



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum

Cahier 2023-10

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

Samenvatting

Cahier 2023-10

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

Samenvatting

5.1.2e

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](#).

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) mogelijk 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 2021¹ (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 oververtegenwoordigd 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 werkhypothesen voor verdiepend onderzoek. Enkele onderwerpen die daarin aan de orde zouden kunnen komen zijn:

- Het mogelijke verband tussen verblijfsduur op de COA-opvang en de frequentie van incidenten en misdrijven.
- 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.

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