 55 | 245 | 4% | 6% |
| Iraanse | 165 | 155 | 240 | 255 | 200 | 170 | 3% | 6% |
| Syrische | 505 | 380 | 415 | 615 | 795 | 1.935 | 33% | 6% |
| Iraakse | 260 | 200 | 185 | 165 | 145 | 135 | 2% | 5% |
| Afghaanse | 365 | 235 | 130 | 135 | 110 | 230 | 4% | 4% |
| Pakistaanse | 10 | 10 | 25 | 30 | 40 | 60 | 1% | 3% |
| Turkse | 20 | 25 | 40 | 50 | 40 | 85 | 1% | 1% |
| Overige nationaliteiten | 810 | 1.015 | 1.220 | 1.235 | 1.040 | 1.050 | 18% | 9% |
| **Totaal** | **3.120** | **3.200** | **3.855** | **4.110** | **4.095** | **5.910** | **100%** | **7%** |

*Opmerking*: Deze tabel verschilt van die in de vorige editie om twee redenen. De eerste reden is dat de samenstelling en volgorde van de top 15 in 2022 afwijkt van de top 15 in 2021. De tweede reden is dat de nationaliteiten voor deze editie zijn geleverd door de IND. Deze gegevens wijken iets af van de vorig jaar door APM geleverde nationaliteiten. Zie verder de methodologische verantwoording in bijlage 2.

a De vijftien meest voorkomende nationaliteiten in de bezetting in 2022 worden hier getoond.

Zetten we de unieke betrokkenen af tegen de bezetting per nationaliteit, dan verschijnt een ander beeld. Zoals eerder besproken (paragraaf 3.1), vormen Syrische migranten de grootste groep bewoners van COA- en CNO-locaties over de gehele rapportageperiode. Deze oververtegenwoordiging van Syriërs binnen de doelgroep vertaalt zich naar het relatief hoge aandeel incidenten met Syrische betrokkenen. Zetten we het aantal betrokken vreemdelingen echter af tegen de totale groep Syrische bewoners van COA- en CNO-locaties in 2022, dan zien we dat slechts 6% van de Syriërs op COA- en CNO-locaties in 2022 betrokken was bij een incident (zie de laatste kolom van tabel 3.5).

Omgekeerd laat deze benadering zien dat een aantal kleinere nationaliteitsgroepen juist relatief vaak betrokken zijn bij incidenten. Zo is 27% van de Marokkaanse, 27% van de Algerijnse en 15% van de Nigeriaanse bewoners betrokken bij tenminste een incident in 2022. Ook onder Russische (10%) en Somalische (10%) bewoners van COA- en CNO-locaties nemen we een relatief hoog aandeel betrokkenen bij incidenten waar binnen de nationaliteitsgroep. Hoewel de precieze percentages wisselen van jaar tot jaar zien we dat deze nationaliteiten de afgelopen zes jaar steeds hoge aandelen kennen van betrokkenen bij een incident.

Door kenmerken van nationaliteitsgroepen nader te bekijken, kan ook meer inzicht worden verkregen in de oververtegenwoordiging van bepaalde nationaliteiten onder de

betrokkenen bij incidenten. De eerder genoemde oververtegenwoordigde nationaliteiten kennen bijzonder hoge aandelen mannen. Zoals weergegeven in figuur 2.1 in hoofdstuk 2, bestaat de doelgroep in 2022 voor 69% uit mannen. Als wij verder de cijfers in duiken zien we dat mannen vaak voorkomen onder Marokkaanse (92%) en Algerijnse (98%) bewoners van COA- en CNO-locaties. Daarnaast zien we dat het percentage jongvolwassenen relatief hoog is onder een aantal van de genoemde nationaliteiten. Waar 32% van de gehele doelgroep in 2022 tussen de 18 en 29 jaar oud is (zie figuur 2.2 in hoofdstuk 2), geldt dit voor 61% van de Marokkaanse en 57% van de Algerijnse bewoners van COA- en CNO-locaties. Aangezien mannen en jongvolwassenen, zoals eerder besproken, vaker betrokken zijn bij incidenten dan vrouwen en andere leeftijdsgroepen, is de demografische samenstelling van deze nationaliteitsgroepen een mogelijke verklaring voor hun oververtegenwoordiging onder de betrokkenen bij incidenten. Een uitzondering is de Nigeriaanse nationaliteit, die relatief vaak voorkomt, maar waarvan slechts 68% man is en 35% jongvolwassen. Uiteindelijk is een verdiepend onderzoek nodig om de relatie tussen de (demografische) groepssamenstelling en het aantal incidenten exacter vast te stellen en duiden.

# 4 Misdrijven waarvan COA- en CNO-bewoners worden verdacht

Naast incidenten op de COA-locatie kunnen bewoners ook misdrijven plegen op of buiten de opvanglocatie. De doelgroep van dit hoofdstuk betreft de vreemdelingen die in de periode 2017 tot en met 2022 op specifieke types COA-locaties inclusief CNO-locaties verbleven (zie hoofdstuk 2) en die gedurende dit verblijf verdachte zijn geweest van één of meerdere misdrijven. Misdrijven die gepleegd zijn voorafgaand aan of volgend op een verblijf of tussen verschillende verblijven door vallen dus buiten scope. Hierdoor is het mogelijk een betere vergelijking met de incidenten te maken, die immers ook alleen in beeld komen als iemand op een COA-locatie is. In de methodologische verantwoording (bijlage 2) is uitgebreid beschreven hoe de doelgroepselectie heeft plaatsgevonden. De Nederlandse strafrechtketen wordt verder toegelicht in bijlage 4.
In het duidingsonderzoek (Noyon et al., 2023) bij de vorige editie van deze rapportage is het verband tussen incidenten en misdrijven onderzocht. Dit onderzoek laat zien dat er een sterk verband is tussen betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties. COA-bewoners die betrokken zijn geweest bij een incident worden gemiddeld 2,75 keer vaker geregistreerd als verdachte van een misdrijf dan bewoners die nooit betrokken waren bij een incident. Dit aandeel ligt 2,75 keer hoger per incident dat plaatsvindt. Kijken we alleen naar mensen die betrokken waren bij ten minste één incident en/of misdrijf, dan ligt dit aandeel nog 33% hoger per incident waar de COA-bewoner bij betrokken was. Er is dus een verband tussen betrokkenheid bij incidenten en crimineel gedrag. Een belangrijke toevoeging hierbij is dat het in beginsel om kleine aantallen gaat: de overgrote meerderheid van COA- en CNO-bewoners wordt nooit verdacht van een misdrijf.

## 4.1 Door de politie geregistreerde verdachten

De geregistreerde criminaliteit bestaat uit alle misdrijven die door de politie worden vastgelegd (in een zogenoemd proces-verbaal). Bij een deel van deze misdrijven wordt er een (of meerdere) verdachte(n) gevonden. Naast het aantal geregistreerde misdrijven is ook het aantal registraties van verdachten een veelgebruikte teleenheid voor het meten van de criminaliteit in Nederland (Meijer et al., 2022). Als bij een misdrijf meerdere verdachten worden geregistreerd, 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 totaalaantal geregistreerde misdrijven (met en zonder verdachte) is bekend maar het is niet duidelijk welk aandeel voor rekening komt van vreemdelingen, omdat bij een groot aantal van deze misdrijven nooit een verdachte wordt gevonden. Deze rapportage beperkt zich tot de misdrijven waarbij iemand uit de doelgroep als verdachte is aangemerkt. Misdrijven die worden gepleegd door mensen die zich tijdelijk tussen opvangvormen bevinden (die de COA-opvang hebben verlaten om op een later moment weer terug te keren), vallen buiten de doelgroep. Verdachten van deze misdrijven worden daarom in deze rapportage buiten beschouwing gelaten. In een verdiepend vervolgonderzoek kan specifiek naar deze groep worden gekeken.
In de rapportageperiode zijn door de politie in totaal 27.000 registraties van verdachten vastgelegd waarbij de verdachte een vreemdeling betrof die verbleef op een COA-

of CNO-locatie (zie tabel 4.1). Voor de algemene Nederlandse bevolking werden over 2021[7] in totaal 236.000 geregistreerde verdachten gerapporteerd (Meijer et al., 2022). Het aandeel hierin van de COA- en CNO-bewoners (4.100 in 2021) is ongeveer 2%.

Zoals weergegeven in tabel 4.1 gaat het hierbij vooral om vermogensmisdrijven. In 2022 betrof dit 77% van het totaalaantal registraties. Het overgrote deel daarvan (70% 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 (11%) en vernieling/openbare orde/openbaar gezag (8%). Levensmisdrijven vormen ongeveer 1% van het totaalaantal 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 gewelds-misdrijven (18% van het totaal) en minder vermogensmisdrijven (65%) dan in 2022. Het aandeel geregistreerde verdachten voor vermogensmisdrijven in de algemene Nederlandse bevolking was in 2021 (inclusief vreemdelingen) 31%, het aandeel geweld 19% en voor de categorie vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag was dit 14% (Meijer et al., 2022). COA- en CNO-bewoners plegen dus naar verhouding veel vaker vermogensmisdrijven en juist minder vaak geweldsmisdrijven. Dit kan mogelijk te maken hebben met de (andere) demografische samenstelling van de groep COA- en CNO-bewoners. Iets dat in vervolgonderzoek nader bekeken kan worden.

In 2020 en 2021 zien we een afname van het aantal registraties van vermogens-misdrijven ten opzichte van 2019, mogelijk gerelateerd aan de dan geldende COVID-19-maatregelen. Ook door (Meijer et al. 2022) wordt voor de algemene Nederlandse bevolking voor 2020 en 2021 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, onder andere door het vele thuisblijven, de winkelsluiting en het verminderde toerisme tijdens de lockdown. In 2022 werden de COVID-19-maatregelen langzaam versoepeld en in maart van dat jaar vervielen de laatste maatregelen.[8] In 2022 is het aantal registraties van vermogensmisdrijven waarvan COA- en CNO-bewoners werden verdacht weer gestegen. Dit aantal ligt hoger dan in het laatste jaar voor de COVID-19-pandemie (2019).

[7] De cijfers over misdrijven voor 2022 worden pas later dit jaar gepubliceerd in een nieuwe editie van *Criminaliteit en Rechtshandhaving*. Daarom wordt gebruikgemaakt van cijfers over misdrijven uit 2021 zoals gepubliceerd in Meijer et al. (2022).

[8] Zie https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-tijdlijn/2022.

**Tabel 4.1 Aantal registraties van verdachten van misdrijven per jaar uitgesplitst naar delictcategorie[a]**

| Delictcategorie | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Vermogensmisdrijven** | **2.175** | **3.000** | **3.955** | **3.330** | **3.025** | **4.405** |
| Diefstal/verduistering en inbraak | 2.005 | 2.830 | 3.725 | 3.070 | 2.800 | 4.010 |
| Bedrog | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Valsheidsmisdrijven | 15 | 15 | 15 | 25 | 25 | 25 |
| Heling | 145 | 150 | 205 | 195 | 185 | 360 |
| Afpersing en afdreiging | 5 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 |
| Witwassen | 5 | 5 | 5 | 35 | 15 | 15 |
| **Vernieling/openbare orde/openbaar gezag** | **465** | **465** | **460** | **440** | **415** | **460** |
| Vernieling en beschadiging | 180 | 215 | 210 | 215 | 195 | 185 |
| Openbare orde misdrijf | 185 | 165 | 170 | 150 | 145 | 180 |
| Brandstichting/ontploffing | 25 | 10 | 15 | 10 | 10 | 5 |
| Openbaar gezag misdrijf | 75 | 75 | 65 | 65 | 65 | 90 |
| **Geweld** | **595** | **530** | **520** | **545** | **540** | **640** |
| Mishandeling | 320 | 250 | 255 | 300 | 270 | 330 |
| Bedreiging en stalking | 195 | 200 | 165 | 185 | 175 | 175 |
| Seksueel misdrijf | 45 | 50 | 65 | 30 | 45 | 85 |
| Levensmisdrijf[b] | 25 | 25 | 25 | 30 | 40 | 45 |
| Vrijheidsbeneming/gijzeling | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Mensenhandel | 0 | 0 | 5 | 0 | 5 | 0 |
| Geweldsmisdrijf (overig) | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Overige misdrijven wetboek van Strafrecht** | **65** | **65** | **80** | **95** | **80** | **95** |
| **Wegenverkeerswet** | **20** | **5** | **15** | **25** | **15** | **20** |
| **Opiumwet** | **25** | **20** | **35** | **35** | **25** | **30** |
| **Wapens en munitie** | **20** | **15** | **10** | **25** | **25** | **40** |
| **Overige wetten** | **5** | **5** | **0** | **5** | **0** | **0** |
| **Totaal** | **3.360** | **4.105** | **5.075** | **4.500** | **4.120** | **5.695** |

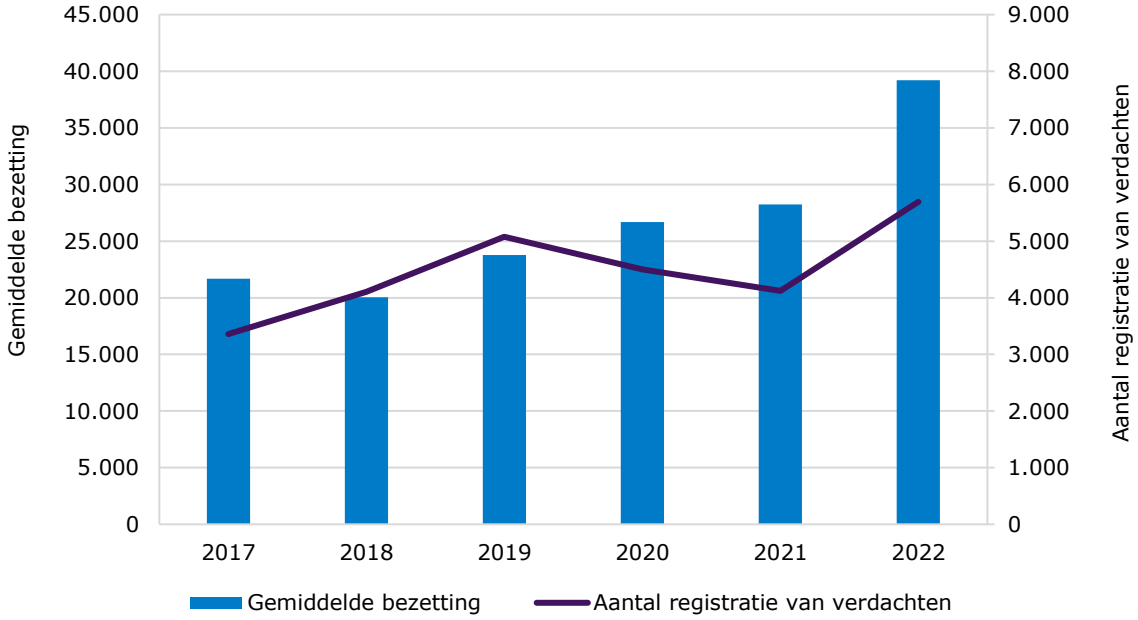
a De delicten die onder de genoemde categorieën vallen, worden toegelicht op https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/misdrijven/standaardclassificatie-misdrijven--politie---2010

b Voor levensmisdrijven gaat het in 98% van de gevallen om een poging. Zie de eerdere toelichting in de tekst.

Als we het aantal registraties van verdachten afzetten tegen de gemiddelde bezetting, dan zien we dat in 2022 de gemiddelde bezetting in de COA- en CNO-locaties toenam met 39% ten opzichte van 2021. Het aantal registraties van verdachten nam voor deze periode toe met bijna hetzelfde percentage, namelijk met38% (van 4.100 in 2021 naar 5.700 in 2022). Vergelijken we 2022 met 2017 dan zien we dat het aantal registraties van verdachten met 69% is toegenomen en de gemiddelde bezetting met

81%. Mogelijk hangt de toename van het aantal jaarlijkse registraties van verdachten sinds 2017 samen met de toegenomen tijd die mensen gemiddeld doorbrengen op een COA-locatie (zie hoofdstuk 2), al is in de periode 2017 tot en met 2022 de gemiddelde bezetting relatief meer gestegen dan het aantal registraties van verdachten.

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




Tabel 4.2 geeft het aantal registraties van verdachten per jaar weer naar type locatie. In lijn met het feit dat de categorie 'asielprocedure' de grootste bezetting kent (zie ook hoofdstuk 2), woont ook het hoogste aantal verdachten op deze locaties. Het relatieve aandeel voor deze categorie lag in 2022 op 88%. Bekijken we deze categorie meer in detail, dan zien we dat het grootste deel van de registraties van verdachten betrekking heeft op bewoners van een azc (48% van het totaalaantal registraties van verdachten in 2022 en 55% binnen de categorie asielprocedure). Dit is ook het type opvang met de hoogste gemiddelde bezetting in dat jaar.
In 2022 ging het in 10% van de registraties van verdachten om bewoners van amv-locaties, terwijl slechts 4% van de gemiddelde bezetting in dat jaar voor rekening van deze opvangvorm kwam. Overigens was het aandeel registraties van verdachten onder bewoners van amv-locaties in 2021 nog 14% terwijl toen 2% van de gemiddelde bezetting woonde op een amv-locatie.
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 de problematiek van de personen hier verblijven. Zoals toegelicht in bijlage 3, worden alleen overlastgevende asielzoekers op een ebtl/htl gehuisvest.
Zoals in hoofdstuk 2 wordt beschreven is in 2022 het aantal mensen in (crisis)noodopvang flink gestegen (naar 17% van de gemiddelde bezetting). Ongeveer 280 verdachtenregistraties hadden in dat jaar betrekking op een persoon die op een (crisis-)

noodopvanglocatie verbleef. Dat was 5% van het totaalaantal verdachtenregistraties in 2022. De (crisis)noodopvanglocaties zijn meegeteld in de aantallen in tabel 4.2.

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

| Opvangvorm | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Asielprocedure | 2.810 | 3.080 | 3.775 | 3.425 | 3.425 | 4.990 |
| Amv | 440 | 685 | 1045 | 950 | 595 | 555 |
| Handhaving en toezicht | 0 | 200 | 210 | 50 | 65 | 65 |
| In afwachting van uitzetting | 75 | 95 | 30 | 25 | 15 | 65 |
| In afwachting van uitzetting gezin | 30 | 45 | 20 | 25 | 10 | 20 |
| Overig | 0 | 5 | 0 | 20 | 10 | 0 |
| **Eindtotaal** | **3.360** | **4.105** | **5.075** | **4.500** | **4.120** | **5.695** |

*Opmerkingen*: 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 4.3. Verreweg het grootste deel van de registraties wordt ingezonden naar het OM, in 2022 was dit 88%. 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 4.3 Aantal afhandelingen van registratie van verdachte van misdrijven per jaar uitgesplitst naar type afhandeling[a]**

| Type afhandeling | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Inzenden OM | 3.020 | 3.805 | 4.680 | 4.240 | 3.810 | 4.990 |
| Inzenden HALT / Politiestrafbeschikking | 110 | 70 | 45 | 40 | 40 | 70 |
| Overig | 230 | 230 | 350 | 215 | 265 | 635 |
| **Eindtotaal** | **3.360** | **4.105** | **5.075** | **4.500** | **4.120** | **5.695** |

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

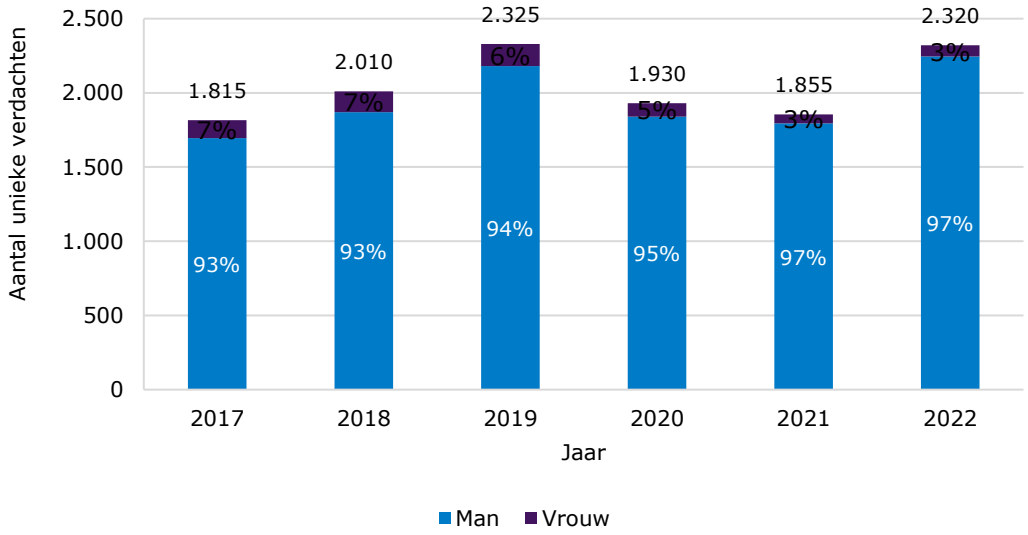
## 4.2 Vreemdelingen die de politie als verdachte registreerde

Bij de 27.000 registraties van verdachten in de rapportageperiode zijn in totaal 11.000 unieke verdachten geregistreerd. Figuur 4.2 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 2021[9]

[9] De cijfers over misdrijven voor 2022 worden pas later dit jaar gepubliceerd in een nieuwe editie van *Criminaliteit en Rechtshandhaving*. Daarom wordt gebruikgemaakt van cijfers over misdrijven uit 2021 zoals gepubliceerd in Meijer et al. (2022).

waren er in de algemene Nederlandse bevolking 140.000 unieke verdachten (Meijer et al., 2022). Daarvan was 1% (1.900) een COA-bewoner.
Het aantal unieke verdachten in 2022 is ten opzichte van 2017 met 28% toegenomen, terwijl de bezetting qua unieke personen in die periode toenam met 32% en de gemiddelde bezetting met 81%. Er zijn naar verhouding dus vergeleken met 2017 iets minder unieke verdachten in 2022. Ten opzichte van 2021 is het aantal unieke verdachten in 2022 met 25% gestegen terwijl de bezetting eveneens toenam met 25% en de gemiddelde bezetting toenam met 39%. De toename van het aantal unieke verdachten loopt daarmee gelijk aan de toename van het aantal unieke personen in de bezetting. Het percentage van de doelgroep dat in 2022 verdachte was van een misdrijf was 2,8%.

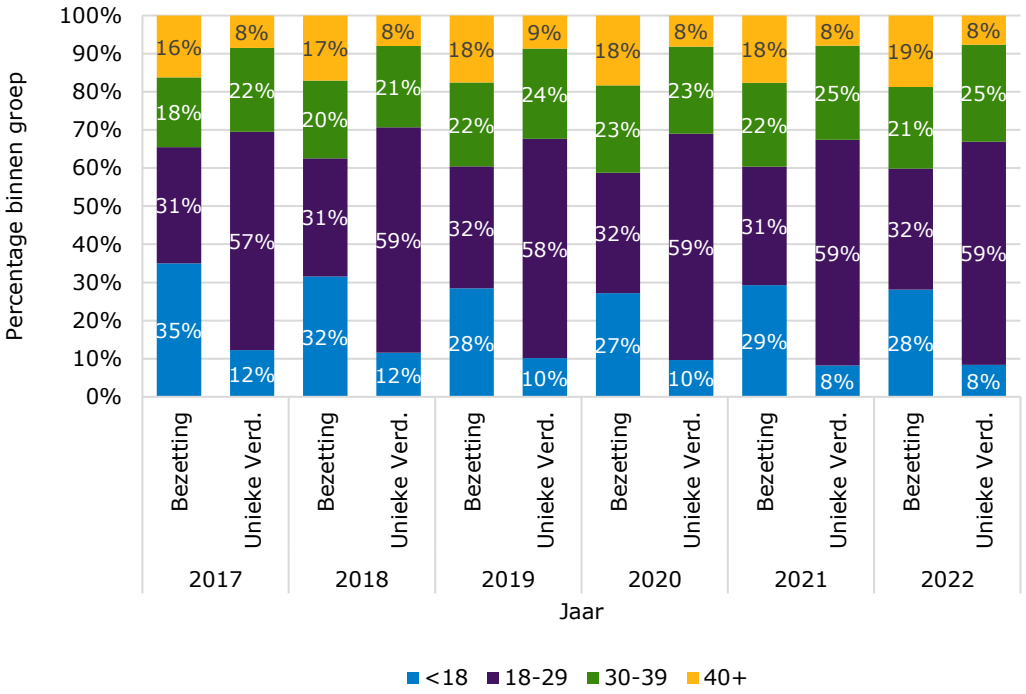
**Figuur 4.2 Aantal unieke verdachten van misdrijven per jaar uitgesplitst naar geslacht**




Zoals figuur 4.2 laat zien, is de overgrote meerderheid van de verdachten van een misdrijf een man. In 2022 lag het aandeel mannen op 97% en vrouwen op 3%. In 2017 lag dit percentage voor vrouwen nog op 7%. Met name de laatste jaren is het aandeel vrouwen afgenomen. Overigens zijn mannen ook oververtegenwoordigd onder de doelgroep (zie hoofdstuk 2). Toch lijkt het erop dat mannen niet alleen oververtegenwoordigd zijn onder de verdachten van misdrijven vanwege het grote aantal mannen in de doelgroep: 3,9% van de mannen op een COA-locatie was in 2022 verdachte van een misdrijf, tegenover 0,3% van de vrouwen. In de algemene Nederlandse bevolking was in 2021 83% van de unieke verdachten een man (Meijer et al, 2022). Ook in deze groep zijn mannelijke verdachten dus oververtegenwoordigd, maar onder COA- en CNO-bewoners is de oververtegenwoordiging van mannen nog groter.
Ook voor wat betreft leeftijd zien we onder verdachten van misdrijven een duidelijk patroon. Meer dan de helft (59%) van de COA- en CNO-bewoners die verdacht werden van een misdrijf in 2022, is tussen de 18 en 29 jaar oud, een kwart is tussen de 30 en 39 jaar oud en 8% is minderjarig (zowel amv als niet-amv) (zie figuur 4.3). In de algemene Nederlandse bevolking was in 2021 het aandeel unieke minderjarige verdachten 11% (Meijer et al, 2022). Kijken we naar het aandeel COA- en CNO-bewoners binnen een leeftijdsgroep, dan zien we dat 5% van de jongvolwassen (18-29 jaar)

bewoners van COA- en CNO-locaties verdachte was van een misdrijf in 2022, terwijl dit voor rond de 1% van de jongste (18-) en oudste (40+) bewoners gold.

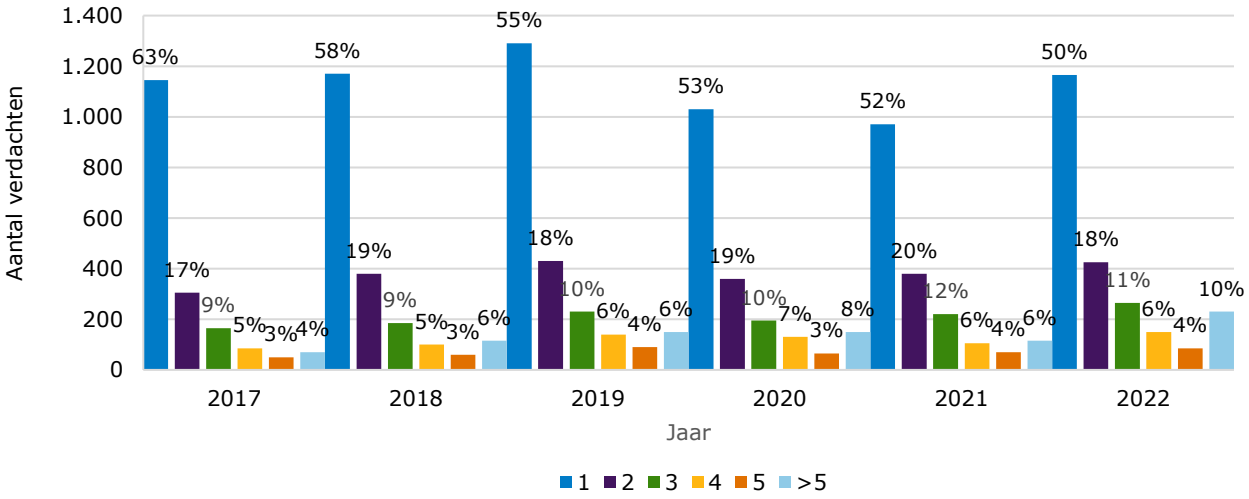
**Figuur 4.3 Leeftijdsverdeling van personen in de doelgroep (bezetting) per jaar en van unieke verdachten van misdrijven per jaar**




Het relatieve aandeel verdachte vreemdelingen dat in een jaar verdacht is van maar één misdrijf is afgenomen van 63% in 2017 naar 50% in 2022 (zie figuur 4.4). In 2022 was 18% verdachte van twee misdrijven, en 10% van meer dan vijf misdrijven. In 2017 was dit respectievelijk 17% en 4%. Het aantal verdachten van meer dan vijf misdrijven is sterk gestegen in 2022.[10]

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

**Figuur 4.4 Verdeling van unieke verdachten van misdrijven per jaar op basis van hoe vaak zij geregistreerd zijn als verdachte van een misdrijf binnen hetzelfde jaar**




Tabel 4.4 geeft een overzicht van het aandeel unieke verdachten per jaar naar nationaliteit. Het cijfer in de voorlaatste kolom geeft aan hoeveel procent van alle 2.300 verdachten in 2022 tot de gegeven nationaliteit behoort. Het cijfer in de laatste kolom geeft aan hoeveel procent binnen de nationaliteit verdachte is van een misdrijf. Zoals de tabel laat zien, waren de grootste groepen verdachten in 2022 Algerijnse, Marokkaanse en Syrische verdachten die respectievelijk 36%, 17% en 9% van alle verdachte vreemdelingen in dat jaar uitmaakten. Afghaanse, Somalische en Russische bewoners van COA- en CNO-locaties (die nog wel in de top 15 van de bezetting staan, zie tabel 2.1) waren met relatieve aandelen van 1% zeer beperkt als verdachte betrokken bij misdrijven.

Zetten we de unieke verdachten af tegen de bezetting per nationaliteit, dan verschijnt een ander beeld. Zoals eerder besproken (zie paragraaf 3.1), vormen Syrische migranten de grootste groep bewoners van COA- en CNO-locaties over de gehele rapportageperiode. Deze oververtegenwoordiging van Syriërs binnen de doelgroep vertaalt zich in het relatief hoge aandeel misdrijven met Syrische verdachten. Zetten we het aantal verdachte vreemdelingen echter af tegen de totale groep Syrische bewoners van COA- en CNO-locaties, dan zien we dat 1% van de Syriërs op COA- en CNO-locaties in 2022 verdachte was van een misdrijf (zie de laatste kolom van tabel 4.4).

Omgekeerd laat deze benadering zien dat een aantal kleinere nationaliteitsgroepen juist relatief vaak als verdachte betrokken is bij misdrijven. Zo was in 2022 44% van de Algerijnse, 33% van de Marokkaanse en 31% Tunesische bewoners verdachte van tenminste een misdrijf. Ook onder Belarussische (18%) en Libische (18%) bewoners van COA- en CNO-locaties zien we een relatief hoog aandeel verdachten van misdrijven binnen de nationaliteitsgroep. Hoewel de precieze percentages wisselen van jaar tot jaar hadden deze nationaliteiten de afgelopen zes jaar steeds hoge aandelen van verdachten bij een misdrijf.

**Tabel 4.4 Aantal unieke verdachten van een misdrijf per jaar uitgesplitst naar nationaliteit, en percentage unieke verdachten van een misdrijf t.o.v. de omvang van de nationaliteit in de doelgroep in 2022**

| Nationaliteit | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2022 % totaal | 2022 % t.o.v. natio-naliteit |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Algerijnse | 305 | 465 | 595 | 500 | 600 | 845 | 36% | 44% |
| Marokkaanse | 285 | 400 | 535 | 450 | 445 | 400 | 17% | 33% |
| Syrische | 120 | 80 | 65 | 85 | 80 | 200 | 9% | 1% |
| Tunesische | 40 | 125 | 130 | 115 | 150 | 140 | 6% | 31% |
| Nigeriaanse | 120 | 155 | 155 | 110 | 55 | 70 | 3% | 3% |
| Libische | 20 | 15 | 55 | 70 | 65 | 70 | 3% | 18% |
| Onbekend | 5 | 10 | 20 | 25 | 15 | 45 | 2% | 1% |
| Belarussische | 15 | 50 | 60 | 35 | 50 | 40 | 2% | 18% |
| Gambiaanse | 10 | 25 | 30 | 30 | 40 | 35 | 2% | 6% |
| Iraakse | 85 | 50 | 45 | 30 | 15 | 35 | 2% | 1% |
| Eritrese | 100 | 90 | 55 | 35 | 40 | 35 | 2% | 1% |
| Iraanse | 70 | 45 | 60 | 50 | 35 | 35 | 2% | 1% |
| Afghaanse | 20 | 15 | 15 | 20 | 20 | 30 | 1% | 0% |
| Somalische | 25 | 25 | 25 | 30 | 15 | 30 | 1% | 1% |
| Russische | 80 | 55 | 40 | 20 | 20 | 30 | 1% | 3% |
| Overige nationaliteiten | 505 | 410 | 445 | 330 | 200 | 285 | 12% | 5% |
| **Totaal** | **1.815** | **2.010** | **2.325** | **1.930** | **1.855** | **2.320** | **100%** | |

*Opmerking*: Deze tabel verschilt van die in de vorige editie om twee redenen. De eerste reden is dat de samenstelling en volgorde van de top 15 in 2022 afwijkt van de top 15 in 2021. De tweede reden is dat de nationaliteiten voor deze editie zijn geleverd door de IND. Deze gegevens wijken iets af van de voor de vorige editie door APM geleverde nationaliteiten. Zie verder de methodologische verantwoording in bijlage 2.

Door kenmerken van nationaliteitsgroepen nader te bekijken, kan ook meer inzicht worden verkregen in de oververtegenwoordiging van bepaalde nationaliteiten onder de verdachten van misdrijven. De eerdergenoemde oververtegenwoordigde nationaliteiten kennen, zoals beschreven in hoofdstuk 2, 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.

## 4.3 Door het OM afgehandelde misdrijfzaken

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

De registraties van verdachten die in de periode 2017 tot en met 2022 volgens de politie werden ingezonden naar het OM (zie tabel 4.3) konden worden gekoppeld aan in totaal 13.000 misdrijfzaken met een afdoening door het OM in de periode 2019 tot en met 2022. Sommige registraties van verdachten die volgens de politie zijn ingestuurd naar het OM konden niet worden gekoppeld (zie de methodologische verantwoording in bijlage 2 voor een uitgebreide beschrijving).
We hanteren voor het bepalen van de afhandeling van misdrijfzaken door het OM en de rechter de terugkijkmethode (zie de methodologische verantwoording in bijlage 2). Deze methode sluit aan bij de gebruikelijke manier van rapporteren over de strafrechtketen zoals in de publicatie Criminaliteit en Rechtshandhaving (Meijer et al., 2022) 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 2022 heeft het OM 3.700 misdrijfzaken afgedaan waarvan de verdachte op het moment van plegen op een COA-locatie verbleef, 29% meer dan in 2021 (zie tabel 4.5). 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 2022. Het aantal personen dat op COA- en CNO-locaties woont is met 25% gestegen in 2022 ten opzichte van het jaar ervoor (zie hoofdstuk 2). In 2019 werden 3.300 zaken afgedaan en in de twee daaropvolgende jaren iets minder zaken. In Meijer et al. (2022) wordt benoemd dat in 2020 en 2021, onder invloed van de COVID-19-maatregelen, het aantal ingeschreven zaken bij het OM voor de algemene Nederlandse bevolking daalde. Het aantal ingeschreven zaken in 2021 daalde ten opzichte van 2020 met circa 5% terwijl het aantal beslissingen ongeveer gelijk bleef. Ook wordt beschreven dat het criminaliteitsbeeld veranderde; het aantal verdachten van delicten als (winkel)diefstal, inbraak, en mishandeling nam af als gevolg van de lockdown. Vooral de eerste twee genoemde delictscategorieën komen onder verdachte COA- en CNO-bewoners veel voor.

**Tabel 4.5 Door het Openbaar Ministerie afgehandelde misdrijfzaken per jaar uitgesplitst naar type afdoening[a]**

| Type afdoening | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|---|
| Dagvaarding | 2.390 | 2.040 | 2.030 | 2.605 |
| Sepot | 765 | 810 | 755 | 1005 |
| Strafbeschikking/Transactie | 110 | 75 | 65 | 55 |
| Overig | 5 | 5 | 0 | 0 |
| **Totaal** | **3.270** | **2.930** | **2.850** | **3.670** |

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

Tabel 4.5 laat zien dat in 71% van de zaken het OM de beslissing heeft genomen om te dagvaarden, in 1% wordt er voor een strafbeschikking of transactie gekozen, en in ruim een kwart van de zaken wordt er voorwaardelijk of onvoorwaardelijk geseponeerd (27%). Als we kijken naar alle 175.000 afdoeningen van het OM in 2021 (Meijer et al., 2022), dan zien we dat er in de algemene bevolking minder vaak wordt gedagvaard (43%), vaker wordt geseponeerd (37%) en er vaker sprake is van een strafbeschikking of transactie (19%). Mogelijk heeft dit te maken met het type misdrijf dat gepleegd is. We zagen al dat COA- en CNO-bewoners naar verhouding vaker verdachte

zijn van vermogensmisdrijven. Mogelijk speelt ook een rol hoe kansrijk de tenuitvoerlegging van een strafbeschikking of transactie (in beide gevallen doorgaans een boete of taakstraf) door het OM wordt geacht. Verder onderzoek zou hier nader op kunnen inzoomen.

### Tabel 4.6 Door het Openbaar Ministerie afgehandelde misdrijfzaken per jaar uitgesplitst naar delictcategorie[a]

| Delictcategorie | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|---|
| **Vermogensmisdrijven** | **2.610** | **2.305** | **2.165** | **2.940** |
| Diefstal/verduistering en inbraak | 2.490 | 2.185 | 2.040 | 2.755 |
| Bedrog | 5 | 0 | 5 | 5 |
| Valsheidsmisdrijven | 5 | 5 | 15 | 15 |
| Heling | 105 | 90 | 85 | 155 |
| Afpersing en afdreiging | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Overige vermogensmisdrijven | 5 | 20 | 20 | 10 |
| **Vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag** | **265** | **240** | **265** | **275** |
| Vernieling en beschadiging | 115 | 115 | 135 | 105 |
| Tegen de openbare orde | 115 | 90 | 95 | 125 |
| Brandstichting/ontploffing | 5 | 10 | 10 | 5 |
| Tegen het openbaar gezag | 30 | 25 | 30 | 40 |
| **Gewelds- en seksuele misdrijven** | **335** | **335** | **365** | **390** |
| Mishandeling | 180 | 210 | 230 | 230 |
| Bedreiging en stalking | 90 | 75 | 100 | 90 |
| Seksuele misdrijven | 45 | 25 | 20 | 55 |
| Misdrijven tegen het leven[b] | 15 | 20 | 15 | 15 |
| Overige gewelds- en seksuele misdrijven | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Overige misdrijven Wetboek van Strafrecht** | **40** | **25** | **30** | **40** |
| **Verkeersmisdrijven** | **0** | **0** | **5** | **10** |
| **Drugsmisdrijven** | **15** | **15** | **15** | **15** |
| **(Vuur)wapenmisdrijven** | **5** | **5** | **0** | **5** |
| **Misdrijven overige wetten** | **0** | **0** | **0** | **0** |
| **Totaal** | **3.270** | **2.930** | **2.850** | **3.670** |

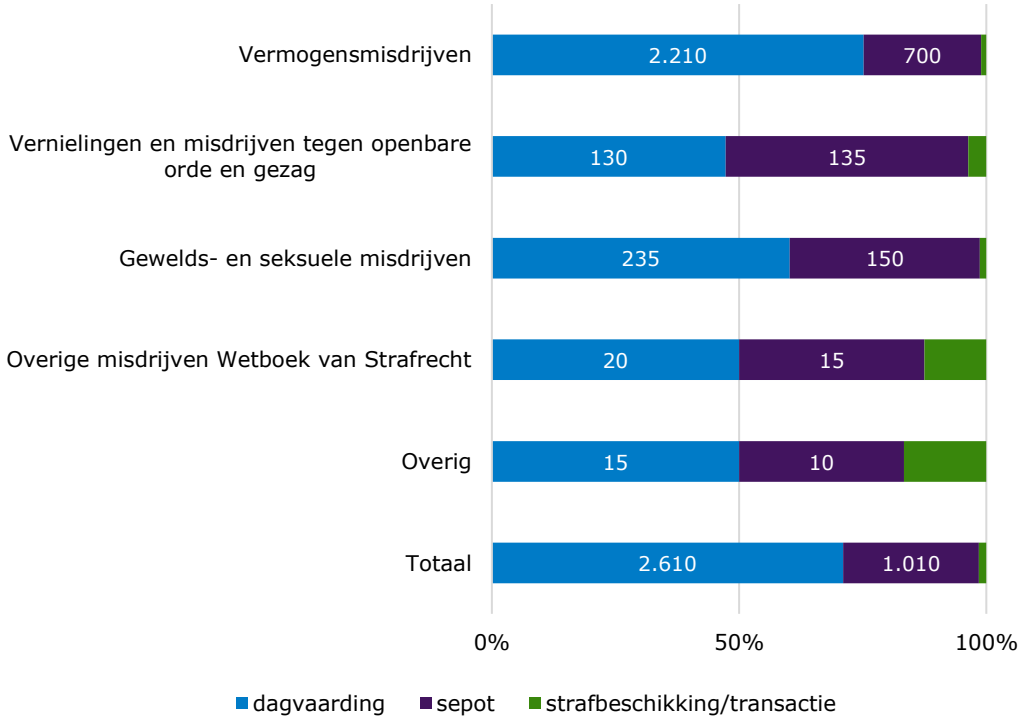
*a* De delicten die onder de genoemde categorieën vallen, worden toegelicht op https://www.criminaliteit-inbeeld.nl/classificaties-en-indelingen/cm

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

Als we kijken naar de types misdrijfzaken die zijn afgedaan door het OM in 2022 (tabel 4.6) dan komt de indeling grofweg ongeveer overeen met de registraties van de politie (zie tabel 4.1). Verreweg de grootste groep in 2022 betreft vermogensmisdrijven (80%), waarbij de categorie diefstal/verduistering 75% van het totale aantal afgehandelde misdrijfzaken betreft. De grootste categorieën daarna zijn gewelds- en seksuele misdrijven (11%, waarbij mishandeling 6% van het totaal inneemt), en vernielingen

en misdrijven tegen openbare orde en gezag (7%). Aan het begin (2019) en het einde (2022) van de rapportageperiode lag het aandeel vermogensmisdrijven op 80%, terwijl dit in de tussenliggende (COVID-19) jaren iets lager lag. Het aandeel gewelds- en seksuele misdrijven is licht toegenomen van 10% in 2019 naar 11% in 2022. Het aandeel vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag is afgenomen van 8% naar 7%.
Als nader ingezoomd wordt op de verschillende wijzen van afdoening voor de hoofd-categorieën uit de delictindeling (zie figuur 4.5) is te zien dat vermogensmisdrijven het vaakst worden gedagvaard (in 75% van de gevallen) en Vernielingen en misdrijven tegen de openbare orde en gezag het minst vaak (in 47% van de gevallen). Zoals al eerder benoemd, is er in slechts een klein percentage van de gevallen sprake van een strafbeschikking of transactie. Uitsplitsingen over alle misdrijfzaken in Nederland zijn niet beschikbaar, omdat in Meijer et al. (2022) niet alle OM-afdoeningen naar delictcategorie worden uitgesplitst.

**Figuur 4.5 Door het Openbaar Ministerie afgehandelde misdrijfzaken in 2022 voor de hoofdcategorieën uit de delictindeling uitgesplitst naar type afdoening[a]**




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

## 4.4 Door de rechtbank afgehandelde misdrijfzaken

Als het OM besluit om in een misdrijfzaak te dagvaarden, dan wordt deze zaak door de rechtbank behandeld. Dit kan in hetzelfde jaar zijn als dat het OM heeft besloten tot dagvaarden, maar het kan ook dat de uitspraak van de rechter in een later jaar volgt.

De cijfers in deze paragraaf sluiten daarom niet een-op-een aan bij die in de vorige paragraaf.
In 2022 heeft de rechter in eerste aanleg 2.300 misdrijfzaken afgedaan waarvan de verdachte op het moment van plegen op een COA-locatie verbleef (zie tabel 4.7). In 2019 waren dit er nog 2.100, en in 2020 en 2021 lag het aantal ongeveer een vijfde lager dan in 2019. In Meijer et al. (2022) wordt benoemd dat voor de algemene Nederlandse bevolking in 2020 en 2021 er ook sprake was van een lager aantal afdoeningen door de rechter dan in 2019. Een verklaring hiervoor zijn de COVID-19-maatregelen en de hieruit volgende gedeeltelijke en tijdelijke sluiting van de gerechten en een lager aantal dagvaardingen.
In 95% van de zaken sprak de rechter een schuldigverklaring[11] uit, en in 4% van de gevallen was er sprake van een vrijspraak of ontslag van rechtsvervolging. 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 2021 (Meijer et al., 2022), dan zien we dat er wat minder vaak een schuldigverklaring werd uitgesproken (90%) voor de algemene Nederlandse bevolking. Mogelijk heeft dit verschil te maken met het soort misdrijf dat voornamelijk gepleegd wordt door COA- en CNO-bewoners en de daarmee samenhangende bewijsvoering. Dit zou in toekomstig onderzoek nader bekeken kunnen worden.

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

| Type afdoening | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|---|
| Schuldigverklaring | 2.025 | 1.625 | 1.545 | 2.190 |
| Vrijspraak | 80 | 70 | 80 | 105 |
| Ontslag van rechtsvervolging | 0 | 0 | 5 | 5 |
| Overige uitspraken | 5 | 5 | 10 | 5 |
| **Totaal** | **2.115** | **1.705** | **1.635** | **2.305** |

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

Als we kijken naar de types misdrijfzaken die zijn afgedaan door de rechter in eerste aanleg in 2022 (tabel 4.8) dan komt de indeling ongeveer overeen met de registratie van de politie (zie tabel 4.1) en het OM (zie tabel 4.6). Verreweg de grootste groep in 2022 betreft vermogensmisdrijven (85%), waarbij de categorie diefstal/verduistering 81% van het totale aantal door de rechter afgehandelde misdrijfzaken betreft. De grootste categorieën daarna zijn gewelds- en seksuele misdrijven (8%, waarvan mishandeling 5% van het totaal inneemt), en vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag (5%). In de rapportageperiode is er sprake van een toename van het aandeel vermogensmisdrijven van 82% in 2019 naar 85% in 2022, terwijl de gewelds- en seksuele misdrijven ongeveer gelijk zijn gebleven (9% in 2019 en 8% in 2022). Het aandeel vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag is afgenomen van 7% naar 5%.

[11] 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. De zaken waarbij er sprake is van ontslag van alle rechtsvervolging worden apart geteld, deze vallen niet onder de schuldigverklaringen.

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

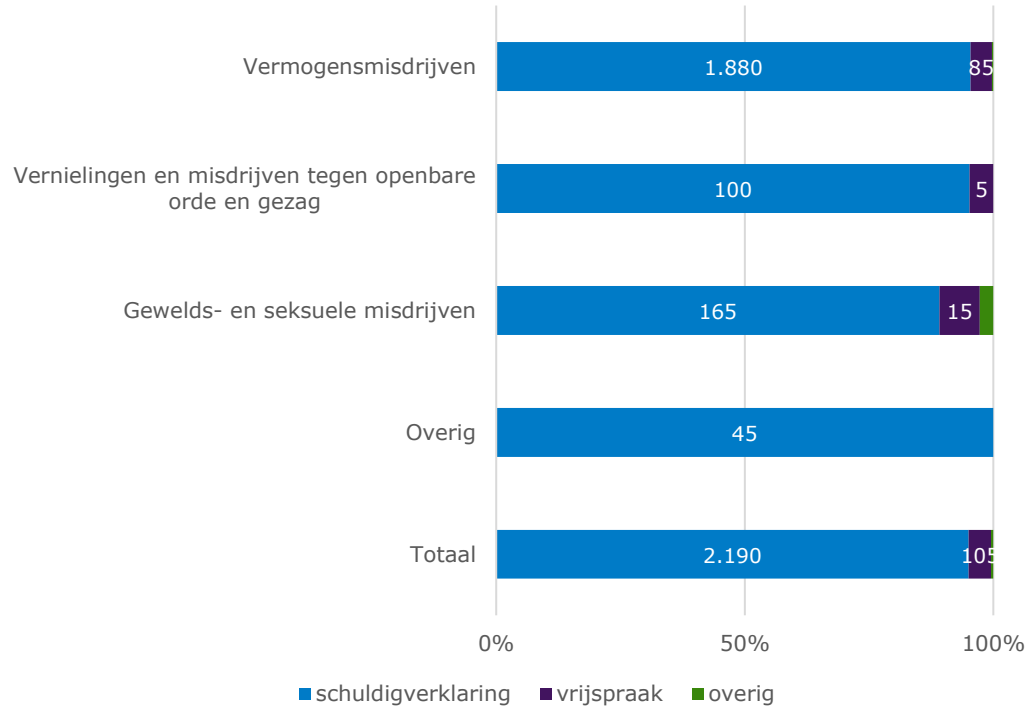
| Delictcategorie | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|---|
| **Vermogensmisdrijven** | **1.740** | **1.410** | **1.295** | **1.970** |
| Diefstal/verduistering en inbraak | 1.675 | 1.345 | 1.235 | 1.870 |
| Bedrog | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Valsheidsmisdrijven | 0 | 5 | 10 | 10 |
| Heling | 65 | 55 | 40 | 85 |
| Afpersing en afdreiging | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Overige vermogensmisdrijven | 0 | 5 | 10 | 5 |
| **Vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag** | **140** | **90** | **140** | **105** |
| Vernieling en beschadiging | 75 | 45 | 75 | 50 |
| Tegen de openbare orde | 40 | 25 | 45 | 35 |
| Brandstichting/ontploffing | 5 | 5 | 5 | 5 |
| Tegen het openbaar gezag | 20 | 15 | 15 | 15 |
| **Gewelds- en seksuele misdrijven** | **180** | **175** | **170** | **180** |
| Mishandeling | 110 | 110 | 105 | 105 |
| Bedreiging en stalking | 45 | 45 | 45 | 50 |
| Seksuele misdrijven | 15 | 10 | 10 | 20 |
| Misdrijven tegen het leven* | 5 | 5 | 10 | 10 |
| Overige gewelds- en seksuele misdrijven | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Overige misdrijven Wetboek van Strafrecht** | **35** | **15** | **15** | **30** |
| **Verkeersmisdrijven** | **0** | **0** | **0** | **0** |
| **Drugsmisdrijven** | **10** | **5** | **5** | **10** |
| **(Vuur)wapenmisdrijven** | **5** | **0** | **5** | **0** |
| **Misdrijven overige wetten** | **10** | **15** | **10** | **5** |
| **Totaal** | **2.115** | **1.705** | **1.635** | **2.305** |

*Opmerkingen:* De delicten die onder de genoemde categorieën vallen, worden toegelicht op https://www.criminaliteitinbeeld.nl/classificaties-en-indelingen/cm

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

Als we kijken naar de percentages schuldigverklaringen door de rechter voor de hoofd-categorieën uit de delictindeling in figuur 4.6 en de percentages schuldigverklaringen in 2021, zoals gerapporteerd voor de algemene Nederlandse bevolking in Meijer et al. (2022), dan zien we dat deze voor bewoners van COA- en CNO-locaties wat hoger liggen. Zo wordt 89% van de doelgroep schuldig bevonden voor een gewelds- of seksueel misdrijf, terwijl dit voor 87% van alle verdachten in Nederland geldt. Voor vermogensmisdrijven liggen deze percentages respectievelijk op 95% en 90%.

**Figuur 4.6 Door de rechter in eerste aanleg afgehandelde misdrijfzaken in 2022 voor de hoofdcategorieën uit de delictindeling uitgesplitst naar type afdoening[a]**




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

In het geval van een schuldigverklaring met strafoplegging kan de rechter één of meerdere sancties opleggen (zie tabel 4.9). Het aantal hoofdstraffen ligt daardoor iets hoger dan het aantal schuldigverklaringen (respectievelijk 2.205 en 2.190 in 2022). In 2022 was 86% van de opgelegde straffen (hoofdstraffen plus bijkomende straffen) een gevangenisstraf of jeugddetentie, 8% betrof een geldboete en 4% een taakstraf. Merk op dat deze straffen ook (deels) voorwaardelijk kunnen worden opgelegd. In 2019 lag het aandeel vrijheidsstraffen en jeugddetenties lager (74%) en het aantal geldboetes hoger (20%), en ook ten opzichte van 2021 is een verschuiving te zien (77% vrijheidsstraffen, 15% geldboetes) naar meer vrijheidsstraffen. In 2022 is in 190 gevallen een maatregel tot schadevergoeding opgelegd, ongeveer hetzelfde aantal als in 2019 (195 keer). In de algemene Nederlandse bevolking (Meijer et al., 2022) was in 2021 het aandeel gevangenisstraf/jeugddetentie fors lager (39%) en de aandelen taakstraf (32%) en geldboete (18%) hoger. Nader onderzoek moet uitwijzen of dit verklaard kan worden uit het type misdrijf dat gepleegd wordt door COA- en CNO-bewoners, de afweging van de rechter over hoe kansrijk de tenuitvoerlegging van de verschillende sancties is, of dat er andere factoren zijn die een rol spelen.

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

| Type straf | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|---|
| **Hoofdstraf** | **2.055** | **1.625** | **1.570** | **2.205** |
| Leerstraf | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Vrijheidsstraf | 1.325 | 1.140 | 1.100 | 1.825 |
| Jeugddetentie | 205 | 165 | 135 | 110 |
| Geldboete | 410 | 240 | 240 | 180 |
| Werkstraf | 120 | 75 | 95 | 95 |
| **Bijkomende straf** | **25** | **25** | **25** | **40** |
| Ontzegging rijbevoegdheid | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Verbeurdverklaring | 25 | 25 | 25 | 40 |
| **Totaal** | **2.080** | **1.650** | **1.595** | **2.245** |

# 5 Conclusie en discussie

In de rapportageperiode verbleven 224.000 unieke vreemdelingen voor enige tijd op een COA- of CNO-locatie. In 2022 waren er 83.000 unieke COA- en CNO-bewoners. Niet eerder in de rapportageperiode was de bezetting zo hoog. Ook het aantal incidenten en misdrijven was in 2022 hoger dan in voorgaande jaren. Desalniettemin was ook in 2022 slechts een klein deel van de doelgroep betrokken bij een incident of verdacht van een misdrijf (respectievelijk 7% en 3%). Dit hoofdstuk vat de belangrijkste bevindingen samen betreffende de geregistreerde incidenten en misdrijven, en de COA- en CNO-bewoners die hierbij betrokken waren.

## 5.1 Belangrijkste bevindingen

### *5.1.1 Incidenten*

Samen met een stijging van de gemiddelde bezetting van 39% ten opzichte van 2021, zien we in 2022 ook een stijging in het aantal incidenten. In totaal registreerde COA in 2022 8.700 gevallen van verbale suïcidedreiging, zelfdestructieve acties en fysieke, verbale en non-verbale agressie en geweld. Dit is een stijging van 42% ten opzichte van een jaar eerder, toen er nog 6.200 incidenten op COA- en CNO-locaties werden geregistreerd.
De meerderheid van de COA- en CNO-bewoners die in 2022 betrokken waren bij een incident, verbleef op een azc. We zien dat bij bijna een kwart van de incidenten vreemdelingen betrokken zijn die op amv-locaties verblijven, terwijl 4% van de gemiddelde bezetting in 2022 voor rekening van deze opvangvorm kwam. Waar het hoge aantal incidenten met betrokkenen vanuit een azc mogelijk afhangt van het feit dat hier ook de meeste vreemdelingen verblijven (en er dus waarschijnlijk een statistische verklaring is), hangt dit voor de amv- en handhaving en toezichtlocaties mogelijkerwijs samen met de hogere mate van controle en toezicht op deze locaties (een registratie effect dus) alsmede (in het geval van de htl) het feit dat daar specifiek overlastgevende asielzoekers verblijven.
De 5.900 unieke vreemdelingen die in 2022 betrokken waren bij een incident (verbale suïcidedreigingen en zelfdestructieve acties zijn uitgesloten) zijn overwegend man (87%) en het grootste deel is tussen de 18 en 39 jaar oud (64%). In 2022 was 32% van de unieke betrokkenen bij incidenten Syrisch; Syriërs komen ook het meest voor in de doelgroep (38% van de doelgroep in 2022 was Syrisch). We zien dat slechts 6% van alle Syrische COA- en CNO-bewoners betrokken was bij een incident in 2022. Nationaliteiten met relatief hoge aandelen betrokkenen zijn onder andere Marokkaans (27%), Algerijns (27%) en Nigeriaans (15%). Mogelijk hangt dit samen met een oververtegenwoordiging van mannen en jongvolwassenen onder deze groepen. Ook voor deze nationaliteiten geldt overigens dat de meerderheid van de vreemdelingen uit deze groepen niet betrokken was bij een incident in 2022.

### *5.1.2 Misdrijven*

In 2022 legde de politie 5.700 registraties van verdachten vast waarbij de verdachte op het moment van het plegen van het misdrijf op een COA- of CNO-locatie verbleef. Vergelijken we 2022 met 2017 dan zien we dat het aantal registraties van verdachten met 69% is toegenomen. Tegelijkertijd is de gemiddelde bezetting met 81%

toegenomen in deze periode. 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.
COA- en CNO-bewoners worden vooral verdacht van vermogensmisdrijven. In 2022 is er bij 77% van de geregistreerde verdachten sprake van dit type delict. Dit is relatief hoger dan het aandeel onder verdachten in de algemene Nederlandse bevolking in 2021[12] (31%) terwijl het aandeel geregistreerde verdachten van geweldsmisdrijven (11%) onder COA- en CNO-bewoners in verhouding juist relatief laag ligt vergeleken met de algemene Nederlandse bevolking (19%). Er zijn verschillen in de demografische samenstelling van deze groepen die mogelijk kunnen verklaren waarom de percentages van elkaar verschillen.
In totaal registreerde de politie in 2022 2.300 unieke verdachten van misdrijven binnen de doelgroep. De samenstelling van de groep van verdachten is vergelijkbaar met de hierboven beschreven betrokkenen bij incidenten. Opnieuw zijn de meeste verdachten van misdrijven azc-bewoners, terwijl ook bewoners van amv-locaties en de htl-locatie relatief vaak voorkomen onder de verdachten. Ook verdachten van misdrijven zijn overwegend man (97%) en jongvolwassen: 59% van de verdachte COA- en CNO-bewoners is tussen de 18 en 29 jaar oud. Nationaliteiten met relatief hoge aandelen verdachten zijn Algerijns (44%), Marokkaans (33%) en Tunesisch (31%). 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. Van de unieke verdachten in Nederland in 2021[13] was 1% COA-bewoner.
Voor wat betreft de cijfers over misdrijven voor het OM en de rechtspraak is er gekeken naar de afhandelingen per jaar. Dit kunnen ook zaken zijn die in eerdere jaren gepleegd zijn. Door deze telwijze sluiten het aantal registraties van verdachten door de politie in een bepaald jaar, het aantal door het OM afgehandelde misdrijfzaken in hetzelfde jaar, en het aantal door de rechter afgehandelde misdrijfzaken in dat jaar niet op elkaar aan. In 2022 werden 3.700 zaken afgedaan door het OM waarbij de verdachte woonachtig was op een COA- of CNO-locatie ten tijde van het misdrijf. In de meerderheid van deze zaken (71%) werd besloten om te dagvaarden – dit is relatief hoog ten opzichte van de algemene Nederlandse bevolking, waarbij in 2021 43% van de zaken voor de rechter kwam. In 2022 deed de rechter uitspraak in 2.300 zaken waarbij de verdachte ten tijde van het misdrijf woonachtig was op een COA- of CNO-locatie. Ten opzichte van de algemene Nederlandse bevolking werden de verdachten relatief vaker schuldig bevonden (95% versus 90% voor de Nederlandse bevolking in 2021). In het geval van een strafoplegging legde de rechter bovendien relatief vaker een gevangenisstraf of jeugddetentie op aan COA- en CNO-bewoners (86%) dan aan de algemene Nederlandse bevolking (39% in 2021). 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.

[12] De cijfers over misdrijven voor 2022 worden pas later dit jaar gepubliceerd in een nieuwe editie van *Criminaliteit en Rechtshandhaving*. Daarom wordt hier gebruikgemaakt van cijfers over misdrijven uit 2021 zoals gepubliceerd in Meijer et al. (2022).
[13] De cijfers over misdrijven voor 2022 worden pas later dit jaar gepubliceerd in een nieuwe editie van *Criminaliteit en Rechtshandhaving*. Daarom wordt hier gebruikgemaakt van cijfers over misdrijven uit 2021 zoals gepubliceerd in Meijer et al. (2022).

## 5.2 Datakwaliteit

De data die gebruikt zijn voor het samenstellen van dit rapport zijn afkomstig uit registratiesystemen die niet specifiek ingericht zijn voor rapportagedoeleinden. De gepresenteerde cijfers beschrijven dat wat in de registraties is vastgelegd, maar wat niet geregistreerd wordt, kan ook niet gemeten worden. In het algemeen geldt dat de kwaliteit van gerapporteerde cijfers afhangt van de kwaliteit van de registraties. Bij het interpreteren van de cijfers moet hier rekening mee gehouden worden.
Een hoge datakwaliteit is niet vanzelfsprekend. In de discussie over het hoge aantal gerapporteerde incidenten op amv- en handhaving en toezichtlocaties werd al genoemd dat er mogelijk sprake is van een registratie-effect op bepaalde locaties. Zo gaven medewerkers in een eigen onderzoek van COA aan dat zij registraties van geweldsincidenten volledig achten, maar dit is niet systematisch onderzocht (COA, 2020b). Tijdens de analyse bleek tevens dat de geregistreerde opvangvorm van unieke vreemdelingen in sommige gevallen overlapte, 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. Bijlage 2 beschrijft hoe met de data- en methodologische problemen is omgegaan in deze rapportage. Voor dit rapport impliceert dit dat gerapporteerde cijfers in toekomstige edities kunnen afwijken van die in deze editie, als gevolg van mogelijke correcties.

## 5.3 Suggesties voor toekomstig onderzoek

Sinds 2022 wordt onderhavige rapportage verzorgd door het WODC als onderdeel van een meerjarig onderzoeksprogramma. In 2022 is een start gemaakt om de cijfers uit de rapportages te voorzien van verdere verklarende analyses (Noyon et al., 2023). De komende jaren zal het WODC in overleg met de betrokken beleidsdirecties en andere betrokken organisaties verder gaan met het doorontwikkelen van de cijfermatige rapportage en de verklarende analyses, met als doel deze twee vanaf 2024 tegelijkertijd te publiceren, om zo een beter beeld te kunnen presenteren van de onderliggende problematiek.
Waar de onderhavige rapportage alleen nog een overzicht geeft van de algemene cijfermatige situatie en een indicatie van betrokken groepen gebaseerd op demografische gegevens, kunnen toekomstige verklarende analyses niet alleen meer inzicht geven in verschillen in achtergrondkenmerken van betrokkenen, maar ook in verschillen tussen locaties, effecten van opgelegde maatregelen en veranderingen door de tijd heen.
Er is de komende jaren nog veel onderzoek mogelijk naar incidenten en misdrijven vanuit COA- en CNO-locaties. Hoewel het aantal verdachten onder COA- en CNO-bewoners met 1% van het totaal aan unieke verdachten van Nederland vrij klein is, is het wel mogelijk dat de overlast lokaal aanzienlijk is. Het kan relevant zijn om specifieke locaties en verschillen tussen locaties verder te onderzoeken. In de hier beschreven statistiek is soms onderscheid gemaakt naar het type opvanglocatie, maar ook kenmerken van de specifieke locatie kunnen meespelen in het voorkomen 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- of CNO-locatie verblijven op het moment dat zij een misdrijf plegen. Er is 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- of CNO-locatie verbleef (zie bijlage 2). De data wijzen echter uit dat er niet per definitie sprake is van continuïteit in verblijf op een COA-locatie. 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.
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 te kijken hoe zij verschillen in de asielprocedure, bijvoorbeeld met betrekking tot de procedure rondom personen met een veilig land van herkomst, verzoeken tot gezinshereniging en algemene kansrijkheid van hun asielaanvraag. De relatieve hoge betrokkenheid van amv's bij incidenten en misdrijven laat ook zien dat het relevant is verder te kijken naar demografische achtergrondfactoren en het verschil tussenpersonen die alleen op locaties zitten of juist met familie.
In deze rapportage hebben we laten zien dat een stijging van de gemiddelde bezetting samenvalt met een stijging van het aantal incidenten en misdrijven. Er is daarmee een mogelijk verband tussen verblijfsduur op de COA-opvang en de frequentie van incidenten en misdrijven. Het is 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- of CNO-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).
Uit een verdiepende studie, uitgevoerd op gegevens uit het WODC-incidentenrapport 2017-2021 (Noyon et al. 2022), is gebleken dat er een verband is tussen incidenten en misdrijven (Noyon et al. 2023). Dit impliceert dat een doelgerichte reactie op incidenten op COA-locaties potentieel kan bijdragen aan de preventie van criminaliteit. Bij voorkeur gebeurt dit voordat mensen als 'stelselmatig overlastgevend' worden beschouwd (*Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, nr. 2572, p. 3). Toekomstig onderzoek dient daarom dieper inzicht te bieden in het belang van maatregelen voor de relatie tussen incidenten en misdrijven en de rol die locatie-effecten hierin spelen. Daarnaast is het belangrijk om onderliggende oorzaken te begrijpen. Waar de resultaten van het onderhavige onderzoek een eerste aanknopingspunt bieden voor beleid gericht op preventie van criminaliteit door het belang van gedrag inzichtelijk te maken, is op basis hiervan niet te zeggen waarom sommige COA- en CNO-bewoners dit gedrag in eerste instantie vertonen. Mogelijke oorzaken kunnen worden verklaard door zowel de sociale kenmerken van een persoon en hun sociale omstandigheden als door problemen van psychologische of psychiatrische aard. Toekomstig onderzoek kan hier meer inzicht in bieden.
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- en CNO-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.

# Summary

## Incidents and criminal activities involving residents of COA and crisis emergency shelter locations 2017-2022

### Introduction

The primary goal of this report is dual-pronged. Firstly, we aim to detail incidents occurring at housing facilities managed by the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers (COA) and at emergency reception centres run by Dutch safety regions and municipalities (CNO) for the years spanning from 2017 to 2022. Secondly, it seeks to compile a comprehensive record of suspected criminal activities involving residents during their stay at either COA or CNO facilities. To provide context for these figures, we also consider the crime rates amongst the broader Dutch population wherever feasible. These figures were not adjusted, however, for differences in the structure of both populations (e.g., age, gender and socioeconomic background). By offering data spanning six years, this report enables a nuanced understanding of trends and developments over time.

### Background

Tackling crime and nuisance behavior by asylum seekers is in important goal of the Dutch government, partly in order to ensure that support for the reception of asylum seekers remains among the general populace. Since 2016, yearly numerical overviews, in which incidents at and around COA locations are presented, have been sent to the house of representatives. More recently, these were supplemented with overviews of the crimes of which asylum seekers are suspected as reported by the police. In the coming years, the WODC, in consultation with the relevant policy directorates and other organizations involved with the topic, will continue to develop both descriptive and explanatory research in order to present a better picture of the underlying problems. Future explanatory analyses can provide more insight not only into differences in background characteristics of the persons involved, but also into differences between locations, effects of imposed measures and changes over time.

### Target group

Between 2017 and 2022, 224,000 unique individuals resided in COA or CNO facilities at some point. The mean occupancy at these facilities grew from 22,000 in 2017 to 39,000 in 2022, due to the influx of new asylum seekers, longer waiting times at the IND, and a stagnation in status holders' outflow of centers due to housing scarcity. Hence, individuals often recur in the reported statistics over multiple years.
More than two-thirds of the target population are male, with young adults aged 18-29 comprising the largest age group in 2022 (32%). A substantial proportion, 28%, are minors, which may include unaccompanied minors and children in families.
During the reported period, individuals residing in COA or CNO facilities represented more than 170 distinct nationalities. In 2022, the most frequently seen nationalities were Syrian, Afghan, Turkish, Yemeni, and Eritrean.

In 2022, 83,000 unique individuals stayed in a COA or CNO facility, with a small percentage (7% and 3% respectively) involved in an incident or suspected of a crime during their stay.

## Incidents Involving COA and CNO Residents

In 2022, the COA registered a total of 8,700 incidents of verbal suicide threats, self-destructive actions, and physical, verbal, and non-verbal aggression and violence. This is an increase from the previous year when 6,200 incidents were recorded at COA and CNO facilities. It is a 42% increase in total incidents in 2022 compared to 2021, which mirrors the 39% increase in average occupancy at COA and CNO facilities.
The majority of COA and CNO residents, who were involved in an incident in 2022, were housed at an asylum seekers' center (azc). Nearly a quarter of all incidents involved persons staying at locations for unaccompanied minors (amv), even though these sites accounted for only 4% of the average occupancy in 2022. Incidents were also high at sites with enhanced supervision and monitoring (htl).
The 5,900 unique individuals involved in an incident in 2022 (excluding verbal suicide threats and self-destructive actions) were predominantly male (87%), with the majority aged between 18 and 39 years (64%). In 2022, nationalities with relatively high involvement in incidents include Moroccan (27%), Algerian (27%), and Nigerian (15%). This could potentially be related to an overrepresentation of men and young adults within these groups.

## Crimes suspected by residents of COA and CNO facilities

In 2022, the police recorded 5,700 instances of suspects who were residing at a COA or CNO facility at the time of the crime. This is an increase of 38% compared to 2021, corresponding to the 39% increase in average occupancy.
The most common type of crime that residents of COA and CNO facilities were suspected of in 2022 were property crimes (77%). This is higher than for the general Dutch population in 2021 (31%), while the proportion of registered suspects of violent crimes among residents of COA and CNO facilities is relatively low (11% vs. 19% for the Dutch population).
In total, the police recorded 2,300 unique suspects of crimes within the target group in 2022. The patterns of crime suspects somewhat align with the patterns of those involved in incidents described above. Again, the most crime suspects are found among residents of asylum seeker centers (azc), while residents of unaccompanied minor locations (amv) and enforcement and supervision locations (htl) also relatively often appear among the suspects. Crime suspects are predominantly male (97%) and young adults: 59% of the suspected COA and CNO residents are between the ages of 18 and 29. Nationalities with relatively high shares of suspects include Algerian (44%), Moroccan (33%), and Tunisian (31%). This again may also be linked to the composition of these nationality groups. It is important to keep in mind though that only 1% of unique suspects in the Netherlands in 2021 were COA residents.
In 2022, the OM handled 3,700 cases where the suspect was residing at a COA or CNO location at the time of the crime. In the majority of these cases (71%), it was decided to summon – this is relatively high compared to the general Dutch population, where only 43% of cases went to court in 2021.
In 2022, the courts rulings for 2,300 cases where the suspect was residing at a COA or CNO facility at the time of the crime. Compared to the general Dutch population, the

suspect was found guilty more often (95% versus 90% for the Dutch population in 2021). In the event of a sentence, the court also relatively more often imposed a prison sentence or juvenile detention on COA and CNO residents (86%) than on the Dutch population (39% in 2021). The mentioned differences in handling (both by the OM and the court) may be related to the nature of the committed crimes or the consideration of how successful the implementation of a sentence or measure is expected to be may play a role.

## Suggestions for future editions and additional (interpretive) 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 or CNO 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) of those involved.
- The potential relationship between imposed measures following incidents and the frequency of incidents at COA and CNO 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 individuals who do not live at a COA or CNO facility at the time the crime takes place (e.g. persons who leave the facility to return at a later moment).
- The difference between types of crimes committed by COA or CNO inhabitants and the general population of the Netherlands, and the extent to which this explains the difference in settlements between the two groups.
- A further research on the potential relationship between incidents and crime, and the extent to which involvement in incidents at COA facilities predicts criminal behavior (Noyon et al. 2023).

## Data and Methodological notes

To interpret the figures, it is important to note that the data used to write this report are derived from operational registration systems aimed at the primary process and were not intended for reporting purposes. In addition, the figures presented are a snapshot (with reference moments between February and April 2022). The overview could show different figures if re-established later, as the underlying data may have been updated. There are also some differences which make this year's figures differ from those of the previous edition. Major differences in the figures of tables and figures are explained with the respective figures, more general explanation is given in Appendix 2.

# Literatuur


Achbari,W., & Leerkes, A. (2017*) Van perceptie naar feit: Asielzoekers en buurtcriminaliteit.* WODC. Cahier 2017-16.

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 https://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 https://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.

CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) (2023). *Oekraïners in Nederland - Asiel en integratie 2023*. Geraadpleegd 17 april 2023 via https://longreads.cbs.nl/asielenintegratie-2023/oekrainers-in-nederland/.

COA (Centraal Orgaan opvang asielzoekers)(n.d.a). *Asiel*. Geraadpleegd 30 maart 2022 via https://www.coa.nl/nl/asiel.

COA (Centraal Orgaan opvang asielzoekers)(n.d.b*). Opvanglocaties tijdens de asielprocedure*. Geraadpleegd 30 maart 2022 via https://www.coa.nl/nl/opvanglocaties-tijdens-de-asielprocedure.

COA (Centraal Orgaan opvang asielzoekers)(n.d.c). *Huisvesting van statushouders*. Geraadpleegd 30 maart 2022 via https://www.coa.nl/nl/huisvesting-van-statushouders.

COA (Centraal Orgaan opvang asielzoekers)(n.d.d). *Opvanglocaties voor terugkeer*. Geraadpleegd 30 maart 2022 via https://www.coa.nl/nl/opvanglocaties-voor-terugkeer.

COA (Centraal Orgaan opvang asielzoekers)(n.d.e). *Opvang asielzoekers uit veilige landen*. Geraadpleegd 6 april 2022 via https://www.coa.nl/nl/opvang-asielzoekers-uit-veilige-landen.

COA (Centraal Orgaan opvang asielzoekers)(n.d.f*). Dagelijkse activiteiten in en rond het azc*. Geraadpleegd 20 april 2022 via https://www.coa.nl/nl/dagelijkse-activiteiten.

COA (Centraal Orgaan opvang asielzoekers)(n.d.g). *Werken: vrijwilligerswerk en betaald werk*. Geraadpleegd 20 april 2022 via https://www.coa.nl/nl/werken.

COA (Centraal Orgaan opvang asielzoekers)(n.d.h). *Integratie en participatie*. Geraadpleegd 20 april 2022 via https://www.coa.nl/nl/integratie.

COA (Centraal Orgaan opvang asielzoekers)(n.d.i). *Begeleiding: voorbereiden op de toekomst*. Geraadpleegd 20 april 2022 via https://www.coa.nl/nl/begeleiding-voorbereiden-op-de-toekomst.

COA (Centraal Orgaan opvang asielzoekers)(n.d.j). *Verhuizen*. Geraadpleegd 30 maart 2022 via https://www.coa.nl/nl/verhuizen.

COA (Centraal Orgaan opvang asielzoekers)(n.d.k*). Hotel- en accomodatieregeling (HAR).* Geraadpleegd 8 april 2022 via https://www.coa.nl/nl/hotel-en-accommodatieregeling-har.

COA (Centraal Orgaan opvang asielzoekers)(n.d.l). *Opvanglocaties voor extra begeleiding en toezicht*. Geraadpleegd 11 april 2022 via https://www.coa.nl/nl/opvanglocaties-voor-extra-begeleiding-en-toezicht.
COA (Centraal Orgaan opvang asielzoekers)(n.d.m). *Incidentenregistraties*. Geraadpleegd 16 maart 2022 via https://www.coa.nl/nl/incidentenregistraties.
COA(Centraal Orgaan opvang asielzoekers) (2020a). *Huisregels op COA-opvanglocaties (Huisregels).* Geraadpleegd 20 april 2022 via https://www.coa.nl/sites/default/files/2021-03/COA-huisregels.pdf.
COA (Centraal Orgaan opvang asielzoekers)(2020b). *Sociale veiligheid van bewoners*. Geraadpleegd 20 april 2022 via https://open.overheid.nl/repository/ronl-1c45c0fc-3adc-4c26-90e5-f2a1f738c229/1/pdf/Rapport%20Sociale%20veiligheid%20van%20bewoners.pdf.
COA (Centraal Orgaan opvang asielzoekers)(2021). *Maatregelenbeleid*. Geraadpleegd 16 maart 2022 via https://www.coa.nl/sites/default/files/2022-01/Maatregelenbeleid%20COA.pdf.
De Jongste, W. F. (2022). *Het Nederlandse strafrechtsysteem*. In R. F. Meijer, D.E.G. Moolenaar, R. Choenni, & S.W. van den Braak (Red*.), Criminaliteit en Rechtshandhaving 2021* (pp. 15–21). WODC. Cahier 2022-12.
IND (Immigratie- en Naturalisatiediens) (n.d.a). *Asiel aanvragen in Nederland*. Geraadpleegd 28 februari 2022 via https://ind.nl/asiel/Paginas/Asiel-aanvragen-in-Nederland.aspx.
IND (Immigratie- en Naturalisatiediens) (n.d.b). *Verlengde asielprocedure (VA).* Geraadpleegd 28 februari 2022 via https://ind.nl/Paginas/Verlengde-asielprocedure.aspx.
IND (Immigratie- en Naturalisatiediens) (n.d.c). *Asielprocedures*. Geraadpleegd 28 februari 2022 via https://ind.nl/Paginas/Asielprocedures.aspx.
IND (Immigratie- en Naturalisatiediens) (n.d.d). *Herhaalde asielaanvraag (HASA).* Geraadpleegd 28 februari 2022 via https://ind.nl/Paginas/Herhaalde-asielaanvraag.aspx.
Inspectie Justitie en Veiligheid (2021). *Vervolgonderzoek naar de aanpak van overlastgevende asielzoekers.* Geraadpleegd 11 april 2022 via https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/rapporten/2021/06/15/rapport-vervolgonderzoek-naar-de-aanpak-van-overlastgevende-asielzoekers.
Kruize, P., & Gruter, P. (2022). *Incidenten en misdrijven op en rond COA-locaties: Een duiding van COA- en politiecijfers over de periode 2018-2019:* Bureau Ateno.
Lassche, K. (2019). *Dublin: samenwerken over de grenzen van de eigen organisatie*. *Vreemdelingenvisie*, 20. Geraadpleegd 25 mei 2022 via https://www.vreemdelingenvisie.nl/vreemdelingenvisie/2019/07/dublin.
Meijer, R. F., Moolenaar, D. E. G., Choenni, R., & Van den Braak, S. W. (Reds.). (2022). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2021*. WODC. Cahier 2022-12.
Noyon, S.M., Latenko, A., Vink, M.E., & Van den Braak, S.W. (2022). *Incidenten en misdrijven door COA-bewoners 2017-2021*. WODC. Cahier 2022-6.
Noyon, S.M., Latenko, A., Vink, M.E. (2023). *Van incident tot misdrijf?* WODC. Cahier 2023-2.
Nijboer, I., & Gastel, M. van (2018). *Evaluatie opvangmodel Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen*. ABDTOPConsult.
Rijksoverheid (n.d.). *Welke landen staan op de lijst van veilige landen van herkomst (asielzoekers)?* Geraadpleegd 19 april 2022 via https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/lijst-van-veilige-landen-van-herkomst.
SER (Sociaal-Economische Raad SER) (2023) Informatie Oekraïense vluchtelingen. Geraadpleegd 17 april 2023 via https://www.ser.nl/nl/thema/werkwijzer-vluchtelingen/vluchtelingen-uit-oekraine#nieuws.

Van den Berg, M., Dinmohamed, S., Ganzevoort, R., Klaver, J., & Mack, A. (2021). *LHBTI's, bekeerlingen en religieverlaters in de asielopvang*. Regioplan beleidsonderzoek.

Van Twist, M., van Delden, M. De jong, I. (2020). *Oog voor het overige: Evaluatie van de totstandkoming van het incidentenoverzicht in de Rapportage Vreemdelingenketen 2018.* NSOB.

VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) (2021). *Q&A's uitplaatsen van vergunninghouders in tijden van Corona*. Geraadpleegd 25 mei 2022 via https://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 https://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 https://www.vluchtelingenwerk.nl/sites/default/files/u32918/gha_nieuw.pdf.

# Bijlage 1 Begrippenlijst

| | |
|---|---|
| amv | alleenstaande minderjarige vreemdeling |
| APM | Analyseproeftuin Migratieketen |
| azc | asielzoekerscentrum, zie paragraaf 2.1 |
| B8 | Hoofdstuk B8/3 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (procedure voor slachtoffers van mensenhandel, zie paragraaf 2.2 |
| BVH | Basisvoorziening Handhaving |
| BVV | Basisvoorziening vreemdelingen |
| CNO | crisisnoodopvang |
| 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 |
| kwv | 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 | vreemdelingennummer |
| 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- en CNO-bewoners op of buiten deze locaties. Doel van de onderhavige rapportage was om vast te stellen hoe vaak bewoners van COA- en CNO-locaties betrokken zijn bij incidenten of misdrijven, wat de kenmerken zijn van betrokkenen en hoe overlastgevend gedrag zich heeft ontwikkeld over de afgelopen jaren. Om deze vragen te kunnen beantwoorden, was data nodig uit verschillende bronnen. Ten eerste heeft het COA-gegevens geleverd over door hen opgevangen vreemdelingen en die op CNO-locaties, geregistreerde incidenten op COA-en CNO-locaties en opgelegde maatregelen. Daarnaast heeft de IND gegevens geleverd over de nationaliteit van COA- en CNO-bewoners. In de vorige editie kwamen de gegevens over de nationaliteiten van de Analyseproeftuin Migratieketen (APM) met als gevolg dat de cijfers over de nationaliteiten in de huidige editie iets afwijken van wat vorig jaar is gerapporteerd. De data van nationaliteiten waren minder gevuld in de IND gegevens; onbekende nationaliteiten zijn aangevuld met gegevens van APM van vorig jaar. Voor het beschrijven van criminaliteit onder bewoners van COA- en CNO-locaties is uitgegaan van een databestand geleverd door de Nationale Politie. Informatie over de afhandeling van misdrijven door het Openbaar Ministerie en de rechtbank krijgt het WODC ieder kwartaal geleverd ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek en statistiek.

Hieronder wordt in detail beschreven hoe de doelgroep is bepaald en hoe de verschillende databestanden aan elkaar zijn gekoppeld.

## Doelgroep

De doelgroep van deze rapportage is bepaald op basis van de in maart 2023 door het COA geleverde data uit het registratiesysteem. De doelgroep is beperkt tot mensen die tussen 1 januari 2017 en 31 december 2022 op enig moment op een COA-locatie of in een CNO verbleven. Dit is vastgesteld op basis van door het COA geleverde informatie over de in- en uitstroom van vreemdelingen. Vreemdelingen worden daarin met een uniek identificatienummer, het v-nummer, van elkaar onderscheiden. Als bij een v-nummer een uitstroomdatum ontbreekt, is de datum van het einde van de opvangovereenkomst gebruikt om te bepalen of iemand al vertrokken is.
Het aangeleverde databestand bevat ook gegevens van mensen die wel bij COA geregistreerd waren maar niet daadwerkelijk op een COA-opvangvorm verbleven. Om deze reden werd de doelgroep verder beperkt en werden de volgende opvangtypes buiten beschouwing gelaten: gemeentelijk versnellingsarrangement 2, wachtruimte col, alternatieve tijdelijke capaciteit, kleinschalige wooneenheid, kleinschalige centrale opvangeenheden en tuvo (Tynaarlo).
In sommige gevallen waren in het aangeleverde bestand wel persoonskenmerken van vreemdelingen geregistreerd, maar ontbraken de bijbehorende v-nummers. Deze vreemdelingen kunnen niet accuraat van elkaar onderscheiden worden. Deze registraties zijn daarom ook buiten de doelgroep gelaten. Het gaat om een klein aantal gevallen.

Naast missende data bevatte het databestand ook een aantal mogelijke registratiefouten. Zo staan sommige personen meerdere keren bij dezelfde opvangvorm geregistreerd met overlappende in- en uitstroomdatums. In dat geval is alleen de eerste instroom en laatste uitstroomdatum genomen om er één verblijfsperiode van te maken. Ook komt het voor dat personen bij verschillende opvangvormen tegelijkertijd geregistreerd staan, voor de tellingen is een opvangvorm gekozen op basis van datum instroom en lengte van verblijf.

**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. Incidenten gepleegd door personen die zich ten tijde van het incident tussen opvangvormen bevonden zijn dus niet meegenomen. Als de betrokkene alleen als slachtoffer bij het incident betrokken was, en er verder geen andere vreemdelingen binnen de doelgroep bij het incident betrokken waren, dan is het incident niet meegenomen. Bij het tellen van (unieke) betrokkenen bij incidenten zijn slachtoffers ook niet meegenomen. Ook incidenten waarbij v-nummers zijn geregistreerd die niet in de bezetting terugkomen, zijn uit de data gefilterd. Het kan zijn dat dit registratiefouten betreft of dat dit mogelijkerwijs voormalige COA-bewoners betreft die op bezoek zijn gekomen.

**Koppeling aan maatregelenregistratie**
Aan de hand van de hierboven gedefinieerde doelgroep en afbakening van incidenten zijn de relevante registraties van maatregelen geselecteerd. Hierbij zijn alleen maatregelen meegenomen behorende bij de incidenten die in dit rapport zijn opgenomen.
Er zijn gevallen waarbij er meerdere maatregelen per incident en per betrokkene (v-nummer) zijn geregistreerd. Dit kunnen maatregelen zijn die voor een ander incident gelden, een dubbele registratie betreffen, of een lichte maatregel (afkoelperiode) die is opgelegd voorafgaand aan de daadwerkelijke maatregel. Er is geen uniek identificatienummer voor een maatregel, dus het is moeilijk om te onderscheiden of het een dubbele registratie betreft of dat er meerdere maatregelen zijn opgelegd voor eenzelfde incident. In het geval van dubbele registraties van meerdere maatregelen van dezelfde soort per incident en betrokkene is ervan uitgegaan dat dit een registratiefout betreft; deze gevallen zijn zodoende niet meegenomen. Verschillende soorten maatregelen per incident en betrokkene zijn wel meegenomen.

**Koppeling aan misdrijvenregistratie**
Om te kunnen bepalen welke bewoners van een COA-locatie verdachte zijn (geweest) van een misdrijf zijn de gegevens over de bezetting van het COA gekoppeld aan de politieregistratie van verdachten. Hiertoe heeft het WODC de v-nummers van alle unieke vreemdelingen uit de COA-bezetting per jaar verstrekt aan de politie. Dit is gedaan voor de jaren 2017 tot en met 2022. Op basis van deze v-nummers heeft de politie 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.
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

woonde. 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.

**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 2022, die zijn ingezonden naar het OM en waarbij een parketnummer staat geregistreerd. Deze parketnummers zijn opgezocht in RAC-min. Een zaak is meegenomen in de meting, als deze in RAC-min kan worden teruggevonden en hierin als misdrijf staat geregistreerd.
Een klein deel van de parketnummers in de politieregistratie bevat een parketcode volgens de herziene versie van de gerechtelijke kaart. Deze parketnummers komen niet voor in RAC-min, dat alleen parketnummers bevat met parketcodes van voor de herziening. Daarom zijn de parketnummers met een parketcode 'nieuwe stijl' in de politiedataset vertaald naar parketnummers 'oude stijl' en vervolgens gekoppeld.

## Telwijze

**Doelgroep**
De gehanteerde teleenheid voor de bezettingscijfers is het aantal geregistreerde v-nummers. Voor de totale bezetting wordt elk v-nummer één keer per jaar geteld. Voor de gemiddelde bezetting wordt elk v-nummer één keer per dag per opvangvorm geteld.
Voor het berekenen van de gemiddelde bezetting zijn de door het COA geleverde in- en uitstroomdatums gebruikt. Aan de hand van deze datums kon per opvangvorm geteld worden welke v-nummers op welke dag aanwezig waren. Uit deze dagelijkse bezetting is het gemiddelde per jaar berekend door de bezetting van alle dagen op te tellen en te delen door het aantal dagen in dat jaar.
De gemiddelde bezetting geeft een indicatie van hoeveel mensen zich in (welk type) opvangvormen bevonden gedurende het jaar. Dit geeft ook een indicatie van hoe lang personen op een locatie verblijven. De methodiek maakt piekmomenten binnen een jaar niet meer zichtbaar. Deze zijn ook niet meegewogen in de cijfers omdat er voor deze editie ook niet naar de beschikbare capaciteit en bezettingsgraad is gekeken.

**Incidenten en maatregelen**
Incidenten worden geregistreerd aan de hand van het incidentnummer, een uniek identificatienummer per incident. De teleenheid van incidenten is unieke incidenten. Als een incident meerdere keren voorkomt in de registratie, dan is deze maar één keer geteld.
Ook bij de maatregelen is uitgegaan van unieke (types) maatregelen bij unieke incidenten, omdat er zoals hierboven toegelicht geen uniek identificatienummer voor een maatregel is. Er kunnen wel meerdere betrokkenen en maatregelen zijn per incident. Er is dus geen een-op-een-relatie tussen incidenten, betrokkenen en maatregelen.

Hierdoor verschillen de gerapporteerde aantallen betrokkenen en maatregelen van het aantal incidenten.
Voor de incidenten zijn de volgende registraties niet meegeteld: verzuim COA-meldplicht, vermissing, overlijden (natuurlijke oorzaak) en medische noodzaak (alle soorten). Ook overtredingen van de COA-huisregels zijn niet meegenomen. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 2 is hiervoor gekozen om zowel inhoudelijke als methodologische redenen. Suïcide wordt niet door het COA zelf geregistreerd, maar door de GGD. Het WODC heeft deze dit jaar buiten beschouwing gelaten. Alle gepresenteerde tabellen en grafieken zijn daarom ook exclusief suïcide.
Bij het tellen van de maatregelen zijn alle types maatregelen die het COA oplegt meegenomen, inclusief alternatieve maatregelen.

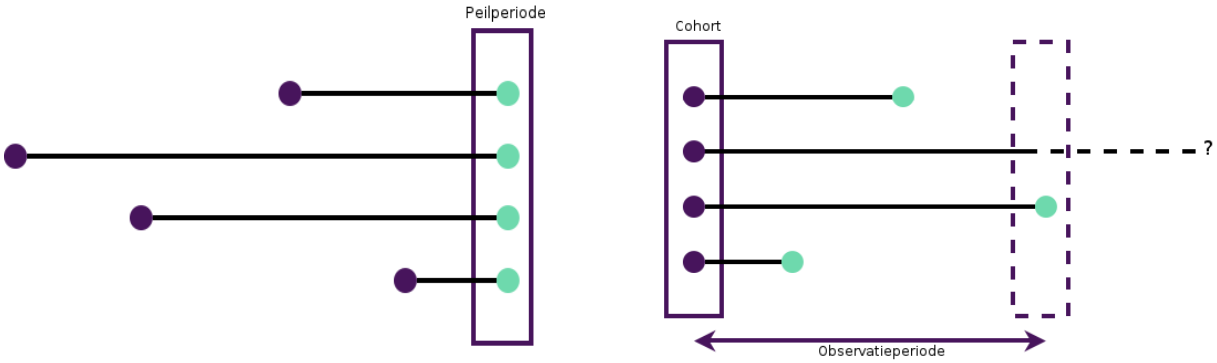
**Registraties van verdachten**
Voor het in beeld brengen van criminaliteit door COA- en CNO-bewoners is de gehanteerde teleenheid een registratie van een verdachte (door de politie). Een dergelijke registratie bevat gegevens over de verdachte en het gepleegde misdrijf. Dit is een veelgebruikte teleenheid voor het meten van de criminaliteit in Nederland (Meijer et al., 2022). Als bij een misdrijf meerdere verdachten worden geregistreerd, dan zijn er ook meerdere registraties van verdachten. Er is dus geen een-op-een-relatie tussen misdrijven en verdachtenregistraties. Het is daarnaast ook mogelijk dat eenzelfde persoon in meerdere registraties van verdachten voorkomt.
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, 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 B1.1) wordt gekeken naar misdrijven die binnen een bepaalde peilperiode (bijv. een jaar) zijn gepleegd of naar zaken die binnen een bepaalde peilperiode zijn afgerond. Deze methode gebruiken we in dit rapport voor het tellen van het aantal geregistreerde verdachten. De cijfers zijn daarmee vergelijkbaar met die in rapportages over criminaliteit door de algemene Nederlandse bevolking (waaronder Meijer et al., 2022).

**Unieke verdachten en betrokkenen**
De gehanteerde teleenheid is een unieke verdachte of betrokkene. Een unieke verdachte of betrokkene is te herkennen in de politiedataset of incidentenregistratie op basis van het geregistreerde v-nummer. In de tellingen is uitgegaan van unieke personen per jaar. Een unieke verdachte die in meerdere jaren verdacht wordt van een misdrijf wordt in dat geval ook meerdere keren geteld (maar slechts één keer in het betreffende jaar). Het werkelijke aantal unieke verdachten is dus lager dan de optelling van het aantal unieke verdachten per jaar. Hetzelfde geldt voor het werkelijke aantal betrokkenen en het aantal unieke betrokkenen bij incidenten.
Bij het tellen van het aantal unieke betrokkenen bij incidenten per jaar is alleen gekeken naar incidenten met betrekking tot agressie en geweld. Betrokkenen bij zelfdestructieve acties of verbale suïcidedreigingen zijn hierin niet meegenomen.

**Afgehandelde misdrijfzaken door OM en rechtspraak**
Voor het in beeld brengen van de afhandeling van criminaliteit door het OM en de rechtspraak (in eerste aanleg) is de teleenheid een strafzaak (geïdentificeerd door een parketnummer). Een strafzaak heeft altijd betrekking op één verdachte, maar kan meerdere feiten bevatten.
Het tellen van zaken is tevens in lijn met andere rapportages uit de strafrechtketen, zoals Criminaliteit en Rechtshandhaving (Meijer et al., 2022). Hiervoor hebben we een

terugkijkmethode gebruikt. In de edities van dit rapport van voor 2022 werd een cohortperiode gehanteerd. Hierbij werd een een groep feiten met een pleegdatum in een bepaald rapportagejaar gevolgd en werd geteld hoeveel daarvan waren afgedaan binnen de observatieperiode (zie figuur B1.1).

**Figuur B1.1 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 volledi ger 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., 2022). De bewoners van de COA- en CNO-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 2022. 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 2022 een beslissing is genomen). Door deze telwijze sluiten het aantal registraties van verdachten door de politie in een bepaald jaar, het aantal afgehandelde misdrijfzaken door het OM in hetzelfde jaar, en het aantal afgehandelde misdrijfzaken door de rechter in dat jaar, niet op elkaar aan. Deze cijfers zijn niet zondermeer met elkaar te vergelijken.
Het kan voorkomen dat zaken die voor 2017 ter kennisname van de politie zijn gekomen pas tussen 2019 en 2022 zijn afgehandeld door het OM en/of de rechter. Deze zaken vallen buiten de meting. Het gaat hierbij echter om kleine aantallen.

## Uitsplitsingen

### Opvangtype

De doelgroep bestaat uit vreemdelingen die op COA- en CNO-locaties verblijven. In de rapportage is ervoor gekozen de verschillende opvangtypes te groeperen aan de hand van de volgende indeling: asielprocedure (bestaande uit col, pol en azc), amv

(bestaande uit poa en regio-opvang), handhaving en toezicht (bestaande uit ebtl en htl), in afwachting van uitzetting (vbl), in afwachting van uitzetting gezin (gl) en overig (bestaande uit recreatieve markt capaciteit en aanvullende opvang).
Bij het uitsplitsen van incidenten naar type opvangvorm wordt uitgegaan van het type opvanglocatie waar de betrokkenen verbleven (en dus niet waar het incident heeft plaatsgevonden). Hiervoor is gekozen om deze definitie consistent te houden met de tellingen voor misdrijven, omdat deze lang niet altijd op een COA-locatie worden gepleegd. Omdat er meerdere betrokkenen per incident kunnen zijn, is de som van het aantal gerapporteerde incidenten per opvangvorm hoger dan het gerapporteerde aantal incidenten (waarbij is uitgegaan van unieke incidenten).

**Type maatregel**
De maatregelen zijn gecategoriseerd in drie soorten: rov-maatregelen (i.e. inhoudingen van voorzieningen), ebtl- en htl-maatregelen (i.e. overplaatsing naar een locatie met verhoogd toezicht) en alternatieve maatregelen (bijv. een correctiegesprek).
Rov-maatregelen gelden voor COA-bewoners die onder de doelgroep van de Rva 2005 vallen. Vreemdelingen in een vbl of gl kunnen naar analogie aan de rov-maatregelen soortgelijke maatregelen opgelegd krijgen. Deze scharen wij hier onder de categorie rov-maatregelen.

**Alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv)**
In deze rapportage is ervoor gekozen om geen aparte cijfers te rapporteren over amv's. Dit komt doordat het in de aangeleverde data niet goed vast te stellen was over welke periode iemand de status amv had. De status van amv kan voor sommige vreemdelingen meerdere keren per jaar veranderen. Bovendien is het moeilijk om te duiden hoe een amv verschilt van een reguliere vreemdeling. Ook kan de amv-status niet meer van toepassing zijn (bijv. vanwege de aankomst van familieleden of een correctie van de amv-status). Hierdoor kan de amv-status mogelijk veranderen, maar er kunnen ook amv's zijn die hun status behouden maar verhuizen vanuit de amv-opvang naar een reguliere opvangvorm. Om deze reden is ervoor gekozen incidenten en misdrijven uit te splitsen naar type opvanglocatie en daarbij ook opvanglocaties voor amv's weer te geven. 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 aangeleverde geboortedatum. Voor de misdrijven gaan we uit van de leeftijd op de pleegdatum.
Voor v-nummers die terugkomen in de politieregistratie is een geboortedatum beschikbaar. De pleegleeftijd is bepaald op basis van de pleegdatum en de geboortedatum van de verdachte. Als een vreemdeling binnen een jaar meerdere keren als verdachte is geregistreerd, is de pleegleeftijd van de chronologisch eerste registratie in het jaar gekozen.
Voor de visualisaties met betrekking tot leeftijd zijn onbekende (ontbrekende) waarden buiten beschouwing gelaten.

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

**Nationaliteit en veilig land van herkomst**
Bij het rapporteren over unieke personen in de doelgroep, unieke betrokkenen en unieke verdachten wordt uitgesplitst op nationaliteit. Deze informatie is aangeleverd door de IND per v-nummer. In de editie van 2021 werden deze gegevens geleverd door de APM. Omdat de wijze van vaststelling door de IND en de APM iets verschilt, kunnen in deze editie kleine verschillen optreden in de cijfers per nationaliteit ten opzichte van de cijfers zoals gerapporteerd in de editie van 2021.
Er is voor gekozen om niet over 'veiligelanders' te rapporteren. In plaats daarvan is er uitgebreider op nationaliteit gerapporteerd. Dit is ten eerste omdat per v-nummer niet eenduidig kon worden vastgesteld of de persoon afkomstig is uit een veilig land of niet (mede doordat de nationaliteit niet altijd goed is geregistreerd en de lijst van veilige landen kan veranderen). Een andere inhoudelijke reden is het verband tussen de situatie in een land en de status van veilig land. Logischerwijs volgt een verandering van een land van veilig naar onveilig (of andersom) op veranderde omstandigheden in het respectievelijke land, maar het is onduidelijk op welke termijn dit gebeurt. Er zit dus een vertraging in de registratie van veilige herkomstlanden en het is niet duidelijk wat dit betekent voor het perspectief van de betrokken vreemdeling. Ten tweede kunnen ook vreemdelingen uit herkomstlanden die veilig worden geacht gegronde redenen voor asiel hebben, wat betekent dat het komen uit een veilig land van herkomst alleen niet afdoende is om uitspraken te doen over de kansrijkheid van een asielaanvraag.

**Delictindeling**
De delictcategorie voor het rapporteren over door de politie afgehandelde registraties van verdachten is gebaseerd op de door de politie aangeleverde CBS delictindeling.[14] In onderhavige rapportage wordt gerapporteerd tot twee niveaus diep om de tabellen zowel leesbaar als informatief te houden.
Voor de cijfers over de afhandeling van misdrijfzaken door het OM en de rechter is gebruikgemaakt van de zwaarste artikel methode die ook in Meijer et al. (2022) wordt gebruikt (zie bijlage 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 (vervolgings- en berechtingsgegevens) van Meijer et al. (2022).
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 nar aanleiding van verzet, administratief beëindigd, voeging en overige beslissingen).

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

De afdoeningen door de rechter zijn hetzelfde gegroepeerd als gerapporteerd in Meijer et al. (2022).

## Afronding

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

# Bijlage 3 Asielproces

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.

## 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, n.d. a).
Direct na de asielaanvraag worden asielzoekers door het COA gehuisvest in de *centrale ontvangstlocatie* (col) in Ter Apel of Budel (COA, n.d. a). In de regel volgt het aanmeldgehoor op de derde dag (IND, n.d. a), waarna mensen verhuizen naar een *procesopvanglocatie* (pol) (COA, n.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, n.d. a). Afhankelijk van de situatie duurt de beoordeling van de asielaanvraag in principe zes of negen dagen (IND, n.d. a); bijzonder complexe situaties worden beoordeeld in de verlengde asielprocedure, die 6 maanden in beslag neemt en verlengd kan worden tot maximaal achttien maanden (IND, n.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, n.d. b). Vanwege de gemeentelijke taakstelling (COA, n.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, n.d. b). Voor afgewezen gezinnen met minderjarige kinderen in afwachting van uitzetting bestaan speciale *gezinslocaties* (gl) (COA, n.d. d).

De Nederlandse overheid hanteert een lijst met zogenoemde veilige landen, waarin volgens de overheid geen sprake is van 'vervolging vanwege bijvoorbeeld ras of geloof; foltering; onmenselijke behandeling' (Rijksoverheid, n.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, n.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, n.d. c).

Voor elk van de hierboven beschreven procedures geldt dat vreemdelingen in beroep kunnen gaan indien hun asielaanvraag wordt afgewezen (IND, n.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, n.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.

**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 eet- en leefgeld om bijvoorbeeld boodschappen mee te doen of kleding te kopen. Kinderen gaan gewoon naar school (COA, n.d. f). 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, n.d. g). Daarnaast biedt COA verschillende activiteiten aan gericht op participatie en activering (COA, n.d. f). Statushouders kunnen vast beginnen met voorbereiding op het inburgeringsprogramma (COA, n.d. h). Ook biedt COA begeleiding die is afgestemd op de situatie van de bewoner (COA, n.d. i).

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, n.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, n.d. j).

### 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 kinderwoongroepen 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 18e verjaardag indien er geen adequate opvang beschikbaar is in het land van herkomst. Het komt dus voor dat afgewezen amv's meerdere jaren op een COA-locatie verblijven. In die tijd krijgen zij begeleiding die hen voorbereidt op een toekomst buiten Nederland en hebben zij ook recht op onderwijs (ibid.).

### Overige opvangvormen

De hierboven beschreven procedure en opvangvormen gelden voor het grootste deel van de asielzoekers in Nederland. In uitzonderingssituaties verblijven mensen ook in andere vormen van opvang. 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, n.d. k).

**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, n.d. l). 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 tenminste vijf keer als verdachte is aangemerkt door de politie;
2 betrokken is geweest bij één of meerdere *high impact crimes* (i.e. 'straatroven, roofovervallen, inbraken aangevuld met geweld, moord, doodslag en zedendelicten');
3 een misdrijf heeft gepleegd tegen een ambtenaar met een publieke taak; en/of
4 '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).

# Bijlage 4 De Nederlandse strafrechtketen

Als iemand een gedraging doet die volgens de wet niet toegestaan is, dan krijgt diegene mogelijk te maken met het Nederlandse strafrechtsysteem (zie voor een uitgebreidere toelichting De Jongste, 2022). Er is dan sprake van een strafbaar feit waarop in de wet straf is gesteld (strafbedreiging) en dat aanleiding kan geven tot strafvervolging. Strafbare feiten worden ook wel delicten genoemd en zijn beschreven in het Wetboek van Strafrecht. Daarnaast zijn strafbare feiten opgenomen in bijzondere wetten die gaan over bepaalde situaties zoals deelname aan het verkeer of handelen in verdovende middelen. In het strafrecht wordt hierbij onderscheid gemaakt naar twee soorten strafbare feiten: overtredingen en misdrijven. Overtredingen zijn relatief lichte feiten, zoals openbare dronkenschap en rijden zonder rijbewijs. Misdrijven zijn ernstigere feiten, zoals verkrachting, mishandeling, inbraak en diefstal. 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 rechtsvervolging. Het kan ook zijn dat iemand schuldig verklaard wordt, maar toch geen straf krijgt vanwege de geringe ernst van het feit, de persoonlijkheid van de dader, of specifieke omstandigheden. Als een van de partijen (OM en/of verdachte) het oneens is met de uitspraak van de rechter, kan de zaak via een hoger beroep terechtkomen bij het gerechtshof en vervolgens door middel van cassatie bij de Hoge Raad. In de onderhavige rapportage wordt alleen gerapporteerd over de afhandeling in eerste aanleg.

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